

Årsmelding for 1986

fra

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget i februar 1987

Dokument nr. 4

(1986-87)

Årsmelding for 1986

fra

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget i februar 1987

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHILOSOPHY DEPARTMENT

PHILOSOPHY 101: INTRODUCTION TO PHILOSOPHY

WINTER 2024

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 1986.

Meldingen er i alt vesentlig redigert etter samme mønster som tidligere: Avsnitt I omhandler institusjonens alminnelige forhold, avsnitt II gir opplysninger om sakene og saksbehandlingen, og avsnitt III har tilleggsopplysninger om saker som er referert i tidligere årsmeldinger. I avsnitt IV er gjengitt 81 saker som det er tatt standpunkt til i 1986.

Oslo, februar 1987

Audvar Os

INN H O L D

	Side
I. Institusjonens alminnelige forhold	
1. Personalforhold	7
2. Konferanser og møter	7
3. Informasjonstiltak	8
4. EDB	8
5. Redaksjon av årsmeldingen	8
II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
1. Tilgangen på saker i 1986	10
2. Hvor klagene kom fra	10
3. Saksbeholdningen	11
4. Avviste saker	11
5. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer	11
6. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike saksområder	13
7. Realitetsbehandlede saker - behandlingsmåte og utfall	14
8. Påviste mangler ved lover, forskrifter og administrativ praksis	14
9. Noen generelle betraktninger om ombudsmannens virksomhet	15
III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger	19
IV. Referat av saker av alminnelig interesse, jfr. instruksens § 12	
<i>Tjenestemenn</i>	
1. Tilsetting - sterk kjønnspreferering	23
2. Tilsetting - betydningen av praksis oppnådd ved arbeidsmarkedstiltak	25
3. Fortrinnsrett ved tilsetting etter arbeidsmiljølovens § 67	26
4. Lønstillegg til uorganisert arbeidstakar - usakleg forskjellsbehandling	27
5. Overtidsgodtgjørelse for arbeidsleder	29
6. Tilbakebetaling av for mye utbetalt lønn	31
<i>Pensjon, trygd</i>	
7. Søknad om førtidspensjonering - manglende orientering om regelendring	32
8. Tilleggspensjon fra statskassen - konsekvenshensyn	33
9. Redusert statspensjon som følge av mangelfull informasjon i forbindelse med stillingsfratreden	34
10. Tilbakekreving av for meget utbetalt trygd	35
<i>Undervisning, studielån, kirke</i>	
11. Utelukkelse fra undervisning på grunn av ulovlig røking på skolens område	37
12. Fastsetting av standpunkt karakter - rammen for overprøving etter gjeldende klageordning ...	40
13. Fagprøve i litograffaget - saksbehandlingen	41
14. Utdanningsstipend - risiko for svikt i postgangen, behandlingsrutinene i Lånekassa	45
15. Alkoholfri nattverdivin - menighetsrådets vedtak ga ikke adgang til individuelle unntak	48
<i>Husbanken, bostøtte</i>	
16. Bostøtte - inntektsberegningen, skjematisk avvik fra siste skatteligging	49
17. Utbedringstilskudd fra Husbanken - tildelingskriteriene	50
<i>Helsevesen</i>	
18. Erstatning for pasientskade	53
19. Underskriftskampanje fra sykehjems personale mot navngitt pasient	55
20. Pasientrepresentant i styre for syke- og aldershjem - spørsmål om suppleringsvalg etter dødsfall	55
21. Egenbetaling ved sykehjemsopphold - krav om sakskostnader etter forvaltningslovens § 36 ...	56

	Side
<i>Familie, navn</i>	
22. Underholdsbidrag til barn - bidragspliktiges og bidragsmottakerens økonomiske forhold	60
23. Endring av slektsnavn - navnelovens § 9 nr. 5	61
<i>Politi, fengsel, førerkort</i>	
24. Pågrepelse og innsetting i ventecelle - ureglementerte rutiner	63
25. Helsetjenesten i fengslene	64
26. Sperretid for utstedelse av førerkort på grunn av gjentatt promillekjøring	66
<i>Utlendinger, pass</i>	
27. Forlenget oppholdstillatelse - enslig mor med flere barn i Norge	69
28. Statsborgerskap - flergifte (bigami), tilsvarende sak avgjort i statsråd	70
29. Gebyr for utstedelse av midlertidig reisepass	71
<i>Habilitet, saksforberedelse, klage, ugyldighet</i>	
30. Framgangsmåten ved avgjerd av inhabilitetsspørsmål	73
31. Befaringer i forvaltningssaker	76
32. Spørsmål om klagerett over begunstigende forvaltningsvedtak (konsesjon)	79
33. Kommunal hjemmehjelp - klagerett, klageinstansens kompetanse	79
34. Forsikringsoppgjør etter naturskade - administrativ klageadgang	81
35. Spørsmål om ugyldighet og omgjøring i viltlovsak	83
<i>Partsoffentlighet, sakskostnader</i>	
36. Dokumentinnsyn i tilsetningssak ved A/S Oslo Sporveier	84
37. Utlån og kopiering av saksdokumenter, betaling - forvaltningslovens § 20	85
38. Sakskostnader - spørsmål om advokatbistand var «nødvendig»	89
<i>Offentlighetsloven, forsvarshemmeligheter</i>	
39. Krav om å få utlevert sesjonsplakater	90
40. Dokumentoffentlighet og hensynet til rikets sikkerhet	90
41. Søknad om støtte til informasjonsarbeid - utsatt behandling i påvente av dom i straffesak	91
<i>Erstatning</i>	
42. Krav om erstatning for ikke-økonomisk tap (oppreisning) etter brudd på taushetsplikt	93
43. Innløsning av årlige erstatninger i strid med vassdragsreguleringsloven	94
44. Erstatning for uhjemlet pålegg om retting av elektriske installasjoner	96
<i>Skatt</i>	
45. Ettergivelse/nedsettelse av skatt - retningslinjer for begrunnelse	97
46. Sakskostnader i skattesak	98
<i>Toll og avgifter</i>	
47. Toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge - status som politisk flyktning	101
48. Toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge - feilinformasjon	103
49. Tilleggsavgift ved for sen betaling av årsavgift for motorvogn	106
50. Kilometeravgift for lastebiler - tap av gunstig avgiftsberegning ved misbruk	107
51. Renovasjonsavgift - ubebygd eiendom og fraflyttet helårsbolig	109
<i>Kommuner</i>	
52. Forsinket oppgjør etter eiendomssalg til kommunen - krav om rentekompensasjon	110
53. Elektrisitetsforsyning - fordeling av strømforbruk før og etter tariffhøyelse	113
54. Vedlikehold av privat veg - kommunal garanti for vedlikeholdsutgifter	114
55. Salg av kommunal eiendom - laveste bud antatt	116
56. Huseiers ansvar for lekkasje fra kondemnert privat vannledning	118
<i>Næringsvirksomhet, ansvarsrett, havnevesen</i>	
57. Oversikt over tilskottsordningene i landbruket - det formelle grunnlag og kunngjøringsmåten	120
58. Regulering av «handlingsvirksomhet» på flyplass	122
59. Bytte av ansvarshavende etter bygningslovens § 98 - saksbehandlingen	122

	Side
60. Inndragning av ansvarsrett	124
61. Vinmonopolets annonsering i dagspressen	125
62. Det offentliges ansvar for isbryting	127
63. Fjerning av privat fortøyningsbøye	127
 <i>Jakt, snøscooterkjøring</i>	
64. Sammenslåing til felles viltområde	129
65. Snøscooterkjøring i utmarksområde - eldre funksjonshemmet henvist til leiekjøring	132
 <i>Konsesjon, tinglysing</i>	
66. Overdragelse av tomtområde til kjøper som ikke drev utbygging som næring	134
67. Fristberegningen ved bruk av statens forkjøpsrett etter konsesjonsloven	135
68. Utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger i område med hyttepress	138
69. Tinglysing av skjøte - overdragelse i strid med lov	140
 <i>Byggesaker, gateadresse</i>	
70. Saksbehandlingsfeil i byggesak	143
71. Nabovarsel til festar av punkt feste	144
72. Tilbygg til reguleringsstridig bygning bygningslovens § 87	145
73. Refusjonskrav basert på avtale - tomt i kommunalt utbyggingsfelt	148
74. Innløsning etter bygningslovens § 42	149
75. Bygge- og delingssak der kommunen var berørt som grunneier	150
76. Endring av gateadresse - avklaring av regelverket	151
77. Endring av adressebetegnelse	155
78. Hytte nektet oppført fordi bygget var for stort	156
 <i>Ombudsmannen</i>	
79. Ombudsmannens kompetanse i saker behandlet av skjønnsrett	157
80. Byggesak med flere private parter	158
81. Manglende svar fra kommunens bygningsmyndigheter	159
 Register	 161

I. Institusjonens alminnelige forhold

1. Personalforhold

I årsmeldingen for 1985 pekte jeg på problemet med at saksbehandlerne ved ombudsmannens kontor gjennomgående slutter etter relativt kort tid. Situasjonen forandret seg ikke nevneverdig i løpet av 1986, og jeg foreslo derfor overfor Stortinget at det ble foretatt en viss justering av stillingsbetegnelser og lønns plasseringer. Presidentskapet ga sin tilslutning til dette. Endringene innebærer blant annet at tre konsulentstillinger er omgjort til rådgivere fra 1. juli 1987.

Pr. 31. desember 1986 besto personalet av følgende:

Kontorsjef Egil Fronth Jensen
Kontorsjef Sverre Dyrhaug
Assisterende kontorsjef Jan Martin Flod
Førstekonsulent Kai Kramer-Johansen
Førstekonsulent Øystein Hermansen (perm.)
Førstekonsulent Tone Aasgaard
Førstekonsulent Lisbeth Økland (perm.)
Førstekonsulent Berit Haga
Konsulent Tor Gresseth
Konsulent Thormod Bjerkholt
Konsulent Agnar A. Nilsen jr. (perm.)
Konsulent Christian Kaisen
Konsulent Vibeke Endsjø (vikar)
Konsulent Vibeke Holm (vikar)
Konsulent Siv Bjørklid (vikar)
Konsulent Alfhild Hagen
Førstesekretær Turid Døssland
Administrasjonssekretær Erna Tone
Lundstad
Administrasjonssekretær Bjørg Rønning
Administrasjonssekretær Kari Rimala
(deltid)
Administrasjonssekretær Lill Reiersgård
(deltid)
Sekretær Berit Elstad
Sekretær Eva Lundby (fratrådt 31.12.86)
Sekretær Gunn Lovang Pedersen (deltid)
Sekretær Gun Midteide (tiltrådt 1.1.87)

2. Konferanser og møter

Det har i 1986 vært en aktiv, utadvendt virksomhet med deltakelse i flere internasjonale konferanser og en rekke andre arrange-

menter med særlig sikte på informasjon omkring ombudsmannens virksomhet.

I tiden 10.-13. juni deltok jeg i en konferanse for europeiske ombudsmenn i Wien, der blant annet følgende temaer ble gjenstand for drøftelse: Behandlingen av klager i trygde- og sosialsektoren, ombudsmannen og den kommunale forvaltning, ombudsmannens stilling i forhold til domstolene og til Riksrevisjonen og andre parlamentariske kontrollorganer. Drøftelsene var så vidt utbytterike at det ble besluttet å få slike konferanser inn i fastere former uten at det ble pekt ut noe nytt vertsland.

Sammen med kontorsjefene og assisterende kontorsjef deltok jeg på det nordiske ombudsmannsmøte 5.-6. mai i Stockholm. Her var det særlig ombudsmannens reaksjonsmidler overfor forvaltningen som ble diskutert.

Senere var jeg til stede ved det alminnelige fylkesmannsmøtet på Lillehammer 20.-22. august, og medvirket på to konferanser i oktober om plan- og bygningsloven, arrangert av fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt på et møte om hyttesaker en måned senere i Stavanger i regi av fylkesmannen i Rogaland og med deltakere fra de berørte kommuner. Endelig holdt jeg foredrag på fylkesmannsmøtet 10. desember over temaet «Fylkesmannens klagebehandling og legalitetskontroll i lys av praksis hos ombudsmannen», med etterfølgende diskusjon.

Kontorsjefene og assisterende kontorsjef besøkte i oktober Folketingets ombudsmann i København, for å gjøre seg nærmere kjent med den danske ordningen. Besøket var en gjensitt for et tilsvarende dansk besøk her ved kontoret for noen år tilbake. Kontaktmøter som dette med utveksling av erfaringer på et helt uformelt plan har vist seg å være av stor verdi, ikke minst fordi den danske og norske ordning har så mange felles trekk og så mange parallelle problemstillinger.

Arbeidssituasjonen i 1986 gjorde det dessverre ikke mulig å foreta de vanlige besøk til fengsler, psykiatriske sykehus m.v. Slike institusjonsbesøk er imidlertid planlagt gjennomført allerede i april 1987 og turen vil denne gang gå til Nordland fylke.

3. Informasjonstiltak

I 1978 ble det utarbeidet en brosjyre om ombudsmannsordningen. Brosjyren ble sendt til en rekke offentlige kontorer for å være tilgjengelig for allmennheten. Høsten 1985 ble den revidert og trykket i et opplag på 30 000 (bokmål) og 7 000 (nynorsk). Gjennom Trykksaksekspedisjonen er den nye utgaven distribuert til fylkesmennene, kommunene v/rådmenn/kontorsjefer, trygdekontorer, lensmannskontorer og politikammere, hovedbiblioteker og forbrukerkontorer.

Brosjyren er nå også oversatt til samisk. Denne utgaven er trykket i 1 000 eksemplarer og fordelt til samiske organisasjoner og aktuelle kommuner i Finnmark og Troms.

Med ett til to års mellomrom har ombudsmannsordningen vært søkt gjort kjent ved annonsekampanjer i dagsavisene. Høsten 1986 ble det for første gang tatt inn annonser i ukepressen. Dette resulterte blant annet i henvendelser fra ca. 500 personer som ønsket å få brosjyren tilsendt. Hvorvidt annonseringen i ukepressen ga større respons enn tilsvarende tiltak i dagspressen, er det vanskelig å ha noen sikker mening om. Det som kan registreres, er at ombudsmannen umiddelbart etterpå mottok en del flere klager enn vanlig. La meg likevel tilføye at relativt mange av disse klager gjaldt forhold utenfor ombudsmannens arbeidsområde og følgelig måtte avvises.

I samarbeid med programsekretær Kai Sibbern i Norsk Rikskringkasting deltok jeg i to sendinger i radioens formiddagsprogram «Sånn er livet». Det ble her presentert og omtalt noen klagesaker, som jeg mente hadde allmenn interesse. Som man kunne vente, utløste denne media-opptreden reaksjoner både i form av klagesaker hit og forespørsler til NRK. Det er meningen å gjenta denne form for informasjonsvirksomhet, som etter alt å dømme har et stort nedslagsfelt.

4. EDB

De første EDB-anskaffelser ved kontoret skjedde høsten 1983. Utstyret ble i første omgang benyttet til tekstbehandling av brev og uttalelser i klagesaker, og snart også i arbeidet med årsmeldingene til Stortinget. Fra og med förrige årsmelding (for 1985) brukes det ferdige program herfra direkte av trykkeriet. Alt i alt har man gjennom EDB-utstyret oppnådd betydelige arbeidsbesparelser både når det gjelder utskrivning og korrektur.

EDB er i løpet av høsten 1986 tatt i bruk også på et annet viktig område; i samråd med maskinleverandøren (Mycron A/S) er det utarbeidet program for EDB-basert arkiv- og journalsystem. Systemet ble forsøksvis satt i

funksjon fra desember 1986, og erfaringene så langt må sies å være positive.

Hovedsiktet målet er å få bedre arkivfunksjoner med en konsentrasjon på ett sted av opplysninger, som hittil har vært ført på forskjellige steder (journaler, forfallsbøker m.v.). Ordningen vil også i vesentlig grad lette søking etter bestemte enkeltsaker eller etter samtlige saker av en bestemt kategori o.l. Jeg regner med at man også kan oppnå andre arbeidsbesparelser, ikke minst når det gjelder utarbeidelsen av de statistiske oppgaver (meldingens kap. II).

5. Redaksjon av årsmeldingen

Opplegget i årsmeldingen følger i alle hovedtrekk samme mønster som tidligere. Jeg ser det fortsatt som et vesentlig formål å forsøke å gi et karakteristisk og dekkende bilde av virksomheten gjennom referat av utvalgte enkeltsaker. Slike referat må nødvendigvis bli noe omstendelige, fordi det skal gis en balansert fremstilling med plass til klagerens innsigelser og anførsler på den ene side og for forvaltningens motargumenter og øvrige synspunkter på den andre. Først etter en slik saksfremstilling er grunnlaget lagt for en presentasjon av mitt syn på klagen og for eventuell kritikk av forvaltningen.

Jeg vil se det som et forståelig ønske fra interesserte lesere at fremstillingen av enkeltsaker ble mer konsentrert, noe som utvilsomt ville gjøre innholdet i meldingen lettere tilgjengelig. Dette er primært et ressurs spørsmål; enhver som har forsøkt det, vil vite at det er arbeidskrevende å fremstille et komplisert saksforhold både kort, konsist og likevel fullstendig. Som en reform i denne retning er det fra og med årsmeldingen 1983 foran hvert referat av enkeltsakene tatt med et resymé av hovedpunktene. I større grad enn tidligere har jeg denne gang forsøkt å konsentrere fremstillingen av enkeltsaker om de hovedproblemer saken reiser og å utelate sider av saksforholdet, som må antas å ha mindre interesse. Dessuten har jeg - som et forsøk - presentert to saker, begrenset til selve resyméet med en opplysning om at et fylligere referat i maskinskrevet stand kan fås ved henvendelse til ombudsmannens kontor. Formålet med dette er å få med i årsmeldingen omtale av i og for seg interessante saker, der imidlertid kretsen av dem som vil være interessert i detaljene må antas begrenset. Jeg viser her til meldingens nr. 40 og 58.

I meldingen for 1985 hadde jeg et eget avsnitt med noen mer generelle betraktninger om ombudsmannens virksomhet (II, 9). I første rekke var dette en reaksjon på et ønske fra justiskomiteéns side om å supplere en-

keltsakene med en slik oversikt. Det falt også naturlig med en viss oppsummering og vurdering av virksomheten i den meldingen som avsluttet min første funksjonsperiode.

Denne gang har jeg i det tilsvarende avsnitt - pkt. 9 nedenfor - gitt noen generelle kommentarer til enkelte saksforhold, som etter min mening har krav på særlig oppmerksomhet.

La meg avslutte dette avsnitt om redaksjonelle spørsmål med et lite hjertesukk:

Ombudsmannsordningen forutsetter at ombudsmannen personlig skal ta standpunkt til de saker som blir realitetsbehand-

let. Dette prinsipp er vel begrunnet; den enkelte klager skal - formelt og reelt - kunne henvende seg til en *person* og ikke til en institusjon. Det innebærer imidlertid at ombudsmannens dag er mer enn belagt med behandlingen av løpende saker; det blir liten tid til vurderende tilbakeblikk og konstruktive tanker om linjene for virksomheten fremover, og enda mindre tid til å nedfelle slike tanker i skriftlig form. Dette får være både forklaringen på og unnskyldningen for at de årlige meldinger fra ombudsmannen mer bærer preg av en ferd langs bakken enn en flukt med fugleperspektiv.

II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

Tallet på nye saker har gått noe ned i 1986. Statistikken for de avsluttede saker viser likevel at det er avvísningssakene det blir færre av. Antallet realitetsbehandlede saker holder seg stabilt; 869 saker mot 873 i 1985. Og det er selvsagt disse saker som har betydning for arbeidssituasjonen.

Kontoret holder fortsatt en tilnærmet balanse mellom de saker som kommer inn og de som avsluttes. Beholdningen av uavsluttede saker er ved årsskiftet 1986/87 på 392. Om lag halvparten er reelle restansesaker (under behandling eller i påvente av behandling ved ombudsmannsinstitusjonen), mens resten er til uttalelse hos forvaltningen eller hos klageren. Av de 392 saker er 25 mer enn ett år gamle, men ingen over to år.

1. Tilgangen på saker i 1986

Klager og forespørslers m.v.	1 452 saker
Saker tatt opp av eget tiltak	58 saker
I alt	1 510 saker

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

Klager og forespørslers m.v.	1985	1986
Januar	133	133
Februar	151	125
Mars	148	112
April	108	140
Mai	132	113
Juni	123	97
Juli	145	106
August	118	84
September	125	131
Oktober	140	150
November	128	141
Desember	83	120
	1 534	1 452
Saker tatt opp av eget tiltak ...	71	58
Saker i alt	1 605	1 510

Sakstallet er således 95 saker mindre enn i 1985.

Samtlige tall ovenfor refererer seg til saker som har vært behandlet *skriftlig*. Det føres

foreløpig ikke statistikk over de mange telefonhenvendelser som besvares. Derimot registreres alle som møter ved kontoret til konferanse. Tallet på personlige besøk har i 1986 vært 160, mot 203 året før.

2. Hvor klagenes kom fra

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner omfattende hele landet eller større deler av det. Fra sentrale institusjoner, vesentlig fengsler, kom det inn 23 klager, og fra utlandet 31 klager. Tilbake blir da $1\ 452 \div 54 = 1\ 398$ saker. I nedenstående oversikt er angitt hvorledes klagenes fordeling seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klage-tall	Folke i prosent av rikets tall - 1983
Østfold	67	4,8	5,7
Akershus	163	11,6	9,2
Oslo	217	15,5	10,8
Hedmark	53	3,8	4,5
Oppland	34	2,4	4,4
Buskerud	51	3,7	5,3
Vestfold	58	4,1	4,6
Telemark	35	2,5	3,9
Aust-Agder	41	2,9	2,2
Vest-Agder	51	3,7	3,4
Rogaland	82	5,9	7,6
Hordaland	128	9,2	9,6
Sogn og Fjordane	30	2,1	2,6
Møre og Romsdal	62	4,4	5,7
Sør-Trøndelag	65	4,7	6,0
Nord-Trøndelag ...	34	2,4	3,1
Nordland	110	7,9	5,9
Troms	66	4,7	3,6
Finnmark	47	3,4	1,9
Svalbard	4	0,3	-
	1 398	100	100

Tallet på klager fra innsatte i fengsler utgjorde i 1986 13 mot 41 året før. Denne markerte nedgang er ikke lett å forklare.

3. Saksbeholdningen

Beholdning av uavsluttede saker pr. 1. januar 1986 utgjorde	368 saker
Nye saker i 1986	1 510 saker
Til behandling i året	1 878 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember 1986	1 486 saker
Beholdning av uavsluttede saker pr. 1. januar 1987	392 saker

Dette tall svarer omtrent til det antall saker som avsluttes i løpet av 13 uker. De saker som ikke var avsluttet ved siste årsskifte, skriver seg fra følgende år:

1985	25 saker
1986	367 saker
	<u>392 saker</u>

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

4. Avviste saker

Av de 1486 saker som det er tatt standpunkt til i 1986, har 617 eller ca. 41 prosent ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling. Dette er den laveste avvsningsprosent kontoret har hatt hittil (lavest fra før var 1984 og 1985 med 45 prosent).

Etter avvsningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanseområdet:	
a) Domstolenes virksomhet	54
b) Tidligere behandlet av Stortinget	4
c) Avgjørelser i statsråd	6
d) Private rettsforhold	43
e) Andre kompetansebegrensninger	13
	<u>120</u>
2. Foreldet forhold	38
3. Fortsatt behandling i forvaltningen	243
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag, uegnet sak	69
5. Tilbakekalte klager	38
6. Brev sendt til orientering, anonyme og uforståelige henvendelser	53
7. Ikke klagerett	18
8. Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak	38
	<u>617</u>

Av de avviste sakene er 92 sendt andre myndigheter som rette vedkommende, herav 3 til Ombudsmannen for Forsvaret.

5. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer

Ombudsmannen har i 1986 realitetsbehandlet 869 saker, og dette er 4 mindre enn i 1985. - Om uttrykket «realitetsbehandlet», se avsnitt 7 nedenfor.

I dette og neste avsnitt (6) vil det bli redegjort for fordelingen av disse 869 saker. Det foretas først en fordeling på de ulike forvaltningsorganer, dernest på de ulike saksområder.

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

Tabell A gjelder fordeling av saker behandlet av statlige forvaltningsorganer; de ytre etater er oppført under vedkommende departement. - For en rekke saker gjelder at de har vært behandlet av to eller flere instanser, således blant annet avgjørelser som har vært påklaget til overordnet forvaltningsorgan. I tabellene er slike saker ført på det øverste organ.

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

A. Statsforvaltningen

Forvaltningsorgan	Saker i alt
Finans- og tolldepartementet	
Departementet	31
Skatt- og ligningsmyndigheter ..	38
Toll- og avgiftsdirektoratet	6
	<u>75</u>
Fiskeridepartementet	
Departementet	0
Fiskeridirektoratet	10
Kystverket	2
	<u>12</u>
Forbruker- og administrasjonsdepartementet	
Departementet	10
Forbrukerrådet og forbrukerkontorene	1
Klagenemnda for likestilling	1
Prismyndigheter	1
Statens Pensjonskasse	2
	<u>15</u>
Forsvardepartementet	
Departementet	8
De enkelte forsvarsgrenene	2
Statens kantiner	1
	<u>11</u>

Forvaltningsorgan	Saker i alt	Forvaltningsorgan	Saker i alt
Departementet for industri og håndverk		Miljøverndepartementet	
Departementet	1	Departementet	27
	1	Direktoratet for naturforvaltning	4
Justis- og politidepartementet		Riksantikvaren	1
Departementet	56	Statens forurensningstilsyn	2
Fengselsmyndigheter	5		34
Politi- og påtalemyndighet	17	Olje- og energidepartementet	
	78	Departementet	1
Kinke- og undervisningsdepartementet		Norges vassdrags- og elektrisitetssvesen	1
Departementet	20		2
Rådet for fagopplæring	2	Samferdselsdepartementet	
Skoledirektør	3	Departementet	10
	25	Luftfartsverket	3
Kommunal- og arbeidsdepartementet		Norges Statsbaner	6
Departementet	17	Postverket	5
Arbeidsmyndigheter	6	Televerket	4
Den Norske Stats Husbank	8	Vegmyndigheter	31
	31		59
Kultur- og vitenskapsdepartementet		Sosialdepartementet	
Departementet	8	Departementet	13
Det norske meteorologiske institutt	1	Helsedirektoratet	4
Kassettagiftsfondet	1	Sykehus og helseinstitusjoner	2
Norsk Riksringkasting	1	Trygdemyndigheter	44
Statens lånekasse for utdanning	5		63
Universiteter og høyskoler	2	Utenriksdepartementet	
	18	Departementet	3
Landbruksdepartementet			3
Departementet	53	Fylkesmennene	110
Direktoratet for statens skoger	3		110
Landbruksetaten	4		598
Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd	1		
	61	B. Fylkeskommunal forvaltning ..	56
		C. Kommunalforvaltning	
		Kommunestyre	10
		Formannskap	37
		Kommunalforvaltningen for øvrig	168
			215
		Totalt	869

6. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike saksområder

	1984	1985	1986
Barnevern	4	7	6
Bidrag (barn og ektefelle)	14	18	21
Barnehager	2	5	6
Ekteskap, navn, folkeregistrering	9	8	4
Skoler	12	21	21
Universiteter og høyskoler	6	11	7
Kirken	1	0	1
Sykehus og sosiale institusjoner	8	16	11
Helsevesen	11	16	15
Trygd	51	49	43
Sosialomsorg	13	11	8
Arbeidsformidling	6	6	5
Fengselsforhold	20	18	6
Politi- og påtalemyndighet	25	18	16
Fremmedsaker	13	8	4
Vegtrafikk, førerkort	10	19	11
Offentlige stønader og hjelpeordninger	14	20	17
Låneordninger	3	3	6
Tildeling av tomt eller leilighet	16	10	10
Fri rettshjelp	18	5	15
Jord- og konsesjonssaker	48	25	43
Bygnings- og reguleringsaker	110	119	134
Strand- og fjellplanloven	9	19	12
Veger og avkjørsler	28	27	29
Forurensning, kloakkutslipp	12	6	14
Vann- og kloakkavgift	12	13	17
Kommunal renovasjon	10	19	15
Elektrisitetforsyning	8	7	4
Post, telefon	-	5	7
Kontraktsforhold	22	24	18
Erstatningskrav	12	13	17
Skatt	60	65	42
Toll og avgifter	25	24	34
Priskontroll	7	2	1
Samferdsel, drosjeløyver	8	5	9
Tilskott til landbruk og fiske	5	15	8
Næringsliv diverse	19	14	25
Offentlige tjenestemenn, tilsetning	121	128	127
Tjenesteforhold ellers, pensjon	49	38	41
Ymse	34	36	39
	<u>855</u>	<u>873</u>	<u>869</u>

7. Realitetsbehandlede saker - behandlingsmåte og utfall

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

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

De 869 realitetsbehandlede saker kan grupperes etter den behandling de ble gjenstand for hos ombudsmannen og hva som ble resultatet i saken:

1. Saker der det ikke var nødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra vedkommende forvaltningsorgan		401
a) Fordi saken kunne ordnes allerede ved en telefonhenvendelse e.l	111	
b) Fordi klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene viste at klagen ikke kunne føre frem eller at det var hensiktsløst med en foreleggelse	290	
2. Saker der det var gitt skriftlig uttalelse fra forvaltningen		468
a) Saken ordnet	93	
b) Saken avsluttet med kritikk mot forvaltningen, eventuelt henstilling om å overveie en avgjørelse på nytt eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte	98	
c) Avsluttet uten kritikk eller henstillinger, dvs. klagen førte ikke frem	277	

Totalt var det således 302 saker som ble ordnet eller som ledet til kritikk mot forvaltningen på ett eller flere punkter (jfr. 1 a, 2 a, 2 b). Av de forhold som ble ordnet eller kritisert, gjaldt 89 selve avgjørelsen i saken, 148 behandlingstiden og 84 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

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

Ombudsmannen har i ett tilfelle anbefalt klager - et hotell - å gå til søksmål mot forvaltningen. Anbefalingen innebærer rett til fri sakførsel uten behovsprøving i henhold til retts-
hjelploven av 13. juni 1980 nr. 35 § 19 nr. 3. Bakgrunnen for saken var kommunestyrets avslag på søknad fra hotellet om skjenkebevilling for vin og øl i skatteklasser 2, jfr. alkoholloven av 5. april 1927 § 24. Klageren mente seg utsatt for forskjellsbehandling ettersom et annet hotell i tilsynelatende samme situasjon hadde fått bevilling. Ombudsmannen la saken frem for kommunen to ganger uten å få noen nærmere grunngiing for hvorfor sakene hadde fått ulikt utfall. Når de folkevalgte i kommunen på denne måten valgte å tie om sine motiv, var det nærliggende for ombudsmannen å anta at det forelå usaklig forskjellsbehandling slik klageren hevdet. Ombudsmannen henviste imidlertid klageren til å søke avklaring gjennom behandling for domstolene.

8. Påviste mangler ved lover, forskrifter og administrativ praksis

Ombudsmannen har i en rekke saker bedt vedkommende departement vurdere endring i eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, jfr. ombudsmannslovens § 11. I enkelte tilfelle er slik anmodning rettet til annet ansvarlig organ (direktorater, fylkeskommuner, kommuner). Oversikten over disse sakene gir en god illustrasjon av variasjonsbredden i de problemer som ombudsmannen står overfor. Vel halvparten er referert blant enkeltsakene under avsnitt IV i meldingen. I tillegg kommer følgende 25 saker:

- *Søkerliste* i tilsettingssak ikke satt opp i samsvar med offentlighetslovens § 6 nr. 4 tredje punktum. Påpekt overfor fylkesmannen (sak 1208/85).
- *Skatteetaten* ser seg ikke tjent med at tjenestemenn gjennomgår både saksbehandler- og revisoropplæring. Behovet for bedre informasjon til berørte tjenestemenn tatt opp med Skattedirektoratet (sak 1075/85).
- Fylkeskommunen bedt om å klargjøre adgangen til *delegasjon* av avgjørelsesmyndighet i tilsettingssaker (sak 62E/85).
- Uklare delegasjonsregler i saker om *barnehageopptak*. Tatt opp med kommunen og Sosialdepartementet (sak 68E/85).

- Dårlig harmoni mellom *karakterforskriftene* som fastslår at foreldre skal varsles når det er fare for karakterforverring, og prinsippet i barneloven av 8. april 1981 om at barn over 15 år selv avgjør spørsmål om valg av utdanning. Tatt opp med Kirke- og undervisningsdepartementet (sak 1045/85).
 - En *privatskole* manglet reglement med regler om elevenes rettigheter og plikter, jfr. privatskoleloven av 14. juni 1985 nr. 73 § 11. Tatt opp med Kirke- og undervisningsdepartementet (sak 955/86).
 - Muligheten for klage og begrunnelse i forbindelse med *translatøprøksamen*. Uklar regelsituasjon. Tatt opp med Kultur- og vitenskapsdepartementet (sak 61E/85).
 - Et *syke- og aldershjem* hadde utilfredsstillende rutiner m.h.t. å informere beboerne om virksomheten i hjemmets styre. Tatt opp med hjemmet og Sosialdepartementet (sak 884/85).
 - Forholdet mellom lov/forskrift og *Lånekassens* eget regelverk (arbeidsinstruks og utfyllende bestemmelser). Behovet for klargjøring tatt opp med Statens lånekasse for utdanning (sak 21E/86).
 - Etter Lånekassens praksis vil vedtak om ettergivelse av *utdanningslån* automatisk bli omgjort dersom vedkommende innvilges nytt lån. Påpekt overfor Lånekassen at omgjøring i tilfelle må skje på grunnlag av en senere konkret og skjønnsmessig vurdering (sak 35E/86).
 - Klage over vedtak om inndragning av *førerkort* ikke behandlet av Justisdepartementet fordi inndragningstiden var utløpt. Praksis lagt om etter initiativ fra ombudsmannen (sak 28E/86).
 - To forskjellige saker viste manglende informasjon til bileiere om klageordninger i forbindelse med *feilparkering*, blant annet at tilleggsavgift kan bringes inn for namsretten og at inntauingsgebyr kan søkes ettergitt. Tatt opp med de aktuelle kommuner (sak 1088/85 og 1398/85).
 - Behov for regler som åpner adgang til overprøving av avgjørelser om *rettsgebyr* etter rettsgebyrloven av 17. desember 1982 nr. 86. Tatt opp med Justisdepartementet (sak 27E/86).
 - I to klagesaker kom det frem at vedkommende kommune ikke hadde regelfestet de kriterier som legges til grunn ved *tildeling av tomter* i kommunale tomteområder. Uttalt overfor begge kommuner at det ville være en fordel å få skrevne regler (sak 65/86 og 178/86).
 - Nødvendig å innskjerpe overfor kommunene at det ikke er adgang til å nytte tilgodebøp ved *skatteavregningen* til å dekke kommunale avgifter (motregning) med mindre skattyterne på forhånd har gitt samtykke til dette. Tatt opp med Skattedirektoratet (sak 15E/86).
 - Betaling for utgifter til *analyse av kalkprodukter* utført av statlig landbrukskjemisk kontrollstasjon. Overfor Landbruksdepartementet pekt på behovet for klargjøring av hjemmelsgrunnlaget (sak 1043/86).
 - Behov for å samordne søknadsbehandlingen etter husdyrloven (8. juni 1962) og viltloven (29. mai 1981) i forbindelse med *innførsel av dyr* fra utlandet. Tatt opp med Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet (sak 324/86).
 - Tillatelse til innførsel av *saue-sperma* fra utlandet gis i praksis bare til landsomfattende avlsorganisasjoner eller søkere med anbefaling fra slik organisasjon. Påpekt overfor Landbruksdepartementet at en så vidt særegen ordning bør ha klar forankring i lov/forskrift (sak 1360/84).
 - Behov for klargjøring av reglene i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 66 nr. 2 om *avløp* i to relasjoner tatt opp med Miljøverndepartementet:
 - 1) om retten til avløp må være privatrettslig sikret (sak 57E/86)
 - 2) om det skal legges vekt på forurensningsforholdene når det vurderes unnatak etter nr. 2 annet ledd (sak 22E/86).
 - Behov for klargjøring av regelen i plan- og bygningslovens § 87 *nr. 1* annet punktum (forbud mot påbygging m.v. av eksisterende, reguleringsstridig bygning). Tatt opp med Kommunaldepartementet (sak 44E/86).
 - Fylkesmannen i Oslo og Akershus har utarbeidet *retningslinjer* for kommunesaksforberedelse ved klage i byggesaker. Påpekt overfor Kommunaldepartementet at samtlige kommuner og fylkesmenn kunne være tjent med noe lignende (sak 47E/86).
 - *Reguleringsplaner* bør ikke legges ut til offentlig ettersyn midt i ferietiden. Tatt opp med vedkommende kommune og Miljøverndepartementet (sak 56E/86).
 - Uheldige rutiner m.h.t. *høydeplassing* av bygninger. Tatt opp med vedkommende kommune via fylkesmannen (sak 860/85).
- 9. Noen generelle betraktninger om ombudsmannens virksomhet**
- Under det tilsvarende avsnitt i meldingen for 1985 ga jeg særskilt omtale av tre saksforhold: a) hyttesaker, b) offentlige tjenestefor-

hold og c) forholdet til konkurrerende interesser. Dette har også i 1986 vært aktuelle problemområder.

Det vil av statistikken under pkt. 6 fremgå at klager i byggesaker og tjenestemannssaker dominerer - i likhet med tidligere år. På begge saksområder vil det ved siden av klageren ofte være en annen privatperson med konkurrerende interesse. Dette reiser visse særegne problemer ved klagebehandlingen, slik jeg nærmere har gjort rede for i 1985-meldingen s. 19. I noen enkeltsaker har jeg i 1986 som følge av slike partskonstellasjoner meddelt klageren at jeg ikke finner grunnlag for å gå videre med behandlingen. Se som eksempel sak nr. 80. Slike avvisninger kan nok bli aktuelle også i fremtiden.

På bygningssektoren har det i likhet med tidligere år vært behandlet en rekke hyttesaker, der klagene har vært konsentrert om avslag på søknad om dispensasjon fra gjeldende planer eller hyttevedtekter. Det kan imidlertid se ut som om den nye plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 - med sin klare markering av den enkelte kommunes rett til styring av arealbruken - har redusert klageantallet noe. For så vidt er det ingen tilfeldighet at meldingen for 1986 bare inneholder referat av én slik sak (nr. 78). Arbeidsmessig har situasjonen derfor vært lettere i relasjon til nettopp denne type klagesaker. Jeg viser ellers til 1985-meldingen s. 17-18 for så vidt angår de mer prinsipielle spørsmål som her gjør seg gjeldende. Noen nye retningslinjer for bygningsmyndighetenes behandling av hyttesaker har imidlertid departementet ennå (februar 1987) ikke gitt.

Det er ellers tre forhold som denne gang kan fortjene nærmere omtale ut fra en mer generell synsvinkel: a) tendensen i bygningssektoren til å erstatte lovens oppgjørsordninger med særskilte, avvikende avtaler - undertiden på tvilsomt grunnlag, b) saksbehandlingsreglene for de mange kompliserte tilskottsordninger i landbruket og c) problemer ved gjennomføring av reformer i forvaltningen.

a) Avtaleordninger som alternativ til refusjonsoppgjør i bygningssaker

Det er på ingen måte noe ukjent fenomen i forvaltningen at man i stedet for den løsning lovgivningen gir anvisning på, forsøker å finne frem til en ordning gjennom avtale. Vårt rettssystem åpner også adgang til slike avtaleordninger. Et tradisjonelt og stadig aktuelt eksempel er at det offentlige erverver eiendom eller rettigheter på kontraktmessig grunnlag selv om ervervet kunne skje gjennom ekspropriasjon og skjønn. Avtaleveien

er en rasjonell fremgangsmåte som både forvaltningen og de private parter kan være vel tjent med, såfremt det spilles med åpne kort.

Tilsvarende valgsituasjoner som ved ekspropriasjon kan man støte på når det gjelder oppgjør for fremføring av vei, vann og kloakk til byggetomter. Så langt slike arbeider er utført i kommunal regi, har kommunen krav på å få dekket sine utgifter etter refusjonsreglene i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 kap. IX og reglene om tilknytningsavgift etter lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Det har imidlertid i praksis vist seg at bygningslovens noe kompliserte refusjonsregler ikke er tilfredsstillende og derfor i stor utstrekning erstattes av avtalemessige oppgjørsordninger. I noen grad har dette sammenheng med at opparbeidelse av de tekniske anlegg ofte skjer til utbyggingsområder kommunen er eier av eller på annen måte har direkte rådighet over. Ved utparsellering vil da anleggsmkostningene inngå i prisen for de enkelte tomter etter visse fordelingsprinsipper - f.eks. basert på selvkostende. Det ligger da nær å la disse prinsipper få anvendelse også på tilstøtende tomter i privat eie. Men nettopp her oppstår fare for konfrontasjon mellom hensynet til enkel, kommunal økonomi på den ene side og sikkerhetshensyn på den annen side. Dette gjelder spesielt hvis kommunen trekker inn spørsmålet om byggetillatelse etter bygningsloven som brekkstang for å oppnå en «frivillig» ordning. Flere klagesaker har vist at den enkelte grunneier kan bli «utnyttet» gjennom slike oppgjørsordninger.

Noen av de aktuelle problemstillinger er illustrert ved den sak som er referert som nr. 73 i meldingen. Det dreier seg her om festetomter som kommunen hadde opparbeidet. I festekontraktene var det ikke sagt noe om dekning av anleggsutgifter. Krav om dette ble senere fremsatt overfor fire festere og da nærmest basert på en *forutsetning* om at tomtefesteren måtte dekke utgiftene - ca. kr. 60 000,- på hver. Som det fremgår, kom jeg til det resultat at det ikke var påvist noe holdbart avtalerettslig grunnlag for kommunens krav.

En avtalemessig ordning vil også være mangelfull dersom kommunen på egen hånd treffer vedtak om betingelser som skal gå inn i avtaleforholdet uten at dette uttrykkelig er akseptert av den private part.

I andre tilfelle kan den formelle avtale være klar nok, men den har en bakgrunn som gjør at den likevel ikke kan opprettholdes. Et viktig poeng for så vidt er at kommunens medkontrahent må være klar over at han står overfor et valg; han må med andre ord være

oppmerksom på at avtalen er *et alternativ* til et refusjonsoppgjør etter reglene i plan- og bygningsloven. Bare da kan det sies å foreligge en frivillig ordning.

Like klart må det være at det fra kommunens side ikke kan nyttes ulovlige pressmidler - f.eks. slik at byggetillatelse gjøres betinget av at avtale eller erklæring blir undertegnet. Klagesakene viser at dette forekommer.

De samme spørsmål kan melde seg i forbindelse med søknader om dispensasjon fra krav til opparbeidelse av vei, vann og kloakk. Denne problemstilling kom klart frem i en klagesak fra 1986. Der hadde klageren for sin private tomt fått dispensasjon fra de vanlige krav om opparbeidelse, på det vilkår at han inngikk en betalingsavtale, som skulle sikre kommunen dekning etter selvkostprinsippet. Også her kom jeg til at avtalen var ugyldig, og den begrunnelse jeg ga, kan stå som en oppsummering for dette avsnittet:

«Eg vil ikkje sjå bort frå at kommunen kan gjere ei slik avtale med ein grunneigar, som av fri vilje og med kjennskap til refusjonsreglane i bygningslova i eigen interesse aksepterar ordninga. Men «avtala» i denne saka har ikkje ein slik bakgrunn. I direkte samanhang med søknaden om byggjeløyvet har bygningråd og formannskap sett som vilkår at eigaren forpliktar seg til å følgje ein særleg oppgjersmåte. Det er ikkje opplyst noko som visar at det var naudsynt med eit slikt tillegg for å gi utsetjing. Bakgrunnen synest å vera at kommunen meiner at ordninga med slike betalingsavtaler er rimelege - for å jamnstelle eigarar av private tomter med eigarane av kommunale tomter, som må betale etter sjølvkostprinsippet. Dette argumentet kan ikkje vere avgjerande, mellom anna avdi kommunen ikkje ein gong har søkt påvist om grunneigaren på denne måten kjem like godt ut av det økonomisk som etter refusjonsreglane i lova.»¹⁾

b) Regelverket for tilskottsordninger i landbruket

Gjennom årenes løp har ombudsmannen fått et betydelig antall klager fra gårdbrukere og andre som har fått avslag på søknader om tilskott til sin virksomhet. Regelverket på dette området har vært vanskelig tilgjengelig og ufullkomment harmonisert. Jeg fant derfor grunn til å rette en henvendelse til Landbruksdepartementet om å få en samlet

oversikt over de stønadsordninger man hadde for landbruket og likedan en oversikt over det regelverk som lå til grunn for praktiseringen av disse ordninger.

Resultatet av dette er inntatt i meldingssak nr. 57. Det vil fremgå at Landbruksdepartementet har nedsatt flere arbeidsgrupper med det siktemål å lage forslag til brukerhåndbok for tilskotts- og låneordninger innen jord- og skogbruk. Også forholdet mellom forvaltningsloven og de ulike tilskottsreglene har vært vurdert. Jeg noterte med særlig tilfredshet at departementet hadde besluttet å anse regelverket som «forskrifter», slik at de kommer inn under bestemmelsene i forvaltningslovens kap. VII.

For øvrig viser jeg til referatet under sak nr. 57.

c) Problemer ved gjennomføring av reformer

Erfaring fra en del konkrete saker synes å vise at det i forvaltningen gjør seg gjeldende en noe uforklarlig treghet ved gjennomføring av reformer, som vedkommende myndighet i og for seg har gitt sin prinsipielle tilslutning til. Eksempler på dette kan hentes fra mange forvaltningsområder, både på sentralt og lokalt plan. Jeg har foretatt et utvalg fra tre ulike saksområder.

Det første eksempel gjelder den - etter min mening - tvilsomme praksis som følges ved underretning om vedtak i klagesaker. På mange saksområder får vedkommende klager ikke direkte underretning fra klageinstansen, men via et underordnet organ; klageinstansen sender hele saken tilbake og ber underinstansen meddele klageren den avgjørelse som er truffet. Det har i praksis vist seg at dette i uheldige tilfelle kan føre til måneders forsinkelser før rette vedkommende får vite om utfallet av sin klage.

Allerede i 1983 tok jeg dette spørsmål opp med Justisdepartementet, blant annet under henvisning til at en slik praksis var lite forenlig med forvaltningslovens §§ 27 og 33. Dette er nærmere omtalt i 1984-meldingen s. 65-68 med tilleggsopplysning i 1985-meldingen s. 22. Høsten 1986 meddelte Justisdepartementet at man for sin del var villig til å legge om underretningspraksis på enkelte områder blant annet i bidragssaker. Noe initiativ på generell basis eventuelt gjennom en endring i forvaltningsloven, fant imidlertid Justisdepartementet ikke å kunne gå inn for. Man overlot nærmest til ombudsmannen å påpeke problemet overfor aktuelle instanser og gi disse sjansen til frivillig omlegging av praksis.

Jeg må i og for seg si meg fornøyd med at Justisdepartementet for sin del har revidert

¹⁾ Forholdet til kommunale tomteselskaper og kommunale utbyggingsavtaler reiser særlige spørsmål, som også har vært fremme i flere klagesaker. En mer utførlig fremstilling av hele problemkomplekset, basert på ombudsmannsaker og rettsavgjørelser, er gitt av kontorsjef Sverre Dyrhaug i et skrift utgitt av Kommunalforlaget A/S (1986): «Betaling for veg, vann og kloakk. Refusjon, avgift eller avtale?»

sin praksis på enkelte områder. Men for øvrig kan jeg bare beklage at man ennå ikke gjennom en generell lovbestemmelse kan si farvel til underrettningsformer som søker sine tradisjoner tilbake i en fjern fortid.

Et annet eksempel er referert i årsmeldingen for 1985 s. 132-137. Saken gjaldt minstelott fra Garantikassen for fiskere og avdekket blant annet et behov for forbedring av det søknadsskjema som i dag benyttes; det såkalte oppgjørsskjema C utarbeidet av Skattedirektoratet til bruk for skatteetaten. I brev 12. juni 1985 til Fiskeridepartementet spurte jeg om det kunne være aktuelt å utforme en egen søknadsblankett for minstelottssaker. Garantikassen og departementet sa seg for så vidt enig i at dette kunne være ønskelig, men blant annet fordi man helst ikke ville belaste fiskerne med utfylling av flere skjemaer, ble det i første omgang tatt sikte på å revidere oppgjørsskjema C i samarbeid med skatteetaten. Dette arbeidet har imidlertid trukket ut ettersom spørsmålet om innføring av regnskapsplikt for fiskere ennå står uavklart. Revidert skjema kan nå visstnok ikke ventes før 1. januar 1988.

Det tredje eksempel er hentet fra opp-

drettsnæringen for fisk. I 1984 tok jeg opp med Fiskeridirektoratet og Fiskeridepartementet visse prinsipielle sider ved det behandlingsopplegg som den gang ble fulgt av fiskerimyndighetene i oppdrettssaker (årsmeldingen for 1984 s. 104). Med utgangspunkt i forvaltningslovens § 11 a fant jeg å måtte kritisere direktoratets manglende reaksjon på henvendelser fra klagere. Jeg fant også grunn til å peke på at et behandlingsopplegg som innebar så vel positiv som negativ utsiling av saker fremfor «behandling etter tur», er usedvanlig og synes vanskelig å forene med prinsippet i forvaltningslovens § 11 a. På denne bakgrunn uttalte jeg at ordningen burde søkes forankret i formell forskrift.

Til tross for at det siden den gang er vedtatt så vel ny oppdrettslov som nye forskrifter, har jeg inntrykk av at fiskerimyndighetene i det vesentlige følger det samme behandlingsopplegg som tidligere uten at man har sørget for å skaffe seg formell hjemmel for dette. Jeg har forfulgt spørsmålet gjennom en ny henvendelse til Fiskeridepartementet høsten 1986, og jeg regner med å komme nærmere tilbake til saken i neste årsmelding.

III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger.

Meldingen for 1984

Nr. 20 (s. 50-53)

Besøksrutiner i kretsfengsel

I rundskriv Fst. 12/86 datert 16. juni 1986 endret Fengselsstyret fengselsreglementets §§ 64.1 og 64.4. I førstnevnte bestemmelse presiseres at besøk kan nektes når det er grunn til å tro at kontrolltiltak ikke vil være tilstrekkelig til å forhindre ureglementert atferd. Videre ble samtlige regler om besøkskontroll samlet i § 64.4 første, tredje og femte (siste) ledd. Disse bestemmelser lyder nå:

«Det skal aldri iverksettes kontrolltiltak som er mer omfattende enn det som er nødvendig for å forhindre ureglementert atferd i forbindelse med besøket.

Når det anses nødvendig for å forhindre ureglementert atferd, kan en tjenestemann føre tilsyn med besøket uten å overhøre samtalen. I tilfelle hvor det anses særlig påkrevet, kan tjenestemannen også overhøre samtalen. Under besøk som skal overhøres kan samtalen ikke føres på fremmed språk med mindre det er gitt samtykke til det.

Når det er særlig grunn til å tro at det finner sted omfattende bruk av narkotika i fengslet, kan Fengselsstyret - uavhengig av bestemmelsen i tredje ledd første punktum - gi samtykke til for en tid å føre rutinemessig tilsyn med besøk uten å overhøre samtalen.»

Nr. 43 (s. 88-91) jfr. tilleggsopplysninger i meldingen for 1985 (s. 24)

Hytterrenovasjon i fjellområde - avgiftsfritak på grunn av ulaglig beliggenhet

Ved lagmannsrettens dom 1. april 1986 ble kommunen frifunnet. Lagmannsretten bemerket blant annet:

«Ved lov av 19. juni 1970 nr. 72 ble loven endret bl.a. for å styrke lovgrunnlaget for kommunenes arbeid med en bedre hytterrenovasjon. I Ot.prp. nr. 78 (1969-70) s. 3 behandles problemet med renovasjon i hyttebyer i fjellet vinterstid. Om dette sies bl.a.: «Til flertallet av disse holdes imidlertid nå veiene åpne hele året. Hvis dette ikke er tilfellet blir i dag proviant bragt frem vinterstid med snowmobiler, snøscootere og liknende, og disse må da kunne leies også til å bringe sekkene med avfall og søppel tilbake til et

sted hvor renovasjonsvesenet kan hente det med biler etter at de i alminnelighet kortvarige hytteopphold om vinteren er over.» Med den fritakelsesbestemmelse som ble innført i punkt 4 i kommunens vedtak, kan lagmannsretten ikke se at kommunen gjennom innføring av ordningen gikk utenfor rammen eller lenger enn lovgrunnlaget tilsa.

Etter lagmannsrettens oppfatning kan skjønnsresultatet ikke sies å være i strid med lovgrunnlaget eller kommunestyrevedtaket. Det kan ikke sies å være vilkårlig. Det er heller ikke så urimelig at det av den grunn må bli å kjenne ugyldig. Ved vurderingen av fritaksøknaden må det være forsvarlig av kommunen å legge stor vekt på at A har bilvei til container sommerstid, og dermed lett kan innrette seg slik at alt sommeravfall og den aller vesentligste delen av vinteravfallet kan tømmes i kommunal container som A kjører forbi. Derfor kan A heller ikke høres med at renovasjonsordningen for hennes vedkommende - spesielt begrensningene vinterstid tatt i betraktning - er en skjult skattelegging. Lagmannsretten tilføyer at med det beskjedne avgiftsnivå man her står overfor kan det rimeligvis ikke forlanges samme differensiering i takster og fritaksregler, som når man står overfor vesentlige mer tyngende byrder. For å få en rimelig ordning må kommunen kunne basere seg på enkle løsninger - også administrativt.

Anken har ført frem. Saken har imidlertid vært så tvilsom at det var fyldestgjørende grunn til å la den komme for retten. Saksomkostninger blir derfor ikke tilkjent, verken for herredsretten eller lagmannsretten, jfr. tvml. § 180 annet ledd, jfr. tvml. § 172 annet ledd.»

Klageren påanket ikke lagmannsrettens dom.

Nr. 55 (s. 112-114)

Flytting av virksomhet til nye lokaler - melding til Arbeidstilsynet, Arbeidsmiljølovens § 19

Kommunal- og arbeidsdepartementet endret 13. oktober 1986 forskriftene til arbeidsmiljølovens § 19, idet § 1 nr. 1 fikk et nytt - annet - ledd med denne ordlyd:

«Når en virksomhet flytter inn i leide lokaler eller overtar bruken av produksjonsutstyr m.v., skal dette normalt anses som en vesentlig endring av arbeidsmiljøet.»

Meldingen for 1985

Nr. 8 (s. 38-40)

Rett til spesialundervisning for funksjonshemmet voksen

Ombudsmannens uttalelse (datert 25. november 1985) ledet til at A's advokat rettet ny henvendelse til Kirke- og undervisningsdepartementet for å få avklart nærmere hvilke vurderinger som lå til grunn for departementets standpunkt. Departementet svarte ham blant annet:

«Som klageinstans har ikke departementet foretatt noen faglig undersøkelse og vurdering av hvilken nytte A kan ha av gruppeundervisningen, og heller ikke drøftet dette med utenforstående faginstanser, vedkommende skole eller A selv; hans pårørende eller advokat, jf. Deres fire spørsmål i brev av 9. desember. Departementets utgangspunkt har vært at A allerede har fått undervisning i lese- og skrivetrening i flere år, at han derfor, sammenliknet med andre, allerede har fått et bra tilbud og at han har fått tilbud om fortsatt undervisning som er likeverdig med det andre i tilsvarende situasjon får.»

Advokaten kom deretter tilbake i nytt brev til ombudsmannen. Han mente at så lenge A's behov ikke var vurdert nærmere av departementet, kunne departementet heller ikke uttale seg om hvorvidt lovens krav til likeverdighet mellom berettigede var oppfylt. Advokaten viste til at kommunen aldri hadde bestridt A's påstand om at han ikke ville ha nytte av gruppeundervisningen, og videre til de sakkyndiges vurderinger som ikke var imøtegått. A hadde aldri hevdet at han har rettskrav på et ideelt tilbud - bare at han har rettskrav på et tilbud som han kan ha utbytte av. Advokaten fremholdt at det var rettslig uholdbart når departementets avslag på klagen - i likhet med kommunens avslag på søknaden - utelukkende var begrunnet i manglende budsjettmessig dekning for de fremsatte krav.

Etter henvendelse fra ombudsmannen uttalte departementet:

«Etter loven er det kommunen som har ansvar for å gi spesialundervisning for voksne på grunnskolens område. Det er kommunens ansvar at en person får det opplæringstilbud vedkommende har krav på, og foreta den faglig-pedagogiske vurderingen av en søkers individuelle behov. Departementet har ingen mulighet for å foreta en slik vurdering av én person isolert i forhold til alle andre søkeres behov.

Departementets oppgave som klageinstans blir å vurdere om behandlingen av saken i kommunen har oppfylt de generelle krav en kan stille til behandlingen av slike saker, bl.a. når det gjelder sakens faglige sider. Dette mener vi kommunen i denne saken har gjort.»

Til dette fremholdt jeg:

«Det er noe uklart hvordan departementet mener å kunne si at kommunen har oppfylt kravene til «sakens faglige sider», når departementet ikke selv har gått inn på noen konkret, faglig vurdering. Uttrykksmåten synes for øvrig å indikere at departementets overprøvelse har vært begrenset til en vurdering av hvorvidt kommunens vedtak kunne oppheves pga. saksbehandlingsfeil. Slik jeg ser det, gjenstår en overprøvelse av selve realiteten.

Det vises i denne forbindelse til lov om voksenopplæring av 28. mai 1976 nr. 35 § 12, som fastslår at det er klageadgang til departementet over enkeltevedtak som er truffet i medhold av loven. Noen særlige begrensninger i klageinstansens kompetanse er så vidt skjønnes ikke innført. Det må bety at de alminnelige bestemmelser i forvaltningslovens § 34 får anvendelse.

Motivene til lov om voksenopplæring forutsetter så vidt jeg kan se ingen «reservasjonsrett». Jeg viser i den forbindelse til Ot.prp. nr. 7 (1975-76) s. 93 der det gis uttrykk for at departementet vil «gjøre bruk av voksenopplæringsrådet, Norsk voksenpedagogisk institutt og andre organer som rådgivere».

Etter voksenopplæringslovens § 5 annet ledd skal selve grunnlaget for spesialundervisning vurderes av sakkyndige. Dette er ikke uttrykkelig videreført til en vurdering av hvorvidt den tilbudte opplæring er likeverdig. For så vidt er situasjonen den samme som etter grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 8; også her er det selve seleksjonen som skal være basert på «ei sakkundig vurdering» uten at det direkte er sagt at den egnede undervisningsform skal vurderes av sakkyndige. Gulating lagmannsrett har som kjent avsagt dom 8. april 1986 i en sak om retten til spesialundervisning etter grunnskoleloven (kopi ble oversendt herfra 30. april 1986 til orientering). Dommen er ikke rettskraftig¹⁾. Jeg viser imidlertid til at retten her har tolket loven slik at også undervisningsformen skal vurderes av de sakkyndige, jfr. utskriften s. 14. Forståelsen av hva som skal anses som likeverdig undervisning er i dommen ansett som et rettsspørsmål.

Jeg vil under henvisning til dette be departementet overveie hvorvidt det er grunnlag til å ta A's sak opp til ny vurdering, og da med nødvendig faglig assistanse.»

Departementet fastholdt imidlertid sitt standpunkt og kunne ikke se at det skulle være grunn til å ta opp A's sak til ny vurdering. Jeg uttalte 21. august 1986:

«Slik jeg ser det, kan departementet ikke sies å ha foretatt noen reell og fullstendig overprøving av kommunens vedtak, jfr. forvaltningslovens kap. VI. Ved å avstå fra å foreta en sakkyndig vurdering av den nytte A måtte ha av den tilbudte undervisningsform,

¹⁾ Ved Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse 2. september 1986 er anke til Høyesterett nektet fremmet. Lagmannsrettens dom er således nå rettskraftig.

har departementet etter mitt syn på urettmessig måte begrenset sin kompetanse som klageinstans, jfr. mitt brev 2. juni 1986, hvor jeg viste til Ot.prp. nr. 7 (1975-76). Departementets henvisning til at ansvaret for den faglig/pedagogiske vurdering ligger hos kommunen, kan ikke godtas fordi departementet som klageinstans ville hatt en mulighet for å søke nødvendig sakkyndig bistand, slik det også er forutsatt i lovmotivene.

Dersom departementet mener det er nødvendig med begrenset kompetanse i klageomgangen, må en slik ordning regelfestes, jfr. forvaltningslovens § 23 tredje ledd.»

Etter dette ba departementet kommunen om å gi en faglig begrunnelse for sitt vedtak i denne saken. Departementet bemerket i den forbindelse:

«Begrunnelsen må inneholde en vurdering av den nytte A kan ha av gruppeundervisningstilbudet. En begrunnelse ut fra rent økonomiske vurderinger vil ikke være tilstrekkelig.»

Nr. 13 (s. 50-51)

Rentefritak for utdanningslån under soning

Lånkassens styre fremmet senere forslag overfor Kultur- og vitenskapsdepartementet om endring i forskriftene. Forslaget ble stadfestet av departementet 3. februar 1986.

Forskriftenes kap. VI pkt. 5.3 lyder etter dette:

«Opphold i fengsel eller sikringsanstalt gir ikke grunnlag for rentefritak.»

Nr. 19 (s. 59-61)

Tvangsbehandling av pasient utenfor psykiatrisk institusjon

Sosialdepartementet sa seg i brev 24. januar 1986 enig i den lovfortolkning som ombudsmannen ga uttrykk for i sitt brev 16. desember 1985. Departementet bemerket:

«--- Lov om psykisk helsevern § 13 første ledd sammenholdt med § 1 pkt. 2 må forstås slik at pasient kan bo hjemme og samtidig være under tvungen ettervern på poliklinikk. Det kan være hjemmel for tvangsmedisinering av disse pasienter i medhold av reglene i forskrift om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern av 21. september 1984 dersom forskriftens alminnelige vilkår er oppfylt.»

Nr. 31 (s. 81)

Innreisetilattelse for familie til vietnamesiske barn

Den 5. mars 1986 meddelte Justisdepartementet at man i brev til Kommunal- og ar-

beidsdepartementets innvandrersesjon og Statens flyktningsekretariat hadde informert om de nye retningslinjer.

Nr. 35 (s. 86-88)

Hamar kretsfengsel - arbeidstilbud og toalettforholdene på flermannsrom

Justisdepartementet kom tilbake til saken 10. mars 1986:

«Sysselsettingstilbudene

Som det fremgår av direktørens redegjørelse har fengslets ledelse tatt kontakt med skolemyndighetene med sikte på utvidelse av undervisningstilbudene for de innsatte. Fylkesskolesjefen stiller seg i følge foreliggende opplysninger i utgangspunktet positiv både til utvidelse av antallet undervisningstimer og til departementets forslag om etablering av botreningskurs i fengslet.

Selv om det stedlige arbeidstilsyn ikke har funnet å kunne godta økning av antall arbeidsplasser i verkstedbygget, ser det derfor ut til å være gode muligheter for å utvide det totale sysselsettingstilbud i fengslet slik at samtlige innsatte kan gis et fullverdig tilbud.

De sanitære forhold

Det fremgår av direktørens redegjørelse at pålegget om avskjerming av toalettene på tomannsceller nå er utført.

Også spørsmålet om permanent utbedring av de sanitære forhold (innlagt vann og toalett på alle celler) er vurdert og foreløpig kostnadsberegnet til kr. 181 000. Dette bevilgningsbehovet vil måtte vurderes på vanlig måte i forbindelse med neste års statsbudsjett. Departementet vil derfor komme nærmere tilbake til dette.»

Nr. 40 (s. 94-95)

Sakskostnader - frist for fremsetting av krav

Miljøverndepartementet vedtok 3. mars 1986 å tilkjenne A erstatning, og uttalte i den anledning:

«Ombudsmannen ber Miljøverndepartementet vurdere kravet om dekning av sakskomkostninger ut fra vanlige erstatningsrettslige regler. For at departementet skal være erstatningsrettslig ansvarlig, må det konstateres at departementet har handlet uaktsomt.

Vi viser også til forvaltningslovens § 36, femte ledd. Der heter det at opplysning om retten til å kreve sakskomkostninger skal gis «med mindre det er usannsynlig at han har hatt *vesentlige* (vår utheving) sakskostnader...»

Departementet vil bemerke at vi i denne saken ikke fant det sannsynlig at klager var påført vesentlige sakskomkostninger. Sakskomkostningene er oppgitt å være kroner 600. Da det kan være tvil om dette beløpet oppfyller kravet til vesentlige sakskomkostninger i en sak som denne, og da det kan være tvil om departementet av den grunn utviste uaktsomhet ved ikke å gi opplysninger som fore-

skrevet i forskr. § 36, 5. ledd, finner departementet å kunne innvilge Dem dekning av de oppgitte saksomkostninger.

Nr. 50 (s. 110-112)

Tilbakevirkning av avgiftsforhøyelse - behovet for regelavklaring

Miljøverndepartementet opplyste 25. august 1986 at man foreløpig ikke så behov for å lov- og forskriftsregulere tilbakevirknings-spørsmålet. Departementet mente det måtte være tilstrekkelig å sende et *rundskriv* til fylkesmennene, og la ved et utkast til dette.

I brev tilbake 15. september 1986 kunne jeg bare ta departementets generelle standpunkt til etterretning. Samtidig foreslo jeg imidlertid en del endringer i utkastet til rundskriv, og avsluttet med følgende generelle merknad:

«Mitt generelle standpunkt er - som tidligere nevnt - at praksis ikke bør legges opp slik at kommunene fristes til å balansere på kanten av det som er akseptabelt innenfor rammen av Grunnlovens § 97.»

Miljøverndepartementet tok mine forslag til følge i det rundskriv som 19. november 1986 ble sendt til fylkesmennene:

«Tilbakevirkning av avgiftsforhøyelse - kommunale vann- og kloakkavgifter og renovasjonsavgifter

Stortingets ombudsmann for forvaltningen har henvendt seg til Miljøverndepartementet i sakens anledning. Med bakgrunn i flere klager spesielt når det gjelder renovasjonsavgift og vann- og kloakkavgifter, mener ombudsmannen at det i mange tilfeller er uheldig at avgiftsøkninger gjøres gjeldende for tiden før de forhøyede avgifter kan innkreves. Ombudsmannen anfører at den enkelte abonnent har et rimelig krav på å få vite snarest mulig hvilke faste utgifter han må regne med resten av året.

Blant annet på bakgrunn av de uttalelser Justisdepartementets Lovavdeling har gitt, anser departementet spørsmålet om adgangen til å gi vedtak om avgiftsforhøvelsene tilbakevirkende kraft, som avklart, jf. departementets brev til fylkesmennene av 18. desember 1981 og rundskriv T-18/83 side 57. Innkreving etter nye satser for årsavgift kan ikke foretas før fylkesmannen har godkjent avgiftsvedtaket og vedtaket er kunngjort i samsvar med § 38 i forvaltningsloven. Men de nye satsene kan gjøres gjeldende for hele det året som fylkesmannens godkjenning foreligger i.

Tilknytningsavgiften kan imidlertid ikke innkreves etter nye avgiftssatser hvis tilknytningen er foretatt før fylkesmannens godkjenning foreligger og vedtaket er kunngjort som nevnt ovenfor.

Selv om det rettslig sett er adgang til å kreve inn forhøyede årsavgifter for hele året godkjenningen foreligger i, vil imidlertid departementet anbefale at dette ikke strekkes for langt dersom godkjenningen/kunngjør-

ingen skjer sent på året og det gjelder f.eks. avgiftsjusteringer for allerede betalte terminer.

Det normale er at det kommunale vedtak om avgifter skjer i forbindelse med kommunestyrets behandling av budsjettet for det kommende år. Dette skjer vanligvis i november/desember. Departementet ser det som viktig at avgiftsforskriftene så snart som mulig etter kommunestyrets vedtak oversendes fylkesmannen til godkjenning og kunngjøres umiddelbart deretter. Normalt bør da de formelle sider ved avgiftsforhøvelsene være avsluttet tidlig på våren.

Fylkesmannen bes orientere kommunene i fylket om de synspunkter som er nevnt ovenfor, dersom da ikke praksis klart følger det nevnte mønster.»

Nr. 51 (s. 112-115)

Økt strømpris - midlene avsatt til spesielt kommunalt utbyggingsformål

Kommunestyret opphevet 19. juni 1986 det påklagede vedtak, men vedtok samtidig at energiavgiften på strøm etter husholdningstariffene H4 og H5 skulle være 13 øre pr. kWh for 1985. Det ble videre vedtatt å sløyfe den direkte overføringen fra elverkets særbudsjett til konto for eldreomsorg på kommunens budsjett. Kommunestyret besluttet imidlertid samtidig å øke overføringen i 1985 fra elverket til kommunen med kr. 1 200 000. Denne overføringen gjaldt vederlag for fordelingsnett, som kommunen etter det opplyste overlot til elverket fra 1. januar 1971. Kommunestyret godkjente også en avtale om vederlag for fordelingsnettet, som bygger på taksering av nettets verdi.

Jeg oppfattet kommunestyrets vedtak slik at det ikke lenger var aktuelt å anvende midlene innkommet over husholdningstariffen til eldreomsorg eller andre spesifiserte formål. - I avsluttende brev til klageren uttalte jeg at jeg isolert sett ikke hadde hatt noen innvending mot selve økningen på 2 øre pr. kWh, og viste til at strømførhøyelsen ble formelt vedtatt og gjort kjent for abonnentene i slutten av 1984. Kommunestyrets vedtak av 19. juni 1986 kom etter min mening ikke i strid med prinsippet om ulovlig tilbakevirkning, og saken ga ikke grunnlag for noe mer fra min side.

Nr. 53 (s. 116-118)

Tildeling av trygdeleiligheter - uklar regelsituasjon

Sosialdirektøren i Oslo meddelte i brev 15. juli 1986:

«Sosialdirektøren vil opplyse at Kontoret for eldreomsorg har utarbeidet forslag til nye retningslinjer. Forslaget skal behandles av byrådet, Helse- og sosialkomiteen. Det er noe usikkert om selve saken skal endelig avgjøres av formannskapet eller bystyret.»

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

1.

Tilsetning - sterk kjønnspreferering (Sak 1511/85)

Ved tilsetning av pedagogisk konsulent i vikarstilling ved skolestyrekontor ble kvinnelig søker foretrukket på tross av klart svakere formelle kvalifikasjoner enn mannlig søker. Spesielle opplysninger om søkerens personlige skikkethet for stillingen forelå ikke. - Ombudsmannen tok ikke standpunkt til om likestillingsloven av 9. juni 1978 nr. 45 § 3 tredje ledd, jfr. § 4 annet ledd hjemler sterk kjønnspreferering. Derimot ble det uttalt at pkt. 2.2 i Hovedoverenskomstens fellesbestemmelser bare åpner for moderat preferering, dvs. når søkerne står kvalifikasjonsmessig likt. Tilsetningsvedtaket fremsto derfor som forbigående av best kvalifisert søker på sviktende rettslig grunnlag.

Vikariatet som pedagogisk konsulent ble lyst ledig i september 1985. I utlysingsteksten het det blant annet:

«Søkere til vikariatet må ha pedagogisk utdanning og erfaring fra arbeid i grunnskolen. Administrativ erfaring er ønskelig.»

Det meldte seg 4 søkere, deriblant klageren A og den kvinnelige søker B, som ble tilsatt. Av søkerlisten fremgikk at A hadde følgende utdanning og praksis:

«Lærereksamen
Norsk gr.fag
1-årig tysk utd.
Ped.seminar.
1 år i komb.folke/framh.sk.
5 år i folkeskolen
3 år i framh.skolen
2 år i realskolen
8 år i ungdomsskolen
4 år undervisn.insp.
Rektor fra 79.»

Om tilsatte ga søkerlisten slike opplysninger:

«Lærereksamen
1/2-års spes.ped.
Tar neste 1/2-årsenhet 85/86
75/79 --- komm.
79/85 --- komm.
--- s.skole.»

Skolesjefen fremmet ikke innstilling overfor skolestyrets innstillingsnemnd, noe som ble kritisert av ombudsmannen i den avsluttende uttalelse. Representantene for lærerorganisasjonene, som ble innkalt til nemndas møte, la frem forslag om å tilsette A i stillingen med B som nr. 3. Forslaget fikk imidlertid ikke gjennomslag, og en enstemmig nemnd innstilte A som nr. 2 og B som nr. 3.

I skolestyrets møte fikk A og B 6 stemmer hver etter omvalg. Ved loddtrekning i samsvar med grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 28 nr. 8, jfr. nr. 1, ble B tilsatt. Skoledirektøren tok vedtaket til etterretning.

A klaget deretter tilsettingen inn for ombudsmannen idet han anså seg forbigått på usaklig grunnlag. Han anførte blant annet at han hadde lengre ansiennitet og administrativ praksis enn tilsatte.

Etter å ha innhentet saksdokumentene, skrev jeg 17. januar 1986 til skolestyrekontoret:

«Dokumentene i saken er gjennomgått. Av disse fremgår det blant annet at klageren har adjunktkompetanse fra 1. juli 1967, 25 års ansiennitet og praksis som rektor siden 1979. Den tilsatte har på sin side kompetanse som lærer og 10 års ansiennitet. Klageren synes m.a.o. å stå klart sterkere mht. formelle kvalifikasjoner.

Av skolestyrets 12 møtende medlemmer stemte 6 for klageren og 6 for tilsatte. Sistnevnte ble tilsatt etter loddtrekning. Da det verken av utskriften av møteboken eller andre dokumenter fremgår hvilke motiver de to grupperinger hadde for sin stemmegivning, må jeg be om at saken forelegges skolestyret med henblikk på en klargjøring av dette. Spesielt bes opplyst hva som var avgjørende for de representanter som stemte for tilsatte.»

Skolestyrets behandling 6. februar 1986 av forespørselen ga ingen direkte klargjøring av begrunnelsen for tilsettingen av B. I tillegg til visse protokolltilførsler, fremgår det imidlertid at skolestyret tok til etterretning følgende skriftlige redegjørelse fra ett av skolestyremedlemmene:

«Da undertegnede satte fram forslag om at B skulle tilsettes, ønsker jeg å opplyse følgende om mine motiver for forslaget:

Jeg er leder for likestillingsutvalget i kommunen og av den grunn særlig opptatt av likestillingsspørsmål. Av materiell som er motatt fra Likestillingsrådet det siste året, framgår det at vi har svært få kvinner i ledende stillinger - også i yrker hvor hovedvekten av arbeidstakerne er kvinner. Dette er tilfelle også innen skoleverket i vår kommune.

Ved behandling av nærværende tilsetningssak, fant jeg det positivt at vi denne gangen hadde en kvinne blant søkerne. Etter min vurdering var den kvinnelige søkeren kvalifisert for å fylle stillingen som var utlyst som et vikariat.

Mitt forslag på tilsetning av B ble derfor framsatt som et ledd i aktivt likestillingsarbeid. Jeg var også av den mening at vikariatet kunne gi en kvinne den trening og nødvendige administrative kompetanse som kreves for å bli tilsatt i høyere stillinger - og valgte derfor å se bort fra ansiennitetsprinsippet.

Forslaget ble reist også i innstillingsnemnda, men det fikk ikke tilslutning. Jeg ga da beskjed om at jeg ønsket å stå fritt til å reise forslaget på nytt i skolestyret.

Det vises forøvrig til Lov om Likestilling mellom kjønnene av 1978 med endringer senest 25. mars 1983, § 1 og § 3, 2. ledd - samt til brev av 22. august 1985 fra Likestillingsrådet vedr. Handlingsplan for likestilling (Norske Kommuners Sentralforbunds A-rundskriv nr. 8/1985).»

I avsluttende uttalelse 4. september 1986 ga jeg uttrykk for mitt syn på saken:

«Med mindre noe annet klart fremgår av lov, forskrift eller avtale, vil siktemålet i en tilsetningssak være å finne frem til den av søkerne som etter en helhetsvurdering må anses best kvalifisert for stillingen. Som hovedregel gjelder med andre ord et kvalifikasjonsprinsipp ved tilsetning i offentlige stillinger. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskrav som eventuelt måtte være fastsatt i utlysingen. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet.

Begge søkere fylte utlysningstekstens krav om pedagogisk utdanning og erfaring fra arbeid i grunnskolen. Så vidt skjønnes var det imidlertid bare klager som oppfylte ønskemålet om administrativ erfaring.

Av utdanning hadde for øvrig begge søkere lærereksamen. Klager hadde i tillegg norsk grunnfag, ettårig tysk-utdanning, pedagogisk seminar og diverse kurs. Tilsatte hadde på sin side halvårsenhet i spesialpedagogikk. Når det gjelder praksis, hadde klager 25 års tjenesteansiennitet, herunder 10 år som undervisningsinspektør og rektor, mens tilsatte hadde 10 års ansiennitet som lærer. Klager lå således klart best an ut fra formelle kvalifikasjoner, jfr. utsagnet i mitt brev 17. januar 1986 som ikke er kommentert av skolestyret. Spesielle opplysninger om søkerens personlige egenskaper er ikke fremlagt.

På bakgrunn av at 6 av skolestyrets 12 medlemmer like fullt gikk inn for tilsatte, ba jeg i brevet av 17. januar 1986 om klargjøring av stemmegivningen. Skolestyrets svar ga som nevnt ingen direkte oppklaring med hensyn til hvilke motiver de to grupperingene hadde for sitt standpunkt. Skolestyrets taushet på dette punkt har vanskeliggjort arbeidet med saken, og ombudsmannen har vurdert å forelegge saken på ny. Av flere grunner, blant annet at klagen gjelder et vikariat, har jeg likevel funnet å kunne avslutte saken nå. I mangel av andre konkrete holdepunkter må jeg da ta utgangspunkt i redegjørelsen av 6. februar 1986 fra skolestyremedlemmet som også er leder av likestillingsutvalget i kommunen. Det sentrale i denne redegjørelsen er at B ble tilsatt fordi hun er kvalifisert og fordi hun er kvinne. Legges denne motivering til grunn, kan konstateres at den gruppering som gikk inn for tilsatte ikke foretok noen sammenlignende kvalifikasjonsvurdering, men foretrakk henne på grunn av hennes kjønn. Dette går for så vidt klart frem av nevnte redegjørelse idet det uttales at forslagsstilleren valgte å se bort fra «ansiennitetsprinsippet». Man står med andre ord overfor et tilfelle som kan betegnes som markert kjønnskvoltering, eller rettere - sterk kjønnspreferering. Var det adgang til å avgjøre saken på et slikt grunnlag?

Likestillingsloven av 9. juni 1978 nr. 45 § 3 lyder:

«Forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt.

Med forskjellsbehandling menes handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellig kjønn. Som forskjellsbehandling regnes videre en handling som faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelig måte stilles dårligere enn det annet.

Ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene er ikke i strid med første ledd. Det samme gjelder kvinners særlige rettigheter ut fra den eksisterende ulike situasjon mellom kvinner og menn.»

Hvorvidt siste ledd hjemler sterk kjønnspreferering i en tilsetningssak (jfr. lovens § 4 annet ledd), finner jeg ikke grunn til å gå inn på slik forholdet ligger an. Adgangen til preferering må nemlig ses i sammenheng med det regelverk som for øvrig trekker opp rammen for behandling av tilsetningssaker.

I nærværende sak vil Hovedoverenskomstens bestemmelser om kjønnspreferering komme til anvendelse. I protokolltilførsel til fellesbestemmelsen pkt. 2.2 for perioden 1984-86 heter det:

«Når søkere av begge kjønn står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes kvinnelig søker når dette kjønn er underrepresentert.» (- Understrekingen er gjort her.)

Jeg påpeker for øvrig i denne sammenheng at heller ikke «Handlingsplan for likestilling» utgitt av Norske Kommuners Sentralforbund, jfr. redegjørelsen av 6. februar 1986, gir anvisning på sterk kjønnsprioritering.

Protokolltilførselen er en del av tariffavtalen og begrenser kommunens mulighet til å anvende sterk kjønnspreferering. At en avtale på denne måte griper inn i kvoteringsmulighetene kan ikke antas å være i strid med likestillingsloven. I Likestillingsombudets årsmelding 1982 s. 20 uttales f.eks.:

«Likestillingslovens § 1, 2. ledd sier at offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Man kan imidlertid ikke av dette utlede at et offentlig organ har plikt til å benytte «radikale» kjønnskvoteeringsordninger. Det vil derfor i utgangspunktet ikke være i strid med likestillingsloven å inngå avtaler som innskrenker de muligheter som loven gir på dette felt.»

Etter dette må min konklusjon bli at skolestyret var bundet av Hovedoverenskomstens protokolltilførsel om kjønnspreferering. Forutsetningen for å tilsette B måtte da være at hennes kvalifikasjoner ble vurdert som like gode som klagers. Slik saken foreligger opplyst for ombudsmannen var dette ikke tilfelle. Tilsetningsvedtaket fremstår derfor som en forbigåelse av den best kvalifiserte søker på sviktende rettslig grunnlag. Forholdet må kritiseres.»

2.

Tilsetting - betydningen av praksis oppnådd ved arbeidsmarkedstiltak (Sak 59E/85)

To klager om mulig forbigåelse i tilsetnings-sak avslørte en viss usikkerhet hos de respektive tilsetningsmyndigheter om betydningen av praksis ervervet ved sysselsetting gjennom arbeidsmarkedstiltak. Spørsmålet ble tatt opp med Kommunal- og arbeidsdepartementet, som mente slik praksis bør ha betydning i den åpne kvalifikasjonsvurderingen. Departementet ønsket imidlertid ikke å ta standpunkt til hvorvidt slik praksis gir konkurranseansiennitet, og viste til at dette først og fremst er et spørsmål som må avgjøres av organisasjonene i arbeidslivet.

Når arbeidssøker skaffes arbeidsplass opprettet med statstilskott, settes det opp en arbeidsavtale på et standardisert skjema som skal være utarbeidet av Arbeidsformidlingen (blankett nr. HA-1732). Den ferdigtrykte tekst inneholder en bestemmelse som lyder:

«--- Arbeidstakeren opparbeider heller ikke ansiennitet gjennom dette arbeidsfor-

hold i relasjon til ordinær ansettelse hos vedkommende arbeidsgiver. ---»

I den første saken (57/85) fremgikk det at søkeren hadde vært utplassert i arbeid i en periode på til sammen 16 måneder, og at tilsetningsmyndigheten la til grunn at vedkommende ikke hadde opparbeidet konkurranseansiennitet i denne tiden. I den andre saken (653/85) var søkerens arbeidsmarkedspraksis utelatt i den utvidede søkerlisten.

Forholdet fikk ikke direkte betydning i noen av sakene, men jeg fant grunn til å ta spørsmålet opp med Kommunal- og arbeidsdepartementet på generelt grunnlag:

«Jeg er spesielt opptatt av hvilken betydning det skal tillegges ved kvalifikasjonsvurderingen i en tilsettingssak at praksis er ervervet gjennom arbeidsmarkedstiltak. Som kjent er tidligere arbeidserfaring vanligvis et sentralt moment i en slik vurdering. I noen tilfelle, spesielt når søkerne antas å stå likt («under ellers like vilkår»), vil lengden av tidligere tjeneste - fortrinnsvis i vedkommende etat - være helt avgjørende. Et praktisk eksempel på dette på kommunesektoren finnes i § 2 pkt. 2.2 i Hovedoverenskomstens fellesbestemmelser. Lignende tilfelle forekommer imidlertid også på statssektoren, f.eks. fastsatt i utlysingen eller i tilsetningsreglement.

Kan det være grunn til å skille mellom disse tilfelle slik at praksis gjennom arbeidsmarkedstiltak trekkes inn i det jeg vil betegne som den åpne kvalifikasjonsvurdering, mens den holdes utenfor dersom ansiennitet skal være utslagsgivende? ---»

Departementet svarte 27. november 1985 slik:

«Arbeidsmarkedstiltakene har som formål å gi ledigmeldte personer yrkeserfaring og opplæring. Dette gjør at arbeidsledige styrker sine kvalifikasjoner. Yrkeserfaring gjennom arbeidsmarkedstiltak bør derfor trekkes inn i en kvalifikasjonsvurdering når ledige stillinger skal besettes og bør telle med ved fastsettelse av lønnsansiennitet.

Når deltakere i arbeidsmarkedstiltak ikke opparbeider ansiennitet i relasjon til ordinær ansettelse hos vedkommende arbeidsgiver dvs. konkurranseansiennitet skyldes det at dette er ekstraordinære stillinger som i vesentlig grad blir finansiert av sysselsettingsmidler og ikke over det ordinære lønnsbudsjett. Disse opprettede stillingene blir ikke som ordinære stillinger besatt på bakgrunn av kvalifikasjoner og alminnelig og åpen konkurranse. Arbeidsgiverne må ta inn ledigmeldte personer. Ut fra det ovenstående må det anses som naturlig at den enkelte arbeidsgiver setter som vilkår for å etablere en ekstraordinær arbeidsplass at de som blir tilsett, ikke opparbeider rettigheter til ordinær ansettelse.

Spørsmål om hva som gir ansiennitet i relasjon til ordinær ansettelse er imidlertid først og fremst et forhandlingsforhold mellom partene i arbeidslivet som Kommunalde-

partementet som nøytral instans ikke kan gripe inn i. Synspunkter på konkurranseansienheten antar vi derfor bør fremmes gjennom organisasjonene i arbeidslivet.»

Departementets standpunkt når det gjaldt kvalifikasjonsvurderingen og lønnsansienheten var i tråd med det jeg selv hadde lagt til grunn i de to klagesakene, slik at jeg bare kunne ta dette til etterretning. I avsluttende brev 21. januar 1986 til departementet uttalte jeg for øvrig:

«Departementet ønsker ikke å ta direkte standpunkt til hvorvidt praksis etter arbeidsmarkedstiltak skal kunne gi konkurranseansienheten, og viser til at dette først og fremst er et spørsmål som må avgjøres av organisasjonene i arbeidslivet. Departementet synes således ikke å ville bidra til nærmere avklaring av den siterte passus, inntatt i et skjema som - så vidt jeg forstår - er utarbeidet av en etat underlagt departementet.

Jeg stusser noe over departementets tilbakeholdenhet på dette punkt, som vel innebærer at departementet heller ikke vil treffe tiltak for å få endret eller nøytralisert teksten i skjemaet. Etter omstendighetene finner jeg likevel ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre med forholdet.»

3.

Fortrinnsrett ved tilsetning etter arbeidsmiljølovens § 67 (Sak 79/85)

Arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 § 67 gir arbeidstaker som er sagt opp på grunn av arbeidsmangel, fortrinnsrett til ny tilsetning «i samme virksomhet», med mindre det gjelder en stilling vedkommende ikke er skikket for. - Uttalt at hele kommunen måtte regnes som samme virksomhet i denne forbindelse, jfr. årsmelding 1982 s. 54. A, som tidligere var oppsagt fra stilling som landbruksvikar i kommunen, var fortrinnsberettiget til stilling som rengjøringsassistent ved syke- og trygdehjemmet i kommunen. Spørsmål om den tilsatte B likevel gikk foran i kraft av «fortrinnsrett» etter vernebestemmelsen i lovens § 58 nr. 7.

1. Spørsmålet om fortrinnsrett etter § 67.

A klaget til ombudsmannen over at hun var forbigått ved tilsetning av rengjøringsassistent ved et kommunalt syke- og trygdehjem:

«--- Fra styreren var jeg innstilt som nr. 1. Jeg har vært ansatt som landbruksvikar i kommunen fra 1.10.80 til 31.12.84. Jeg ble oppsagt fra denne stillingen på grunn av innskrenkninger. Jeg mener at jeg har fortrinnsrett til denne stillingen etter Arbeidsmiljølovens § 67. Styret var klar over denne paragrafen da de unnlot å ansette meg.»

Jeg forela klagen for syke- og trygdehjemmet:

«Hvis A er fortrinnsberettiget til stillingen etter § 67 i arbeidsmiljøloven av 4. februar

1977 nr. 4, vil det vel bety at hun hadde *rettskrav* på å bli tilsatt. Jeg må på denne bakgrunn be om at saken legges frem for sykehjemmets styre til uttalelse om hvordan spørsmålet om fortrinnsrett er vurdert. Det bes i den sammenheng opplyst om personalet ved sykehjemmet anses som kommunalt ansatte. ---»

Bestyreren for hjemmet svarte:

«Etter henvendelse til administrasjonen i kommunen og fylkeskommunen blir det opplyst at det til nå ikke er undertegnet avtale mellom kommunen og fylkeskommunen om de administrative forhold. Likevel er det klart at kommunen har driftsansvaret. Trygde- og sjukeheimen er en kombinert institusjon, én aldersavdeling som er et reint kommunalt anliggende, og én sjukeheimsavdeling som drives av kommunen med et fast årlig tilskudd pr. seng fra fylket.

Tilsettingsmyndigheten er tillagt styret for institusjonen. Det er felles betjening for begge avdelingene.

Styret ved institusjonen er slik sammensatt: 4 representanter valgt av kommunestyret, én representant fra de tilsatte, én fra pensjonærene og én oppnevnt av fylkeskommunen.»

Med sikte på spørsmålet om fortrinnsrett ble saken lagt frem for hjemmets styre. Styrets flertall uttalte:

«Sjuke- og trygdeheimen kan ikkje seiast å vere ein vanleg kommunal institusjon, og styret kan difor heller ikkje sjå at ein har ansvar overfor A etter arbeidsmiljølova § 67 for vedtak fatta i kommunestyret.»

Mindretallet - som mente at A burde vært tilsatt - ordla seg slik:

«Mindretallet vil for sin del uttale, at spørsmålet om fortrinnsrett for A etter § 67 i arbeidsmiljølova var drøfta i styret, utan at ein der såg seg i stand til på ståande fot å vurdere dette inngående. På bakgrunn av at A slutta i kommunal stilling den 31.12.84 etter oppseiing, grunna innskrenkningar, kom mindretallet til at slik fortrinnsrett måtte ligge føre.

Ein fann det ikkje opplagt at stillingane ved heimen er å sjå som reint kommunale, men mindretallet la her, ut ifrå tilhøvet til arbeidsmiljølova, vekt på at tilsetjingane er til lagt og skjer på det kommunale plan.»

Jeg avsluttet denne del av saken med brev av 19. juli 1985 til syke- og trygdehjemmet. Under henvisning til fortrinnsregelen i § 67 uttalte jeg:

«Hvis A har fortrinnsrett til stillingen etter denne bestemmelse, vil det - som tidligere påpekt - bety at hun har *rettskrav* på å bli tilsatt. Spørsmålet om eventuell kollisjon med fortrinnsrett for andre søkere, skal jeg komme tilbake til.

Et vilkår for å komme inn under bestemmelsene om fortrinnsrett i arbeidsmiljølovens § 67, er at vedkommende «er sagt opp på grunn av arbeidsmangel». - A opplyser i klagen til ombudsmannen at hun var tilsatt som

landbruksvikar i kommunen fra 1. oktober 1980 til 31. desember 1984. Etter hva jeg forstår, er dette en betegnelse på en ordinær kommunal stilling og ikke noe vikariat i formell forstand. Hun ble sagt opp fra stillingen på grunn av innskrenkninger. Jeg antar på denne bakgrunn at dette lovvilket er oppfylt.

Det er videre en betingelse for fortrinnsrett at det gjelder «samme virksomhet». Jeg vil anta at en kommune, i hvertfall som utgangspunkt, må regnes som samme virksomhet i denne forbindelse.

Flertallet i styret for sjuke- og trygdeheimen er så vidt jeg forstår ikke uenig i dette, men mener imidlertid at heimen ikke kan oppfattes som en vanlig kommunal institusjon og derfor ikke kan ha ansvar overfor A etter arbeidsmiljølovens § 67. Mindretallet i styret har - under tvil - lagt seg på dette motsatte standpunkt. Jeg er enig med mindretallet, og vil i den sammenheng peke på at av styrets 7 medlemmer er hele 4 valgt av kommunestyret og kun 1 av fylkeskommunen. Det er styret som har myndighet til å foreta tilsetninger og til å fatte vedtak for øvrig. Videre blir hjemmets budsjett vedtatt av kommunestyret. - Fylkeskommunen yter kun et driftstilskudd for sin del av driften og godkjenner stillingsplan og budsjett og fører tilsyn gjennom sin sykehjemsoverlege. Det er felles betjening for aldersavdelingen (som er et rent kommunalt anliggende) og sykehjemsavdelingen, og for stillingene gjelder vanlige kommunale tilsetningsvilkår (jfr. utlysningsteksten). Sjuke- og trygdeheimen og kommunen har også samme tilsetningsreglement.

Det siste vilkår for fortrinnsrett etter § 67 er at det gjelder en stilling som arbeidstakeren er skikket for. Den utlyste stilling gjaldt «assistent reinhold». Det ble fremholdt som en fordel med erfaring fra eldreomsorg. Styrets flertall hevder at stillingen i hovedsak gjelder stell og pass av eldre i tillegg til en del renhold. Etter mitt syn representerer dette en vridning i forhold til utlysningsteksten. Så lenge tilsetting skjedde i henhold til utlysingen, må utlysningsteksten her være avgjørende.

Med dette som utgangspunkt kan jeg vanskelig se det annerledes enn at A - uten hensyn til erfaring fra omsorgsarbeid spesielt - måtte regnes som «skikket» for stillingen i lovens forstand.

Min konklusjon blir etter dette at A hadde fortrinnsrett til den utlyste stilling. Hun hadde følgelig rettskrav på å bli tilsatt - med mindre også andre søkere var i samme situasjon.»

2. Forholdet til § 58 nr. 7

Det avsluttende forbehold i min uttalelse («med mindre også andre søkere var i samme situasjon») ga foranledning til en fortssettelse av saken. Styret ved hjemmet kom nemlig tilbake og hevdet at vedkommende som var tilsatt i stillingen (B), hadde hatt rett til stillingen etter lovens § 58 nr. 7, idet hun hadde arbeidet ved hjemmet i flere år uten fast ansettelse. På dette grunnlag fastholdt man vedtaket om å tilsette B fremfor klageren A. Styret ba ombudsmannen vurdere saken på nytt.

Jeg ga etter dette følgende tilleggsuttalelse i saken 7. januar 1986:

«Spørsmålet om B hadde rettskrav på fast tilsetting etter nevnte bestemmelse har ikke vært vurdert av ombudsmannen, og det blir dermed ikke tale om å vurdere dette «på nytt». I brev herfra 19. juli 1985 konkluderte jeg nettopp med at A hadde fortrinnsrett til den utlyste stillingen som assistent renhold etter arbeidsmiljølovens § 67 og at hun følgelig hadde rettskrav på å bli tilsatt - «med mindre også andre søkere var i samme situasjon». Jeg nøyer meg derfor med å ta styrets uttalelse til etterretning. Noen overprøving av dette standpunkt (som bygger på en vurdering av B's tilkynningsforhold til kommunen) finner jeg ikke å burde gå inn på. I prinsippet må det ellers være riktig - slik styret forutsetter - at en person med krav på fast tilsetting basert på § 58 nr. 7 i en konfliktsituasjon må gå foran en annen med fortrinnsrett etter § 67. Forholdet vil jo da være at vedkommende må anses allerede å ha en ordinær arbeidsavtale med vanlige krav til oppsigelsesfrister og oppsigelsesgrunner. Tilsetting av en annen kan med andre ord rettmessig bare skje med forbehold om at arbeidsforholdet til den nåværende stillingsinnehaver opphører.

Konfliktsituasjoner av denne karakter må anses som rene arbeidsuhell. Dersom arbeidsgiveren på forhånd er klar over at en arbeidstaker har krav på stillingen etter § 58 nr. 7, vil det ikke være berettiget å utlyse stillingen før dette arbeidsforhold er avviklet på lovlig måte. Ut fra det standpunkt styret nå har inntatt, burde med andre ord stillingen overhode ikke ha vært lyst ledig.»

4.

Lønstillegg til uorganisert arbeidstaker - usakleg forskjellsbehandling
(Sak 373/84)

Klage over at kommunen etter avslutta tariff-forhandlingar gjorde krav om at uorganisert arbeidstakar måtte sende individuell

søknad og først fekk regulert løna frå eit seinare tidspunkt enn dei organiserte. Ombodsmannen uttalte at kommunens praksis var i strid med forbodet mot usakleg forskjellsbehandling. Saka vart ordna ved etterbetaling.

Kommunestyret hadde i 1982 vedteke at uorganiserte lønstakarar ikkje automatisk skulle få lønstillegg eller goder som partane i arbeidslivet vart samde om ved dei vanlege tarifforhandlingane. Slike lønstakarar måtte søkje kommunen om lønstillegg, og det var fast praksis at lønstillegg då vart gitt med verknad frå første utbetaling etter at søknaden var godkjent.

Kontorassistent A, som ikkje var organisert, fekk ikkje etterbetalt lønsauken som var resultatet av tariffoppgjeret pr. 1. mai 1983. Etter å ha slutta i stillinga søkte ho om etterbetaling av lønstillegg i tida 1. mai - 31. august 1983, og gjorde merksam på at ho ved tilsetjinga ikkje vart orientert om at ho måtte søkje om å få slike lønstillegg. Administrasjonsutvalet avslo 23. februar 1984 (sak 29/84) kravet. Eg refererer frå merknadene i saksutgreinga.

«Grunngjevinga for vedtaket i kommunen er at ein ser det som urimeleg at dei uorganiserte som «gratispassasjerar» automatisk skal få dei lønstillegga og goder som partane i arbeidslivet har tinga om. ---

Det er nok rett som A hevdar at ho ikkje særskild vart gjort merksam på dette. På den andre sida har kommunen oppfylt sine forpliktelser ved at ho vart tilsett i samsvar med den hovudoverenskomst og med dei tariffar som var gjeldande på tilsetjingstidspunktet. Som uorganisert er ho ikkje part i tariffavtala og ho har difor ikkje automatisk rett til å få endre sine arbeidsvilkår i samsvar med resultatet av tingingane mellom partane i arbeidslivet.»

Etter klage frå A tok eg saka opp med administrasjonsutvalet, som heldt fast på sitt tidlegare vedtak. Eg skreiv difor tilbake til kommunen og gjorde merksam på at Kommunaldepartementet og Norske Kommuners Sentralforbund (B-rundskriv nr. 43/1984) hadde teke opp spørsmålet om utbetaling av ny løn til uorganiserte arbeidstakarar og om søknadsordningar. Kommunens standpunkt ville kome i strid med retningslinene her og med prinsippet om forbod mot usakleg forskjellsbehandling. På denne bakgrunn ønskte eg å få opplyst korleis administrasjonsutvalet no såg på saka. Dersom kommunen ville stå på tidlegare vedtak, bad eg om nærare grunngjeving for dette og om at saka vart lagt fram for kommunestyret.

Med 8 mot 1 røyst heldt administrasjonsutvalet igjen fast på tidlegare vedtak i saka. Mindretallet røysta for etterbetaling av lønstillegget. Seinare vedtok utvalet ikkje å sende saka til kommunestyret. Dette kunne eg ikkje akseptere og kravde at saka vart lagt fram for kommunestyret. Dette skjedde 23. mai 1985 då kommunestyret samrøystes samla seg om følgjande vedtak:

«Kommunestyret stadfester administrasjonsutvalet sitt vedtak i sak 29/84.

Tilsette i kommunen som ikkje er organiserte må sikrast informasjon om at lønsregulering i høve til tariffrevisjonen berre kan innvilgast etter særskild søknad.»

Vedtaket resulterte i slikt skriv 14. juni 1985 frå fylkesmannen til ordføraren:

«Kommunestyret sitt vedtak inneber at ein uorganisert arbeidstakar får regulert løna frå eit seinare tidspunkt enn dei organiserte. Eit slikt vedtak er i strid med det ulovfesta forvaltningsprinsippet om usakleg forskjellsbehandling, og klår forvaltningspraksis frå Kommunaldepartementet. Ein viser til rundskriv av 19.10.84 frå fylkesmannen til kommunane.

Det er fylkesmannen si plikt å føre legalitetskontroll med kommunestyrevedtaka, og å treffe dei avgjerder som vedtaka og legalitetskontrollen gjev grunn til. Fylkesmannen må difor kjenne kommunestyret sitt vedtak *ugyldig*, jfr. § 60 i kommunelova.

Formannskapet kan innan ein frist på 6 veker anke fylkesmannen si avgjerd inn for Kongen (Kommunaldepartementet). Ei slik anke må settast fram for fylkesmannen.

Ein finn grunn til å presisere at fylkesmannen med denne avgjerda berre har teke stode til det prinsipielle rettsspørsmålet om utbetaling av løn til uorganiserte etter ein tariffrevisjon. ---

Fylkesmannen vil vidare vise til at det prinsippspørsmålet som er omtala ovanfor, er handsama på generelt grunnlag av kommunestyret i sak 24/85 på bakgrunn av fylkesmannens rundskriv av 19.10.84. Sidan kommunestyret då gjorde vedtak om å sende saka attende til administrasjonsutvalet, var det ikkje grunnlag for merknader frå fylkesmannen si side til vedtaket i sak 24/85. Fylkesmannen føreset at kommunen for framtida legg opp til ein praksis som ikkje er rettsstridig.»

Fylkesmannens avgjerd om å kjenne kommunestyrets vedtak *ugyldig* vart ikkje påklaga til Kongen (Kommunaldepartementet), og det var såleis rettskraftig. Administrasjonsutvalet heldt likevel nok ein gong fast på dei tidlegare vedtak. Eg gjorde fylkesmannen merksam på dette, og han tok saka opp med kommunen utan at kommunestyret endra standpunkt. Fylkesmannen vende seg då til Kommunaldepartementet:

«Det ligg såleis føre ein situasjon der kommunestyret ved sitt siste vedtak ikkje har te-

ke omsyn til fylkesmannens avgjerd av 14.6.85. Kommunestyret har halde fast på eit tidlegare vedtak som ved avgjerd av fylkesmannen etter kommunelova § 60 er sett ut av kraft som ugyldig.

Sakshandsaminga i kommunen er, slik fylkesmannen ser det, kritikkverdig og beklageleg. Fylkesmannen vil med dette gjere Kommunaldepartementet kjent med saka, slik at departementet kan vurdere kva som eventuelt skal gjerast for å få saka vidare med sikte på eit lovleg vedtak i kommunen.»

Departementet skreiv deretter til kommunen:

«Vedtaket inneber at ein uorganisert arbeidstakar får regulert løna frå eit seinare tidspunkt enn dei organiserte. Kommunaldepartementet sitt standpunkt er at vi ikkje kan akseptere eit slikt vedtak fordi det strir mot ulovfesta forvaltningsrettslege normer om forbod mot usakleg forskjellsbehandling. Vi er derfor samd i fylkesmannen si avgjerd.

Kommunaldepartementet finn det sterkt kritikkverdig at kommunen på denne måten ignorerer ei avgjerd etter § 60 i kommunelova, og ber om at saka snarest blir teken opp att i kommunestyret.»

Eg fann grunn til å stø opp under dette i eit nytt brev til kommunen der eg sa:

«Kommunen sitt standpunkt har som konsekvens at ein uorganisert arbeidstakar får regulert løna frå eit seinare tidspunkt enn dei organiserte. Både fylkesmannen og Kommunaldepartementet har sagt klart i frå at dette strir mot ulovfesta forvaltningsrettslege normer om forbod mot usakleg forskjellsbehandling og derfor ikkje kan akseptrast. Eg er heilt samd med fylkesmannen og departementet, og går ut frå at kravet frå A nå vert godteke. ---»

Saka vart deretter behandla i kommunestyret og A fekk etterbetalt lønsjustering for tida 1. mai - 31. august 1983 med til saman kr. 760,20. Klagesaka for ombudsmannen var dermed endeleg ordna.

5.

Overtidsgodtgjørelse for arbeidsleder (Sak 972/85)

Lønnsregulativet for staten fastslår i § 16 nr. 3 at arbeidstakere «som har arbeid av ledende art eller som har en særlig selvstendig stilling», ikke har rett til overtidsgodtgjørelse, «med mindre de i arbeidstiden følger dem de er satt til å lede». - Uttalelse om forståelsen av denne bestemmelse, spesielt med sikte på lederstillinger som ikke bare er av ren administrativ karakter. Utgangspunktet må være at det skal foretas en totalvurdering av alle funksjonene og at det på dette grunnlag avgjøres om stillingen som helhet gir rett til

overtidsgodtgjørelse. A's særoppgaver i forbindelse med tjenestereiser til anleggssteder i distriktet, kunne ikke gi ham slik rett.

A, som er sjefsingeniør i Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen (NVE), mente å ha krav på overtidsgodtgjørelse i forbindelse med reiser rundt til etatens forskjellige anlegg. Kravet ble imidlertid avslått av NVE og Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Departementet uttalte:

«Lønnsregulativets fellesbestemmelser § 16, pkt. 3 er utformet på grunnlag av Arbeidsmiljølovens § 41 a, og må derfor ses i sammenheng med denne.

Hovedregelen etter disse bestemmelser er at arbeidstakere med arbeid av ledende art eller med særlig selvstendig stilling ikke går inn under arbeidstidsbestemmelsene, og således ikke har rett til overtidsgodtgjørelse. Unntak gjøres dog for slike ledere som «i arbeidstiden følger dem de er satt til å lede». Unntak retter seg her mot de typiske arbeidsledere som f.eks. formenn, verksmestere og andre som i det daglige typisk er satt til å lede andre. En arbeidsleder som regelmessig følger dem han er satt til å lede på en arbeidsplass, går inn under reglene om arbeidstid. Kravet til regelmessighet må etter Forbruker- og administrasjonsdepartementets mening forstås slik at ledelsen av andre må være en vesentlig del av hans vanlige arbeids- og ansvarsområde.

Etter hva vi har fått opplyst, er sjefsingeniør A's hovedoppgave kontorledelse av administrativ art. Etter dette antar Forbruker- og administrasjonsdepartementet at A ikke har krav på overtidsgodtgjørelse for overtidarbeid under nevnte reiser. Jfr. Fribergs kommentarutgave til Arbeidsmiljøloven, note 6 til § 41 a.»

I sin klage til ombudsmannen 6. august 1985 anførte A:

«Jeg er ikke kontorleder, men leder en gruppe på 8 mann (inkl. meg selv). Kontoret hvor jeg er ansatt er organisert i 3 slike grupper og ledes av en kontorleder. --- Med en så liten gruppe er det noe søkt å kalle arbeidet administrativt. Vi er kort og godt et samarbeidsteam. Arbeidet utføres i det alt vesentlige på kontoret og da er det vanligvis ikke påkrevet at jeg «følger dem jeg er satt til å lede» når disse arbeider overtid. Med visse mellomrom er det derimot et ufravikelig behov for å foreta befaringer, kontroller og diskusjoner sammen med mine underordnede på anleggene.

Da de andre i gruppen har krav på overtidsbetaling, og bruk av overtid er klart det mest rasjonelle og billigste for staten, er det i slike tilfelle at jeg «i arbeidstiden følger dem jeg er satt til å lede», og har forlangt overtidsbetaling også for meg.

At den siterte bestemmelsen i Personalhåndboken skulle gjelde spesielt oppsynsmenn, formenn, verksmestere etc. virker for meg ulogisk. Såvidt jeg kjenner til kommer ikke denne kategori av ansatte i så høy lønnsklasse at de ikke har krav på overtidsbetaling av denne grunn.»

NVE bemerket til dette:

«A har ikke formell status som kontorleder, men står daglig i spissen for en gruppe på 8 personer som driver prosjekterings- og konstruksjonsarbeid med arbeidssted ved NVE's hovedkontor i Oslo. Han er kontorlederens stedfortreder i dennes syke-, ferie- og tjenestefravær.

Fra tid til annen foretar A tjenestereiser sammen med medarbeidere i sin gruppe. Dette omfatter normalt befaringer, kontroller og drøftinger vedrørende det arbeid som gruppen utfører ved Oslo-kontoret.

Vi kan ikke se at A utøver en funksjon på tjenestereiser som er forskjellig fra det daglige arbeid ved kontoret.

Etter vår mening er A's arbeid av ledende art og dessuten vesentlig mere selvstendig enn hans medarbeidere i gruppen (saksbehandlere).»

A holdt fast ved sitt. For å illustrere problemet ga han et eksempel på hvordan en tjenestereise kan fortone seg:

«Reisen foregår med fly fra Oslo til --- og videre med bil ---. Totalt vil enveis reise inkl. ventetid og ferge utgjøre 5-6 timer. Med spisepause og noe diskusjon med anleggets folk vil det da kanskje ha gått med 7 timer av dagen før vi er klar til å starte på befarings til et arbeidssted. Vi har da valget mellom å foreta befaringsen samme dag - og da som overtid - eller utsette den til neste dag.

De som «jeg følger» har rett til overtidsbetaling og har ikke noe imot å arbeide overtid. Som ansvarlig leder ser jeg klart at det vil være den mest økonomiske løsning for staten (NVE) at vi foretar nevnte befarings samme dag. Dette vil føre til de minste kostnader og tidsforbruk, og jeg anser det som min plikt å velge denne løsningen.

En reise som dette medfører oftest flere slike deloppdrag med tilsvarende problemstilling. Med de geografiske avstandene og reisemåtene som eksisterer her, vil et slikt deloppdrag kunne ta fra 2-3 og opptil 5-6 timer og mere - bl.a. avhengig av værforholdene.

I vær-situasjoner med tåke og hvor en er avhengig av helikoptertransport, kan det hende at en blir værfast flere dager. Det sier seg selv at en da er innstilt på å utnytte såkalte «vær-vinduer» maksimalt, selv om det da må bli en del overtid.»

A avsluttet brevet slik:

«At NVE sier at jeg ikke utøver en funksjon på tjenestereiser som er forskjellig fra det daglige arbeidet ved kontoret, røper bare manglende innsikt i de faktiske forhold. Jeg har da heller ikke noen gang forlangt overtidsbetaling for kontorarbeid i min nåværende stilling.»

I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Lønnsregulativets fellesbestemmelser § 16 nr. 3 har slik ordlyd:

«Arbeidstakere som har arbeid av ledende art eller som har en særlig selvstendig stilling, har ikke rett til overtidsgodtgjørelse, med mindre de i arbeidstiden følger dem de er satt til å lede.

Det fastsettes ved etatsvise særavtaler hvilke arbeidstakere dette gjelder.

Arbeidstakere som normalt ikke omfattes av arbeidstidsbestemmelsene skal likevel ha rett til overtidsgodtgjørelse for tjeneste som går inn i en oppsatt tjenesteliste (vaktplan).»

Jeg forstår det slik at det ikke foreligger noen særavtale som nevnt i annet ledd, som avklarer situasjonen for Dem. Saken må derfor løses direkte etter de generelle kriterier i første ledd.

Så vidt skjønnes er det enighet om at De til daglig ved kontoret utøver et «arbeid av ledende art», og at De for så vidt ikke har krav på overtidsgodtgjørelse. Jeg viser her til Deres egne opplysninger om at De ikke har krevd ekstragodtgjørelse for arbeide utført ved det ordinære arbeidssted. De mener imidlertid forholdet stiller seg annerledes når De sammen med Deres underordnede reiser på befaringer rundt om i landet. Etter egen oppfatning må De da omfattes av unntaket for arbeidstakere som «i arbeidstiden følger dem de er satt til å lede».

Med sikte på fortolkningen av lønnsregulativets bestemmelse er det grunn til å merke seg at uttrykksmåten i § 16 nr. 3 er nesten identisk med den man finner i arbeidstidsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 § 41. Her fastslås i første ledd bokstav a) at arbeidstidsbestemmelsen ikke gjelder for «arbeid av ledende art og arbeid av andre som har en særlig selvstendig stilling innen virksomheten». Det presiseres imidlertid at unntaket ikke gjelder «arbeidsledere og andre i liknende stillinger som i arbeidstida følger dem de er satt til å lede.» Om denne unntaksregel heter det i Fribergs kommentarutgave til loven (4. utgave s. 245):

«Bestemmelsen ble tilføyd i 1956-loven for å skape et så klart skille som mulig mellom de arbeidsledere som kommer inn under og de som faller utenfor arbeidstidsbestemmelsene. Arbeidervernkomiteén har pekt på at arbeidslederne utgjør en uensartet gruppe med mange varianter innenfor forskjellige stillinger så som formenn, verksmestre, oppsynsmenn, maskinmestre, kabelmestre osv. I Ot.prp nr. 31 (1935) ble forutsatt at maskinmestre, overmontører o.l. som regelmessig deltok i bedriftens alminnelige arbeid, ville være underlagt arbeidstidsbestemmelsene. Sosialkomiteén la til grunn at de formenn m.m. som hadde en plikt til å møte opp på arbeidsplassen sammen med arbeiderne og være til stede der og følge disse hele arbeidstiden, skulle omfattes av arbeidstidsbestemmelsene. Etter komiteéns mening var det

ikke nødvendig at de deltok i arbeidet på samme måte som arbeiderne. Annerledes så komiteén det med formenn o.l. som hadde en friere stilling og som kunne være opptatt med annet arbeid for bedriften f.eks. kalkulasjoner eller beregninger og således ikke være bundet hele tiden til den samme arbeidsplass som arbeiderne (Innst. O. VI (1936) s. 13). Arbeidstilsynsrådet har i sin praksis fulgt disse retningslinjer. Stillinger av mer selvstendig eller overordnet karakter, med tilknytning til driftsledelsen, er blitt holdt utenom arbeidstidskapitlet. For formenn o.l. har rådet lagt vekt på om de har sin arbeidstid innrettet etter de arbeidere de har under seg. For så vidt er det ikke blitt lagt ensidig vekt på om de deltar selv i arbeidet eller utelukkende oppholder seg på samme arbeidsplass som sine arbeidere. -->

Ved disse uttalelser - som også må tillegges vekt ved fortolkningen av lønnsregulativets § 16 nr. 3 - synes ikke forutsatt at man skal sondre mellom en stillings ulike funksjoner når det gjelder retten til overtidsgodtgjørelse. Det normale utgangspunkt må vel være at det skal foretas en totalvurdering av alle de funksjoner som ligger til stillingen, og at det på dette grunnlag avgjøres om stillingen som helhet gir rett til overtidsgodtgjørelse. Ombudsmannen har fått bekreftet over telefon fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet at denne forståelse også er lagt til grunn i praksis.»

Jeg konkluderte med at departementets avgjørelse i saken måtte anses holdbar, og at klagen ikke kunne føre frem.

6.

Tilbakebetaling av for mye utbetalt lønn (Sak 429/85)

En statsansatt (A) fikk i en periode utbetalt mer lønn enn han hadde krav på. Staten krevde beløpet tilbake. - Ombudsmannen kom til at det ikke var grunnlag for tilbakebetalingskravet, idet A hadde vært i god tro og ikke kunne sies å ha utvist uaktsomhet. Ved denne vurdering la ombudsmannen vesentlig vekt på at feilen i utbetalingene oppsto i forbindelse med en generell lønnsregulering da A forventet en økning av de kommende utbetalinger. Staten v/Justisdepartementet besluttet etter dette å frafalle kravet.

En politifullmektig (A) klaget til ombudsmannen over å ha fått krav om tilbakebetaling av for meget utbetalt lønn i tidsrommet mai 1982 til september 1983. Lønnen var utbetalt ham fra skattefogden. Ved en feil i forbindelse med en lønnsregulering pr. 1. mai 1982 ble A knyttet til B-regulativets trinn 6 i

stedet for 4. Følgen var at han til sammen fikk utbetalt kr. 3 147,15 for meget.

Da feilen ble oppdaget, krevde skattefogden at A skulle betale beløpet tilbake. Dette avsto A. Saken ble da lagt frem for Finansdepartementet, som fastholdt kravet, etter å ha innhentet følgende uttalelse fra Justisdepartementet:

«Justisdepartementet kan ikke se at A i dette tilfelle har vært i aktsom god tro med hensyn til det for meget utbetalte. A har vært ansatt som politifullmektig fra juni 1980 og bør etter dette være godt kjent med hva han har krav på etter B-regulativet. Når han fra juni 1982 får utbetalt ca. kr. 200,- pr. måned mer under dette tillegget burde han ha foretatt en nærmere undersøkelse. Feilen er dessuten lett å oppdage siden tillegget på B-regulativet er spesifisert på lønnslisten. Det er alminnelig antatt at en lønsmottager har plikt til å kontrollere lønnen. Selv om utbetalingen falt sammen med lønnsjusteringen for 1982 kan ikke Justisdepartementet se at det var grunnlag for A til å tro at en så stor lønnsøkning i prosent bare skyldes vanlig justering. Man kan derfor ikke se at det er grunnlag for å frafalle kravet om tilbakebetaling. Man vil forøvrig meddele at en frafallelse av kravet om tilbakebetaling i dette tilfelle vil innebære et brudd på den praksis Justisdepartementet har fulgt i slike saker.»

A søkte etter dette støtte hos Norges Juristforbund, som fremholdt at A måtte anses å ha vært i aktsom god tro, og at tilbakebetaling derfor ikke kunne kreves. Til støtte for dette standpunkt viste man blant annet til en byrettsdom og en tidligere ombudsmannsuttalelse.

Saken ble på nytt lagt frem for Justisdepartementet, som uttalte:

«Justisdepartementet kan ikke se at de avgjørelser som påberopes til A's fordel er fullt ut relevante i denne saken. I det ene tilfellet (byrettsdommen) gjaldt det utbetaling av lønn etter et komplisert lønssystem hvor lønnen kan variere endel av forskjellige årsaker. I det tilfelle som var forelagt Stortingets ombudsmann for forvaltningen gjaldt det også utbetaling av lønn etter helt spesielle regler og etter et omfattende regulativ. I den saken hadde også vedkommende foretatt undersøkelser hos kassereren.

I nærværende sak gjelder det utbetaling av lønn etter et ukomplisert lønssystem med en hovedregulativlønn og et tillegg etter B-regulativet. Justisdepartementet formoder at alle politiembetsmenn, politiadjutanter og politifullmektiger vet at tillegget er knyttet til trinn 4 på B-regulativet. At tillegget økte etter en lønnsregulering kan ikke sies å virke befriende for A. Økningen må sies å være såpass stor, ca. 50%, at han under alle omstendigheter burde foretatt nærmere undersøkelser.»

Finansdepartementet ba deretter skattefogden innkreve beløpet.

A klaget imidlertid 26. mars 1985 til ombudsmannen. Han anførte blant annet:

«Jeg understreker at feilen ikke ble oppdaget på noe tidspunkt av skattefogden - heller ikke da utbetalingen ble redusert. Derne st ønsker jeg å gjøre en bemerkning til Justisdepartementets anførsel om «et ukomplisert lønssystem». Som politifullmektig hadde jeg ganske riktig en hovedreg.lønn og et tillegg etter B-reg. Derne st hadde jeg uniformsgodtgjørelse samt konstitusjonsgodtgjørelse ved eventuelt fravær fra en av de overordnede. I tillegg fikk jeg godtgjørelse for joutjeneste hver 4. uke. Det var også innarbeidet trekk for bruk av tjenestetelefon utover 300 tellerskritt pr kvartal. Til sammen ble lønnsutbetalingene ved X politikammer ikke så liketil som de pte t hevder.

Mitt hovedpoeng i saken er imidlertid at jeg hver måned kontrollerer nettoutbetalingen i forhold til måneden før, samt om jeg har fått godtgjort overtid, konstitusjoner eller lignende tilleggssytelsr som jeg noterer meg i løpet av måneden. Jeg foretar imidlertid ikke kontrollregning av skattefogdens utregninger. Jeg stoler på at dette er korrekt gjort. Dette vil jeg hevde er en aktsom fremgangsmåte.»

Justisdepartementet kommenterte klagen og gikk nærmere inn på detaljene ved lønnsutbetalingene og den orientering som ble gitt på lønns slippen. Det ble videre uttalt:

«Departementet vil ellers fastholde at politiembetsmennene får utbetalt sine lønns godtgjørelser etter et ukomplisert system. Godtgjørelsene utbetales med et fast beløp hver måned og endringer skjer kun ved lønnsreguleringer. Politiembetsmennene hadde den gang ingen variable tillegg slik som tjenestemennene, og tilleggene skulle derfor være lette å kontrollere. Det har med andre ord ikke vært nødvendig for A å foreta kontrollregning av tillegget. Tillegget blir automatisk utbetalt av skattefogden hver måned uten noen utregning fra dennes side.

Justisdepartementet kan ellers bekrefte at feilen skyldes at A ble plassert i B-regulativets trinn 6 i stedet for 4. I forbindelse med lønnsreguleringen pr. 1.5.1982 ble det hos skattefogden registrert at det skulle utbetales lønn etter trinn 6. Ifølge brev av 17.11.1983 fra skattefogden til Finansdepartementet, som følger vedlagt, er dette skjedd på en uforklarlig måte. Fra Justisdepartementets side har man heller ingen forklaring på det som er skjedd. Når først den nye satsen er registrert i datamaskinen vil den forbli der inntil andre utenfor skattefogden melder fra om feilen.

Sivilombudsmannen ber om å få opplyst om arbeidsgiveren kunne ha oppdaget feilen. Politikammeret får tilsendt hver måned en kontrolliste fra skattefogden over det som er utbetalt. Denne listen inneholder hver lønsmottakers navn, lønnstrinn og utbetalt lønn. Ved gjennomgang av disse listene kunne feilen ha vært oppdaget fra politikammerets side. Ut over den kontroll som ligger i disse listene og at hver lønsmottaker kontrollerer utbetalingen, foreligger ikke andre kontrollrutiner.»

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet 16. januar 1986 uttalte jeg:

«Tilbakebetalingskravet overfor A må vurderes etter de ulovfestede prinsipper som i juridisk teori sammenfattes under uttrykket «condictio indebiti». Et hovedsynspunkt er her at betalingsmottakeren (her lønsmottakeren) må finne seg i å betale tilbake det han har fått for mye såfremt han ikke har vært i aktsom god tro.

Det er i nærværende sak ikke bestridt fra myndighetene at A var i god tro da lønnen ble oppebåret. Man mener imidlertid at han ikke var tilstrekkelig aktsom, og har i den forbindelse særlig pekt på at utbetalingene etter B-regulativet var spesifisert på lønns slippe ne, slik at den relativt store økning som skjedde fra og med mai 1982 burde ha vekket hans mistanke om at noe var galt.

Jeg har kommet til at myndighetenes standpunkt ikke kan være holdbart, og legger vesentlig vekt på at feilen oppsto i forbindelse med en oppjustering, da klageren forventet en økning av de kommende utbetalinger. Det gikk ikke frem direkte av lønns slippe ne at utbetalingene nå ble knyttet til uriktig regulativtrinn; slippene viste bare det beløp som ble utbetalt. Jeg tar også i betraktning at det var tale om forholdsvis små beløp, således en differanse på mindre enn kroner 200,- pr. måned. - Det må også tillegges betydning at feilen ikke ble oppdaget i forvaltningen, men etter henvendelse fra klageren selv, og først ca. 1 ½ år etter at feilen var oppstått.

Min konklusjon er derfor at det ikke er rettslig grunnlag for tilbakebetalingskravet. Jeg må be om at saken tas opp til ny vurdering.»

I brev 13. mars 1986 opplyste Justisdepartementet at saken var behandlet på ny og at kravet om tilbakebetaling var frafålt. Saken var dermed ordnet.

7.

Søknad om førtidspensjonering - manglende orientering om regelendring
(Sak 1250/85)

Bystyret i Oslo vedtok 23. mai 1984 å innføre såkalt fleksibel pensjonsalder for de kommunalt ansatte over 60 år, blant annet med den virkningen at adgangen til førtidspensjonering ble betydelig utvidet. I den forbindelse ble det i løpet av sommeren foretatt en mer generell spørreundersøkelse blant ansatte i kommunen om interessen for førtidspensjonering. En av dem som ble spurt var kontorfullmektig A, som arbeidet i skoleeta-

ten og fikk orientering om den nye ordningen fra skolesjefen.

Vedtaket av 23. mai 1984 kan ikke ha vært vel overveiet. Allerede 26. september s.å. traff iallfall bystyret et nytt vedtak som innnevret muligheten for førtidspensjonering. Kommunen gjorde dessuten nå - i motsetning til hva man hadde gjort første gang - uttrykkelig oppmerksom på at det nye pensjonsreglementet var avhengig av departementets godkjenning, jfr. kommunestyreløvens § 59 første ledd nr. 4.

Slik godkjenning ble avslått ved brev 31. desember 1984 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. Departementet fant likevel å kunne akseptere at ansatte som hadde søkt om førtidspensjonering før 26. september 1984, ble innvilget pensjon «innen rammen av vedtaket av 23. mai». For øvrig måtte man falle tilbake på det tidligere reglement av 27. april 1978.

A fremmet søknad 31. oktober 1984 - uten å kjenne til bystyrets kursomlegging i mellomtiden. Heller ikke skolesjefen synes å ha vært oppmerksom på dette, jfr. svarbrevet til A der det het:

«Skolesjefen har mottatt Deres melding om førtidspensjon som nå er oversendt Oslo kommunale pensjonskasse for videre behandling.

Vi har notert at De fratrer stillingen 31.1.85. Vi ønsker Dem lykke til i den nye tilværelsen som pensjonist, og takker for det arbeid De har utført i Skolesjefens etat.»

A's stilling ble deretter utlyst og besatt på ny.

Først ved brev 21. mai 1985 fra skolesjefen, fikk A underretning om regelendringen, som medførte at hennes søknad ikke kunne innvilges etter ordningen fra mai 1984. Skolesjefen tilbød seg imidlertid å fremme søknad etter reglementet fra 1978.

A klaget deretter til ombudsmannen idet hun mente det her måtte være gjort feil i kommunens saksbehandling som hadde satt henne i en svært kjedelig situasjon.

Jeg avsluttet saken med brev 9. juli 1986 til Oslo kommune, der jeg ba om at A's søknad ble vurdert på nytt etter gjeldende ordning - men da i lys av det meget spesielle saksforløp:

«Saksdokumentene gir inntrykk av at kommunikasjonen mellom de ulike organer/instanser innen kommuneadministrasjonen i dette tilfelle har fungert lite tilfredsstillende. Dette bes tatt i betraktning ved vurderingen av A's søknad.»

Kommunen ved finansdirektøren, besluttet 21. august 1986 å innvilge A's søknad om førtidspensjon, og jeg kunne dermed avslutte saken som ordnet.

8.

Tilleggspensjon fra statskassen - konsekvenshensyn
(Sak 822/85)

A hevdet å ha 30 års tjenestetid og krevet derfor full alderspensjon etter § 23 første ledd bokstav a) i lov av 28. juli 1949 om Statens pensjonskasse. Pensjonskassen godkjente imidlertid bare 27 år, idet tjeneste i årene 1943-47 ikke ble ansett tilstrekkelig dokumentert. Klage til Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Trygderetten førte ikke frem. Departementet avsto også søknad om tilleggspensjon under henvisning til mellomliggende regelendring og ønskemålet om ensartet praksis. - Etter henstilling fra ombudsmannen fant departementet likevel grunnlag for å kunne gi tilleggspensjon.

På bakgrunn av A's klage skrev jeg 5. mars 1986 til FAD:

«Saksdokumentene er innhentet fra Statens pensjonskasse. Etter en gjennomgang av disse, konstaterer jeg at man i dag trolig ikke kan fremskaffe ytterligere og avgjørende opplysninger om forholdene slik de artet seg for ca. 40 år siden, og jeg går da heller ikke her inn på de forskjellige problemstillinger som kan reises vedrørende beregningen av tjenestetiden.

Slik saken foreligger, må det antas å ville bety besparelser for alle parter om det istedet var mulig å innvilge tilleggspensjon fra statskassen. Jeg er oppmerksom på at departementet har behandlet og avslått en slik søknad ved brev 7. februar 1984. Saken legges likevel frem for departementet idet tilleggspensjonsspørsmålet bes vurdert på nytt. Utgangspunktet for vurderingen bør være den usikkerhet som tross alt hefter ved beregningen av tjenestetiden.

I departementets avslag uttales at søknaden ble behandlet «etter de retningslinjer som gjaldt på pensjoneringstiden», og at «tilleggspensjonen sammen med tjenestepensjonen fra Statens pensjonskasse ikke skulle utgjøre mer enn 9/10 av full pensjon».

Så vidt skjønnes er den sistnevnte begrensingsregel ikke opprettholdt. Dersom departementet fastholder vedtaket av 7. februar 1984, må jeg be om en nærmere begrunnelse for standpunktet om å følge tidligere praksis/retningslinjer. Er det rettslig sett noe i veien for at departementet etter omstendighetene følger någjeldende praksis/retningslinjer?»

Departementet svarte 24. mars 1986:

«Spørsmålet om å gi tilleggspensjon er korrekt avgjort etter de regler som gjaldt på pensjoneringstiden.»

Departementet har vært meget konsekvent med henhold til ikke å gi regler tilbakevirkende kraft i disse saker. Tilleggspensjonssakene avgjøres på grunnlag av de regler som gjaldt på pensjoneringsstidspunktet.

Vi kan ikke se at det er grunnlag for særbehandling i denne saken, og å avvike fra regelen om at pensjon gitt til tjenestemann fra trådt før 1.1.1982 ikke skulle gis når samlet tjenestetid for beregning av pensjonen ville overstige 27 år (27/30) ville føre til at vi måtte ta opp alle tidligere saker til ny behandling. Dette kan departementet ikke gjennomføre.»

Jeg uttalte deretter i brev til klageren:

«På bakgrunn av det som nå foreligger, har jeg på nytt vurdert den ordinære pensjonssaken og spørsmålet om tilleggspensjon. Slik jeg ser det har begge sakene nå dessverre kommet i en slik stilling at jeg ikke har grunnlag for videre behandling. Når jeg har måttet resignere, skyldes det i første rekke standpunktet om at det trolig ikke kan fremskaffes ytterligere og avgjørende opplysninger om forholdene slik de artet seg for ca. 40 år siden, jfr. det som er sagt i mitt brev til Forbruker- og administrasjonsdepartementet 5. mars 1986. Med hensyn til spørsmålet om tilleggspensjon, viser jeg til departementets opplysning i brev 24. mars 1986 om at man «har vært meget konsekvent med henhold til ikke å gi regler tilbakevirkende kraft» i tilleggspensjonssaker.

Jeg beklager at saken således må avsluttes uten positivt resultat for Dem.»

Samtidig fremholdt jeg imidlertid i brev til departementet:

«Som det fremgår har jeg kommet til at jeg dessverre ikke kan bistå A videre i saken. Overfor departementet vil jeg likevel bemerke at jeg vanskelig kan se at konsekvenshensyn uten videre må innebære avslag på tilleggspensjon i nærværende sak. Jeg antar at det ikke kan finnes mange saker av en såvidt særegen karakter som den foreliggende. Argumentet om at en positiv avgjørelse for A vil føre til at samtlige tidligere saker må tas opp til fornyet behandling, fremstår nærmest bare som et postulat. Jeg vil heller ikke unnlate å minne om hva departementet uttalte i brev 28. juli 1983 til A:

«Hvis tjenestetiden fra 18. desember 1943 til 1. juli 1947 ikke blir godkjent som pensjongivende tjenestetid i Statens pensjonskasse, vil det kunne bli tilstått pensjon av statskassen.»

Selv om jeg oppfatter departementets holdning som steil og restriktiv, må ombudsmannen som nevnt - ut fra strengt rettslige betraktninger - resignere. Departementet er likevel ikke forhindret fra å revurdere spørsmålet om tilleggspensjon på fritt grunnlag.»

Det kom følgende reaksjon på dette 12. juni 1986:

«Forbruker- og administrasjonsdepartementet har merket seg Ombudsmannens ut-

talelse om at argumentet om at en positiv avgjørelse for A vil føre til at samtlige tidligere saker vil måtte tas opp til fornyet behandling, nærmest fremstår som et postulat. I denne forbindelse skal Forbruker- og administrasjonsdepartementet bemerke at prinsippet om likebehandling medfører at dersom man gjør unntak i ett tilfelle må også andre som er i samme situasjon få samme behandling. Det er på det rene at en rekke tidligere søknader på tilsvarende grunnlag som A's er blitt avslått i samsvar med den praksis som ble fulgt tidligere.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet er imidlertid kommet til at den siterte uttalelse fra vårt brev av 28. juli 1983 kan ha skapt en forventning om at vi, i tilfelle Pensjonskassen ikke ville medregne tiden fra 18.12.1943 til 1.7.1947, ville gi tilleggspensjon for denne tiden. På dette grunnlag vil vi derfor allikevel gi tilleggspensjon i dette tilfellet.

Tjenestetid ved beregning av tilleggspensjon settes til 2/3 av faktisk tjenestetid. Avrundet gir dette 2 år i A's tilfelle. Etter de opplysninger vi har, tok A første gang opp sin pensjonssak med Statens Pensjonskasse i brev av 12. mai 1981. Tilleggspensjon vil i samsvar med praksis bli gitt fra 1. januar 1981, den 1. dag i det halvår saken ble tatt opp.»

Jeg kunne med dette sette endelig sluttstrek for klagebehandlingen og fant grunn til å meddele departementet at jeg med tilfredshet hadde merket meg det positive utfallet av saken.

9.

Redusert statspensjon som følge av mangelfull informasjon i forbindelse med stillingsfratreden
(Sak 494/86)

En statspensjonist, A, klaget til ombudsmannen over fastsettelsen av pensjonsgrunnlaget. Bakgrunnen for saken var i kortet følgende:

A (født 1915) kunne ha gått av med pensjon 1. april 1982. Etter opplysninger han mottok i konferanse med Statens Pensjonskasse i desember 1981 og i et brev fra Pensjonskassen noe senere, valgte han imidlertid å fortsette i stillingen ett år til. Han gikk av med pensjon 1. mai 1983. Det viste seg imidlertid da at han fikk lavere pensjon enn forespeilet, på grunn av en endring i pensjonsloven som trådte i kraft 1. juli 1982.

A var sterkt misfornøyd med dette. Han klaget i første omgang til Trygderetten, men forgieves. Trygderetten kom til at lovreglene på pensjoneringsstidspunktet måtte legges til grunn ved pensjonsberegningen, selv om det her var klart nok at lovendringen hadde ført til en ikke uvesentlig reduksjon i A's pensjon. Spørsmålet om dekning av det tap som derved hadde oppstått, gikk imidlertid Tryg-

deretten ikke inn på, da dette var et erstatningsrettslig krav som lå utenfor Trygderettens kompetanse.

A klaget deretter til ombudsmannen, idet han ikke kunne akseptere at endringer i pensjonsloven skulle gis anvendelse på en pensjonsrett som var opparbeidet og som kunne vært tatt ut før lovendringene trådte i kraft. Han ville for sin del ha fratrudd stillingen før 1. juli 1982, dersom Pensjonskassen hadde informert ham om lovendringene som var under forberedelse. Hans kontakt med Pensjonskassen skyldtes nettopp behovet for å bli orientert om regelverket, og han hadde i god tro innrettet seg etter den mangelfulle informasjon han fikk.

Etter min oppfatning var det ikke noe grunnlag for å reise tvil om holdbarheten av Pensjonskassens og Trygderettens lovanvendelse. Det utfall saken hadde fått, virket imidlertid lite tilfredsstillende. Jeg fant det riktig å legge saken frem for Forbruker- og administrasjonsdepartementet, idet jeg ba om uttalelse til klagen. Spesielt ble spørsmålet om mulig erstatningsansvar for staten bedt kommentert.

Departementet fant å kunne løse saken ved å gi A pensjon av statskassen (dvs. tilleggspensjon på billighetsgrunnlag) med virkning fra 1. mars 1983. Tillegget ble satt lik «differansen mellom pensjon for to stillinger beregnet etter de regler som ble praktisert før 1. juli 1982, og den pensjon A hadde fått utbetalt».

A oppnådde på den måten den økonomiske situasjon han hadde regnet med. Jeg kunne etter det avslutte saken som ordnet.

10.

Tilbakekreving av for meget utbetalt trygd (Sak 684/85)

I forbindelse med alderspensjon til A ble det ved en feil utbetalt for meget i ektefelle-tillegg. Trygdemyndighetene krevde beløpet tilbake, med den begrunnelse at A selv hadde forårsaket den uriktige utbetaling, jfr. folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12 § 15-8. - A's klage til ombudsmannen førte ikke frem. A hadde ved å unnlate å melde fra om endringen i ektefellens inntektsforhold, forsømt den opplysningsplikt som påhviler trygdemottakere etter § 14-2 nr. 2. Jfr. årsmeldingen 1985 s. 55 og 57.

A (født 1903) reiste i 1972 krav om alderspensjon med ektefelle tillegg. Han opplyste i den forbindelse at fru A ikke hadde egen inntekt eller pensjon/trygdestønad. Kravet ble innvilget fra 1. september s.å. Året etter ble

trygdekontoret oppmerksom på at fru A i 1972 hadde hatt pensjonsgivende inntekt som overskred folketrygdens grunnbeløp, og at det også ville være tilfelle i 1973. I relasjon til folketrygdlovens § 7-7 måtte hun dermed anses selvforsørgende, slik at vilkårene for ektefelle tillegg i realiteten ikke var oppfylt. Utbetaling av tillegget ble stanset fra 31. mai 1973.

I mai 1975 søkte A på ny om ektefelle tillegg. Han hevdet blant annet å ha behov for daglig tilsyn, og at det ikke fantes arbeid for ektefellen i nærheten av hjemmet. Ektefelle tillegg ble deretter innvilget fra 1. mai s.å.

I mars 1983 ble trygdekontoret kjent med at fru A fra 1981 hadde hatt pensjonsgivende inntekt (dels arbeidsinntekt, dels arbeidsløshetsstrygd) over folketrygdens grunnbeløp. Utbetalingen av ektefelle tillegg til A ble derfor stoppet igjen fra 1. april s.å. Den 24. november 1983 fattet Rikstrygdeverket dessuten vedtak om tilbakekreving for tidsrommet 1. januar 1981 til 1. april 1983 (til sammen kr. 27 954). Vedtaket ble begrunnet med at de uriktige utbetalinger var forårsaket av A's egen forsømmelse ved ikke å melde fra om endringene i ektefellens inntektsforhold. Som hjemmel for tilbakesøkningskravet ble vist til folketrygdlovens § 15-8.

A påanket vedtaket til Trygderetten og hevdet at han hadde mottatt beløpet i god tro, idet han ikke hadde vært klar over plikten til å melde fra til trygdekontoret i et slikt tilfelle. Trygderetten stadfestet Rikstrygdeverkets avgjørelse ved kjennelse 7. juni 1984. I premissene het det:

«Retten legger til grunn at den ankende part hadde kjennskap til bestemmelsene om å melde fra at ektefellen hadde tatt seg arbeid med pensjonsgivende inntekt, jfr. opplysningene i saken. Det vises til at ektefelle tillegg ble stoppet pr. 31. mai 1973 på grunn av hennes inntekt, og til den ankende parts søknad av 2. mai 1975 om å få ektefelle tillegg utbetalt på ny da det ikke fantes arbeid for ektefellen i nærheten av hjemmet, og han selv var blitt så gammel at han trengte daglig tilsyn.

Særlig på bakgrunn av dette forhold finner ikke retten at tilbakebetalingskravet bør gjøres gjeldende fra et senere tidspunkt enn 1. januar 1981 selv om trygdekontoret på grunn av oversendte lister, mottatt på nyåret 1983, først tok saken opp i mars 1983. Det vises også til at inntekten i 1981 var på kr 62 500.

Retten er slik kommet til samme resultat som Rikstrygdeverket, og kan for øvrig i det vesentlige slutte seg til Rikstrygdeverkets begrunnelse, gjengitt foran under anførsler.»

A klaget til ombudsmannen og anførte blant annet:

«Jeg har ikke mottatt informasjonskriv om ektefelletillegg av 6. juni 80. I min alder er det også vanskelig å følge med på alle skjemaer og det som måtte stå på baksiden. Både trygdekontoret og Trygderetten har forbisett dette faktum. Dessuten var jeg i god tro siden det var trygdekontoret som stod for utbetalingene av arbeidsløshetsstrygden til min hustru. Det er vesentlig arbeidsledighetsstrygden som gjorde at min hustru kom over grunnbeløpet i folketrygden. Ett år, i 1981 har det vært en vesentlig overskridelse på grunnbeløpet, det skyldes at hun var tilsatt som ekstra nattevakt på Sykehjemmet. Dette var av tilfeldig karakter og det var umulig å ha oversikt hvor lenge det ville vare. Natt-tilleggene gjorde at det beløpte seg til relativt store summer sett i denne sammenheng. De andre arbeidene hun har hatt har også vært av tilfeldig og sporadisk art. Dette har gjort det vanskelig å fastsette årsinntekten.»

I forbindelse med klagebehandlingen her uttalte Rikstrygdeverket 15. mars 1986 blant annet:

«Rikstrygdeverket har ansett at A er blitt orientert om sin opplysningsplikt overfor trygdekontoret. Selv om det antas at han ikke har mottatt den særskilte orientering om ektefelletillegg som trygdekontoret har sendt ham, mener Rikstrygdeverket at A, via teksten i de stønadsbrev han har mottatt, sammenholdt med erfaringene i forbindelse med stansingen av ektefelletillegget i 1973, må sies å være tilstrekkelig informert om vilkårene for å kunne få ektefelletillegg.

Ordningen med stønad ved arbeidsløshet, administreres av Arbeidsdirektoratet. De lokale trygdekontor fungerer som utbetalingsinstanser. Ved --- trygdekontor er det ingen kontrollrutiner som vil kunne avdekke et tilfelle som det foreliggende. Slike kontroller er ressurskrevende, og bemanningssituasjonen ved trygdekontorene tillater ikke en nær rutinemessig kontroll. Slik situasjonen er, blir stønaden utbetalt uten kontroll, med mindre det er holdepunkter for å anta at det finnes feil eller uregelmessigheter.

Både ved tilståelse og fortsatt utbetaling av ytelse, er systemet basert på at stønadsmottakerne oppfyller sin informasjonsplikt overfor trygdekontoret.»

I avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Folketrygdloven fastslår i § 7-7:

«Til alderspensjonist som forsørger ektefelle, ytes ektefelletillegg med 50 pst. av den grunnpensjon uten ventetillegg etter § 7-10 som pensjonisten oppbærer, hvis ikke ektefellen selv oppbærer uførepensjon eller har rett til alderspensjon etter denne lov.»

Regler om kompensasjonstillegg til alderspensjon med forsørgelsestillegg for ektefelle er inntatt i lov av 19. desember 1969 nr. 80. I relasjon til folketrygdlovens § 7-7 blir vanligvis ektefellen ansett som selvforsørgende når årsinntekten overstiger folketrygdens

grunnbeløp; vilkårene for ektefelletillegg anses da ikke oppfylt.

Ifølge trygdekontorets rapport (10. november 1983), hadde Deres hustru i 1981 og 1982 årsinntekter på henholdsvis kr. 62 500 (herav 3 921 i arbeidsledighetstrygd) og kr. 34 000 (herav kr. 18 785 i arbeidsledighetstrygd). Fra 1. januar 1983 ble hun tilstått arbeidsledighetstrygd med kr. 146 pr. dag (som omregnet i årsinntekt utgjør kr. 45 500).

I den periode tilbakebetalingskravet omfatter, er det med andre ord tale om nokså markante overskridelser av grunnbeløpet (som i mars 1983 var kr. 21 800).

I folketrygdlovens § 14-2 annet ledd, heter det:

«For øvrig plikter enhver som søker eller mottar ytelse etter denne lov å gi de opplysninger og meldinger som kreves av trygdens organer og som anses nødvendig for å avgjøre om lovens vilkår er oppfylt. Likeså plikter han å underrette trygdekontoret om enhver endring i de forhold som er avgjørende for hans rett til ytelse eller hans forpliktelser.»

På baksiden av de stønadsbrev De har fått tilsendt fra trygdemyndighetene (første gang 6. oktober 1972) er det gitt en nærmere orientering om opplysningsplikten. Det heter blant annet:

«Endringer i forhold som har hatt betydning for vedtaket vil kunne føre til at ytelsene reguleres eller bringes til opphør. Pensjonisten plikter å underrette trygdekontoret om slike endringer. Dette gjelder for eksempel ved giftermål og skilsmisse, eller når det ytes forsørgingstillegg og den forsørgede får så høy inntekt at han må anses selvforsørgende, hvis forsørgelse opphører på grunn av dødsfall eller når pensjonisten blir tilstått ytelse etter utenlandsk lov.»

Det er så vidt skjønnes på det rene at De ikke ga noen underretning til trygdekontoret om at hustruens inntekter overskred grunnbeløpsgrensen. Jeg anser det klart at De der ved - objektivt sett - opptrådte i strid med opplysningsplikten etter lovens § 14-2. Spørsmålet er imidlertid om forholdet kan karakteriseres som «feil eller forsømmelser» fra Deres side, slik dette uttrykk er benyttet i lovens § 15-8.

Til Deres forsvar har De fremholdt at De mottok stønadsbeløpene fra trygdekontoret i god tro, og i tillit til at trygdemyndighetene selv holdt seg orientert om faktiske forhold av betydning for retten til ektefelletillegg. Etter Deres mening burde trygdekontoret i alle fall kjent til hva Deres ektefelle mottok i arbeidsledighetstrygd, siden kontoret selv forsto utbetalingen av denne. Om inntekten for øvrig opplyser De at denne er ervervet

ved arbeid av «tilfeldig og sporadisk art», og derfor har vært vanskelig å overskue.

Etter å ha gjennomgått sakens dokumenter, er jeg kommet til at klagen ikke kan føre frem.

I Rikstrygdeverkets rundskriv til folketrygdloven, heter det om forståelsen av § 15-8, første punktum blant annet:

«§ 15-8 første punktum vil alltid kunne brukes dersom den trygdede er klar over at han gir feil opplysninger eller med vilje unnlater å gi opplysninger som han plikter å gi. Tilfellet der den trygdede burde ha forstått at han ikke var berettiget til ytelsen, rammes også av bestemmelsen. Bestemmelsen rammer derfor både forsettlig og uaktsom handling eller unnlatelse av å handle.»

Og videre:

«Ved vurderingen av om det foreligger aktsom god tro, må man som et utgangspunkt kunne vente at den trygdede gjør seg kjent med innholdet av de dokumentene han har fått tilsendt som gjelder egne forhold, så vel rettigheter som plikter. Unnlater den trygdede dette og derfor er uvitende om sine plikter, kan han som hovedregel ikke anses for å være i aktsom god tro.»

Etter de opplysninger som foreligger, må jeg anta at De etter omstendighetene har hatt samme oppfordring og anledning til å gjøre Dem kjent med regelverket som andre i tilsvarende situasjon. Jeg forstår godt at det ofte kan være vanskelig å sette seg inn i slike regler, spesielt for en person i Deres alder. Slik forholdene ligger an i Deres sak - spesielt fordi beløpsoverskridelsene er så vidt betydelige - er jeg likevel kommet til at dette ikke kan være avgjørende.

Når det gjelder Deres anførsel om at trygdekontoret i alle fall burde ha besørget av eget tiltak å «samordne» utbetalingen av forsørgelsestillegget med arbeidsledighetstrygden, viser jeg til Rikstrygdeverkets uttalelse 15. mars 1986. I prinsippet er jeg enig med Dem i at det ville vært best om slik samordning og koordinering kunne skje automatisk gjennom kontakt med de ulike etater. Men i praksis har man altså ikke kapasitet til dette. Slik lovens regler om opplysningsplikt er utformet, må nok trygdemottakeren anses pliktig til å informere trygdekontoret om arbeidsledighetstrygden i et tilfelle som Deres. - Jeg tilføyer ellers at denne delen av inntekten i 1981 bare utgjorde kr. 3 921, mens den i 1982 var kr. 18 787.

Min konklusjon må etter dette bli at vilkårene for tilbakesøking av for meget utbetalt ektefelle- og kompensasjonstillegg i den aktuelle perioden, er oppfylt. Det vil da bero på en skjønnsmessig vurdering fra trygde-

myndighetenes side hvorvidt man skal gjøre krav gjeldende.

Når det gjelder overprøving av forvaltningsskjønnet er ombudsmannens kompetanse begrenset. Etter ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd kan ombudsmannen bare kritisere en slik avgjørelse dersom han finner at den er «klart urimelig». Jeg finner ikke grunnlag for å ta i bruk en slik karakteristik av vedtaket i dette tilfelle.»

11.

Utelukkelse fra undervisning på grunn av ulovlig røking på skolens område (Sak 1030/85)

Saken gjaldt en myndig elev ved videregående skole. Vedtaket om utelukkelse hadde hjemmel i skolens reglement, fastsatt i medhold av lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring og forskrifter vedtatt av Kirke- og undervisningsdepartementet. - Elevens klage til ombudsmannen førte ikke frem. Det var ikke rettslig grunnlag for å stille myndige elever i særstilling med hensyn til disiplinære forhold.

A, som er født i 1965, var i skoleåret 1983-84 elev i avgangsklassen ved X videregående skole. I mars måned 1984 ble han tatt i å røke ulovlig på skolens område. Det samme hadde skjedd en gang tidligere i skoleåret, og overtredelsen den gang medførte at A fikk påtale fra klasseforstanderen. Han underskrev samtidig en erklæring om at han var kjent med at gjentakelser kunne medføre utvisning for kortere tid.

Som en reaksjon på den nye overtredelsen vedtok lærerrådet 30. mars 1984 å utelukke A fra undervisningen for 1 dag. A påklaget vedtaket, og ba samtidig om at klagen måtte gis oppsettende virkning. - Lærerrådet fant ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket, og saken ble oversendt fylkesskolestyret til avgjørelse. Samtidig ble begjæringen om oppsettende virkning forkastet slik at refsingstilaket ble iverksatt 3. mai 1984.

Først 28. august 1984 traff fylkesskolestyret vedtak i klagesaken. Konklusjonen var at klagen ble «avvist». Senere ble det opplyst at korrekt konklusjon skulle være at klagen ikke ble tatt til følge.

A, representert ved advokat, brakte saken inn for ombudsmannen 22. august 1985:

«Det er mitt håp at ombudsmannen vil være enig i at vedtaket om utelukkelse av ham fra undervisningen ikke er hjemlet i skole-reglementet. Dessverre har Lærerrådet i lengre tid fulgt den praksis at den griper til utelukkelse fra undervisningen, som bare skal brukes som «særskilt tiltak» ved særlig

graverende tilfeller og selv da bare etter andre tiltak er forsøkt, for å straffe elever (til og med myndige) for uvesentlige overtredelser av et «røykeforbud» som anses bare å gjelde elevene stikk i strid både med de helsemessige hensyn som ligger til grunn for slike forbud og formålsparagrafen (§ 2, 3. ledd) i lov om videregående opplæring som slår fast at et av formålene er å «fremme menneskelig likeverd og likestilling».

A og hans advokat så det som et brudd på likhetsprinsippet at tilsvarende røykeforbud ikke gjaldt for undervisningspersonalet.

Jeg forela klagen for fylkesskolestyret, som innhentet følgende uttalelse fra rektor:

«Etter røking på skolens område ble A varslet skriftlig om faren for utelukkelse fra undervisning for kortere tid i brev av 25/10-83. Dette er skolens faste prosedyre når det gjelder brudd på regelen om røykeforbud på skolens område. Et slikt refsingstiltak er iverksatt i form av denne skriftlige meldingen. I denne gis det også uttrykk for at refsingen ved gjentakelse vil kunne etterfølges av særskilte tiltak i form av utelukkelse fra undervisning for kortere tid. Denne fremgangsmåten har vært brukt i alle år ved skolen. Elevene har fått den nødvendige orientering, og skolen føler at de har oppfylt sin informasjonsplikt overfor dem.

Andre reaksjonsmidler ble ikke vurdert i A's sak, der behandlingen har vært helt lik med den som har vært praktisert i tilsvarende saker for andre elever ved skolen.»

Fylkesskolesjefen tilføyde for sin del:

«Fylkesskolesjefen vil spesielt bemerke at reaksjonen fra skolen med en dags *utelukkelse* er ikke bortvisning i lovens forstand. Hjemmel for *utelukkelse* følger av forskrift og regler gitt i medhold av lov av 21. januar 1974. Det er klart presisert i kommentarer og ellers at en utelukkelse - ikke ut over 5 dager - er et særskilt tiltak etter forskriftens ordlyd, ikke en bortvisning i lovens forstand. Skolens reglement er ellers etter det en kan se i samsvar med forskriftens pkt. 9 b).

Det kan diskuteres hvorvidt gjentatt røking kvalifiserer til en dags utelukkelse fra undervisningen. Fylkesskolestyret fant ikke å ville omgjøre skolens avgjørelse i saken. Fylkesskolesjefens vurdering var og er fortsatt at reaksjonen var streng, men rettfærdig og fulgte gjeldende praksis ved skolen.»

A's advokat kom etter dette med følgende tilleggsbemerkinger:

«Skrivene bekrefter at skolen i en årrekke har overreagert ved å anvende et meget strengt «særskilt tiltak» - utelukkelse fra undervisning - for en forholdsvis beskjeden overtredelse av skolens reglement. Jeg minner her om at den «ulovlige» røking i dette tilfelle fant sted utendørs og at eleven var myndig. En går utfra at Ombudsmannen vil være enig at det er lite fruktbart ordkløveri å diskutere om «utelukkelse fra undervisning» er det samme som «bortvisning». Realitetene

for den elev det gjelder blir det samme uansett navnelapp og kriteria for anvendelse bør følgelig også være tilnærmedesvis de samme.»

Advokaten avsluttet med et ønske om at ombudsmannen kunne

«--- medvirke til at denne form for maktmisbruk mot elevene blir bragt til opphør. Heldigvis er det bare X skole som har en slik praksis i byen her (i hele landet?).»

Jeg avsluttet saken med brev 17. januar 1986 til A's advokat, der jeg innledningsvis ga en oppsummering av regelsituasjonen på dette området:

Lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring har i § 15 regler om arbeidsmiljøet og om elevers rettigheter og plikter:

«Det skal legges vinn på å skape et godt arbeidsmiljø for og gode samarbeidsformer mellom alle som er knyttet til skolen som elever, lærere eller annet personale.

Hver skole skal ha et reglement som fastsettes av skoleutvalget. Reglementet skal inneholde bestemmelser om elevenes rettigheter og plikter så langt disse ikke er fastsatt på annen måte, regler for adferd, hvilke tiltak skolen kan nytte overfor elever som bryter reglene og framgangsmåten ved behandlingen av slike saker.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om reglementets innhold, deriblant om skolens adgang til å utelukke en elev fra undervisningen for en kortere tid.»

Regler om bortvisning av elever som reaksjon på alvorlige forseelser og forsømmelser er gitt i § 16.

I medhold av § 15 siste ledd har Kirke- og undervisningsdepartementet i november 1976 gitt forskrifter om skolereglementene. Her heter det i presentasjonen:

«Skolereglementet som skoleutvalget fastsetter med hjemmel i lovens § 15, skal inneholde den innledning som følger under punkt A, samt bestemmelser på de områder som er nevnt under punkt B. Skoleutvalget vedtar for øvrig de tillegg og endringer i skolereglementet som de lokale forhold tilsier, men slik at dette ikke strider mot lov eller bestemmelse gitt i medhold av lov om hva reglementet skal inneholde.»

I pkt. B heter det blant annet:

«B. Skolereglementet skal inneholde bestemmelser om:

8. Elevenes rettigheter og plikt overfor skolesamfunnet ellers. Regler om dette skal ta sikte på å fremme samarbeid og trivsel, respekt og medansvar for alle i skolesamfunnet. I disse reglene må det være bestemmelser om:

- a) samværsformer i undervisning og i fritid på skolen og for arrangementer i og utenfor skolen under skolens ledelse eller ansvar,
 - b) helsemessige og hygieniske forhold, herunder bestemmelser om:
 - forbud mot nyting av alkohol eller andre rusmidler på skolens område og i nærheten av skolen og i forbindelse med arrangementer i og utenfor skolen under skolens ledelse eller ansvar,
 - forbud mot/adgang til røyking i skolebygningen, på skolens områder eller i nærheten av skolen.
9. Reaksjoner på brudd av skolereglementet - refsingstiltak eller særskilte tiltak:
- a) refsingstiltak kan til eksempel være:
 - påtale fra overordnet
 - utelukkning fra klasse/gruppe for resten av timen etter faglærers avgjørelse,
 - b) særskilt tiltak er:
 - å utelukke eleven fra skolens undervisning for lengere tid enn resten av skoledagen
 - ikke ut over 5 dager
 - etter lærerrådets avgjørelse. Utelukkning innebærer ikke at en elev mister andre rettigheter vedkommende har som elev.

Tap av alle rettigheter som elev vil bare inntreffe dersom en elev forgår seg så alvorlig at vedkommende blir bortvist i medhold av lov om videregående opplæring § 16.»

Forskriftene har videre - i pkt. B 10 - bestemmelser om saksbehandlingen når skolen nytter refsingstiltak eller særskilte tiltak overfor elev. For så vidt gjelder bortvisninger vises der - i B 11 - til lovens § 16.

Skolereglementet for X videregående skole er vedtatt av skoleutvalget i 1979. Etter reglementet skal skoleutvalget - etter forslag fra skolens råd - gi nærmere regler om røyking og om hvor røyking eventuelt kan foregå. Det er opplyst at det for tiden gjelder følgende regler:

«Røyking er forbudt i skolebygningen og på skolens område unntatt under halvtaket ved sykkelskuret. Gangbroen over ---veien regnes i denne sammenheng også til skolens område.»

Som reaksjonsmidler ved brudd på reglementet oppstilles som «refsingstiltak» blant annet irettesettelse og kortvarig utelukkelse (resten av timen, eventuelt resten av dagen) - og som «særskilte tiltak» utelukkelse for inntil 5 dager. Om kriteriene for å ta i bruk «særskilte tiltak» heter det:

«Når en elev vedvarende har vist en oppførsel som i alvorlig grad går ut over orden og arbeidsro i skolen, eller når en elev i alvorlig grad forsømmer sine plikter, kan han utelukkes fra skolen for inntil 5 dager. Vedtak om

utelukkning fra skolens undervisning utover en dag skal fattes av lærerråd. Utelukkning innebærer ikke at en elev mister andre rettigheter vedkommende har som elev. Tap av alle rettigheter som elev vil bare inntreffe dersom en elev forgår seg så alvorlig at vedkommende blir bortvist i medhold av lov om videregående opplæring § 16.»

I § 10 er gitt nærmere regler om saksbehandlingen.

Etter denne oversikt over regelverket uttalte jeg følgende om A's sak:

«Skolens reaksjon overfor A besto i at han ble utelukket fra skolens undervisning for 1 dag. Skolen har lagt til grunn at dette var å betrakte som et «særskilt tiltak», slik forskriftene og reglementet har bestemmelser om dette i medhold av lovens § 15 - og således ikke representerte bortvisning etter de skjerpede bestemmelser i lovens § 16. Formelt sett har jeg ikke noe å innvende mot denne regelanvendelse.

Spørsmålet er imidlertid videre om det var lovlig grunnlag for en slik reaksjon ut fra de fakta som forelå.

Utgangspunktet for saken var at A ved episoden i mars 1984 opptrådte i strid med de røkeregler som er fastsatt av skoleutvalget. Dette er ubestridt. Når A er uenig i at det ble reagert mot hans opptreden, bygger dette blant annet på at han mener reglene er urimelige, og må betraktes som «maktmisbruk», ikke minst når de anvendes overfor en elev som er myndig, men derimot ikke overfor undervisningspersonale m.v.

Det ombudsmannen her først og fremst kan se på, er forholdet til lov og forskrifter. Forskriftene gir i pkt. B 8 klar hjemmel for innføring av røkeforbud for elevene på skolens områder eller i nærheten av skolen. Spørsmålet om et tilsvarende forbud overfor undervisningspersonale m.v. ligger utenfor forskriftenes ramme (elevenes rettigheter og plikter), og klagers anførsler på dette punkt kan ikke føre frem. Jeg kan heller ikke se noe rettslig grunnlag for å kreve at elever som passerer myndighetsalderen skal stilles i en særstilling i forhold til andre elever når det gjelder disiplinære forhold. Verken i lov eller forskrifter trekkes noe avgjørende skille på dette punkt, så vidt jeg kan se.

Spørsmålet er så om den reaksjon som ble valgt (utelukkelse for 1 dag, som et «særskilt tiltak») var en uforholdsmessig reaksjon i dette tilfelle. Her kan det nok være grunnlag for en viss tvil. Det kan av reglementets ordlyd synes som denne reaksjonsform særlig tar sikte på mer alvorlige overtredelser. Ut fra det som foreligger - der det også må legges vekt på skolens praksis som A kjente til -

finner jeg imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å rette kritikk mot fylkesskolestyrets vedtak i saken.

Etter omstendighetene ser jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på anførselene om saksbehandlingsfeil, men nøyer meg med å konstatere at det ikke har skjedd feil som kan ha hatt avgjørende betydning for utfallet.

Klagen kan etter dette ikke føre frem.»

12.

Fastsetting av standpunkt karakter – rammen for overprøving etter gjeldende klageordning (Sak 1172/85)

Ved klage over standpunkt karakterer tiligger det klageinstansen å vurdere om «gjeldende bestemmelser for karakterfastsetting» er fulgt, jfr. § 15 i klageforskrifter fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 28. mars 1983. Denne ramme blir også bestemmende for hva som kan tas opp i en klage, og for hva skolen (rektor) kan se på ved en eventuell fornyet vurdering etter at den opprinnelige karakter er opphevet. I den aktuelle sak hadde rektor gått lengre i å overprøve faglærers vurderinger enn det regelverket ga hjemmel for, og avgjørelsen måtte anses ugyldig.

A, som var avgangselev ved videregående skole, klaget over den fastsatte standpunkt karakter (2) i fysikk. I klagen viste han til de oppnådde terminkarakterer (3 ved første termin og 3 ved andre termin), og at standpunkt karakteren 2 var fastsatt uten at han var varslet om mulig karakterforverring, slik regelverket påbyr. Ved faglærers redegjørelse for saken kom det frem at A's karakter i fysikk for første termin i skoleåret 1984/85 først var satt til 2, men senere oppjustert til 3. Denne karakteren (3) ble ført inn i karakterprotokoll og karakterbok, men ble ved en forglemmelse ikke ført inn i faglærers private notater. Disse notatene ble brukt som grunnlag for faglærers standpunkt karakterliste og ved behandling i klasselærerråd. Faglærer konkluderte med at det berodde på en lapsus når A's standpunkt karakter var fastsatt til 2, og han ba om at den ble rettet til 3.

Klagen, sammen med faglærers redegjørelse og uttalelse fra rektor, ble oversendt fylkesskolestyret som klageinstans.

Fylkesskolesjefen meddelte i brev til skolen 23. juli 1985 at klagen var tatt til følge:

«I brev av 6.6.85 viser klageren til terminkarakterene 3 både til 1. og 2. termin. Det vises videre til at han ikke har mottatt varsel om at standpunkt kunne bli dårligere enn dårligste terminkarakter, og følgelig ber han om ny vurdering om den gitte karakter.

I uttalelse datert 13.6.85 redegjør faglærer

for at klagerens terminkarakter for 1. termin ble rettet fra 2 til 3 i klasseprotokoll og karakterbok, men ved en forglemmelse ikke i de notater som ble brukt ved drøftingene av standpunkt karakterene i klasselærerråd.

Da standpunkt karakteren 2 således ble fastsatt på feilaktig grunnlag, ber faglærer om at karakteren kan rettes til 3.

Klageinstansen finner på denne bakgrunn at klagen må tas til følge.

Under henvisning til Forskrift om begrunnelse og klage over avgangskarakterer fra grunnskolen og den videregående skolen (F-49/83), § 15, sendes saken tilbake til skolen for ny vurdering.»

Etter en drøftelse med faglærer, og på grunnlag av opplysninger om A's karakterer og prestasjoner i faget, fastsatte rektor 23. august 1985 A's standpunkt karakter til 2. A oppnådde m.a.o. ingen forandring.

A. klaget deretter til ombudsmannen. Jeg forela saken for skolen, og rektor svarte 8. november 1985:

«I samsvar med Forskrift om begrunnelse og klage over avgangskarakterer fra grunnskolen og den videregående skole § 15 innkalte jeg 23. august faglærer til drøfting, der jeg på grunnlag av faglærers notater og ytterligere spørsmål søkte å bringe på det rene så detaljert karaktergrunnlag som mulig. De opplysninger jeg fikk, er referert i mitt brev av samme dag til A og er grunnlaget for min vurdering.»

I avsluttende brev 21. mars 1986 til rektor ga jeg følgende oppsummering av regelverket på området:

«Regler om fastsetting av standpunkt karakterer i den videregående skole står i karakterforskriftene: Forskrift om karakterer, eksamen og vitnemål, gitt av Kirke- og undervisningsdepartementet 23. juli 1982, senere avløst av forskrifter av 26. september 1984. Regelendringen medfører så vidt jeg kan se intet nytt av betydning for denne sak. Om kompetansen til å fastsette karakter heter det i 1984-reglens § 10 fjerde ledd:

«Standpunkt karakterene fastsettes av faglærer etter drøfting i og tilråding fra klasselærerråd. Ved drøfting av standpunkt karakteren ledes klasselærerråd av rektor eller den han/hun peker ut.»

Det er ellers et sentralt prinsipp at elevene skal holdes orientert om sitt faglige nivå gjennom hele skoleåret, jfr. § 10 første ledd. Her heter det blant annet:

«Det skal gis skriftlig varsel så snart det foreligger fare for at standpunkt karakteren kan bli dårligere enn dårligste terminkarakter i faget.»

Regler om klage er gitt ved *klageforskriften*: Forskrift om begrunnelse og klage over avgangskarakter fra grunnskolen og den videregående skolen, gitt av Kirke- og undervisningsdepartementet 25. mars 1983. I § 15 første og annet ledd heter det:

«Ved klage over standpunkt-karakter, eventuelt vedtak om ikke å sette standpunkt-karakter, kan klageinstansen bare vurdere om gjeldende bestemmelser for karakterfastsetting er fulgt. Med klagen skal følge faglærers beskrivelse av hvordan karakteren er fastsatt eller hvorfor karakter ikke er satt, og uttalelse fra rektor om skolens saksbehandling. Kopi av uttalelsene sendes klageren.

Dersom klagen tas til følge må klageinstansen presisere hvilke regler som ansees overtrådt eller det kan reises tvil om er overtrådt, og sende saken tilbake til skolen hvor rektor og faglærer foretar ny vurdering. Rektor setter endelig karakter. Den nye avgjørelsen er endelig og kan ikke påklages.»

Av bestemmelsen fremgår selve rammen for klageordningen, som er knyttet til uttrykket «gjeldende bestemmelser for karakterfastsetting». Innholdet av dette uttrykk vil være avgjørende både for hva som kan tas opp i en klage over standpunkt-karakter, hva klageinstansen (fylkesskolestyret) kan vurdere, og dermed også hva skolen (rektor) kan se på i forbindelse med en eventuell fornyet vurdering av saken.

I den aktuelle sak har faglærer forklart at hans karakterforslag, som samsvarte med resultatet etter drøftelse i klasselærerrådet, var basert på en uriktig nedtegning av karakteren til 1. termin - det vil si en slags skrivefeil. Faglærer har ut fra dette ment at karakteren var fastsatt på uriktig grunnlag, og derfor burde endres. I fylkesskolestyret ledet dette til opphevelse av karakteren med sikte på ny vurdering ved skolen. Det springende punkt i saken, slik jeg ser det, er om rektors avgjørelse 23. august 1985 går ut over rammene for gjeldende klageordning, jfr. det som er uttalt foran.

Av rektors brev 23. august 1985 til A og brev 8. november 1985 til ombudsmannen synes klart å fremgå at avgjørelsen bygger på en *fullstendig* overprøving av faglærers vurderinger - også slik at det ble foretatt en gjennomgåelse av underlagsmateriale (prøver, muntlige prestasjoner, laboratoriearbeid m.m.). Uttalelsene viser etter min mening at rektor har bygd på en uriktig forståelse av klageforskriftens § 15. Reglene legger opp til at den fornyede vurdering ved skolen skal begrenses til virkningen av *den feil* som er påvist av fylkesskolestyret. Se i denne sammenheng regelen i § 15 annet ledd om at klageinstansen - når klagen tas til følge - skal

presisere hvilke regler som ansees overtrådt. Bakgrunnen for denne presisering er nettopp at skolen skal følge den riktige regelansettelse når saken blir vurdert på nytt.

Min konklusjon må derfor bli at rektor ved avgjørelsen 23. august 1985 har gått lengre i å overprøve faglærers vurderinger enn det regelverket gir hjemmel for, og at avgjørelsen derfor er ugyldig og bør overveies omgjort.

Klagerens anførsler vedrørende forholdet til varslingsreglene (jfr. karakterforskriftens § 10) er det etter dette ikke grunn for meg til å gå nærmere inn på.

Jeg ber om å bli holdt orientert om det som foretas.»

Etter henstilling fra skolen gjorde fylkeskolesjefen en henvendelse til Kirke- og undervisningsdepartementet for å få en uttalelse om regelforståelsen.

13.

Fagprøve i litograffaget - saksbehandlingen (Sak 792/85 og 41E/86)

Fagprøve (svenneprøve) i litograffaget, jfr. fagopplæringsloven av 23. mai 1980 nr. 13 og forskrifter gitt av Kirke- og undervisningsdepartementet. Klageren, som hadde fått «ikke bestått» ved den praktiske prøven, hadde innsigelser både mot selve prøveavviklingen og mot saksbehandlingen i klagenemnda og i Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA). Spørsmål om sammensetningen av klagenemnda og habilitetsspørsmål. - Klager over formell fremgangsmåte ved prøveavviklingen skal behandles av RFA. Ombudsmannen kom til at RFA's behandlingsmåte i denne sak var i strid med reglene i forvaltningslovens § 24 og § 27 om begrunnelse av vedtak og om underretning til parten. - Ved fagprøver i litograffaget har praksis vært å oppnevne en «ad hoc»-nemnd for hvert enkelt klage-tilfelle. Ombudsmannen fant denne spesialordning prinsipielt tvilsom. I den aktuelle sak hadde dessuten samtlige medlemmer i klagenemnda en viss tilknytning til medlemmer i prøvenemnda. Nemndas avgjørelse måtte anses ugyldig på grunn av inhabilitet.

Ny klagenemnd ble oppnevnt. Nye regler for klagebehandling er under utarbeidelse, jfr. årsmeldingen 1985 s. 43.

A var i november 1984 oppe til fagprøve i litograffaget. For den praktiske del fikk han karakteren «ikke bestått», etter å ha fått «bestått» for den teoretiske del.

A fremmet 10. desember 1984 klage, der han hadde diverse innsigelser mot den faglige vurdering og også en del innsigelser mot

selve prøveavviklingen. Klagenemnda opprettholdt prøvenemndas vedtak og A ble varslet om dette i brev 18. juni 1985.

A klaget deretter til ombudsmannen. Hans anførsler var sammenfattet i tre punkter: innsigelser mot selve prøveavviklingen, klage over brudd på taushetsplikt fra prøvenemnda, og klage over saksbehandlingen i klageomgangen. Under det siste punkt uttalte A blant annet at han ved å klage over prøvebedømmelsen regnet med å få en upartisk bedømmelse av prøvearbeidet, da han hadde fått opplyst at klagenemnd ville bli oppnevnt fra annen kant av landet. Klagenemnda ble imidlertid sammensatt av personer fra distriktet. A fikk ved et tilfelle opplyst navnet på ett av nemndas medlemmer, som viste seg å være arbeidskollega av en av prøvenemndas medlemmer. A hevdet at han på grunn av dette kontaktet RFA, som henviste ham til den instans som hadde oppnevnt klagenemnda. Derfra fikk A (angivelig) opplyst at det ikke var noe han kunne gjøre med oppnevningen. Senere kunne A supplere med opplysninger om at også de to andre medlemmene av klagenemnda hadde kollegial tilknytning til medlemmer i prøvenemnda gjennom felles arbeidsgiver.

Jeg forela saken for RFA og påpekte at det ikke fremgikk hvorvidt klagerens innsigelser mot selve prøveavviklingen hadde vært vurdert av noen instans. I den forbindelse viste jeg til årsmeldingen fra RFA hvor det på s. 56-57 heter:

«Klagesaker vedrørende prøver under lov om fagopplæring i arbeidslivet kan, etter RFAs oppfatning behandles etter to regelverk. Klager over formell framgangsmåte behandles etter forvaltningsloven.

Yrkesopplæringsnemnda skal påse at ordinært opplegg følges og RFA er klageinstans. Klager over faglig bedømmelse av prøven følger lov om fagopplæring. Prøvenemnda bedømmer og klagenemnda er klageinstans.

Dersom det ved en prøve er påvist feil og mangler kan dette føre til at man vil se bort fra prøveavleggelsen og la kandidaten framstille seg til ny førstegangs prøve. Slik avgjørelse tas av prøveadministrator eller av RFA - ikke av klagenemnda.»

RFA svarte i brev 2. januar 1986:

«RFA har behandlet klagen på faglig grunnlag i henhold til bestemmelsene i fagopplæringsloven. Kandidat/klager har ikke i sine klagebrev anført noe om feil ved saksbehandling eller om formelle feil ved prøveavviklingen.»

Dette svar var etter min mening ikke tilfredsstillende, og jeg forela saken på nytt. RFA svarte 15. mai 1986:

«Vi er enig med ombudsmannen i at A's innsigelser mot selve prøveavviklingen kan anses som anførsler om formelle feil.

A's klage av 10. desember 1984 retter seg således for en del mot de formelle sider av prøveavviklingen.

Ved behandlingen av saken tok RFA's sekretariat stilling til spørsmålet om de formelle feil burde føre til opphevelse av prøvenemndas avgjørelse og ny førstegangsprøve. Saken ble ikke forelagt RFA eller RFA's arbeidsutvalg i møte. Sekretariatet har vurdert de formelle sider i klagesaker som gjelder ikke bestått fag-svenneprøve. Hvis sekretariatet skulle fremme slike saker med formelle spørsmål for rådet, ville saksgangen etter vårt syn bli ytterligere og utilbørlig komplisert og tidkrevende.

Sekretariatets vurdering av de formelle sider ved klagen fra A, besto i at man, på bakgrunn av de dokumenter som forelå, og sammenholdt med gjeldende regler, tok stilling til spørsmålet om ny førstegangsprøve.

Ved vurderingen kom sekretariatet til at prøvenemnda neppe hadde gjort feil som hadde hatt en avgjørende virkning på utfallet av prøven. Spesielle interne dokumenter med nærmere opplysninger om sekretariatets vurdering, ble ikke utarbeidet, men beslutningen om å sende saken videre til klagenemnda tilkjennegir at RFA-sekretariatet ikke fant å kunne legge utslagsgivende vekt på klagerens anførsler om formelle feil fra prøvenemndas side.

Videresendingen fra RFA til klagenemnda er også et uttrykk for at sekretariatet mente klagenemndas faglige vurdering av A's fagarbeid til prøven måtte bli avgjørende for klagesakens utfall. Vårt utsagn i brev av 2. januar 1986 om at RFA har behandlet saken på «faglig grunnlag» refererer seg til dette. RFA-sekretariatet mente klagen var en sak for de litograffagkyndige i klagenemnda og sendte saken til dem for videre og «faglig» behandling; jfr. L.f.a. § 23.»

Vedrørende A's innsigelser mot sammensetningen av klagenemnda - blant annet med sikte på forskriftenes prinsipp om at klagerens navn så vidt mulig ikke bør gjøres kjent for klagenemnda - ga RFA 2. januar 1986 slik uttalelse:

«Det er RFA-administrasjonens oppfatning at det kan virke uheldig at medlem av klagenemnda har samme arbeidsgiver som et medlem av prøvenemnda, men kan ikke se at dette formelt sett kan være å anse som inhabilitetsgrunn med ugyldighet som følge.

I klagereglementet heter det i § 5: «Klagers navn bør så vidt mulig ikke gjøres kjent for klagenemnda.» Denne bestemmelse kan etterleves når det gjelder skriftlig besvarelse, som kan anonymiseres. Bestemmelsen er imidlertid vanskeligere å håndheve når klagenemnda eventuelt forutsettes å måtte undersøke spesielle prøveforhold i spesielt angitt bedrift.

Angående tidsaspektet for klagebehandlingen, uttalte RFA i brev 15. mai 1986 følgende:

«Behandlingen av klagen etter L.f.a. § 23 er tidkrevende og medfører en rekke oversendelser fra instans til instans. Den spesielt lange behandlingstid i denne sak må ses i sammenheng med en spesialordning som er etablert for litograffaget.

Da det sjelden forekommer klager i faget, har fagets opplæringsråd foreslått at det skal oppnevnes en spesiell klagenemnd for hvert enkelt klagetilfelle. Ved oppnevning av slike «ad hoc»-nemnder kan man finne fram til personer med god kjennskap til akkurat det fagområdet kandidaten har valgt å ta sin prøve i. Dessuten vil en kunne få oppnevnt personer som har sitt hjemsted ikke altfor langt fra prøvestedet, noe som kan medføre sparte reiseutgifter og formodentlig lettere kontrolleringmuligheter fra klagenemndenes side.

Forslaget om en slik spesialordning for litograffaget har fått sin tilslutning fra RFA i møte, og RFA's sekretariat har holdt seg til den siden. Ordningen medfører imidlertid at man ikke har noen sittende klagenemnd når en klage kommer og at RFA's sekretariat må skrive til opplæringsrådet, og be det komme med forslag på representanter til klagenemnda i hvert enkelt tilfelle. Når RFA har mottatt opplæringsrådets forslag kan RFA oppnevne medlemmene og sende sakens dokumenter til dem. Deretter vil klagenemnda kunne starte opp klagebehandlingen.

RFA-administrasjonen er ikke fornøyd med saksbehandlingsrutinene for klagesaker, spesielt ikke innen de grafiske fag. Kravet om rettferdig behandling og kravet om rask saksbehandling må dessverre i noen grad veies mot hverandre.

I praksis har RFA-adm. og opplæringsrådets sekretariat samarbeidet for å få fortløp i oppnevningen. I dette tilfelle måtte det dessverre en rekke purringer til fra RFA-adm. for å få en klagenemnd til å fungere.»

Jeg avsluttet saken 8. oktober 1986 med følgende uttalelse:

«Jeg har ved gjennomgåelsen av A's sak særlig festet meg ved to problemstillinger av mer prinsipiell interesse:

1. A hadde i klagen av 10. desember 1984 en del innsigelser om formelle feil ved prøveavviklingen. Har disse innsigelser blitt gjort til gjenstand for klagebehandling på korrekt måte?
2. I sine henvendelser til ombudsmannen har A reist spørsmål ved sammensetningen av den klagenemnd som ble oppnevnt for å vurdere klagen av 10. desember 1984. Hadde medlemmene av klagenemnda slik tilknytning til medlemmer av prøvenemnda at dette måtte ha betydning for deres habilitet?

Jeg skal i det følgende knytte kommentarer til hvert av disse punkter.

1. Behandlingen av de formelle innsigelser mot prøveavviklingen.

I forbindelse med sine innsigelser mot selve prøveavviklingen, har klageren vist til Instruks for prøvenemnder i de grafiske fag. Instruksens pkt. 4 inneholder retningslinjer vedrørende den kontroll nemnda skal utøve. I henhold til årsmeldingen fra RFA for 1984 skal klager over formell fremgangsmåte behandles etter forvaltningsloven. Yrkesopplæringsnemnda skal påse at ordinært opplegg følges og RFA er klageinstans.

RFA opplyser i brev 15. mai 1986 at A's klage ble vurdert der med sikte på de formelle innsigelser. Dette får jeg bare ta til etterretning, selv om saksdokumentene ikke inneholder noe som direkte bekrefter forklaringen. - Jeg har ellers følgende kommentarer:

Ved behandlingen av saken ble klagen - ifølge forklaringen - ikke fremlagt for rådet. RFA's sekretariat vurderte selv om det var begått formelle feil som burde føre til opphevelse av prøvenemndas avgjørelse og ny førstegangsprøve. Etter det jeg forstår av RFA's brev 15. mai 1986, er dette i samsvar med praksis i slike saker.

Unnlatelsen av å ta sakene opp i rådet er begrunnet med praktiske hensyn (å unngå at saksgangen blir «ytterligere og utilbørlig komplisert og tidkrevende»). Det er imidlertid ikke opplyst nærmere om det formelle grunnlag for behandlingsmåten. Dette er et uklart punkt som RFA bør se nærmere på.

Under enhver omstendighet reagerer jeg på at det ikke ble utarbeidet noe dokument i forbindelse med sekretariatets vurdering som klageinstans. Klager over den formelle fremgangsmåte forutsettes behandlet etter forvaltningsloven. Av særlig interesse er da reglene i lovens §§ 23-27 om vedtaket, som også gjelder i klagesaker, jfr. § 33. I § 23 heter det at et enkeltvedtak skal være skriftlig, om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Unntaket tar sikte på mer spesielle vedtakssituasjoner, f.eks. der vedtak treffes utendørs eller der det er særlig tidsnød. Særregelen kan etter min mening ikke være anvendelig i en sak som denne. RFA's behandlingsmåte må dessuten anses i strid med reglene i § 24 og § 27 om begrunnelse av vedtak og underretning til parten.

Forholdet må kritiseres.

Jeg finner grunn til å minne om at ombudsmannen også tidligere har påpekt at regelsituasjonen er utilfredsstillende når det gjelder klagebehandling i fagprøvesaker. Se i den forbindelse saken som er referert i ombuds-

mannens årsmelding for 1985 s. 43-47, spesielt konklusjonen på s. 47 annen spalte:

«Korrespondansen hadde vist at såvel RFA som departementet bygde på at saker som dette kan behandlet etter to regelverk. RFA skreiv: «— Klager over formell framgangsmåte behandles etter forvaltningsloven. YN skal påse at ordinært opplegg følges og RFA er klageinstans. Klager over faglig bedømmelse av prøven følger lov om fagopplæring. Prøvenemnda bedømmer og klagenemnda er klageinstans.» Departementet uttalte at «klagenemnda kan avvise å behandle en klagesak dersom det er påviselige mangler eller feil ved prøveavviklingen». Denne kompetansedeling i klagesaker går ikkje uttrykkelig fram korkje av lova eller føresegnene om klage over prøvedømming av 1. mars 1982, og heller ikkje av den melding som kandidatane får om klagerett. Eg såg her eit behov for regelavklaring, og tok dette opp med Kyrkjje- og undervisningsdepartementet, som svarte 22. juli 1985:

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

I tilknytning til A's sak viser RFA (i brev 15. mai 1986) på nytt til dette løfte om revisjon av regelverket.

Jeg sender i dag brev til departementet der jeg ber om at regelavklaringen bør komme snarest mulig.

2. Sammensetningen av klagenemnda.

Habilitetsspørsmål.

I henhold til fagopplæringslovens § 23 skal klager over bedømmelser av fagprøve (svenneprøve) avgjøres av en klagenemnd oppnevnt av RFA etter innstilling fra opplæringsrådet for faget. Nemnden skal ha tre medlemmer med personlige vararepresentanter.

Denne ordning følges ikke for litograffaget. Her er det etablert en spesialordning som går ut på at det oppnevnes en «ad hoc»-nemnd for hvert enkelt klagetilfelle. Vararepresentanter oppnevnes ikke, etter det jeg forstår. Rutinene i denne forbindelse har fått tilslutning fra RFA.

Det er imidlertid et spørsmål om denne ordningen generelt er god nok. RFA-administrasjonen er selv «ikke fornøyd med saksbehandlingsrutinene for klagesaker, spesielt ikke innen de grafiske fag». Så vidt jeg kan se, er det formelle grunnlaget for spesialordningen også noe uklar. Det kan derfor være grunn for myndighetene til å se på ordningen

på nytt. I mitt brev i dag til departementet har jeg påpekt dette.

Et hovedpunkt i A's sak gjelder spørsmålet om klagenemndas medlemmer var habile. A har påpekt at samtlige medlemmer i klagenemnda har tilknytning til medlemmene i prøvenemnda gjennom felles arbeidsgiver.

Habilitetsspørsmålet må vurderes etter reglene i forvaltningsloven, som også gjelder for medlemmer i klagenemnd, jfr. lovens § 10.

Det må være på det rene at det ikke foreligger forhold som omfattes av de direkte inhabilitetsgrunner i § 6 første ledd. Den bestemmelse som eventuelt vil være aktuell, er § 6 annet ledd, som fastslår at tjenestemenn (eventuelt rådsmedlem m.fl.) er inhabil når «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part».

Av klagen til ombudsmannen fremgår det at habilitetsspørsmålet ble reist av klageren etter at klagenemnda var oppnevnt, men før de hadde behandlet klagesaken, og refererte seg da til ett av nemndas medlemmer (N.N., som var oppnevnt som nemndas formann). Klager tok etter sigende dette spørsmålet opp med RFA. Grafiske bedrifters felleskontor (Opplæringsrådet for de grafiske fag), som klageren ble henvist til, skal ha svart klageren at man «ingenting kunne gjøre med denne oppnevningen» og at de momenter han nevnte «heller ikke hadde noe med saken å gjøre».

Avgjørelse etter forvaltningslovens § 6 annet ledd må hvile på en konkret vurdering og kan ofte gi grunnlag for tvil. Mens § 6 første ledd angir mer spesifiserte inhabilitetsgrunner som uten videre fører til inhabilitet, er annet ledd generelt utformet, og det forutsettes en konkret helhetsvurdering før det kan avgjøres om han er ugild, jfr. første ledd. I kollegiale organ, er det organet som tar avgjørelsen, uten at dette medlemmet tar del.

Jeg kan fra sakens dokumenter ikke se at inhabilitetsspørsmålet har vært behandlet. Når innsigelse er reist av en part, må forholdet drøftes og innsigelsene vurderes med mindre de er åpenbart grunnløse. I brev 2. januar 1986 til ombudsmannen (tidligere sitert) uttaler RFA som oppnevnte klagenemnda, at det var administrasjonens oppfatning at «det kan virke uheldig at medlem av klagenemnda har samme arbeidsgiver som et medlem av prøvenemnda, men kan ikke se at dette

formelt sett kan være å anse som inhabilitetsgrunn med ugyldighet til følge».

Det er etter det opplyste klart nok at inhabilitetsspørsmålet ikke har vært korrekt behandlet. Av den grunn mangler man også opplysninger om det syn nemnda måtte ha om de fremsatte innsigelser. Dette er i seg selv en alvorlig feil ved saksbehandlingen. Isolert sett ville en slik feil ha ledet til den konklusjon fra min side, at saken burde tas opp til ny behandling i klagenemnda. Slik forholdene her ligger an, finner jeg det imidlertid riktig å gå et skritt videre:

«Det kollegiale forhold mellom et medlem av prøvenemnda og et medlem av klagenemnda, vil uten tvil kunne innvirke på objektiviteten; man kan ikke se bort fra at vedkommende medlem i klagenemnda vil vegre seg for å ta et annet standpunkt enn sin kollega i prøvenemnda, fordi en slik avgjørelse vil kunne være «til særlig ulempe for ham». Jeg viser i denne forbindelse til at i rettergang er visse slektskaps- eller tilknytningsforhold til den «som har vært dommer i saken i lavere rett» en absolutt inhabilitetsgrunn, jfr. domstoloven av 13. august 1915 § 106 nr. 9. Hvis et kollegialt tilknytningsforhold bare gjorde seg gjeldende for ett av klagenemndas medlemmer, ville det likevel ligge nær å slutte at forholdet ikke kunne anses for å ha innvirket på sluttresultatet. Men i denne saken er det ubestridt opplyst at samtlige medlemmer i klagenemnda hadde en tilknytning til medlemmer i prøvenemnda gjennom felles arbeidsgiver.

Med en slik sammensetning oppfylte ikke nemnda de krav som må stilles til en uhildet overprøvingsinstans. Resultatet kan da vanskelig bli noe annet enn at klagenemndas avgjørelse må anses ugyldig og at det må oppnevnes en ny klagenemnd.»

I brev samme dag til Kirke- og undervisningsdepartementet, viste jeg til en tidligere uttalelse fra departementet om at forskriftene om klage over prøvebedømmelse var tatt opp til revisjon (jfr. årsmeldingen for 1985 s. 43-47). Jeg påpekte at den nye sak bare understreket behovet for en regelavklaring, og ba om at slik avklaring måtte komme snarest mulig.

Videre kommenterte jeg ordningen med «ad hoc»-nemnder, som er etablert som en spesialordning for litograffaget. Det formelle grunnlaget for denne ordning syntes uklart og burde overveies nærmere.

I brev 18. november 1986 meddelte RFA at det var oppnevnt ny klagenemnd for A's sak med representanter fra en annen kant av landet. Det ble videre opplyst at det var utarbeidet forslag til nytt reglement for klagebehandling.

14.

Utdanningsstipend – risiko for svikt i postgangen, behandlingsrutinene i Lånekassa.
(Sak 901/85)

To søknader om bortebeuarstipend mangla nokre opplysningar. Desse kom først inn etter at søknadsfristen hadde gått ut, og søknadene vart da avviste. Søkjarane meinte dette var urett. - Ombodsmannen la til grunn at søkjarane hadde sendt det dei skulle i god tid, og at det var postgangen som hadde svikta. Regelverket for Lånekassa ga ikkje direkte løysing på ei slik konflikt, men ombodsmannen kom til at søkjarane etter tilhøva måtte ha krav på å få søknadene avgjort på vanleg måte. - Fråsegn om behandlingsrutinane i Lånekassa når etterlyste opplysningar i ein-skildsaker ikkje kjem inn.

Lånekassa vedtok etter dette å tildele stipend i samsvar med søknadene.

Før giftemålet søkte A og B i februar 1983 kvar for seg om lån og stipend frå Lånekassa. Begge opplyste i søknaden - under posten «sivilstand» - at han/ho var ugift, men skulle gifte seg 2. juli same år. Det vart ikkje gitt nærare opplysningar om ektemaken sin identitet eller arbeids-/studiesituasjon.

Den 3. august 1983 sendte Lånekassa slik melding til kvar av dei to:

«Før søknaden Dykkar om bortebeuarstipend kan behandlast, må De sende inn nærare opplysning om ektemaken Dykkar i søknadsperioden kjem til å vere heimeverande/i utdanning/i militærtjeneste/i inntekstgivande arbeid. Gi opp tidsrom og eventuell brutto månadsinntekt. Kopi av vigselsattest.»

Kva som skjedde etter dette er noko uklårt. Klagarane seier dei sendte tilleggsopplysningar til Lånekassa straks etter. Men Lånekassa hevdar at dette skrivet ikkje har kome fram dit. Saka vart i alle høve liggjande, ubehandla.

Eit år seinare etterlyste søkjarane saka i brev 8. september 1984:

«Ingen av oss har fått bortebeuarstipendet, og kan ikkje forstå anna enn at det har skjedd ein feil ved handsaminga av søknadane.

Grunnen til at denne klagen kjem så seint, er at vi ikkje var klar over at også gifte har rett til stipend så sant dei oppfyller kriterier for dette. Vi måtte sjølvstøtt tolke lånekassa si vurdering av begge søknadane som eit uttrykk for at endring av sivilstand også medfører endring av rettar i lånekassa.

Då dette ikkje er rett, ber vi dykk rette opp feilen snarast mogleg og underrette oss om kva som blir gjort.»

Lånekassa svarte 9. oktober 1984 slik:

«Som det vil gå fram av pkt. 8, s. 10 i innlagde orienteringshefte for 1983-84, er ordinær

klagefrist 3 veker frå den dagen søkjaren har fått melding om behandlingresultatet.

I søknaden for studieåret 1983-84 var det opplyst under pkt. 13 at De kom til å endre sivilstand 02.07.84. Det var ikkje gitt opp namn på ektemaken eller opplysningar om også han var i utdanning. Spørsmålet om bortebeuarstipend vart difor utsett, jfr. kap. III, pkt. 1.4 i orienteringssheftet.

På tildelingsbrevet for lån som vart sent Dykk i byrjinga av august 1983, fekk De melding om dette. Forutan innsending av likningsattest for 1981 ba vi om å få inn opplysningar om kva ektemaken held på med og vigsselsattest.

Lånekassa kan ikkje sjå at det er kome nokon reaksjon frå Dykk før med skriv dagsett 08.09.84. Då bevilgningsåret 1983-84 gjekk ut 15.06.84, kan Lånekassa ikkje ettertildele bortebeuarstipend med den grunngeving som ligg føre i Dykkar skriv dagsett 08.09.84.»

I klagebrev dagsett 23. oktober 1984 hevda dei to at tilleggsopplysningane var sende inn i rett tid. Og vidare:

«Då det ikkje kom svar frå Lånekassa, måtte vi rekne med at «behandlast» hadde gitt eit negativt resultat. Vi slo oss til ro med det heilt til vi tilfeldigvis (i august 1984) hørde at eit studentektepar i same situasjon som oss hadde fått bortebeuarstipend.

Begge var altså i utdanning, og ingen av oss hadde jobb ved sida av.

Sjølv om vi sjølv sagt ikkje kan dokumentere at opplysningane våre verkeleg har kome fram til rett tid, meiner vi at formalitetane er oppfylte frå vår side, og at feilen evt. må ligge hjå lånekassa.»

Etter at klagarane hadde gitt ei nærare utgreiing om mellom anna tidspunktet for innsending av tilleggsopplysningar, vart sakene behandla i klagenemnda 1. mars 1985. Klagenemnda stadfesta avvisningsvedtaket, og grunn gav dette slik:

«Klagenemnda vil vise til kap. I, pkt. 18.1 i forskriftane der det går fram at for å bli behandla må søknad om stønad for 1983-84 sendast inn før undervisningsåret/kurset er avslutta, og seinast 1. mars 1984.

Klagaren har fått stønad til høgre utdanning frå og med hausten 1981. Av søknaden for 1983-84 gikk det fram at ho skulle gifte seg i løpet av søknadsperioden (1983-84). Det låg ikkje føre opplysningar om ektemaken var under utdanning eller i lønna arbeid og behandling av søknad om bortebeuarstipend vart difor utsett. Klagaren fekk melding om å sende inn nærmare opplysningar i samband med utbetalingspapiret hausten 1983. Då Lånekassa ikkje fekk nokon reaksjon på denne meldinga i studieåret, blei søknaden om bortebeuarstipend for 1983-84 ikkje tatt opp til behandling.

I brev 08.09.84 fra klagar og ektemaken ba klagaren om å få vite grunnen til at ho ikkje hadde fått bortebeuarstipend 1983-84.

Fleirtallet i klagenemnda vil peike på at det er uklårt når dei opplysningane som Lånekassa hadde bedt om og var sett som nødven-

dige for at søknaden kunne behandlast, blei sendt inn. Fleirtallet i klagenemnda er likevel av den oppfatning at kap. I, pkt. 18.1 i forskriftane må nyttast, idet klagaren først etterlyste bevilgningen etter fristens utløp 1. mars 1984 og etter at undervisningsåret var avslutta. Fleirtallet er kommet til at søknaden om bortebeuarstipend 1983-84 ikkje kan behandlast.

Mindretallet i klagenemnda meiner klagaren bør få medhald avdi ho hevdar å ha sendt Lånekassa dei nødvendige dokument i riktig tid og har derfor rett på bortebeuarstipend 1983-84. Mindretallet meiner sviakt i postgangen kan føre til at opplysningane ikkje er kome fram til Lånekassa, og at klagaren ikkje kan klandras for ikkje å ha etterlyst eit svar før studeieåret er omme. Mindretallet meiner ho bør få bortebeuarstipend for 1983-84.

Vedtaket: (2 mot 1 stemme).

Nemnda finn at klagaren ikkje kan få medhald.»

A og B klaga 22. juli 1985 til ombodsmannen over Lånekassa sitt vedtak:

«Grunngjevinga for avvisinga er ein formell feil som vi på vår side påstår ikkje å ha begått. Lånekassa har stått steilt på prinsippa i vedtektene sine og har, slik vi ser det, ikkje gjort nok for å forstå dette spesielle tilfellet vårt.

Trass i at Lånekassa hevdar å ha fått mangelfulle opplysningar, kunne dei likevel ha funne ut tilstrekkeleg om oss dersom dei hadde sett etter i arkivet sitt der vi begge var registrerte i henholdsvis fem og to år på det tidspunktet.

Staten har ingen rett til å snyte oss for bortebeuarstipendet på grunn av gjensidig kommunikasjonsviakt eller eit enkelttilfelle av formelt rot. For studentar med store lån og lang studietid betyr sjølv sagt 8000 kroner mykje.»

Klaga vart lagt fram for klagenemnda som ikkje fann grunn til å endre vedtaket. Men Lånekassa hadde slike merknader til saka:

«Utskriving av utbetalingspapir skjer ved maskinkjøring, og meldingar til søkjarane skjer òg i stor grad maskinelt etter eit kode-system. I praksis baserer Lånekassa seg på at ny behandling av søknaden skjer etter at søkjaren tar saka opp på ny. Med den store saksmengda, ca. 200.000 tildelingssaker i året, finn Lånekassa det ikkje praktisk mogleg å fylgje opp saker med purring o.l.

Utan å gå inn på spørsmålet om kven som bør bere risikoen for eventuelle sviakt i postgangen, vil Lånekassa hevde: Behandlingstida for søknader blir gjennomsnittleg rekna til 6-7 veker. Både A og B hadde fleire studieår bak seg før søknaden for 1983-84: A 2 år og B 5 år. Det er vanleg at søkjarane etterlyser resultatane når dei ikkje høyrer noko frå Lånekassa i rimelig tid. Lånekassa meiner for sin del at A og B i alle høve burde seia frå før 08.09.84, over eit år etter det opprinnelege vedtaket.

Reint administrativt vil det vere ei heilt umogleg oppgåve for Lånekassa å purre på

opplysningar som ikkje kjem inn i slike saker.

Dessutan vil Lånekassa minne om kap. I, pkt. 15.1 i forskriftene for 1983-84 som lyder:

«Ein søkjar pliktar å melde frå om endringar som har skjedd etter han sende inn søknaden, til dømes endringar i økonomiske tilhøve, sivilstand eller fagleg plan.»

Det er også grunn til å peike på § 30 i forvaltningslova der det m.a. heiter:

«Kommer erklæringen ikke frem, må den gjentas innen en uke etter at vedkommende har fått vite om dette eller burde ha forstått det eller - om den opprinnelige frist er kortere - innen en frist av samme lengde som denne.»

Den 14. mai 1986 gav eg slik fråsegn i saka:

«Om sakstilhøvet legg eg til grunn at dei opprinnelege søknadene gav for få opplysningar om komande ekteskap og ektemake til at stipendsaka kunne realitetsbehandlast berre på det grunnlaget. Lånekassa handla såleis korrekt ved å be om tilleggsopplysningar den 3. august 1983. - At Lånekassa må ha fullstendige og ajourførte opplysningar om sivilstand, går klårt fram av den skriftlege rettleiinga til søkjarane. I denne (slik den var for året 1983-84) stod det:

«Dersom du har endra sivilstand etter at forrige søknad blei send inn, må du leggje ved stadfesting på dette, for eksempel ved vigselattest. Endring som skjer etter at søknaden er send inn, må også dokumenterast.

Dersom du har endra sivilstand etter 1.1.1982, må du føre opp datoen for endringa.»

Klagarane har forklart at dei nødvendige tilleggsopplysningar vart sende straks etter. Jamvel om dei ikkje har nokon dokumentasjon å vise til, legg eg til grunn at forklaringa er rett. Mitt utgangspunkt er soleis at tilleggsopplysningane vart sende, utan å kome fram til Lånekassa, på grunn av svikt ved postgangen. Saka vart etter dette berre liggjande - inntil klagarane etterlyste ho eit år seinare i brev 8. september 1984.

Spørsmålet i saka er om det var rett av Lånekassa at ein då nekta å ta søknadene til behandling.

Som grunnlag for sitt standpunkt har Lånekassa (fleirtalet i klagenemnda) vist til regelen om søknadsfrist: I medhald av § 7 i lov av 19. juni 1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning gir Kyrkje- og undervisningsdepartementet og Lånekassa kvart år nærare føresegner om tildeling av stønad m.m. I føresegnene for undervisningsåret 1983-84 stod det i kap. 1 pkt. 18.1:

«For å bli behandla må søknad om stønad for 1983-84 sendast inn før undervisningsåret/kurset er avslutta, og seinast 1. mars 1984.»

Eg kan vanskeleg godta at denne regel vert nytta som avvisningsgrunn her. Det regelen seier noko direkte om, er fristen for innsending av søknad. I saka her er det tvillaust at søknad vart send - og motteke i Lånekassa - i februar 1983. Søknadene var ut frå tilhøva då korrekte nok, men måtte følgjast opp med tilleggsopplysningar, jfr. foran. Det er langt frå klårt at fristregelen i pkt. 18.1 skal gjelde i slike høve.

Bruksområdet for pkt. 18.1 er også elles avgrensa. Regelen fastset kva som må til for at fristen skal brytast - søknad må sendast inn. Men den løyser ikkje spørsmålet om kva som skal gjelde om ein innsend søknad kjem bort under postgangen.

Min konklusjon så langt er at regelverket for Lånekassa ikkje gir noko direkte haldepunkt for å løyse denne saka. Ved mi vurdering har eg difor - på meir fritt grunnlag - sett nærare på åtferda på både sider, klagarane og Lånekassa.

Klagarane sendte altså inn tilleggsopplysningane straks etter at dei mottok meldinga 3. august 1983. Deretter var dei heilt passive i vel eitt år, inntil dei skreiv til Lånekassa 8. september 1984. Forklaringa på den lange «ventetida» skal vere at dei ikkje kjente til at også gifte kan ha krav på bortebruarstipend. Då dei reagerte, var det fordi dei - ved eit slumpehøve - fekk vite om dette.

Prinsipielt sett meiner eg at søkjarar må ha eit sjølvstendig ansvar for å gjere seg kjent med reglane om bortebruarstipend (jfr. kap. III i føresegnene). Desse vil dei m.a. kunne finne i orienteringsheftet «Stipend og lån til utdanning 1983-84» som det er vist til i rettleiinga til søknadsskjemaet. Men utan omsyn til om dei var ukjende med reglane, burde klagarane ha reagert på at dei ikkje hørde noko frå Lånekassa.

Eg må difor konkludere med at klagarane gjennom denne sin passivitet ikkje viste slik aktsemd som ein bør kunne vente av søkjarane i slike saker.

Men det er klårt nok at heller ikkje Lånekassa viste nokon form for aktivitet etter skrivet av 3. august 1983. Eg har i brev 30. juli 1985 til Lånekassa reist spørsmål om saksførehavinga på dette punkt kan seiast å vere i samsvar med forvaltningslova av 10. februar 1967. Når saka vart liggjande ubehandla, kunne ein sjå på dette som ei ordlaus avgjerd om avvisning, og kva då med plikta til forhåndsvarsling m.v., jfr. lovas § 2 tredje ledd og §§ 16 - 17?

Lånekassa har svara på dette i brev 6. november 1985 (sitert foran). Her heiter det at «Med den store saksmengda, ca. 200 000 tildelegingssaker i året, finn Lånekassa det ikkje praktisk mogleg å fylgje opp saker med purring o.l.». Det går ikkje fram av dette kor mange saker (av dei 200 000) det er naudsynt å krevje tilleggsopplysningar i, og heller ikkje kor ofte det skjer at opplysningane ikkje kjem inn. Eg ville tru det må gjelde heller få av sakene prosentvis. Det er likevel uråd for meg å ha noko meining om dei praktiske vanskar det ville vere å leggje inn ein oppfølgingsrutine i det maskinelle systemet.

Desse meir prinsipielle spørsmåla om behandlingrutinane og tilhøvet til forvaltningslova får kvile her. Eg avgrensar meg til å konstatere at Lånekassa av kapasitetsgrunnar har lagt seg på rutinar, som iallfall er med på å skape risiko for at somme søknadsaker vert gløymde til den regulære søknadsfristen er ute. Ein nærliggjande konsekvens er då at Lånekassa må bere ansvar for dette, så lenge reglane ikkje fastset noko anna.

Det blir då min konklusjon - rett nok under tvil - at klagarane her må ha eit rimeleg krav på å få søknadene sine realitetsbehandla (med sikte på ei eventuell ettertildeling av stipend), trass i at dei først etterlyste sakene 8. september 1984. Det er her tale om ei yting som søkjarane i utgangspunktet hadde krav på. Noka innvending mot vilkåra elles for å gi dei stipend har ikkje vore reist. Jamvel om dei sjølv burde ha reagert tidlegare, vil det då etter mi meining vere for stridt om denne passiviteten skal få *preklusiv* virkning for stipendkrava.

Eg må difor be om at Lånekassa no tek søknadene opp til behandling.»

Lånekassa opplyste etter dette i brev 21. mai 1986 at klagarane ville bli tildelt kr. 6 100,- kvar i bortebruarstipend - men la til at ein seinare ville kome attende til dei andre spørsmåla ombodsmannen hadde teke opp.

15.

Alkoholfri nattverdivin - menighetsrådets vedtak gå ikkje adgang til individuelle unntak (Sak 890/86)

Et menighetsråd besluttet i mai 1985 å innføre en ordning med alkoholfri nattverdivin. Vedtaket ble truffet i medhold av en kongelig resolusjon fra 7. november 1930, som lyder:

«I de menigheter, hvor vedkommende menighetsråd treffer bestemmelse derom, kan der benyttes en av Kirke- og Undervisnings-

departementet godkjent alkoholsvak eller alkoholfri druevin som *nadverdivin*.»

Regelen er senere supplert ved kgl. res. 4. november 1961:

- «1. I de menigheter hvor vedkommende menighetsråd treffer bestemmelse om det, kan alkoholholdig nattverdivin blandes med opptil 5 % vann. Det må i tilfelle nyttes vann fra en tilfredsstillende drikkevannskilde.
2. Blandingen skjer ved at vinen og vannet i tilstrekkelig mengde for hele nattverdivinhandlingen helles opp i kalk og vinmugge før disse plasseres på alteret.»

En av menighetens medlemmer var misfornøyd med vedtaket ut fra læremessige betraktninger. Han tok saken opp med både sognepresten og prostens, men forgjeves. Deretter fremmet han klage til ombudsmannen. Etter hans oppfatning burde det iallfall være rom for individuelle unntak fra ordningen, slik at den enkelte - etter eget ønske - kunne få motta ren eller alkoholsvak vin under nattverdivinritualet. Klageren hadde også innsigelser mot kirkemyndighetenes saksbehandling.

Ved brev 7. oktober 1986, svarte jeg ham slik:

«Vedtaket om å bruke avalkoholisert vin ligger innenfor rammen av menighetsrådets kompetanse etter resolusjonen fra 1930. Noen overprøving av vedtaket for øvrig - ut fra en læremessig betraktning - kan ombudsmannen ikke gå inn på. Med sikte på Deres ønske om en individuell tilpasning for dem som ønsker vanlig druevin, må jeg bare konstatere at resolusjonen av 1930 (liksom også resolusjonen av 1961) synes å gi menighetsrådet adgang til å treffe bestemmelse om vintypespørsmålet på rent *generelt* grunnlag, dvs. for hele menigheten. Og den beslutning som er truffet av menighetsrådet gir heller ikke rom for individuelle unntak. Hvorvidt man burde ha etablert en slik unntaksordning, kan jeg vanskelig uttale noe om. Det følger i et hvert fall ikke av de kongelige resolusjoner at det skal være en dispensasjonsadgang.

Med sikte på saksbehandlingen, kritiserer De blant annet at menighetsrådet har unnlatt å henvise til «klageinstanser». Etter min oppfatning kan menighetsrådets beslutning om innføring av alkoholfri nattverdivin ikke anses som et enkelt-vedtak i forvaltningslovens forstand og faller derfor ikke inn under lovens regler om klage.

Jeg kan heller ikke for øvrig se at det her skulle gjelde noen klagerett i vanlig formell mening. Noen mangelfull underretning i så måte foreligger derfor ikke.

Deres innsigelser mot saksbehandlingen for øvrig kan heller ikke føre frem. Saksdokumentene gir inntrykk av at Deres henvendelser har vært gjenstand for en grundig behandling, og jeg har således ikke grunnlag for å kritisere kirkemyndighetene på noe punkt av betydning.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

16.

Bostøtte - inntektsberegningen, skjematisk avvik fra siste skatteligning (Sak 623/85 og 18E/86)

Stortinget traff 12. juni 1972 vedtak om en ordning med bostøtte, blant annet til boliger som er finansiert med boliglån i Husbanken og enkelte andre offentlige banker. Ordningen administreres sentralt av Husbanken. I medhold av stortingsvedtakets § 5 har Kommunal- og arbeidsdepartementet gitt nærmere regler om gjennomføringen, senest ved forskrifter om bostøtte 23. mars 1984. Bostøtte gis til bestemte husstander med samlet inntekt under nærmere fastsatte grenser. Utgangspunktet for inntektsberegningen er den sist tilgjengelige skatteligning. Etter § 8 fjerde ledd i bostøtteforskriftene, kan denne imidlertid fravikes ut fra en rimelighetsvurdering.

Overfor klageren A, som var under tilleggsutdanning i 1984 og da hadde betydelig lavere inntekt enn tidligere år, fant Husbanken ikke å kunne fravike siste ligning (dvs. 1982). Banken viste blant annet til at inntektsreduksjonen ville bli kortvarig og at den hadde vært mulig å forutse og innrette seg etter. I den forbindelse kom det frem at banken i tilfelle gjerne nøyde seg med å redusere beløpet i ligningen med 1/3. - Ombudsmannen kunne ikke kritisere avslaget i A's sak, men påpekte at forskriftene ikke hjemler slike standardiserte inntektsreduksjoner som banken hadde innført. Husbanken sa seg enig i dette og var innstilt på å legge om sin praksis slik at den faktiske inntekt ble søkt lagt til grunn. I en senere sak ble dette nærmere presisert slik at inntekten i den aktuelle søknadsperiode da burde være det riktige utgangspunkt.

Departementets bostøtteforskrifter § 8 første og fjerde ledd og § 9 lyder:

«§ 8

Ved inntektsfastsettingen legges til grunn husstandens samlede inntekt etter den siste skatteligning som er tilgjengelig når hovedbehandlingen av bostøttesøknadene foretas for den enkelte termin.

Inntektsfastsettingen etter ovennevnte regler kan etter klage fravikes hvis husstan-

dens økonomiske situasjon er vesentlig endret og det vil virke urimelig om endringen ikke blir tatt i betraktning.

§ 9

For husstandsmedlem som etter folketrygdlovens bestemmelse er gått over på alders- eller uførepensjon, skal inntekten reduseres med 1/3 så lenge vedkommende står oppført i ligningsregistret med pensjonsgivende inntekt.»

I klagen hit 16. mai 1985 kommenterte A disse bestemmelser og pekte blant annet på det «fornuftsstridige» i at det var mulig å få bostøtte i 1986 når skatteligningen for utdanningsåret 1984 ble lagt til grunn for inntektsberegningen.

Husbanken uttalte i en kommentar til klagen at det var grunn til å sondre mellom tilfeller hvor inntektsnedgangen kommer overraskende, og hvor den er en følge av eget valg, som f.eks. ved videreutdanning. Klageren var ikke uenig i dette, men fremholdt at utdanningen hadde vært vanskelig å forutse og at den ble påbegynt ett år tidligere enn beregnet.

Etter dette forela jeg på ny saken for Husbanken, som 26. november 1985 blant annet uttalte:

«Husbanken har vurdert foreliggende sak i forhold til begge vilkår som er gitt i forskriftenes § 8 fjerde ledd. Vi har ansett endringen i den økonomiske situasjon som vesentlig, men vi har ikke funnet at inntektssvikten isolert sett kunne legges til grunn ved avgjørelsen av klagen. Vi medgir at dette burde gått klarere fram av våre brev.

Når det gjelder vesentlighets-vilkåret, har vi bygd på opplysninger om at lønnsinntekten - kr. 126 400 brutto i 1982 - falt bort høsten 1984 og ble erstattet med overgangsstønad og kommunalt boligtilskudd, som begge er kjente størrelser. Dessuten la vi en viss vekt på opplysninger i klagen om andre økonomiske forhold som studielån, friplass i barnehage og utgifter til skolegangen. Barnetrygdstønad og barnebidrag forutsatte vi var uendret.

Generelt sett vil aktuell inntekt være ett av flere momenter ved vurderingen av om «det vil virke urimelig om endringen ikke blir tatt i betraktning». Inntekten vil her bli sammenholdt med boutgiftene.

Som kjent har inntektsbegrepet og unntakene fra dette vært gjenstand for flere utredninger. Nåværende unntaksbestemmelser i §§ 8 fjerde ledd og 9 bygger på forslag fra et utvalg som avga innstilling til Kommunal- og arbeidsdepartementet 12. mai 1975. Sentrale momenter i utvalgets drøftelser av de vanligst forekommende årsaker til nedgang i inntekt, var påregnelighet, varighet og administrative hensyn. På samme måte som i den opprinnelige innstillingen av 1972 fra utvalget som først vurderte dette spørsmålet, går det klart fram at drøftelsene utelukkende gjaldt husstander med redusert inntekt av en viss varighet. På dette grunnlaget søker Hus-

banken å praktisere § 8 fjerde ledd, slik at husstander med antatt støttebehov over lengre tid får bostøtte fra et tidligere tidspunkt enn ellers. Vi har ikke ansett ca ett år som lengre tid i denne forbindelse.

Vi kan her føye til at hensikten med hele tre bostøteterminer i året, ikke i første rekke er at enkelte husstander skal kunne få bostøtte for kortere periode, men at husstander med lengre tids støttebehov etter flytting eller endring i husstandens sammensetning raskere skal komme med i ordningen.

Som ny opplysning skriver A i brev til ombudsmannen at skolegangen ble påbegynt ett år før planen på grunn av forventet oppsigelse fra daværende arbeidsgiver. Vi kan imidlertid ikke se at denne opplysningen er så vesentlig at den gir grunnlag for å endre tidligere vedtak. Med utgangspunkt i god inntekt fram til skolestart og gode antatte inntektsmuligheter etterpå, virker det fortsatt som skolegangen og dens økonomiske konsekvenser er både godt planlagt og gjennomført.»

I avsluttende brev 22. april 1986 til klager ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Jeg er enig i Husbankens standpunkt om at Deres inntektssituasjon i 1984 var «vesentlig endret» i forhold til skatteligningen for 1982. Avvik fra hovedregelen i § 8 første ledd avhenger imidlertid i tillegg også av hvorvidt det vil virke «urimelig» om endringen ikke blir tatt i betraktning. I denne forbindelse har De pekt på at De vanskelig kunne forutsette det eksakte tidspunkt for utdanningen, at De startet denne ett år tidligere enn beregnet og at det var usikkert om De ville klare å fullføre den på ett år. Jeg må imidlertid - som Husbanken - legge til grunn at Deres skolegang synes godt planlagt og gjennomført. Det kan således hevdes at den økonomiske konsekvens av skolegangen både var påregnelig og for så vidt selvvalgt. I tillegg kommer at inntektsreduksjonen var relativt kortvarig.

Spørsmål i tilknytning til inntektsberegningen har flere ganger vært drøftet den senere tid. Vedrørende praktiseringen av bostøtteforskriftenes § 8 fjerde ledd, viser jeg til Husbankens uttalelse 26. november 1985 og følgende merknader i en utredning avgitt 31. mars 1982 til Kommunal- og arbeidsdepartementet:

«Denne regelen har vist seg som en nødvendig sikkerhetsventil i få spesielle saker (ca. 200 pr. termin). Husbanken som klageinstans legger vekt på påregneligheten av den påberopte endring, dens omfang, varighet og nivå, og forholdet mellom den aktuelle inntekt og boutgift. Mer eller mindre «selvvalgt» inntektsreduksjon godtas som regel ikke.

Utvalget betrakter disse to unntaksreglene som nødvendige for å unngå urimelige utslag av hovedregelen og foreslår at de opprettholdes. Utvalget er enig i at praktiseringen av disse regler som i dag, bør være restriktive.»

Jeg må følgelig konstatere at avslaget i Deres sak synes å være i samsvar med etablert praksis, en praksis som blant annet har fått tilslutning i den nevnte utredning. Varigheten av inntektsreduksjonen fremstår for meg som et sentralt poeng.

En av Deres hovedinnvendinger mot Husbankens praksis er at den enkelte husstand ikke tildeles bostøtte i et år inntekten er liten, mens den i et senere år får støtte fordi banken da legger den lavere skatteligning til grunn. Det oppstår med andre ord en viss form for forskyvning og forsinkelse med utbetalingen av støtten.

Denne problemstilling er velkjent og har også vært gjenstand for gjentatte vurderinger. På grunn av kontrollmessige og administrative hensyn, blant annet meget stor saksmengde og behovet for maskinell behandling, har Husbanken valgt å beholde ordningen som den er. Jeg finner ikke tilstrekkelig grunn til å foreta meg noe på dette punkt.»

Min konklusjon var således at vedtaket ikke kunne kritiseres. Under behandlingen av saken ble jeg imidlertid oppmerksom på at Husbankens inntektsberegning etter § 8 fjerde ledd i bostøtteforskriftene var for skjematisk. Jeg skrev derfor samtidig til Banken:

«I brev 26. november 1985 redegjør Husbanken for inntektsberegningen ved anvendelsen av bostøtteforskriftenes § 8 fjerde ledd. Det går frem at banken overfor søkere som har fått redusert inntekt ved overgang til de fleste typer pensjon, sykepenger, dagpenger o.l., legger 2/3 av inntekten ved siste skatteligning til grunn. Deretter uttales det:

«Det forekommer imidlertid at samme praksis legges til grunn selv om inntekten er redusert med mere enn 1/3. Dette gjøres når inntekten har vært høy og vi mener det er grunn til å ta hensyn til dette etter en rimelighetsvurdering. Høy inntekt forutsettes å gi bedre muligheter for å tilpasse seg en inntektssvikt enn lav inntekt. Bostøtten blir følgelig mindre eller ikke innvilget jo høyere inntekten tidligere har vært. Vi mener denne praksis virker rimelig og ligger innenfor de forholdsvise rammer som forskriftene gir for Husbankens utøvelse av skjønn.

Vi antar at 2/3 inntekt brukes som nytt beregningsgrunnlag i cirka halvparten av de klagenes som tas til følge i henhold til forskriftenes § 8 fjerde ledd.»

I forskriftenes § 8 fjerde ledd er ikke uttalt noe om hvordan inntekten skal fastsettes dersom siste skatteligning fravikes. Dette synes å innebære at Husbanken må søke å finne frem til de tall som best gir uttrykk for søkerens aktuelle økonomiske situasjon, dvs. den faktiske inntekt. Jeg kan i den forbindelse ikke se at forskriftene direkte gir hjemmel for sjablongmessige eller standardiserte beregningsopplegg. Analogien fra forskriftenes

§ 9, som Husbanken har vært inne på, virker noe anstrengt. Den kan i hvert fall ikke være holdbar utenfor pensjonstilfellene, der banken i utgangspunktet ikke har noen foranledning til å anta at inntekten nettopp skulle være redusert med 1/3.

Den skisserte løsning har etter min mening ikke dekning i bostøtteforskriftene. Vil Husbanken holde fast på en praksis som skal være så vidt utbredt, forutsetter jeg at banken vurderer endring av forskriftene. Siktemålet må i så fall være å få nødvendig rettslig grunnlag for å falle tilbake på en standardberegning i de tilfeller der banken ikke har sikre opplysninger om søkerens faktiske inntekt. Slik endring synes spesielt påkrevet når inntektsreduksjonen ikke skyldes overgang til pensjon, sykepengar e.l. ---»

Husbanken opplyste 18. august 1986 at den var enig i ombudsmannens synspunkter og innstilt på å endre praksis i samsvar med dette. Banken ville videre ta forholdet opp med Kommunal- og arbeidsdepartementet med tanke på å komme frem til hensiktsmessige endringer i forskriftene på dette området.

Denne saken ga da ikke grunn til noe mer fra min side.

Noe senere kom det imidlertid inn en ny klagesak med forbindelseslinje til den saken som nettopp var avsluttet (ombudsmannssak 1462/85). Her var spørsmålet hvilket *tidspunkt* som skal legges til grunn for inntektsberegningen når Husbanken fraviker siste tilgjengelige skatteligging. Forholdet er ikke direkte regulert i forskriftene. I mitt avsluttende brev i saken ba jeg derfor Husbanken vurdere om den ikke også burde søke å avklare dette forhold gjennom eventuell endring i forskriftene. Samtidig ga jeg uttrykk for at en nærliggende løsning måtte være å basere seg på faktisk inntekt i den aktuelle søknadsperiode i og med at andre alternativer er uten klar dekning i regelverket.

17.

**Utbedringstilskudd fra Husbanken -
tildelingskriteriene
(Sak 1195/85)**

Etter forskrifter for lån og tilskudd til utbedring av boliger (gitt av Kommunaldepartementet 1. november 1983) samt utfyllende retningslinjer (gitt av Husbankens hovedstyre) kan utbedringstilskudd gis gjennom kommune etter en behovsvurdering. Uttalelse om regelsituasjonen og spesielt om tildelingskriteriet «liten betalingsevne». På bakgrunn av de begrensede midler som var stilt til kommunens disposisjon, ga avslaget i den konkrete sak ikke grunn til kritikk fra ombudsmannens side.

Et ektepar søkte i 1985 om utbedringstilskudd fra Husbanken. Vedkommende kommunale utvalg avslø søknaden. I møteboken het det:

«Søknad m/kostnadsoverslag av 10 d.m. for skifting av 4 vinduer fra enkle glass til termovindu.

Beregnet til kr. 21 900,- inkl. arbeid og moms.

Søkerne har ligningsformue -83: Kr. 104 000,- og 1984 kr. 102 250,-.

Samla inntekt: Kr. 4 697,- pr. mnd.

Merknader:

Retningslinjene gir mulighet for å gi inntil kr. 10 000,- pr. husstand. Tildelingen er behovsprøvd og til grunn legges bl.a. husstandens totale inntekts- og formuesforhold.

Sosialkontoret finner p.g.a. søkerens formuesforhold ikke å kunne anbefale tilskott. Reparasjonen betraktes som for lite omfattende til å kunne anbefale lån.

Forslag til vedtak:

Etter Husbankens retningslinjer kan kommunen gi tilskott til utbedring av boliger for eldre, funksjonshemmede og andre som har et særlig sosialt behov. Ordningen er behovsprøvd, og det skal bl.a. tas hensyn til husstandens inntekts- og formuesforhold.

Utvalget finner av hensyn til søkerens formuesforhold ikke å kunne innvilge søknaden.»

Søkerne klaget til formannskapet og anførte:

«I saksforberedelsen heter det blant annet følgende:

«Ordningen er behovsprøvd, og det skal blant annet tas hensyn til husstandens inntekts- og formueforhold.»

I Husbankens informasjonshefte «Lån og tilskudd fra Husbanken» side 59 heter det følgende:

«Utbedringstilskudd kan gis til husstander med liten betalingsevne.» Det er ikke nevnt noen steder i regelverket at en konkret skal ta hensyn til «husstandens inntekts- og formueforhold».

Etter som liten betalingsevne skal være kriteriet for behovsprøvingen, kan formuen i denne sammenheng ikke medregnes ved behovsprøvingen. Formuen består svært ofte av verdi av bygninger og eiendom som bare reduserer betalingsevnen, hvilket er tilfellet i nærværende sak.»

Formannskapet stadfestet avslaget, og søkerne klaget deretter til ombudsmannen:

«Vi mener saksbehandlingen er overfladisk og feil, fordi sosialkontoret ikke har sett på søkerens betalingsevne. En kan ha formue knyttet til eiendom og samtidig ha liten betalingsevne. Ja, svært ofte er eiendom uten inntektsmuligheter med på å gjøre betalingsevnen dårligere.»

Etter å ha vært forelagt klagen, uttalte sosialsjefen med tilslutning av formannskapet:

«*Generelle merknader:*

I løpet av 1985 har man i Lindesnes behandlet i alt 7 søknader om utbedringstilskudd. 6 av søkerne har fått innvilget tilskudd med beløp fra kr. 2 000,- kr. 10 000,-. Totalt i 1985 er det utbetalt kr. 39 000,- av de kr. 40 000,- kommunen har til disposisjon.

«*Nærmere om søkerne:*

Av de 6 søknader som fikk positiv behandling ble en søker tildelt tilskudd under henvisning til punkt 10 i Husbankens retningslinjer som omhandler husstander med et «særlig sosialt behov».

Felles for de 5 andre husstandene som fikk tildelt støtte er at de alle etter likningsprotokollen for 1984 står oppført med både lavere inntekt og formue enn klageren.

Inntekten varierer fra kr. 22 000,- til kr. 44 000,- pr. år mens klagerens husstand har en inntekt på kr. 56 000,-.

Formuen for de andre søkerne varierer fra kr. 0,- til kr. 60 000,- mens klagerens husstand har en formue på kr. 104 000,-.

Som eksempler på arbeid som de fem søkerne søkt om tilskudd for å utføre kan nevnes:

Skifting, omlegging av tak, to tilfeller, (kalkulert til ca kr. 60 000,-). Skifting av vinduer (kalkulert til ca kr. 30 000), etterisolering m.v.

Etter vår vurdering var de fleste av en mer omfattende og nødvendig karakter enn de 4 vinduene klageren ønsket tilskudd for å skifte ut.

I klagen hevdes det at «saksbehandlingen i kommunen er overfladisk og feil, fordi sosialkontoret ikke har sett på søkers betalingsevne».

Det er riktig at sosialkontoret i sin vurdering av søknadene først og fremst har sett på de økonomiske opplysninger som framkommer i sist utlagte skattemåte.

Ser man i første omgang bort fra formuen (som klageren mener ikke sier noe om betalingsevnen) har likevel klagerens husstand en inntekt som er betydelig høyere enn den inntekt de fleste andre husstandene som har fått innvilget tilskudd har.

Etter vår mening er det på dette grunnlag rimelig å anta at klagerens husstand har bedre betalingsevne enn de andre søkerne.

Når det gjelder vurdering av formuen, kan det muligens i en del tilfeller være riktig at denne ikke sier noe om en husstands betalingsevne. Det er likevel klart at en husstands formue sier noe om de ressurser husstanden har til rådighet. I den grad formuen er bundet til egen bolig er det rimelig å anta at stor formue, kr. 104 000,-, betinger en bedre bolig enn en formue på f.eks. kr. 30 000,-.

Etter vår vurdering er det derfor grunnlag å tro at husstanden med høy formue totalt sett rår over flere ressurser enn en husstand med mindre formue.»

I avsluttende brev 26. februar 1986 ga jeg slik uttalelse til klageren:

«Jeg finner innledningsvis grunn til å gi en oversikt over regelverket på området:

Forskrifter for lån og tilskudd til utbedring fra Den Norske Stats Husbank er gitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 1. november 1983 (med hjemmel i lov av 1. mars 1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank).

Forskriftenes § 7 lyder:

«Husbanken kan gjennom kommunene gi tilskudd til utbedring av boliger som bebos av husstand med minst én person som er over 60 år eller er funksjonshemmet eller som har særlig sosialt behov.»

Ifølge § 8 kan Husbankens hovedstyre gi nærmere retningslinjer. I brosjyren «Lån og tilskudd fra Husbanken» (datert juni 1985) heter det følgende om hvilke husstander som kommer inn under ordningen:

«Utbedringstilskudd kan gis til husstander med liten betalingsevne - hvis husstanden har minst en person som er over 60 år eller er funksjonshemmet (f.eks. funksjonshemmet barn) - hvis husstanden har et særlig sosialt behov. Tilskuddet gis fortrinnsvis til søkere som eier og bruker boligen selv. Når særlige grunner taler for det, kan det også gis tilskudd til utbedring av boliger hvor det bor eldre og funksjonshemmede, men som eies av andre.»

Brosjyren nevner altså «betalingsevne» som det sentrale moment ved avgjørelsen. Et generelt trekk er likevel at verken forskriftene eller retningslinjene er utformet med sikte på å etablere direkte *rettskraft* for noen søkere. Reglene avgrenser bare kretsen av de som kan gis tilskudd, og overlater for øvrig avgjørelsen til en nærmere skjønnsmessig vurdering. I forbindelse med en tidligere sak for ombudsmannen ga Husbanken slik begrunnelse for dette:

«Husbanken har ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å fastsette særskilte nærmere detaljerte retningslinjer for bruken av disse tilskuddsmidler. En del utfyllende retningslinjer er likevel gitt i forbindelse med bankens rundskriv til kommunene om årlige fordelinger av disse midler. Hensyn tatt til at rammene på langt nær dekker etterspørselen, er det presisert at tilskuddssøkere skal behøvsprøves og at kommunene i denne forbindelse må foreta en økonomisk vurdering i det enkelte tilfelle ut fra husstandens boutgifter og betalingsevne. Hensikten med desentraliseringen av ordningen var også å gi kommunene anledning til å utøve et noe friere skjønn ut fra den betraktning at kommunene med sitt lokalkjennskap hadde de beste forutsetninger for å vurdere behovet og prioritere blant aktuelle søkere. Etter Husbankens oppfatning ville ytterligere detaljerte og generelle retningslinjer på dette område neppe lette kommunenes arbeid ved vurderingen av slike søknader.»

Et sentralt poeng i Deres klage er - så vidt jeg forstår - at det vil medføre skjevheter hvis

man legger for sterk og ensidig vekt på formue som bare skyldes vedkommende eendoms verdi. Jeg er prinsipielt enig med Dem i dette, men kan ikke se at det er det som har skjedd her. Sosialkontorets redegjørelse for forholdene i de saker der søknadene ble innvilget, viser at disse skilte seg fra klageren også ved at de hadde lavere inntekt.

Hensett til de økonomiske midler kommunen hadde til disposisjon, kan jeg - ut fra det skriftlige materiale - ikke se at det er noe grunnlag for kritikk mot avgjørelsen i saken.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

18.

Erstatning for pasientskade (Sak 163/86)

Teknisk svikt ved operasjonsbord medførte at en pasient ble skadet. Krav om erstatning ble først avslått. Med grunnlag i uttalelser fra fylkeslegen og Statens legeråd ba ombudsmannen fylkesutvalget vurdere erstatningsspørsmålet på nytt. Erstatning for påførte ekstrautgifter ble deretter utbetalt med vel 16 000 kroner.

A lider av en sykdom som blir behandlet med medisinen prednison. Denne medisinen har som bivirkning at den medfører benskjørhet (osteoporose). Sommeren 1984 skulle A gjennomgå en gynekologisk operasjon. Hennes medisinbruk var kjent på avdelingen. Like før operasjonen, mens hun lå på operasjonsbordet, løsnet en fotbøyle og pasientens ben falt ned. Hun fikk straks sterke smerter på høyre side, og det ble ved senere røntgenundersøkelser konstatert flere små frakturer (brudd) i hvirvelsøylen og tegn på tilgrodd brudd i lårhalsen. A's bevegelsesevne ble i høy grad forringet etter hendelsen. I ett år etter operasjonen måtte hun bruke krykker og var plaget av smerter.

Som følge av skaden hadde A og hennes ektefelle (B) i det påfølgende år ekstrautgifter på ca. kr. 8 000,- til medisiner og rengjøringshjelp m.m. Krav om dekning ble frem satt overfor fylkeskommunen. I anledning av kravet opplyste overlegen ved sykehusets kvinneklinikk at det ikke var anført noe i anestesijournalen om hendelsen. De faktiske forhold ble imidlertid ikke trukket i tvil. Overlegen uttalte videre:

«Vurdering: Jeg har hatt samtaler med pasientens mann og pasienten selv, og jeg har gjort oppmerksom på at jeg selvsagt ikke kan utelukke at når et ben faller ned fra en benstøtte kan man få kompresjonsfrakturer i columna. Men det synes noe merkelig om man skulle få kompresjonsfrakturer ved et slikt fall. I alle tilfelle må man ta i betraktning at

pasienten har en benskjørhet som skyldes hennes grunnlidelse og behandlingen av denne.

Dessverre skjer det av og til at et ben kan falle ned fra en benstøtte. Som oftest forårsaker dette ikke noen skade. Benholderne på et operasjonsbord er ikke idéelle på grunn av at de bordene vi bruker er nedslitte.

Konklusjon: Jeg kan personlig neppe forstå at sykehuset skulle være erstatningsansvarlig etter de nåværende erstatningsregler. Jeg må tilbakevise at det har blitt utvist grov uaktsomhet. Det som skjedde på operasjonsstuen var et hendelig uhell som til vanligvis ikke betyr noe for en pasient, men som selvsagt er av betydning når pasienten har en osteoporose.»

Sykehusets forsikringsselskap av slo erstatningskravet, og fylkesrådmannen sluttet seg til dette uten å forelegge saken for folkevalgt organ i fylkeskommunen. (Se om denne praksis ombudsmannssak referert i årsmeldingen for 1985 s. 61-63.)

Høsten 1985 brakte B erstatningsspørsmålet inn for ombudsmannen. Samtidig tok han opp den senere medisinske behandling av skaden. Via Helsedirektoratet ble de aktuelle spørsmål forelagt for fylkeslegen, som uttalte seg slik:

«Fylkeslegen anser det som en feil at en benstøtte faller ned og anser det som sannsynlig at en osteoporotisk pasient kan få frakturer når benet slik faller plutselig ned. Fallet kan, sammen med den automatiske kraftige muskelstramming/avvergebevegelse som rimeligvis skjer hos en pasient ved en slik uventet hendelse, forklare at frakturer kunne inntre. Sykehuset har ikke vist den aktsomhet som er nødvendig overfor en pasient med kjent osteoporosefare, - og blir derved å klandre. Spørsmålet om erstatningsansvar etter hendelsen er derfor etter vårt syn helt relevant.»

Saken kom deretter til sjefslegen ved sykehuset, som hadde vanskelig for å akseptere fylkeslegens uttalelse som en juridisk vurdering av erstatningsspørsmålet. Han fremholdt videre:

«- - Sjeflegen er som kjent heller ikke jurist, men har likevel en klar oppfatning av at det må foreligge langt mer enn et hendelig uhell for at man skal kunne konkludere med uaktsomhet som gir erstatningsansvar. I den foreliggende sak er det etter sjeflegens mening nettopp et slikt hendelig uhell som har skjedd. Det er beklagelig at et slikt uhell skjer, men det kan etter sjeflegens mening ikke henføres til noen mangel på aktsomhet i juridisk forstand. Dette ville stilt seg annerledes dersom sykehuset for eksempel hadde anvendt metoder som ikke burde anvendes overfor pasienter med osteoporose, om man hadde anvendt utstyr eller apparatur som man visste var defekt. I dette tilfellet forelå

det et noe nedslitt utstyr med hensyn til benholderen som falt ned. Noen grunn til å mistenke på forhånd at dette skulle skje, finner sjeflegen ingen grunn til å tro at det har vært. Alt taler derfor for at det forelå et hendelig uhell. At pasienten har vært skadelidende under dette uhell, er meget beklagelig. Etter sjeflegens mening er denne saken et eksempel på at det haster med å få innført et system i norske sykehus med objektivt erstatningsansvar. Jeg vil tro at det foreliggende tilfelle klart ville gitt opphav til erstatning etter slike regler. Uaktsomhet har etter min mening ikke foreligget, konferer ovenfor.»

Fylkesrådmannen hadde slike merknader i saken:

«Fylkesrådmannen finn ikkje at det i saka er vist slikt aktløyse at det etter dei eksisterande erstatningsreglar gir grunnlag for erstatning. Det er ved dette lagt vekt på at A lider av osteoporose, og at det avdi ho har denne sjukdommen at skaden har oppstått. Ein person utan denne sjukdommen ville etter alle normale betraktningar ikkje ha pådradd seg skader ved uhellet. Som forsikringssekskapet finn derfor heller ikkje fylkesrådmannen å kunne rå til at kravet om erstatning blir imøtekome.»

Fylkesutvalget av slo erstatningskravet med 11 mot 2 stemmer.

B kom 2. februar 1986 tilbake med ny klage til ombudsmannen. Jeg fant da grunn til å forelegge saken for Statens legeråd, jfr. legeloven av 13. juni 1980 nr. 42 § 50 annet ledd. Etter denne bestemmelse kan ombudsmannen innhente uttalelser fra rådet om spørsmål av medisinsk karakter. I brevet til rådet kommenterte jeg saksforholdet slik:

«Jeg har selv blant annet gjort meg disse refleksjoner i sakens anledning: Sykehuset var på forhånd gjort kjent med at pasienten brukte medisinen prednison og at det var fare for benskjørhet. Det burde vel på denne bakgrunn vært iverksatt særskilte forsiktighetstiltak? Jeg viser i den forbindelse til overlegens brev hvor det blir opplyst at operasjonsbordene er nedslitte og at det av og til skjer at «et ben kan falle ned fra en benstøtte». For meg synes forholdet med nedslitte operasjonsbord å være en teknisk mangel ved bordet.

Jeg har ellers festet meg ved opplysningen i overlegens brev om at anestesijournalen ikke inneholder noe om fallet, at underlivsoperasjonen synes utført uten at det ble foretatt undersøkelser av pasientens smerter i forbindelse med at benet falt ned fra benholderen, og at pasientens private lege ikke ble orientert om hva som hadde skjedd.»

Statens legeråd uttalte:

«Som forutsatt i Ot.prp. nr. 1 (1979 - 80) s. 219 skal Statens legeråd uttale seg om saker av mer prinsipiell karakter og det er ikke meningen at rådet skal opptre som sakkyndig i saker om erstatning o.l. Legerådet har derfor

hittil i sine uttalelser kun gitt uttrykk for en vurdering av forsvarligheten av nærmere beskrevet legevirksomhet og ikke av konkrete enkelttilfeller. Det vises til legelovens §§ 8 og 25, jfr. § 52. Om en leges opptreden i det enkelte tilfelle også gir grunnlag for erstatningsplikt, eventuelt for arbeidsgiveren, beror på en mer omfattende vurdering som hører under domstolene.

Omstendighetene omkring uhellet er noe uklare, men det synes på det rene at benet falt ned fordi benholderen sviktet. Dette er et spørsmål knyttet til tilsyn og vedlikehold av det tekniske utstyr eller håndteringen av dette, eventuelt til en kombinasjon av disse forhold. En slik teknisk svikt av utstyret kan ikke sees å være et spørsmål av medisinsk karakter i tilknytning til en leges plikt til å utøve sin virksomhet forsvarlig, jfr. legelovens § 25, selv om det var kjent at det var fare for benskjørhet hos pasienten. En pasient skal være forsvarlig sikret i benholderne, uavhengig av pasientens helsetilstand forøvrig.

Det er videre opplyst at anestesijournalen ikke inneholder noen opplysninger om uhellet, at operasjonen synes gjennomført uten at det ble foretatt undersøkelse av pasienten med hensyn til uhellet og at pasientens private lege ikke ble orientert om hva som hadde skjedd. Statens legeråd har ikke detaljopplysninger om uhellet til å bedømme om ansvarlig lege burde foretatt nærmere undersøkelser med sikte på skader i benstrukturen som følge av uhellet, selv om han måtte være orientert om faren for benskjørhet. ---»

Etter at fylkeslegen hadde kommet med en supplerende uttalelse, skrev jeg til fylkeskommunen:

«Fylkeslegen har på faglig grunnlag uttalt at sykehuset må klandres for det som skjedde. Statens legeråd synes å legge til grunn at skaden skyldes teknisk svikt ved utstyret, og påpeker videre at en pasient uansett skal være forsvarlig sikret i benholderne. Hvorvidt nærmere undersøkelser om eventuelle skader ble foretatt eller burde vært foretatt før underlivsoperasjonen ble gjennomført, er uklart. Det vises til Legerådets uttalelse.

Jeg antar at spørsmålet om erstatning etter dette bør forelegges for fylkesutvalget på nytt på bakgrunn av uttalelsene referert ovenfor. I den forbindelse går jeg ut fra at eventuell uklarhet om erstatningskravets størrelse blir avklart med A på forhånd.

Jeg viser ellers til fylkeslegens understrekning av at fylkeskommunen, selv om den ikke er juridisk forpliktet, på billighetsgrunnlag har anledning til å gi økonomisk kompensasjon for utgifter/ubehag en pasient har hatt som følge av behandling i helseinstitusjon. Denne mulighet synes ikke å ha vært vurdert av fylkesutvalget, og jeg ber om at dette nå må bli gjort, dersom ansvar ikke erkjennes.»

Fylkesrådmannen og fylkeskommunens forsikringsselskap erkjente etter dette at erstatningsansvar forelå, og forsikringsselskapet betalte til klageren vel 16 000 kroner til dekning av de ekstrautgifter som var påløpt.

19.

Underskriftskampanje fra sykehjems-personale mot navngitt pasient (Sak 450/86)

Ombudsmannen mottok i 1986 henvendelse fra A, en 85 år gammel kvinne som er pasient på sykehjem. Hun tok opp flere forhold vedrørende personalets behandling av henne, og fremsatte til dels sterke beskyldninger mot bestyrer, oversøster m.fl.

Jeg forela klagen for fylkeslegen. Han kjente godt til pasienten og hadde senest et par uker tidligere vært og besøkt henne på sykehjemmet. Jeg mottok en utførlig beskrivelse av hvordan han oppfattet A's situasjon, og hovedkonklusjonen var at de beskyldninger A hadde fremsatt mot personalet, saknet saklig grunnlag.

Uttalelsen ga inntrykk av at fylkeslegen og hans kontor hadde tatt alvorlig på A's henvendelser. På flere punkter sto det fortsatt påstand mot påstand mellom A og betjeningen ved sykehjemmet, men for ombudsmannen var det ikke mulig å bringe nærmere avklaring i disse forhold. Dette meddelte jeg A.

Et punkt i saken fant jeg likevel grunn til å kommentere spesielt. Blant sakens dokumenter lå en underskriftsliste med adresse til fylkeslegen, hvor flere av personalet ved sykehjemmet krevde A overflyttet til en annen institusjon. Begrunnelsen var at A angivelig hadde sjikanert personalet så grovt at toleransegrensen nå var overskredet.

En slik aksjonsform der helsepersonell går til underskriftskampanje og krever en navngitt, «besværlig» pasient overflyttet til en annen institusjon, har unektelig sine betenkelige sider. Jeg tok derfor forholdet opp med fylkeslegen, som kommenterte dette slik:

«Når det gjelder den underskriftsliste som Sivilombudsmannen viser til og som er vedlagt dokumentene, så er fylkeslegens generelle syn at et profesjonelt helsepersonell i en viss utstrekning må finne seg i at enkelte pasienter på grunn av sykdomsforhold opptrer på en noe atypisk måte.

Slik denne saken har utviklet seg med gjentatte og grove beskyldninger, er det vår oppfatning at grensene for hva det menneskelig er forsvarlig å godta at helsepersonell skal akseptere nå synes nådd, om ikke overskredet.

Den aksjonen personalet satte i gang medførte ikke at pasienten ble flyttet til en annen institusjon.»

For egen del fastholdt jeg min prinsipielle reservasjon mot aksjonsformen. Etter det som var uttalt i fylkeslegens brev, og utdypet i telefonsamtale, forsto jeg det likevel slik at underskriftslisten ikke hadde influert på behandlingen av saken for øvrig. Etter omstendighetene fant jeg derfor ikke grunn til å forfølge forholdet videre.

20.

Pasientrepresentant i styre for syke- og aldershjem - spørsmål om suppleringsvalg etter dødsfall (Sak 884/85)

Etter sykehusloven av 19. juni 1969 nr. 57 § 14 skal alle helseinstitusjoner som omfattes av loven ha et styre. I Sosialdepartementets retningslinjer av 17. desember 1981 for somatiske sykehjem, er det fastsatt at det i styret skal velges en representant som talsmann for pasientene, enten blant pasientene eller deres pårørende. - I klagesaken var sønnen til en pasient innvalgt. I hans funksjonstid døde vedkommende pasient. Utgangspunktet måtte likevel være at representanten fortsatt hadde rett og plikt til å utøve vervet.

I retningslinjene av 17. desember 1981 heter det i § 3-6:

«I sykehjemmets styre skal det velges en representant som talsmann for pasientene.

Representanten velges blant pasientene, eller deres pårørende når ingen av pasientene kan påta seg oppgaven.

Sykehjemmets styre innkaller til et fellesmøte med pasientene og deres pårørende hvor valget skjer. Stemmerett har vedkommende pasient selv eller en pårørende på vegne av pasienten.»

Klagen til ombudsmannen ble fremmet av A, som er pasient (pensjonær) ved X syke- og aldershjem. Bakgrunnen for henvendelsen var i korthet følgende:

Pasienter og pårørende holdt valg til styret i januar 1984. Ingen av pasientene ville stille, og valget skjedde derfor blant de pårørende. Valgt ble B, sønn av en pasient, med C som vararepresentant. Valget ble stadfestet av kommunestyret 27. januar 1984, der B's funksjonstid ble bestemt til 31. desember 1987.

I juni 1985 døde B's far. Klageren, A, fremholdt da overfor hjemmets styre at B ikke lenger kunne representere pasientene, og at det måtte holdes nyvalg. Bestyreren avviste dette med å peke på at A var valgt av kommu-

nestyret med funksjonstid ut året 1987, og hadde rett og plikt til å sitte tiden ut.

A klaget til ombudsmannen. Representasjonsspørsmålet hadde etter mitt syn prinsipiell interesse, og jeg fant å burde forelegge det for Sosialdepartementet.

I departementets uttalelse ble det pekt på at retningslinjene for pasienter i somatiske sykehjem ikke er bindende for fylkeskommunen, og at retningslinjene for øvrig heller ikke regulerer spørsmålet om funksjonstid for pasientenes representant. Departementet hadde for sin del forutsatt at funksjonstiden i utgangspunktet skal følge den gjeldende funksjonstid for styrerepresentanter etter sykehuslovens § 14 annet ledd, jfr. § 13 annet ledd - dvs. at de velges for den kommunale valgperiode (4 år). Videre het det:

«Departementet er klar over at det kan oppstå problemer med funksjonstiden for pasientrepresentanter, særlig dersom representanten velges blant pasientene. Når en pårørende velges som pasientrepresentant i styret, kan ikke departementet se at denne representanten skulle være uegnet selv om vedkommende pårørende ikke lenger er i institusjonen. Dersom representanten selv ikke begrunner seg fritatt, kan vedkommende sitte funksjonstiden ut. Representanten er i disse tilfellene kjent med pasientene og forholdene ved institusjonen og vil i styresaker som særlig angår pasientene være i stand til å tale deres sak.

Mange sykehjem har valgt en pasientrepresentant utenfor institusjonen, f.eks. fra stedets pensjonistforening. Departementet har ikke hatt noe å bemerke til en slik løsning såfremt dette har fått tilslutning blant pasienter/pårørende. Retningslinjenes intensjoner om en egen talsmann for pasientene i institusjonens styre er derved opprettholdt.

Departementet vil konkludere med at funksjonstiden for pasientrepresentanten bør være 4 år som for andre styrerepresentanter. Dersom en pasientrepresentant ikke er i stand til å stå tiden ut, er det ikke noe i veien for å velge en ny representant for den resterende del av valgperioden. Sosialdepartementet finner det naturlig at valg av pasientrepresentant skjer i tid i tilknytning til oppnevning av styre for institusjonen, jfr. sykehusloven § 14 annet ledd.»

A bemerket til dette at departementets retningslinjer, slik de nå ble fortolket, syntes lite gunstige for pasientene. Han fortsatte:

«Det har aldri hendt at talsmannen eller hans varamann har oppsøkt oss, og vi vet aldri når det er møte i styret. Jeg har sendt bud om en samtale, men ingen kom.

Kunne ikke De skrive til styret å pålegge dem at det ved oppslag kunngjøres når det skal være møte i styre, og talsmannen måtte oppsøke oss før møtet?»

I mitt avsluttende brev til A konkluderte jeg med at departementets standpunkt måtte

være holdbart. Jeg viste til at pasientenes representant var valgt av kommunestyret med funksjonstid til 31. desember 1987. Utgangspunktet måtte da være at representanten pliktet å gjøre tjeneste tiden ut og hadde rett til å utøve vervet, med mindre han selv krevde seg fritatt, eller kommunestyret av andre grunner fritok ham. Det forelå ikke opplysninger om slike forhold her. - Noe initiativ fra min side var det da ikke grunnlag for. A's anførsler i siste brev om mangelfull informasjon til pasientene om styrets virksomhet, virket imidlertid lite betryggende. Jeg fant det riktig å be hjemmets ledelse se nærmere på dette og overveie om rutinene var tilfredsstillende.

Syke- og aldershjemmet sendte etter dette et skriv til alle beboere (eventuelt deres pårørende) med opplysning om hvem som er pasientrepresentant (og varamann) og om hvordan beboerne skal gå frem hvis de ønsker saker fremmet for styret eller tatt opp på annen måte.

21.

**Egenbetaling ved sykehjemsopphold - krav om saks-
kostnader etter forvaltningslovens § 36
(Sak 610/85)**

Fylkesrådmannen fattet vedtak om egenbetaling for A i anledning opphold ved sykehjem, i medhold av regler gitt av Sosialdepartementet 16. januar 1978, jfr. sykehusloven av 19. juni 1969 § 12. Vedtaket ble basert på opplysninger om A's formuesforhold gitt på fastlagt skjema. A v/advokat, klaget over vedtaket og påviste at en vesentlig del av formuen skrev seg fra oppsparing av midler fra folketrygden, noe som måtte ha til følge at A ikke skulle betale noen egenandel. Mangelfullt skjema måtte anses som årsak til at dette forhold ikke var kommet frem før. Fylkeskommunen endret vedtaket og frafalt kravet om egenandel. - Et etterfølgende krav fra A om dekning av påløpte kostnader til juridisk bistand på kr. 3.500,- ble imidlertid avslått som unødvendige utgifter. - Ombudsmannen uttalte at fylkeskommunen på grunn av sin utrednings- og veiledningsplikt ikke kunne legge ansvaret på klageren for at det opprinnelige vedtak var fattet på uriktig faktisk grunnlag. Utgiftene måtte også anses «nødvendig» i klagers situasjon, jfr. forvaltningslovens § 36 første ledd.

Fylkeskommunen omgjorde deretter det tidlige vedtak og innvilget kravet om saks-kostnader.

A, som er født i 1900, ble i juli 1984 innlagt som pasient ved sykehjem. Den 4. september

s.å. ble det utfylt en «Oppgave over inntekts- og formuesforhold» på hans vegne av hans pårørende. Her ble blant annet oppgitt at A var gift og at ektefellen hadde minstepensjon og videre at ektefellenes felles formue pr. 01.01.1984 var kr. 264 000,-.

Fylkeskommunen v/fylkesrådmannen fattet 9. oktober 1984 vedtak om egenbetaling for oppholdet i sykehjemmet. I brev s.d. til A ble han underrettet om at andelen var fastsatt til kr. 3.187,- pr. måned med virkning fra 1. september 1984. Som hjemmel for kravet ble vist til vedtak i fylkestinget 15. desember 1981 om innføring av egenbetaling for opphold i somatiske sykehjem, sykehuslovens § 12 og Sosialdepartementets forskrifter av 16. januar 1978 med senere endringer.

Vedtaket ble påklaget av A v/advokat. Advokaten fant - etter å ha gått gjennom ektefellenes selvangivelser fra 1971 og påfølgende år - at den vesentlige oppsparing hadde skjedd gjennom folketrygdmidler i årene 1972-1983 (jfr. forskriftens § 2 b) og at bare vel kr. 82 000,- var oppsparing fra andre inntekter. Med et fribeløp på kr. 100 000,- ville egenandelsgrunnlaget da bli lik 0.

Etter denne dokumentasjon vedtok fylkeskommunen 7. desember 1984 å oppheve vedtaket om egenbetaling.

Da klagen på denne måte hadde ført frem, reiste advokaten på vegne av A krav om å få dekket de påløpte kostnader til juridisk bistand (kr. 3.500,-) i medhold av forvaltningslovens § 36. Kravet ble avslått av fylkesrådmannen med slik begrunnelse:

«Etter forvaltningslovens § 36, 1. ledd er det satt som vilkår for å få dekket vesentlige saksomkostninger, at disse har vært nødvendige for å få endret vedtaket, og at det ikke er særlige forhold som taler mot en slik dekning.

Når sykehjemmet mottar søknad om innleggelse i sykehjem, blir søkeren oversendt en kort orientering om egenbetaling for opphold i somatiske sykehjem, hvor de gjeldende forskrifter om egenbetaling følger vedlagt. I de oversendte forskriftene fremgår det klart i § 2 at det ved formuesfastsettelsen skal ses bort ifra oppsparte midler som skriver seg fra ytelser mottatt etter folketrygdloven.

I den oversendte oppgave over inntekts- og formuesforhold for A er det ikke nevnt at noen del av hans formue består av oppsparte trygdemidler, og fylkeskommunens vedtak av 9. oktober d.å. ble fattet på bakgrunn av de gitte opplysningene.

Feilen må derfor tilbakeføres parten selv fordi det er gitt mangelfulle opplysninger.

Klageren burde dessuten ha forstått at det ville være tilstrekkelig å henvende seg til fylkeskommunen for å få vedtaket endret. Når en part påberoper at deler av formuen består av oppsparte midler fra folketrygden, foretar vi tilsvarende undersøkelser hos ligningsmyndighetene, som det De viser til i klagen.»

Advokaten påklaget avslaget under henvisning til at feilene måtte tilskrives selve det skjema som benyttes i slike saker:

«Det er i dette skjema ikke presisert, hvilket det burde vært, at søkeren skulle opplyse hvor mye av formuen som er oppspart fra folketrygdmidler. A har således ikke gitt mangelfulle opplysninger slik det blir hevdet av Fylkeskommunen.

Det kan heller ikke forventes at A selv skulle finne fram til forskriftenes § 2 b. Denne regelen burde derimot av Fylkeskommunen vært presisert for A slik som § 3, 1. ledd ble det i vedtaket av 09.10.84.

Av skjemaet som ble utfylt i denne sak, fremgår at den vesentligste del av A's årlige inntekt skriver seg fra folketrygdmidler. Det må derfor være nærliggende å slutte at den vesentligste delen av den oppgitte formue også skriver seg fra oppsparte folketrygdmidler. Dette burde Fylkeskommunen ha sett. Dersom Fylkeskommunen mente at A ikke hadde gitt tilstrekkelige opplysninger burde den ha bedt A om å gi nærmere redegjørelse før vedtaket om innbetaling ble fattet.

Med den respekt folk flest har for offentlige vedtak, og i A's spesielle og hjelpeløse situasjon, er det naturlig å be om advokatbistand.»

Fylkesmannen stadfestet fylkeskommunens avslag og bemerket bl.a.:

«Skjemaet som nyttes er utarbeidet av Norske Kommuners Sentralforbund. Det er riktig som klager påpeker at det i skjemaet ikke finnes rubrikk for spesifisering av formuesmidler oppspart ved folketrygdmidler. Dette kan sies å være en mangel ved skjemaet. Imidlertid har A fått utlevert forskriftene som regulerer egenbetalingsordningen.

Dette er også ordningen som praktiseres. Forskriftene er lettfattelige og inneholder få bestemmelser. Det burde derfor ikke være vanskelig å sette seg inn i reglene. Dersom A var i tvil om hvordan § 2 skulle forstås, kunne han ha kontaktet sykehjemsledelsen som vi forutsetter ville ha undersøkt spørsmålet nærmere.

Fylkeskommunen er i første omgang avhengig av de opplysninger som pasienten gir for å kunne ta stilling til spørsmålet om egenbetaling. Opplysninger om trygdemidler forelå ikke, og grunnlaget for avgjørelsen var derfor mangelfullt, noe som må tilskrives A eller vedkommende som har opptrådt på vegne av han. Forskriftens § 2 om trygdemidlenes særstilling, burde ha foranlediget A til å opplyse om at formuesmassen i vesentlig grad nettopp besto av trygdemidler.

Dette forhold gir etter fylkesmannens syn grunnlag for ikke å kunne kreve erstattet salæromkostningene for advokatbistand i saken.»

Fylkesmannen tilføyde:

«Fylkesmannen er i tvil om kostnadene har vært nødvendige. Det kan være grunn til å spørre om det ikke ville ha vært mest naturlig for klager i første omgang å reise spørsmålet om rettmessigheten av vedtaket om egenbe-

taling for sykehusledelsen, i stedet for å kontakte advokat umiddelbart. Vi finner det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til spørsmålet, da vi er kommet til at fylkeskommunen ikke har ansvar for omkostningene på annet grunnlag.»

Advokaten klaget 15. mai 1985 til ombudsmannen. Han fastholdt tidligere anførsler, og bemerket dessuten:

«Det har i denne saken vært helt påkrevet med *advokatbistand*. Det har vært nødvendig med hjelp til å formulere klagen. Videre har det vært foretatt arbeidskrevende undersøkelser og økonomiske beregninger for å underbygge klagen, noe som A umulig kunne klart uten bistand. I vår kontakt med fylkeskommunen ble det heller ikke gitt noen anvisning på hvorledes slike utregninger skulle utføres. Vi har selv funnet frem til en fremgangsmåte for fordeling av formuen, mellom formue fra oppsparte trygdemidler og annen formue, som ble godtatt av fylkeskommunen.»

Advokatens innsigelser mot standardskjemaet ble av ombudsmannen - på generelt grunnlag - forelagt for Sosialdepartementet til nærmere vurdering.

Med sikte på den konkrete sak skrev ombudsmannen til fylkesmannen, og viste til forvaltningslovens regler om forvaltningsorganenes veiledningsplikt og ansvar for sakens opplysning. Jeg fremholdt deretter:

«Skjemaet for A viste at den overveiende del av inntekten var trygdeytelser. A er født i 1900. Burde det ikke på denne bakgrunn ha vært nærliggende å regne med at en større eller mindre del av bankinnskuddet skrev seg fra trygdeytelsene, og at den manglende presisering av dette (som det heller ikke var oppfordret til i skjemaet) skyldtes en misforståelse?»

Fylkesmannen svarte med å vise til fylkeskommunens tidligere uttalelse til advokaten vedrørende sykehjemmets orientering om egenbetaling ved innleggelse og at den enkelte institusjon kunne gi veiledning eller henvise til fylkesrådmannens kontor ved eventuell tvil om forståelsen av forskriftene.

I fylkeskommunens uttalelse het det videre:

«Hvis A's alder og formuens størrelse skulle tilsi at fylkeskommunen skulle innhente kopi av selvangivelsen for de 10 siste år, måtte dette gjelde for alle pasienter hvor det ble fattet vedtak om egenbetaling på bakgrunn av bankinnskudd (ca. 120 - 130 vedtak pr. år). Fylkeskommunen finner derfor at ved overlevering av forskriftene, er de opplysningene som blir gitt i skjemaet om inntekts- og formuesforhold tilstrekkelig grunnlag for å fatte vedtak.

I klagesaker, hvor det blir påberopt at deler av formuen består av oppsparte midler mot-

tatt etter folketrygdloven, blir kopi av pasientens selvangivelser for de 10 siste år lagt til grunn ved behandling av klagen. Hvis dette ikke følger klagen, eller det ikke følger annen dokumentasjon, f.eks. utskrift av honørkonto, blir kopiene innhentet av fylkeskommunen. Ved å gjennomgå disse dokumenter kan det sannsynliggjøres at formuen består/ikke består av oppsparte folketrygdemidler.»

Fylkesmannen tilføyde:

«Vi er ikke enig med klager i at fylkeskommunen burde ha forstått at den oppsparte formue i hovedsak skrev seg fra oppsparte trygdemidler. I det utfylte skjema over inntekts- og formuesforhold framgår det at ytelsen fra folketrygden for 1982 beløp seg til kr.53 132 og at formuesinntekten var kr. 11 174. Vi kan ikke se at det framsto som særlig nærliggende at en så vesentlig formue som kr. 197 000 i bankinnskudd i hovedsak eller i vesentlig del var oppspart på grunnlag av folketrygdens alderspensjon med betydning for friformuegrensen på kr. 100 000. Når så pasienten/pårørende i tillegg fikk utlevert forskriftene om egenbetalingen, hvor det under § 2 pkt. b framgår at det skal ses bort fra oppsparte midler fra folketrygdens ytelser, er fylkesmannen fortsatt av den oppfatning at fylkeskommunen har oppfylt sin veiledningsplikt.»

Advokaten fastholdt i brev til ombudsmannen sine tidligere anførsler.

Jeg uttalte 17. februar 1986:

«Det spørsmål som står til behandling for ombudsmannen, er om A skal få dekket sine sakskostnader (advokatutgifter) etter reglene i forvaltningslovens § 36. Indirekte reiser saken en del spørsmål av mer prinsipiell interesse vedrørende behandlingsprosedyre og ansvarsforhold i de såkalte egenbetalingssakene.

Regler om egenbetaling for opphold i sykehjem er gitt av Sosialdepartementet 16. januar 1978 (med senere endringer) i medhold av sykehusloven av 19. juni 1969 § 12. Forskriftene fastslår at fylkeskommunen kan ilegge en pasient å betale for oppholdet helt eller delvis inntil 25 % av den normerte pris pr. hverdag. Ved fastsettelsen av betalingsplikten skal det ifølge § 2 bare tas hensyn til pasientens egen inntekt og formue. Og det skal ses bort fra:

- a) kontantytelser som pasienten oppebærer etter folketrygdloven
- b) oppsparte midler som skriver seg fra slike ytelser.»

Behandlingen av slike saker synes i praksis basert på at pasienten eller hans pårørende skaffer de nødvendige opplysninger ved å

fylle ut det foran nevnte skjemaet «Oppgave over innteks- og formuesforhold». I det skjema som de pårørende lot utfylle for A, ble det under formue oppgitt et bankinnskudd på kr. 197 137. Noen nærmere opplysninger om hvor disse midler skrev seg fra, ble ikke gitt. Fylkeskommunen la da uten videre til grunn at midlene skrev seg fra andre ytelse enn de unntaksberettigede (trygdeytelser). Dette ledet til det første og uriktige vedtak av 9. oktober 1984, hvor A ble ilagt egenbetaling med drøyt tre tusen kroner pr. måned. Vedtaket er senere rettet, men det er myndighetenes standpunkt at ansvaret for den opprinnelige feil lå hos pasienten.

Etter min mening kan dette ikke være holdbart. Jeg legger i den sammenheng vekt på at skjemaet ble korrekt utfyllt fra pasientens side. Den trykte tekst i skjemaet gir ikke noen som helst indikasjon om at det skal spesifiseres nærmere hvor formuesmidlene skriver seg fra. - Dette har jeg for min del betraktet som en svakhet ved skjemaet, noe jeg allerede har gjort Sosialdepartementet kjent med, jfr. brev til departementet 25. juni 1985. (Departementet blir i dag også tilsendt kopi av denne uttalelse.)

Spørsmålet er imidlertid om denne mangel ved selve skjemateksten kan bøtes ved at pasientene får opplysninger på annen måte. Fylkeskommunen har i den forbindelse anført, med en viss støtte fra fylkesmannen, at «Når pasienten/pårørende får utlevert forskriftene med merknader til den enkelte paragraf, må de gjeldende regler antas å være kjent ved utfylling av oppgaven over pasientens innteks- og formuesforhold».

Jeg kan ikke akseptere dette som noe avgjørende poeng i denne sammenheng; det ville være å stille urealistiske og urimelige krav til juridisk innsikt hos vanlige pasienter og deres pårørende, og spesielt til den klientgruppe, som her er aktuell.

Min konklusjon så langt er at klageren ikke kan klandres for at det første vedtak av 9. oktober 1984 ble fattet på uriktig faktisk grunnlag. Administrasjonens ansvar følger bl.a. av forvaltningslovens § 17, som pålegger vedkommende forvaltningsorgan å påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette gjelder selvsagt også opplysninger som vil kunne være til partens fordel. Utredningsansvaret suppleres av en alminnelig veiledningsplikt, slik det bl.a. er kommet til uttrykk i § 7 i Justisdepartementets forskrift av 16. desember 1977:

«Dersom en henvendelse til et forvaltningsorgan inneholder feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødven-

dig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi vegledning om hvordan dette kan gjøres.»

Skjemaet for A viste at den overveiende del av inntekten var trygdeytelser. Han er født i 1900. Det burde på denne bakgrunn ha vært nærliggende å regne med at en større eller mindre del av bankinnskuddet skrev seg fra trygdeytelsene. For å få klarlagt det, burde man ha tatt kontakt tilbake og ikke bare basert seg på opplysningene i skjemaet. Ut fra dette må det kunne hevdes at det skyldes en saksbehandlingsfeil når vedtaket ble truffet på uriktig - ufullstendig - grunnlag.

Det som skjedde videre i saken - at man fra A's side tok kontakt med advokat - må ses på denne bakgrunn.

Regler om tilkjennelse av sakskostnader (herunder utgifter til advokat) i forvaltningsaker er gitt i forvaltningslovens § 36. I § 36 første ledd heter det:

«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.»

Fylkeskommunens vedtak 7. desember 1984 innebar klart nok en endring til gunst for A. Det er også ubestridelig at grunnen til endringen var en feil ved «avgjøringsgrunnlaget» for det første vedtaket (9. oktober 1984). Grunnvilkårene for å tilkjenne dekning etter § 36 første ledd (som er en skal-regel i motsetning til kan-regelen i annet ledd), er således til stede. Som nevnt ovenfor mener jeg at endringen også må kunne tilskrives saksbehandlingsfeil fra fylkeskommunens side. Spørsmålet er om noen av lovens unntak kommer til anvendelse.

Dekning skal bl.a. ikke tilkjennes hvis særlige forhold taler mot det. Et slikt «særlig forhold» kan være at parten selv har ansvaret for at det opprinnelige vedtak ble galt. Det er etter min mening ikke tilfelle her.

Loven gjør ellers den begrensning at kostnadene må ha vært «nødvendige for å få endret vedtaket». Fra fylkeskommunen er det i denne sammenheng fremholdt at klageren burde ha forstått at det ville være nok å henvende seg til fylkeskommunen.

Det er i etterhånd vanskelig å vurdere hvorvidt en slik direkte henvendelse fra A's side til fylkeskommunen ville ha vært tilstrekkelig. Synsvinkelen må være hvordan parten selv bedømte dette i den aktuelle situasjon. Jeg viser i den sammenheng til føl-

gende uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om lovens nødvendighets-kriterium (brev av 10. september 1976 til Samferdselsdepartementet, referert i ombudsmannens årsmelding 1983 s. 59):

«Ved vurderingen av om sakskostnadene bør dekkes i sin helhet eller bare delvis, kan legges vekt på om det arbeid som er utført var nødvendig for å få saken løst på en tilfredsstillende måte. Ved den konkrete vurdering må imidlertid også legges vekt på hva vedkommende part eller partsrepresentant selv med rimelighet har oppfattet som naturlige tiltak. Man må i praksis regne med at både partene og deres advokater kan feilvurdere situasjonen for så vidt. Man må videre ha for øyet at en reduksjon av kravet med den begrunnelse at saksforberedelsen ble for omfattende, vil gå ut over vedkommende part personlig.»

Etter en samlet vurdering av saken kan det etter min mening ikke sies noe på at parten fant det nødvendig å ta kontakt med advokat etter fylkeskommunens vedtak av 9. oktober 1984. Jeg vil i den sammenheng tilføye at advokatens behandling av saken, spesielt gjennom utarbeidelse av klagebrevet av 21. november 1984, synes å ha vært både nøktern og adekvat med sikte på det som var det springende punkt i saken: å få avgrenset hvilke av de oppsparte midler som skrev seg fra trygdeytelser. Honorarkravet på kr. 3 500,- kan det ikke sies noe på.

Jeg må etter dette konkludere med at fylkeskommunens og fylkesmannens vedtak om å avslå A's krav på sakskostnader ikke er rettslig holdbart.

Jeg ber om at saken tas opp til ny vurdering.»

Fylkeskommunen opphevet deretter det tidligere vedtak og betalte påløpne sakskostnader.

22.

Underholdsbidrag til barn – bidragspliktiges og bidragsmottakerens økonomiske forhold (Sak 388/85)

A var separert og hadde vanlig samværsrett med sin 10 år gamle datter som bodde hos ektefellen (B). Med en brutto månedsinntekt på ca. kr. 14.000,- var han pålagt å betale kr. 1 500,- i bidrag. B's inntekter var oppgitt til noe over kr. 8 000,- pr. måned, men A hevdet at inntekten var høyere og at B hadde muligheter for stønad fra det offentlige. - A's klage over bidragets størrelse førte ikke frem. Ombudsmannen var ikke enig i at gjennomsnittsutgiftene forbundet med å ha barn skal være retningsgivende for den skjønnsmessige

utmåling etter § 51, jfr. § 52 i barneloven av 8. april 1981 nr. 7. Innenfor normalt tilfellene vil bidragspliktiges betalingsevne, ikke bidragsmottakerens økonomiske situasjon, være det sentrale. Og som hovedregel er det bare aktuelt å ta hensyn til offentlig stønad som bidragsmottaker faktisk mottar. - Bemerkninger om betydning av mulig utstrakt samvær med barnet og bidragsmyndighetenes plikt til å kontrollere opplysninger innhentet fra partene.

Etter å ha innhentet uttalelse fra Justisdepartementet avsluttet jeg saken ved brev 23. april 1986 til A. A's klage gjaldt dels saksbehandlingen og dels skjønnsutøvelsen. Hans innsigelse mot saksbehandlingen gikk ut på at administrasjonen hadde forsømt sin utredningsplikt.

Til denne del av klagen fastslo jeg innledningsvis at så vel fylkesmannen som departementet har et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes. Dette følger av prinsippet i § 17 første ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967. Jeg fortsatte:

«Når det gjelder anvendelsen av prinsippet i praksis, kan jeg i utgangspunktet erklære meg enig med Justisdepartementet, som hevder at det vanligvis ikke vil være noen grunn for forvaltningen til å kontrollere opplysninger som i bidragsrapportene er opplyst å være bekreftet. Annerledes stiller det seg dersom det for fylkesmann/departement foreligger konkret grunnlag for å anta at det er inntrådt endringer i partenes økonomiske situasjon, eller at de oppgitte opplysninger av annen grunn ikke er riktige eller fullstendige.

Når det for øvrig gjelder spørsmålet om hvilke krav som skal stilles til dokumentasjonen for partenes inntekter, kan jeg ikke se at forholdet er regulert i formelle regler. Dersom f.eks. inntekt dokumenteres med lønsslipp, kan jeg for så vidt være enig i at det helst bør fremlegges flere lønnsavregninger. Dette kommer også til uttrykk i den trykte teksten i skjema «Rapport i bidrags-sak» der det heter at «forevisning av en enkelt lønsslipp er ikke tilstrekkelig». Det kan synes som om bidragsfogden har forsømt seg på dette punkt.

Hva angår mulige feil og mangler ved de innsendte rapporter og den senere saksbehandling i denne saken, slår de eventuelt ut ved beregningen av bidragsmottakerens inntektsgrunnlag. Så vidt jeg forstår var B's faktiske lønnsinntekt i begynnelsen av 1984 noe høyere enn det fylkesmannen og departe-

mentet la til grunn. De har antydnet en differanse på kr. 348,- pr. mnd. som visstnok skyldes et variabelt (kvelds)tillegg.

Skal man ellers legge Deres oppfatning til grunn, har B sannsynligvis mottatt stønad til barnetilsyn med kr. 465,- pr. mnd., og eventuelt bostøtte med maksimum kr. 867,- pr. mnd. Disse forhold er fortsatt ikke avklart for ombudsmannen uten at jeg nå finner grunn til å foreta nærmere undersøkelser. Til Deres anførsler vil jeg imidlertid bemerke at det ikke er tilstrekkelig å konstatere at bidragsmottakeren har en viss mulighet for stønad fra det offentlige. Sikkert grunnlag for å trekke inn slike ytelse foreligger først når de faktisk er mottatt.

Det hadde nok vært best i samsvar med kravene til god saksbehandling om det ble klarlagt hvorvidt B mottok noen offentlig støtte ut over barnetrygden. Jeg har likevel ikke holdepunkter for å regne med at forholdet kan ha hatt avgjørende innflytelse på det endelige vedtak, jfr. nedenfor vedrørende skjønnsutøvelsen. Det samme gjelder for så vidt angår hennes eksakte lønnsinntekt.»

Jeg uttalte meg deretter om skjønnsutøvelsen slik:

«Utgangspunktet for foreldrenes bidragsplikt finnes i § 51 første ledd i barneloven hvoretter foreldrene skal bære utgiftene til oppfostring og utdanning av et barn etter sin økonomiske evne. Det er således ikke grunnlag for å hevde at bidragsplikten skal avgrenses av et statistisk gjennomsnittlig utgiftsnivå knyttet til det å ha barn.

Så lenge partene inntektsmessig befinner seg i normaleiet, som tilfellet er i nærværende sak, vil størrelsen på underholdsbidraget i første rekke avhenge av bidragspliktiges betalingsevne. Underholdsplikten for den som har omsorgen for barnet oppfylles ved at barnet får en rimelig levestandard ut fra omsorgspersonens eget inntektsgrunnlag med tillegg av underholdsbidraget. Bidragsmottakerens inntekter vil være av underordnet betydning når bidraget fastsettes. Dette er blant annet kommet til uttrykk i NOU 1982: 14 om fastsettelse og innkreving av underholdsbidrag der det heter på s. 53:

«I praksis har bidragsmottakerens inntekt sjelden betydning ved fastsettelsen av bidragets størrelse.

Det kan imidlertid forekomme at vedkommende har så høy inntekt at det bør få betydning for hva bidragspliktige skal betale.»

Den prøveordningen som er innført for Vest-Agder og Møre og Romsdal, bygger helt ut på dette standpunkt. Etter § 3 i Justisde-

partementets forskrifter av 21. september 1984 skal bidraget som hovedregel bare beregnes ut fra bidragspliktiges bruttoinntekt. For ett barn skal bidraget settes til 12 % av inntekten. I § 4 er listet opp en del tilfelle der bidraget likevel skal fastsettes skjønnsmessig, f.eks. når foreldrene har delt omsorgen for barnet (bokstav h). Spesielt høy inntekt på bidragsmottakerens hånd gir ikke grunnlag for å fravike hovedregel.

Prøveordningen gjelder ikke direkte for nærværende sak. Av omtalte utredning fra 1982 fremgår imidlertid at utvalget med sitt forslag ikke tok sikte på å fravike det eksisterende nivå for bidragsfastsettelse (NOU 1982: 14 s. 51). Det samme uttales på s. 14 i Justisdepartementets rundskriv G-135/84 av 16. august 1984.»

Jeg har etter dette ikke avgjørende innvendinger mot departementets håndtering av spørsmålet om betydningen av bidragsmottakerens faktiske inntekter, eller selve bidragsfastsettelsen for øvrig. Vedrørende størrelsen av bidraget begrenser jeg meg til følgende merknader:

«Bidraget ligger innenfor 12 % av Deres bruttoinntekt. Såvel fylkesmannen som departementet opplyser at det er tatt hensyn til de skattemessige konsekvenser av bidraget. Delt omsorg for barnet er det formelt ikke tale om. Sikre opplysninger om omfanget av Deres samvær med datteren foreligger ikke, men De har anslått samværet til ca. 125 dager i året. Dette går imidlertid ikke nevneverdig ut over det som etter barnelovens § 44 fjerde ledd defineres som «vanlig samværsrett», nemlig en ettermiddag i uken, annenhver helg, 14 dager i sommerferien, og jul eller påske. Jeg viser til pkt. 9 i rundskrivet.»

23.

Endring av slektsnavn – navnelovens § 9 nr. 5
(Sak 587/86)

Justisdepartementet kan etter søknad gi løyve til endret slektsnavn, jfr. reglene i navneloven av 29. mai 1964 nr. 1 §§ 5-9. Av noe spesiell karakter er § 9 nr. 5, som åpner adgang til å gi løyve så fremt «søkjaren aleine, eller nokon av foreldra eller ektemaken før han, har nytta eit namn som slektsnamn frå før 1. januar 1947». - Uttalelse om forståelsen av denne bestemmelse.

De egentlige navn i klagesaken er i referatet nedenfor erstattet med Nilsen og Stribedal.

«Ola Nilsen» (født 1930) klaget til ombudsmannen over at Justisdepartementet av slo hans søknad om å få ta morens navn «Stribedal-Nilsen» til slektsnavn.

Søknad ble innsendt i 1985. Om sin tilknytning til navnet opplyste Nilsen at hans far mor het Stribedal fra fødselen. Hans far bar navnet Nilsen, mens derimot broren (Olas onkel) bar navnet Stribedal-Nilsen helt fra fødselen. Etter farens død giftet moren seg i 1946 med onkelen (som altså også ble Olas stefar) og tok hans navn Stribedal-Nilsen.

Fylkesmannen av slo søknaden:

«Fylkesmannen finner på grunnlag av de foreliggende opplysninger ikke å kunne gi Dem bevilling til å ta Stribedal-Nilsen som slektsnavn i stedet for Nilsen, jfr. navnelovens § 9 nr. 2.

Dersom det er ønskelig vil det være kurant for Dem å få Deres farmors pikenavn Stribedal som mellomnavn. Slik navneendring skal skje ved melding til folkeregisteret.

En gjør oppmerksom på at Deres barn ikke kan få Stribedal som mellomnavn. Det samme gjelder for Deres ektefelle.»

Etter klage fastholdt Justisdepartementet avslaget ved vedtak 3. mars 1986, der det het:

«Etter navnelovens § 9 nr. 5, som omhandler faktisk bruk av et navn vedkommende ikke er registrert med, er det forutsatt at søker selv har brukt og bruker navnet, men at bruk av noen av foreldrene eller ektemake kan legges til søkers egen bruk. Bestemmelsen kan således ikke anvendes her.»

I sin klage til ombudsmannen fremholdt Ola Nilsen:

«Som grunnlag for klagen, påberoper jeg meg navnelovens § 9 nr. 5, der det heter at løyve kan gis «når søkjaren aleine eller nokon av foreldra eller ektemaken før han, har nytta eit namn som slektsnamn frå før 1. januar 1947».

I Justisdepartementets rundskriv G 131/85 av 20. september 1985 gir Justisdepartementet selv følgende retningslinjer til fylkesmennene når det gjelder forståelsen av denne paragraf:

«etter denne bestemmelse kan det gis bevilling når søker eller den han utleder navneretten fra kan dokumentere bruk av et navn som slektsnavn før 1. januar 1947».

Jeg har ikke fått noen forståelig forklaring på den fortolkning av paragrafen som Justisdepartementets saksbehandlere har formulert i avslaget. Det hevdes at navnelovens § 9 nr. 5 omhandler faktisk bruk av et navn vedkommende ikke er registrert med og at det er forutsatt at søker selv har brukt eller bruker navnet. Hvor står dette i klartekst?»

Jeg kom til at klagen ikke kunne føre frem. I mitt avsluttende brev uttalte jeg:

«Navneloven av 29. mai 1964 fastslår i § 9 nr. 5 at bevilling til nytt navn kan gis uten hinder av reglene i §§ 6-8:

«Når søkjaren aleine, eller nokon av foreldra eller ektemaken før han, har nytta eit namn som slektsnamn frå før 1. januar 1947.»

Det er på det rene at Deres mor har brukt navnet Stribedal-Nilsen helt fra inngåelsen av ekteskapet i 1946, dvs. fra før 1. januar 1947. De selv, som er født i 1930, har derimot ikke brukt navnet.

Justisdepartementet mener at Deres tilfelle faller utenfor rammen for regelen i § 9 nr. 5. Jeg kan slutte meg til dette standpunkt, som også har støtte i lovforarbeidene. Ifølge uttalelser i lovproposisjonen var formålet med regelen å kunne legalisere «ulovlig navnebruk» eller «uoverensstemmelser mellom ikke registrert, brukt navn og lovlig navn». Ved utarbeidelsen av loven var det bred enighet om at en slik legalisering bare kunne skje når bruken hadde vært fast (konsekvent) og varig. Primært tok man sikte på situasjoner der søkeren selv hadde gjort bruk av navnet i hele perioden (fra før 1947). Om siktemålet med å trekke inn foreldrenes/ektemakens bruk, heter det (Ot.prp. nr. 43 for 1978-79 s. 93-94):

«Særskilte problemer oppstår hvor søkeren selv ikke kan dokumentere minst 30 års bruk, men hvor bruken for ham er utøvet av den han utleder sitt navneervert fra. Dette kan f.eks. være tilfelle for barn født etter 1. januar 1947 eller for kvinner som har giftet seg etter dette tidspunkt. Er foreldrene eller ektefellen fortsatt i live og i stand til selv å søke navnebevilling, er saken grei. Navnet vil da kunne føres videre som en automatisk følge av § 9 nr. 1 og 3. Annerledes blir det hvis dette ikke lenger er tilfelle. Arbeidsgruppen er kommet til at det ville være urimelig om denne gruppen skulle være avskåret fra å få navnebruken legalisert, og foreslår en utforming som også gjør det mulig å legge foreldres og ektefellers bruk til sin egen. Forutsetningen er at søkeren selv fortsatt bruker navnet og at hans bruk er en direkte fortsettelse av forgjengerens. Bestemmelsen går ikke lenger enn til foreldrene og ektefelle i et trinn. Det er ikke meningen å legge opp til en ordning som kan få virkninger i ubegrenset tid framover.»

(Utheving foretatt her.)

Forarbeidene viser med andre ord klart at foreldrenes/ektemakens bruk ikke er nok i seg selv til å gi søkeren bevillingsrett etter § 9 nr. 5. Denne intensjon kommer også til uttrykk i selve lovteksten, jfr. ordene «aleine» og «før han», som ville vært overflødige og nærmest villedende dersom foreldrenes/ektemakens bruk skulle betraktes som et selvstendig hevdsalternativ.

Deres klage, som er basert på regelen i § 9 nr. 5, kan således ikke føre frem.»

24.

Pågrepelse og innsetting i ventecelle – ureglementerte rutiner
(Sak 28E/85)

Våren 1985 ved midnatts-tider stanset to sivilkledde polititjenestemenn i Oslo en 50-årig kvinne (A) mistenkt for promillekjøring. Mistanken ble senere avkreftet. Kvinnen misforsto situasjonen, idet hun trodde hun var utsatt for falske politifolk. Hun satte seg kraftig til motverge, men ble innbrakt til politistasjon. Her ble hun anmeldt for vold mot politiet og plassert i ventecelle natten over. Kvinnen anmeldte på sin side tjenestemennene for politivold og frihetsberøvelse. - Saken vakte stor oppmerksomhet i media og ombudsmannen tok saken opp av eget tiltak. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere henleggelsen av de gjensidige anmeldelser, men saken avdekket ureglementerte rutiner ved innsetting i ventecelle. Det viste seg at vaktlederen ved kriminalvakten besluttet slik innsetting i jourhavende embetsmanns navn etter «stiltiende overenskomst». Dette var i strid med politikammerets instruks, jfr. § 179 i straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25. Blant annet etter initiativ fra ombudsmannen ble praksis lagt om.

Om kvelden 14. april 1985 hadde A vært barnevakt for sine barnebarn. Hun hadde ikke drukket alkohol, og var ca. kl. 0030 på vei hjem i egen bil. På grunn av angivelig ubesluttet kjøring fikk to sivilkledde polititjenestemenn - en kvinnelig og en mannlig - i en u-uniformert bil mistanke til A om promillekjøring og de bestemte seg for å stanse henne. De la seg på hjul og blinket med hovedlysene. Like etter satt de blålys på taket og slo på sirene. I det de passerte A's bil ble det signalisert stopp med en signalspak merket «politi». A stanset da bilen, men hun fikk for seg at hun sto overfor narkomane som utga seg for politifolk og ville rane eller på annen måte angripe henne. Hun var derfor meget skeptisk da den ene tjenestemannen ba henne om å komme ut av bilen. Det som så skjedde er noe uklart, idet A og de to tjenestemennene til dels avga motstridende forklaringer. A reagerte imidlertid på at politimannen ikke spurte etter hennes førerkort, og hun ba derfor om å få se hans tjenestebevis. Dette ble stukket inn til henne, men hun greide ikke å lese det på grunn av dårlig lys. Hun var på dette tidspunkt meget redd og var nå sikker på at hun ikke sto overfor ekte politifolk.

Tjenestemennene oppfattet ikke at A misforsto situasjonen og de begynte nå for alvor å reagere på A's oppførsel. De så det som sitt primære mål å få henne ut av bilen, slik at hun ikke kunne kjøre videre. Den ene stakk derfor hånden inn gjennom den smale sprekken i sidevinduet og åpnet døren som A hadde låst for å beskytte seg. A hevdet at hun deretter ble dratt ut av bilen, mens tjenestemennene mente det foregikk frivillig. Uansett nektet hun å ta plass i politibilen og hun satte seg herunder kraftig til motverge. Tjenestemennene ble da overbevist om at A var beruset og forsøkte å sette håndjern på henne. I bataljen som fulgte ble den kvinnelige betjenten blant annet dratt i håret og slått slik at det oppsto et lite kutt over neseroten. A innrømmet senere at hun hadde slått, men unnskyldte seg med at dette var en reaksjon i blind angst for hva som var i ferd med å skje. Hun kunne på sin side vise til blåmerker og istykkerrevet glidelås og lomme.

Tjenestemennene fikk etter en stund satt håndjern på A og etter ny motstand fikk de plassert henne i tjenestebilen. Opptrinnet ble iaktatt av en del vitner, som mente at politifolkene hadde opptrådt både hardhendt og lite fagmessig.

A ble så kjørt til Politihuset der tjenestemennene meddelte kriminalvakten at hun skulle anmeldes for forbrytelse mot straffelovens § 127, dvs. for vold mot offentlig tjenestemann. Hun ble deretter tilsynelatende helt automatisk satt i ventecelle natten over. Etter vanlig praksis ble dette besluttet av vaktleder på kriminalvakten. Samtidig ble «Rapport om pågrepet person» utfyllt (såkalt «grønt» skjema). I rubrikken «beordret av» ble jourhavende embetsmanns navn angitt til tross for at denne overhodet ikke var orientert om pågrepelsen. Også dette ble senere opplyst å være i samsvar med vanlig praksis ved politikammeret. Begrunnelsen for ordningen var at jourhavende ikke skulle bli vekket i sin sovende vakt i utide.

Morgenen etter pågrepelsen ble A avhørt og løslatt. Allerede neste dag anmeldte hun tjenestemennene for legemskrenkelse. Både denne anmeldelsen og anmeldelsene fra tjenestemennene ble senere henlagt av statsadvokaten etter bevisets stilling.

Saken vakte stor oppsikt i dagspressen. På grunn av sakens særegne karakter ba jeg 11. juni 1985 om utlån av sakens dokumenter. Etter at de foreløpige avhør og rapporter var mottatt holdt ombudsmannen seg orientert om sakens videre utvikling. Således fikk jeg i juli 1985 underretning om at Riksadvokaten hadde sagt seg enig i statsadvokatens beslutning om henleggelse. Riksadvokaten betegnet A's mistro til polititjenestemennene som

påfallende og fantasifull. Men i og med at man ikke kunne avvise hennes uttrykte tro på at hun var utsatt for et angrep fra kriminelle, fant han ikke godt gjort at A's vold mot politiet hadde gått ut over det straff-frie. Vedrørende tjenestemennenes opptreden ble bemerket at det ikke var fremkommet bevis for unødvendig voldsbruk fra deres side. Senere vedtok tilsetningsrådet ved politikammeret med tilslutning fra Justisdepartementet, at det ikke var grunn til å reagere disiplinært overfor de to tjenestemennene. - Slik saken lå an fant jeg ikke grunnlag for kritikk, verken av henleggelsesbeslutningene eller resultatet av disiplinærsaken.

I forbindelse med den videre saksbehandling kommenterte statsadvokaten, Riksadvokaten og Justisdepartementet rutinene for innsetting i ventecelle. Samtlige stilte seg kritisk til den fremgangsmåte politikammeret fulgte på dette punkt, blant annet fordi praksis var i strid med politikammerets generalinstruks der det uttrykkelig er fastsatt at spørsmålet om opprettholdelse av pågrepelse og eventuelt begjæring om fengsling, skal avgjøres av saksbehandler eller jourhavende politiadjutant/-fullmektig. Dette ble for øvrig innskjerpet av sjefen for kriminalavdelingen i en dagsmeddelelse noen måneder etter pågrepet av A. Spørsmålet ble ytterligere aktualisert ved at A anmeldte vedkommende vaktleder for frihetsberøvelse.

I påtegning i oktober 1985 til Riksadvokaten fastslo statsadvokaten at beslutningen om å innsette A i ventecelle var klart feilaktig, men at en slik feilvurdering ikke ga grunnlag for straffansvar mot vaktlederen. Anmeldelsen mot vaktlederen ble derfor henlagt, men statsadvokaten ga uttrykk for at politikammerets rutiner ved innsetting i ventecelle burde endres, slik at straffeprosesslovens regler ble fulgt og de aktuelle skjemaer korrekt utfylt. Særlig burde det klart fremgå hvem som reelt og formelt var ansvarlig for de beslutninger som ble truffet.

Etter å ha mottatt saksdokumentene tok jeg saken opp igjen med Riksadvokaten i brev 10. desember 1985. Jeg tok her som utgangspunkt at statsadvokatens påpeking av behovet for endring av praksis ville bli fulgt opp med et konkret utspill overfor politikammeret og fortsatte:

«Av saksdokumentene fremgår det at vaktleder etter vanlig praksis ved Oslo politikammer treffer avgjørelse om innsettelse i ventecelle uten å konferere med jourhavende embetsmann. Dette er i strid med kammerets generalinstruks. I tillegg fremkommer at man helt regelmessig skriver i «grønt skjema» at innsettelsen er beordret av jourhavende embetsmann til tross for at dette faktisk ikke er tilfelle.

En slik praksis med nedtegnning av positive uriktige opplysninger er etter min oppfatning så vidt oppsiktsvekkende at påtalemyndigheten bør vurdere å iverksette ytterligere etterforskning på dette punkt. I så fall bør søkes klarlagt om nevnte praksis er så utbredt som en får inntrykk av, hvilken kjennskap ledelsen ved politikammeret hadde til ordningen og hvordan denne praksis kunne vedvare uten at noen tilsynelatende har reagert.»

Politimesteren uttalte i januar 1986 at det over tid hadde utviklet seg en praksis der vaktleder besluttet innsetting i ventecelle etter stilltiende overenskomst med vakthaven-adjutant/fullmektig. Ordningen var imidlertid nå opphørt og korrekt praksis innskjerpet. Det samme gjaldt utfylling av pågripelseskjemaet. I påtegning av mars samme år sa statsadvokaten seg fornøyd med dette og presiserte at beslutning om innsetting i ventecelle må betraktes som opprettholdelse av den tidligere foretatte pågrepelse, jfr. straffeprosesslovens § 179. Vedkommende representant for påtalemyndigheten skal i slike tilfelle nøye vurdere om de materielle vilkår etter lovens § 175 foreligger. Videre fremhevet statsadvokaten at det ikke kan aksepteres at siktede blir holdt tilbake over natten på grunn av manglende avhørskapasitet ved kriminalvakten. Han presiserte at en slik praksis er ulovhjemlet og bemerket at innsetting i ventecelle bare skal foretas dersom det er en realistisk mulighet for senere varetektsfengsling.

Justisdepartementet ga senere uttrykk for tilfredshet over innskjerpingen av rutinene. Under henvisning til tidligere praksis og den tid som var gått, fant departementet det ikke riktig å reagere disiplinært overfor de involverte tjenestemenn.

Saken ga etter dette ikke grunn til videre forfølgning fra min side.

25.

Helsetjenesten i fengslene (Sak 58E/85)

Justisdepartementet har ansvaret for helsetjenesten i fengslene, jfr. § 21 i fengselsloven av 12. desember 1958. Siden midten av 1970-tallet har man imidlertid tatt sikte på å overføre ansvaret til Sosialdepartementet uten at det ennå foreligger noen endelig avklaring. Forholdet ble aktualisert i forbindelse med vedtakelsen av lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene. På bakgrunn av en henvendelse fra Norsk forening for Kriminalreform (KROM), tok ombudsmannen opp saken med Sosialdepartementet og Justisdepartementet, herunder spørsmålet

om de innsatte omfattes av den nye loven. Sosialdepartementet antok for sin del at de innsatte faller utenfor loven, som etter § 1-1 annet ledd ikke omfatter statlig organisert helsetjeneste. Dette hadde skapt visse problemer for anstalter uten egen lege fordi det alminnelige helsevesen i noen tilfelle nektet å gi medisinsk hjelp i fengslene. Sosialdepartementet akter nå å overta ansvaret og vil søke å løse vanskelighetene ved standardavtaler med berørte kommuner og fylkeskommuner. - Ombudsmannen karakteriserte den beskrevne situasjon som lite tilfredsstillende, men forutsatte at innsatte ville få nødvendig medisinsk hjelp uavhengig av administrative og økonomiske komplikasjoner.

Etter å ha mottatt brev av 3. juli 1985 fra KROM, skrev jeg til Sosialdepartementet:

«Foreningen tar i brevet opp spørsmålet om overføring av ansvaret for helsetjenesten i fengslene fra Justisdepartementet til Sosialdepartementet. Foreningen er også opptatt av om de innsatte omfattes av lov om helsetjenesten i kommunene.

Det bes om slik uttalelse som saken gir grunn til. Spesielt bes opplyst hvor langt arbeidet med overføringen av ansvaret til Sosialdepartementet er kommet, og når endelig avklaring kan ventes. Jeg vil også gjerne ha synspunkter på spørsmålet om de innsatte antas å falle utenfor loven om kommunehelsetjenesten. - - -»

Departementet svarte 6. november 1985 blant annet at regjeringen har bestemt at det skal skje en gradvis overføring fra Justisdepartementet til Sosialdepartementet, men at det ikke var fastsatt noen endelig tidsramme for dette. Sosialdepartementet ville overta det fulle ansvar når de økonomiske forutsetninger var brakt i orden. Det het videre i brevet:

«Når det gjelder den framtidige organisering av fengselshelsetjenesten, tenker man seg en modell der denne tjenesten integreres i kommune- og fylkeshelsetjenesten, men at staten beholder det formelle og det økonomiske ansvar. Dette gjennomføres ved at staten inngår avtaler med den enkelte kommune og fylkeskommune om innhold, omfang og oppgjør for tjenesten. Det antas at fylkeslegene bør forhandle om disse avtalene på statens vegne. Sosialdepartementet vil gå inn for at det utarbeides standardavtaler i samarbeid med Kommunal- og arbeidsdepartementet, Helsedirektoratet og Norske Kommuners Sentralforbund.

Parallelt med overføringsprosessen vil man gradvis øke ressurstilgangen til fengselshelsetjenesten med tanke på en standardbedring. - - -

Når det gjelder fengselshelsetjenestens og de innsattes forhold til kommunehelsesloven vil departementet bemerke:

Etter kommunehelseslovens § 1-1 skal landets kommuner sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen. Dette innebærer at enhver har rett til nødvendig helsehjelp i den kommune der han bor eller midlertidig oppholder seg, jfr. lovens § 2-1.

I kommunehelseslovens § 1-1, 2. ledd er det imidlertid bestemt at kommunens helsetjeneste bare skal omfatte slik offentlig organisert helsetjeneste som ikke hører under stat eller fylkeskommune. På bakgrunn av at helsetjenesten for de innsatte, har vært underlagt staten, har ikke Sosialdepartementet ansett de innsatte for å gå inn under kommunens ansvar etter kommunehelsesloven.

Kommunehelsesloven synes særlig å ha skapt problemer i forhold til de av fengselsvesenets anstalter som ikke har fast tilsatt lege. For disse anstalter innebar den tidligere ordning at stedets offentlige lege utførte legetilsynet med de innsatte etter fastsatt instruks. Etter at de offentlige leger har blitt kommunalt ansatte i henhold til den nye ordning i kommunehelsesloven, har de ikke lenger noen ubetinget plikt til å utøve slikt tilsyn.»

Jeg tok departementets redegjørelse for planene om overføring av ansvaret for fengselshelsetjenesten til etterretning, men ba i brev 9. desember 1985 blant annet opplyst hvorledes legetjenesten konkret fungerer for innsatte i anstalt uten egen lege.

Sosialdepartementet forela spørsmålene for Justisdepartementet, som avga en uttalelse 23. april 1986. Det fremgikk her at det av fengselsvesenets 41 anstalter (Fengselssykehuset ikke medregnet) var 31 lokalfengsler som overhodet ikke har fast tilsatt lege i hel eller delstilling. I 9 av landets 38 lokalfengsler var det tilsatt en eller flere sykepleiere på deltid. For øvrig opplyste Justisdepartementet:

«I de lokalfengsler hvor det ikke er tilsatt fast lege ivaretas de innsattes behov for medisinsk og annen hjelp på forskjellige måter. Dels blir medisinsk hjelp tilbudt på bakgrunn av inngåtte avtaler som innebærer at en av stedets almenpraktiserende leger besøker fengslet (Tilsynsleger).

Gjennomsnittlig kontortid i fengslet er ca. 2-4 timer pr. uke. I tilfelle hvor slike avtaler ikke er inngått, blir lege tildels tilkalt etter behov, eller den innsatte blir fremstilt til lege eller de lokale legesentra. I akutte situasjoner blir ellers legevakt eller sykehus kontakket. Behovet for psykiatrisk hjelp blir forsøkt løst ved tilkallelse av psykiater i akutte situasjoner eller, om nødvendig, innleggelse i psykiatriske sykehus. I tilfelle hvor akutt hjelp ikke er nødvendig, får den innsatte innvilget fremstillinger eller korttidspermisjoner for samtaler med psykolog/psykiater. For øvrig kan den innsatte overføres til egnet behandling sinstitusjon til fortsatt straffullbyrdelse i medhold av fengselslovens § 12 i situasjoner hvor behandling over tid er ønskelig.

Sammenfatningsvis skal nevnes at den enkelte innsattes behov for medisinsk hjelp stort sett blir løst på en faglig tilfredsstillende måte, i allefall hva gjelder somatiske lidelser. Men innføringen av Kommunehelseloven har skapt problemer i enkelttilfelle. Offentlige leger er nå ikke lenger statlig ansatt, men ansatt av den enkelte kommune. Fengsels-helsetjenesten er i dag statens ansvar, og i Kommunehelselovens § 1-1 2. ledd er det bestemt at kommunens helsetjeneste bare skal omfatte offentlig organisert helsetjeneste som ikke hører under stat eller fylkeskommune. Loven innebærer at offentlige leger ikke lenger har plikt til å føre tilsyn med innsatte i fengsler. De inngåtte avtaler om legetilsyn i fengslene har forutsatt «*frivillighet*» fra legens side. Dette er en svært uheldig løsning, og man har eksempler på at det offentlige helsevesen har nektet å gi medisinsk hjelp i fengslene under henvisning til Kommunehelselovens regler. Det er derfor et påtrengende behov for å få fengselshelsetjenesten integrert i den ordinære kommune- og fylkeshelsetjeneste.»

I brev 5. august 1986 til Justisdepartementet sa jeg meg enig i at situasjonen syntes lite tilfredsstillende, og ba om å bli holdt underrettet dersom det i fremtiden skulle oppstå slike situasjoner som departementet omtalte. Samtidig uttalte jeg i brev til Sosialdepartementet:

«Justisdepartementets brev bekrefter de opplysninger som fremkom i Sosialdepartementets brev hit 6. november 1985 om at innføringen av kommunehelseloven synes å ha skapt problemer i forhold til de av fengselsvesenets anstalter som ikke har fast tilsatt lege. Dette kan klarligvis ikke være en tilsiktet konsekvens av innføringen av lov om helse-tjenesten i kommunene, og den beskrevne situasjon kan vanskelig karakteriseres som annet enn lite tilfredsstillende. Jeg er også i tvil om hvorvidt den rettslige situasjon er så uklar som departementet synes å mene, men jeg har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gå videre med dette. Såvel Justisdepartementet som Sosialdepartementet er oppmerksom på de faktiske problemer som eksisterer, og jeg forutsetter at administrative og økonomiske overlegninger ikke vil stå i veien for at innsatte får den nødvendige legehjelp også før man kommer frem til de standardavtaler som det forhandles om.»

Sosialdepartementet meddelte 29. oktober 1986 at departementet tar sikte på å overta ansvaret for fengselshelsetjenesten den 1. april 1987 og at det ble arbeidet med utkast til standardavtale om denne tjenesten.

26.

Sperretid for utstedelse av førerkort på grunn av gjentatt promillekjøring
(Sak 724/86 og 55E/86)

Etter at A var tatt for annen gangs promillekjøring i løpet av 5 år, fastsatte politimeste-

ren sperrefrist for førerkort for 2 1/2 år. A's klage til Justisdepartementet ledet til at det ble truffet vedtak om sperring for alltid. Hans klage til ombudsmannen førte ikke frem. - Ut-talelse om forståelsen av 5-årsregelen i vegtrafikkloven av 18. juni 1965 § 33 nr. 4 bokstav a) jfr. § 24 a og om vilkårene for nedsatt sperretid etter § 39. - Ombudsmannen fant at det ikke er god harmoni mellom lovttekst og praksis på disse punkter og ba Justisdepartementet overveie en presisering av lovtteksten.

A, født i 1961, har aldri hatt førerkort. Den 26. juni 1979 ble han dømt blant annet for promillekjøring. Snaut 3 år senere - den 27. mars 1984 - ble han pågrepet under en ny promillekjøring, og han ble dømt for dette forhold ved dom 10. april 1985.

Politimesteren traff 23. oktober 1985 vedtak om fastsettelse av sperrefrist for førerkort på 2 år og 6 måneder, regnet fra tidspunktet for den siste kjøring i påvirket tilstand. A var misfornøyd med dette og klaget til Justisdepartementet. Dette ledet imidlertid til en endring i hans disfavør. Justisdepartementet besluttet 22. januar 1986 å oppheve politimesterens vedtak, og påla politimesteren å treffe nytt vedtak om sperring for *alltid*, under henvisning til at det var gått kortere tid enn fem år fra første domfellelse til annen kjøring i påvirket tilstand, jfr. vegtrafikklovens § 24 a tredje ledd, jfr. § 33 nr. 4. Slikt vedtak ble truffet av politimesteren 27. mars 1986. A søkte senere forgiveves om nedsettelse av sperretiden. Departementet svarte:

«Etter vegtrafikkloven § 39 siste ledd, jfr. fjerde ledd, kan departementet bestemme at slik sperrefrist bare skal gjelde for bestemt tid. Sperrefristen kan imidlertid ikke settes kortere enn fem år med mindre så lang sperrefrist vil virke urimelig hardt og det foreligger særdeles formildende omstendigheter. Begge vilkårene må være oppfylt, og vilkåret om særdeles formildende omstendigheter knytter seg til siste kjøring i påvirket tilstand.

Departementet finner at vilkårene for opphevelse av sperrefristen ikke er til stede og kan derfor ikke oppheve den.»

A klaget 30. juni 1986 til ombudsmannen. Han begrunnet klagen med at han hadde fått uriktig informasjon fra politiet om hvor lang sperrefristen ville bli, og i tillit til disse opplysninger hadde skaffet seg arbeid som krevde han fikk førerkort snarest mulig. Politimesterens vedtak om sperrefrist for 2 år og 6 måneder hadde iallfall gitt ham visse forhåpninger i så henseende. A så det som et tanke-kors at det var hans egen klage over fristens lengde som gjorde at vedtaket ble omgjort til ugunst for ham. Vedtaket om sperring for all-

tid oppfattet han som urimelig hardt, idet han nå ville kunne miste arbeidet. I tillegg kom at han hadde foretatt en total omlegging av sin livsstil, hvilket det også var lagt vekt på i formildende retning i dommen fra april 1985. A fremholdt også at han hadde oppfylt domsvilkårene til punkt og prikke i sine anstrengelser for å legge tidligere kriminalitet bak seg.

Justisdepartementet ga følgende kommentarer til klagen:

«Utgangspunktet for beregningen av den femårsfristen vegtrafikkloven § 33 nr 4 omhandler er tidspunktet for avsigelsen av første dom. Fra dette tidspunkt regnes fristen til tidspunktet for neste overtredelse.

Når det er tidspunktet for avsigelsen av første dom som danner utgangspunktet for beregningen, har dette sitt grunnlag i at det først ved dommen markeres at straffbart forhold foreligger, og at domfelte i og med ileggelsen av straff gis advarsel om hva gjentatt kjøring i påvirket tilstand innenfor femårsfristen vil medføre hva førerkortet angår.»

Departementet understreket at man har sagt klart fra om beregningsmåten på dette punkt i et rundskriv av 4. oktober 1978. Om politimesterens håndtering av A's sak, uttalte departementet:

«Departementet anser det åpenbart klanderverdig at § 24 a, tredje ledd er oversett. Denne feilen førte til at A først etter å ha klaget over en tidsbestemt sperrefrist, etter lovens tvingende regler blir pålagt sperrefrist for alltid. Dette oppleves utvilsomt hardt for klageren. Departementet antar imidlertid at feilen var en glipp, og som sådan forhåpentligvis et engangstilfelle. Man finner ikke at dette tilfelle alene gir grunn til å innskjerpe regelens praktisering overfor politimesteren.»

Til spørsmålet om nedsatt sperretid bemerket departementet:

«Hva angår vilkåret om at «særdeles formildende omstendigheter» kun knytter seg til siste kjøring i påvirket tilstand bemerkes: I § 18 i motorvognloven av 1926 er brukt uttrykket «særleg skuldmink», som henfører direkte til lovovertrედers skyld. Det fremgår av proposisjonen til vegtrafikkloven (side 79) at overgangen til dagens uttrykk ikke var ment å innebære noen endring.

Departementet er, som det fremgår av sakens dokumenter, kommet til at det ikke foreligger særdeles formildende omstendigheter ved siste kjøring i påvirket tilstand. Det som er anført i klagerens favør må henføres under vilkåret om at inndragningen vil virke urimelig hardt. Oppfyllelsen av sistnevnte vilkår er ikke tilstrekkelig til at sperrefristen kan settes under fem år, ettersom begge vilkårene må være oppfylt.»

På mitt spørsmål om hvorvidt det likevel kunne være rom for en tidsbegrenset sperring, svarte departementet:

«- - - departementets praksis innebærer at personer som har fått obligatorisk sperrefrist for alltid med hjemmel i vegtrafikkloven § 24 a, tredje ledd, vil kunne få sperrefristen opphevet når denne har løpt i fem år. Forutsetningen er imidlertid at det ikke i mellomtiden har vært noe å si på søkerensandel og edruelighet, jfr vegtrafikkloven § 24, fjerde ledd. I og med at disse momenter skal vurderes over hele sperrefristens forløp finner ikke departementet grunn til å fastsette en tidsbegrenset frist nå, idet sperrefristen bare har løpt i nærmere to og et halvt år. Klageren henvises til å søke om nedsettelse nær femårsfristens utløp.»

I avsluttende brev 15. desember 1986 til klageren uttalte jeg:

«1. Sperring for alltid - hjemmelsgrunnlaget.

Vegtrafikkloven har i § 24 a regler om sperrefrist for utstedelse av førerkort på grunn av straffbart forhold m.m. I tredje ledd heter det:

«Blir en som ikke har førerkort ilagt straff eller domfelt for overtredelse som ville ha ført til inndragning av førerkort for en viss minstetid eller for alltid etter tvingende regler i § 33, eller opptrer han ellers på en måte som ville ført til inndragning etter regler som nevnt, skal politimesteren eller den han gir myndighet fastsette en sperrefrist for utstedelse av førerkort til vedkommende. Fristen skal ikke settes kortere enn den inndragningstid som i tilfelle skulle ha vært fastsatt etter vedkommende bestemmelse i § 33, nr. 2-4.»

Sperrefristen skal således ikke settes kortere enn den inndragningstid som ville vært fastsatt etter § 33 nr. 2-4 dersom vedkommende hadde hatt førerkort.

I § 33 nr. 4 heter det:

«Dersom innehaveren tidligere i de siste 5 år er ilagt straff eller domfelt for overtredelse av bestemmelsene i § 22, eller dersom hans førerkort i nevnte tidsrom har vært inndratt etter nr. 2 eller 3 foran, skal førerkortet inndras for alltid

a) dersom innehaveren blir ilagt straff eller domfelt for overtredelse av bestemmelsene i § 22, - - -»

Ved annen gangs domfellelse som nevnt innenfor lovens 5 års frist vil altså inndragning for alltid være en *obligatorisk* (ufravikelig) reaksjon. Et hovedspørsmål i Deres sak gjelder beregningen av fristen: Fristen løper fra «ilagt straff» i den første sak, noe som åpenbart refererer til tidspunktet for doms-

avgiselsen. Det avgjørende er videre om vedkommende innen 5 år «blir ilagt straff eller domfelt» i sak nummer to. Ut fra lovformålet mener departementet at dette må referere til gjerningstidspunktet - ikke tidspunktet for dommen.

Jeg har - rent umiddelbart - stuset litt over denne lovforklaring. Det gir unektelig et underlig inntrykk at lovens uttrykk «ilagt straff» gis et ulikt innhold i første og andre del av samme bestemmelse. Når jeg likevel er blitt stående ved at departementets regel forståelse må være holdbar, er det basert på følgende overveielser:

Vegtrafikklovens § 33 bygger på § 18 i den gamle motorvognloven av 1926. Motorvognlovens § 18 ble endret en rekke ganger. Etter en gjennomgang av forarbeidene til de to ovennevnte bestemmelser og endringer i disse, har jeg ikke kunnet finne at forarbeidene noe sted direkte kommenterer den gjentatte bruk av uttrykket «ilagt straff eller domfelt». Dermed blir det viktig å se nærmere på formålet med bestemmelsen.

Det grunnleggende synspunkt hos lovgiveren har åpenbart vært at samfunnets reaksjon i den første sak må ses som en advarsel til domfelte om de mulige konsekvenser det vil ha for retten til å føre motorvogn, dersom nye straffbare forhold begås. Den endelige advarsel ligger i dommen og bør derved knyttes til det tidspunkt da skyld og ansvar er endelig fastslått. Dersom overtredelsen i sak nummer to skjer før det er avsagt dom i sak nummer en, vil gjerningsmannen unngå den obligatoriske reaksjon i § 33 nr. 4 - av rettssikkerhetsmessige grunner, fordi han ikke har fått slik endelig og autoritativ advarsel.

Rettssikkerhetshensynet kommer ikke inn på samme måte i relasjon til handling nummer to. Siktete har sin selvsagte rett til å få straffesaken prøvd rettslig for domstolen. Blir han frifunnet, vil dette selvsagt komme ham til gode også i inndragningssaken. Men det kan neppe anføres tungtveiende grunner for å la domstidspunktet være avgjørende i forhold til fristberegningen. Både rettferdighet og retts tekniske hensyn taler for å legge avgjørende vekt på tidspunktet for annen kjøring. Derved gis en klarere og mer presis regel enn om det mer - tidsmessig sett - tilfeldige domstidspunktet legges til grunn. Den motsatte løsning ville - iallfall teoretisk - kunne åpne for forholds muligheter under straffefølgelsen med uheldige konsekvenser.

Avgjørende for mitt standpunkt er også at praksis synes å ha vært konsekvent og klar på dette punkt siden lovens vedtagelse, jfr. departementets rundskriv G-206/78 og Tor-

gersen og Engstrøm «Veitrafikkloven - kommentarutgave» s. 427.

Men god harmoni mellom lovteksten og praksis på dette punkt er det ikke. Jeg har - på generelt grunnlag - tatt dette opp med departementet i eget brev med sikte på en klargjøring i loven, jfr. vedlagte gjenpart av mitt brev til departementet.

2. Spørsmålet om nedsatt sperretid.

Vegtrafikkloven har i § 39 bestemmelser om klage og omgjøring i inndragnings- og sperrefristsaker. I § 39 tredje og fjerde ledd heter det:

«Departementet kan i tilfelle som nevnt i § 33, nr. 2 og 3 nedsette inndragningstiden under den minstetid som der er bestemt, så langt inndragning for så lang tid vil virke urimelig hardt og det foreligger særdeles formildende omstendigheter. I tilfelle som nevnt i § 33, nr. 4 kan departementet fastsette at inndragningen bare skal gjelde for bestemt tid. Inndragningstiden kan dog ikke settes kortere enn 5 år, med mindre vilkårene foreligger etter 3. ledd ovenfor.»

Vilkårene for at det kan fastsettes en sperretid under fem år i de sistnevnte tilfeller, er således at 1) sperring for så lang tid vil virke urimelig hardt, og 2) at det foreligger særdeles formildende omstendigheter. Begge vilkårene må være oppfylt før en slik begrensning kan vurderes.

Departementet viser til at vilkåret om «særdeles formildende omstendigheter» ikke kan anses oppfylt, idet dette uttrykk knytter seg til siste kjøring i påvirket tilstand og således må henføres til lovovertræderens skyld. Dette fremgikk klarere av den gamle motorvognlovens § 18, hvor uttrykket «særleg skuldmink» ble benyttet. At den endrede ordlyd ikke var ment å skulle endre på realiteten, anføres å ha støtte i forarbeidene til vegtrafikkloven.

Jeg har funnet å måtte godta departementets syn også på dette punkt, og på denne bakgrunn er jeg uten videre enig med departementet i at «særdeles formildende omstendigheter» ikke kan sies å ha foreligget ved annen gangs kjøring i påvirket tilstand i Deres tilfelle. Jeg viser her til byrettens beskrivelse av omstendighetene rundt denne promillekjøring i dommen av 19. april 1985.

Op min konklusjon blir da at lovens betingelser for å fastsette begrenset sperretid ikke er oppfylt i Deres tilfelle. På rettslig grunnlag har jeg således ikke innvendinger mot departementets avgjørelse i saken.

Det forhindrer ikke at jeg har forståelse for at De opplever avgjørelsen som urimelig. Etter min mening foreligger helt spesielle om-

stendigheter i Deres sak. Jeg sikter da særlig til det forhold at De har bygget på uriktige opplysninger fra politikammeret om hva sperretiden ventelig ville bli fastsatt til, at politimesteren senere traff et ugyldig vedtak om sperretid, et vedtak som så senere ble opphevet av Justisdepartementet til skade for Dem, og at så skjedde etter Deres egen klage. Avgjørelsen må imidlertid ses som en konsekvens av lovens system. Det er beklagelig at dette slår så uheldig ut i Deres tilfelle, men slik saken ligger an, kan jeg dessverre ikke gjøre annet enn å henvise Dem til å søke om opphevelse av sperretiden etter at fem år er gått.

Jeg viser til departementets kommentar om dette i brevet av 11. september 1986 s. 2.

Klagen har således ikke ført frem.»

I brev samme dag til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Som det fremgår er A's klage ikke tatt til følge. Jeg har funnet å kunne godta departementets praktisering av bestemmelsene i § 33 og § 39, jfr. brevet til klageren.

Etter min mening kan det likevel ikke sies å være god harmoni mellom lovtekst og praksis. Jeg er kjent med at reglene om beslag og inndragning av førerkort er under vurdering i departementet, jfr. NOU 1981: 13, og vil derfor anmode om at departementet i tilknytning til dette revisjonsarbeid også ser litt nærmere på disse bestemmelser, og eventuelt vurderer en presisering av lovteksten.

Jeg ber om å bli holdt orientert.»

27.

**Forlenget oppholdstillatelse – enslig mor
med flere barn i Norge
(Sak 462/86)**

Indisk borger (A) født i 1934 oppholdt seg her i landet og ble forsørget av sine 4 sønner, som er norske statsborgere. Under henvisning til § 42 femte ledd i fremmedforskriftene av 20. mars 1957 ble søknad om forlenget oppholdstillatelse avslått. Avslaget var basert på at hun hadde ektefelle og en datter i hjemlandet. A's advokat opplyste i klage til ombudsmannen at hun faktisk var separert fra sin ektefelle, men ikke ønsket formell separasjon av «politiske grunner». - Etter foreleggelse herfra omgjorde Justisdepartementet avslaget. Samtidig ble praksis lagt om, noe som er kommet til uttrykk i brev 31. juli 1986 fra Justisdepartementet inntatt i rundskriv nr. 131 fra Statens utlendingskontor. Eldre, enslige foreldre kan heretter gis oppholdstillatelse selv om de har ett eller flere barn i hjemlandet.

Fremmedforskriftenes § 42 femte og syvende (siste) ledd lyder:

«Har forsørgeren fått oppholdstillatelse, bør oppholdstillatelse også gis til ektefelle og barn under 20 år forutsatt at forsørgeren har evne til å gi sin familie et sosialt forsvarlig underhold. Dersom forholdene ligger til rette for det, kan oppholdstillatelse også gis til forsørgerens foreldre og andre nærstående slektninger som helt ut forsørges av denne. Det er et vilkår at forsørgeren disponerer familiebolig av en standard som nevnt i tredje ledd.

Reglene i denne paragraf skal anvendes med særlig velvilje overfor utlendinger som gjennom ekteskap eller nært slektskap med norske borgere, lang oppholdstid eller av andre grunner er knyttet til riket.»

Etter retningslinjer nedfelt i Justisdepartementets rundskriv G-99/81 av 7. april 1981 ble oppholdstillatelse i familiejenforeningsøyemed ikke gitt til enslige foreldre med mindre de hadde sin hovedtilknytning til barna i Norge. En slik sak er referert i ombudsmannens årsmelding for 1985 s. 82-84.

Klagen fra A's advokat ble forelagt for Justisdepartementet, som ba om uttalelse fra Statens utlendingskontor. Departementet kom deretter tilbake og meddelte at det hadde funnet å kunne omgjøre sitt tidligere vedtak slik at A ble gitt oppholdstillatelse. Departementet la til grunn at A måtte anses for faktisk separert og viste for øvrig til nylig gjennomført endring av de aktuelle retningslinjer. - Klagesaken kunne dermed avsluttes som ordnet.

Endringen er kommet til uttrykk i departementets brev 31. juli 1986 til Statens utlendingskontor der det heter:

«Etter de nye retningslinjer vil eldre, enslige foreldre kunne få innvilget oppholdstillatelse selv om de har ett eller flere barn i hjemlandet. Det er imidlertid en forutsetning at sønn/datter i Norge er norske statsborgere eller har opphold her av varig karakter. Videre gjelder de alminnelige krav til oppfyllelse av bolig- og forsørgelsesvilkåret i fremmedforskriftenes § 42.

De nye retningslinjene får også anvendelse når herboende er flyktning. En minner imidlertid om at det etter gjeldende praksis ikke legges vekt på forsørgelses- og boligkravet dersom herboende flyktning i tillegg er mindreårig.

Det understrekes at endringen særlig tar sikte på å tilgodese de tilfelle hvor herboende barn må antas å ha et naturlig ansvar for å forsørge og ha daglig omsorg for eldre, enslige foreldre. Dersom vedkommende bor sammen med eller søker sammen med sine barn eller andre nære familiemedlemmer må saken vurderes på vanlig måte.»

Brevet er tatt inn i Utlendingskontorets rundskriv nr. 131 av 17. september 1986 med følgende tilføyelse:

«Av brevet fremgår det at omleggingen tar sikte på *eldre*, enslige foreldre. Det vil i noen grad bero på en konkret vurdering om vedkommende skal betraktes som eldre, bl.a. avhengig av vedkommendes helse og livssituasjon. Men som et utgangspunkt vil enslige foreldre på 55-60 år eller mer kunne anses som eldre.

Videre fremgår det at omleggingen bare gjelder enslige foreldre, dersom herboende sønn eller datter er norsk statsborger eller har opphold her *av varig karakter*. Det sistnevnte krav vil normalt være oppfylt, dersom vedkommende datter eller sønn har eller oppfyller vilkårene for å få oppholdstillatelse på ubestemt tid. For eldre, enslige foreldre til barn som har oppnådd flyktningsstatus eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i Norge, kan søknad innvilges såsnart barnets adgang til fortsatt opphold er fastslått, dersom vilkårene ellers foreligger. Oppmykningen gjelder ikke når herboende er utdanningssøkende, au pair o.l.»

28.

Statsborgerskap – flergifte (bigami),
tilsvarende sak avgjort i statsråd
(Sak 663/85)

Pakistansk borger A inngikk ekteskap nr. 2 etter å ha bodd i Norge en tid. Konene bodde begge sammen i Pakistan. Justisdepartementet avslo hans søknad om statsborgerskap fordi kravet etter § 6 første ledd nr. 3 i riksborgerrettslova av 8. desember 1950 om å «fare sømelegt fram» ikke ble ansett oppfylt. Avslaget var i samsvar med en tidligere avgjørelse truffet i statsråd. - Ombudsmannen kan ikke overprøve statsrådsavgjørelser. Uttalt at ombudsmannen heller ikke kan klagebehandle mer prinsipielle standpunkter som må antas stadfestet i statsråd. Ombudsmannen tilføyde imidlertid at han ikke hadde avgjørende innvendinger mot avslaget overfor A.

Riksborgarrettslova § 6 første ledd lyder:

«Kongen eller den han gjev fullmakt, kan skriva ut løyvebrev på norsk borgarrett til utlending som søkjer om det, såframt søkjaren:

1. er minst 18 år
2. har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra,
3. har fare sømelegt fram og
4. evnar å syta for seg og sine.»

I klagen 24. mai 1985 til ombudsmannen opplyste Juss-Buss at A i 1977 inngikk ekteskap med sin kusine B. Året etter døde hun, og A ble da mer eller mindre presset av sine foreldre til å inngå nytt ekteskap med C. Senere giftet han seg også med D - B's søster - blant annet for å opprettholde kontakten med familien til B.

A's ektefeller bor sammen i Pakistan, har felles husholdning og oppdrar de 6 barna i

felleskap. Skilsmisse er uaktuelt, ikke minst av hensyn til fraskilte kvinners sosiale situasjon i Pakistan. Juss-Buss fremholdt videre blant annet:

«I følge koranen har muslimer full adgang til å ha opptil 4 koner samtidig. «Flerkoneri» er dermed klart lovlig etter pakistansk lov, og blir heller ikke ansett som usømmelig på noen måte.

Juss Buss mener det er urimelig at norske myndigheter overprøver et annet lands lovverk, religion og kultur på denne måten. Ved dette vedtaket viser Justisdepartementet en holdning til våre nye landsmenn som ikke bare er lite tolerant, men som også tyder på liten forståelse for et livsmønster som har sine røtter i andre forhold enn de norske. Ekteskapsene rammes ikke av norsk lov, og å la nektelse av norsk statsborgerskap virke som et slags «riset bak speilet» mener vi er ytterst uheldig. Dette både sett på bakgrunn av innvandrernes rett til å holde på sin egen kultur, og den lave toleransegrense overfor fremmede skikker som ellers finnes her i landet.»

Departementet kom med slik uttalelse til klagen:

«Det er først i de senere år at spørsmålet om norsk statsborgerskap til søkere med to ektefeller er blitt aktualisert. Spørsmålet har bl.a. vært oppe i forbindelse med klagebehandling i statsråd (jfr. vedlagte kopi av Kgl.res. av 15.3.1985), og etter den praksis som er etablert blir søknader om norsk statsborgerskap fra søkere med mer enn 1 ektefelle avslått under henvisning til kravet i riksborgerrettslovens § 6, 1. ledd nr. 3 om sømmelig adferd. Dette gjelder i de tilfellene der søkeren inngår ekteskap nr. 2 etterat han har bosatt seg i Norge. Hadde søker flere ektefeller alt ved ankomst til Norge, er dette foreløpig ikke ansett for å være til hinder for erverv av norsk statsborgerskap.

Til sammenligning kan nevnes at man etter fast praksis ikke anser vilkårene for oppholdstillatelse til ektefelle nr. 2 for å være til stede hvor dette ekteskapet er inngått etter at herboende bosatte seg i Norge. Er begge ekteskap inngått før bosetting i Norge kan herboende ektefelle velge om familiegjenforening skal skje med ektefelle fra 1. eller 2. ekteskap. Det er for øvrig ingen forutsetning for avslag på søknad om statsborgerskap at det foreligger noen påtalemessig reaksjon. I samsvar med lovens ordlyd baserer departementet sin praksis på at det er et uspesifisert vandelskrav som oppstilles i riksborgerrettslovens § 6, 1. ledd nr. 3. Det er intet vilkår at forholdet i tillegg skal være straffbart. Lovens krav skal tjene andre hensyn enn det å være en pønalt sanksjon ovenfor kriminell adferd.

Av denne grunn er det etter praksis heller ikke avgjørende hvorvidt bigami er lovlig i det land ekteskap nr. 2 er inngått (fortrinnsvis søkers hjemland).

Man legger heller ikke vekt på slike forhold av sosial/kulturell art som nevnt i klagen fra Juss-Buss. Departementets oppfatning er her at bigami i *vesentlig* grad støter an mot de

normer og verdioppfatninger som ellers anses for grunnleggende i det norske samfunn. Bigami er straffbart etter straffelovens § 220, jfr. §§ 12 nr. 4 og 14, og det kan bli aktuelt for fylkesmannen å vurdere sak etter tvistemålsloven § 417, 3. ledd. Videre synes det rimelig ved søknad om norsk statsborgerskap å forutsette at søkeren er innforstått med å tilpasse seg norsk retts- og kulturoppfatning i et såvidt sentralt spørsmål. Også ut fra et «ordre public» synspunkt vil således bigami kunne føre til at lovens sømmelighetskrav ikke er oppfylt.

Av samme grunn innvilges ikke statsborgerskap så lenge begge ekteskap består. Man viser også til det uheldige ved at flere barneskull i utlandet automatisk vil kunne erverve norsk statsborgerskap etter riksborgarrettslovens § 1 pkt. b.

Etter hva departementet har fått brakt i erfaring vil bigami ikke være til hinder for innvilgelse av svensk og dansk statsborgerskap, med mindre det foreligger påtalemessig reaksjon på forholdet. På den annen side vil barn født i ekteskap nr. 2 i henhold til dansk praksis ikke erverve dansk statsborgerskap ved fødsel. I forhold til angjeldende regel betraktes i steden ekteskap nr. 2 som ugyldig og barna som født utenfor ekteskap. Statsborgerlovene og praksis er imidlertid også i endel andre henseende ulike de nordiske landene imellom.»

I avsluttende brev 24. april 1986 til Juss-Buss bemerket jeg:

«Klagesaken reiser et mer generelt spørsmål om forståelsen av lovens uttrykk om å «fare sømelegt fram». Kan utlending som inngår ekteskap nr. 2 etter å ha kommet til Norge, nektes statsborgerskap på dette grunnlag? Spørsmålet er besvart bekreftende ved omtalte statsrådsavgjørelse 15. mars 1985.

På alle vesentlige punkter synes saksforholdet i klagerens sak identisk med saken avgjort i statsråd. Begge søkere kommer fra land med et annet syn på adgangen til flergifte, og begge har giftet seg for annen gang etter å ha bodd her i landet en tid.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke avgjørelser truffet i statsråd. Dette går frem av § 4 første ledd bokstav b) i ombudsmannsloven av 22. juni 1962, jfr. s. 4 i vedlagte brosjyre om ombudsmannsordningen. Ombudsmannen kan følgelig ikke overprøve statsrådsavgjørelser og heller ikke mer prinsipielle standpunkter som avgjørelsen klart bygger på og som må antas bekreftet i og med vedtaket. - Jeg nevner i denne forbindelse at klage hit over omtalte statsrådsavgjørelse ble avvist 26. juli 1985.

Etter dette vil ombudsmannen ikke kunne foreta noen ordinær realitetsbehandling av klagesaken. La meg bare tilføye at jeg på rettslig grunnlag ikke har avgjørende inn-

vendinger mot departementets standpunkt slik det er gjengitt i departementets uttalelse.

Klagen kan således ikke føre frem.»

29.

Gebyr for utstedelse av midlertidig reise-pass
(Sak 1430/85 og 19E/86)

Rettsgebyrloven av 17. desember 1982 nr. 86 § 26 gir hjemmel for å kreve gebyr for utstedelse og fornyelse av reisepass. En klager (A) reiste spørsmålet om § 26 også gir adgang til å kreve gebyr ved utstedelse av midlertidig pass, dvs. pass med begrenset gyldighetstid. - Klagen til ombudsmannen førte ikke frem. Uttalt at lovens ordlyd språklig sett ikke naturlig omfatter utstedelse av midlertidige pass, men at gebyr må kunne kreves under henvisning til tidligere lovgiving, fast praksis og reelle grunner. Behovet for klargjøring av lovteksten og harmonisering av begrepsbruken i regelverket tatt opp med Justisdepartementet på generelt grunnlag.

A, som hadde forlagt sitt pass, fikk 31. mai 1985 utstedt ekstraordinært reisepass med begrenset gyldighetstid (31. mai - 26. juni) av det lokale politikammer. For utstedelsen krevet politikammeret vanlig grunngebyr (rettsgebyret) med kr. 250,- etter rettsgebyrlovens § 2 annet ledd. Kravet bygget på lovens § 26 første punktum som lød:

«For første gangs utstedelse og for fornyelse av reisepass hos politiet, betales rettsgebyret.»

A var uenig i at han skulle betale gebyr og tok saken opp med politikammeret. I oversendelsesbrev til Justisdepartementet uttalte politikammeret:

«Ved - - - politikammer har man også etter at rettsgebyrloven trådte ikraft tatt gebyr for utstedelse av alle reisepass, herunder også for de som kalles «korttidspass».

Den tidligere sportellov av 18. desember 1959 inneholdt ingen begrensning med hensyn til gebyr for reisepass. Politikammeret har gått ut fra at det ikke har vært meningen med den formulering som § 26 i rettsgebyrloven har fått, å unnta visse reisepass fra gebyrplikten, idet gebyrordningen jo tar sikte på å dekke utgiftene med passutstedelse. Utstedelse av ekstraordinært pass er nemlig ikke mindre arbeidskrevende enn utstedelse av et ordinært pass og forekommer meget ofte.»

Justisdepartementet sluttet seg til politikammerets standpunkt og fremholdt:

«Departementet finner det klart at også gebyr for midlertidig fornyelse av reisepass må være hjemlet i rettsgebyrlovens § 26. En viser

her til lovens ordlyd, som tolkes i sammenheng med uttalelsene i forarbeidene. (Odelsingsproposisjon nr. 18, 1982-83 s. 55). Her fremgår at den nye loven ikke er ment å innebære noen endring i den praksis som tidligere har vært ført, der gebyr også ble innkrevd for utstedelse av midlertidige reisepass.

Det bør således fortsatt kreves gebyr for utstedelse av midlertidige pass og anmodningen fra A om å få tilbakebetalt passgebyret kan ikke tas til følge.»

I klagen til ombudsmannen anførte A blant annet:

«Loven hjemler gebyr for 1) første gangs utstedelse, og for 2) fornyelse av pass.

At det midlertidige pass i dette tilfelle ikke innebar noen første gangs utstedelse, vil neppe noen bestride siden jeg altså hadde pass. Alternativ 1) kan vi således se bort fra.

Jeg kan imidlertid heller ikke se at alternativ 2) hjemlet adgang til å ta gebyr. Rent språklig taler man bare om «fornyelse» når gyldighetstiden for det pass man har er utløpt. Gyldighetstiden for det pass som jeg hadde forlagt utløper imidlertid ikke før i 1991.

Dermed står man etter min oppfatning uten lovhjemmel for å ta gebyr for midlertidige pass.

Som Sivilombudsmannen vil se, henviser departementet til uttalelser i forarbeidene til rettsgebyrloven. Men disse er meget knappe, og gir ikke grunnlag for de konklusjoner departementet trekker. Jeg vedlegger kopi av side 55 i Ot.prp. nr. 18 (1982-83) som departementet viser til (vedlegg 4).

Hvis meningen med den nye rettsgebyrloven var å opprettholde gebyrplikt for alle typer pass, hvorfor beholdt man ikke da samme ordlyd som i den gamle sportellov (lov 18. desember 1959 nr. 11 om betaling for rettsforretninger) § 65?»

Departementet hadde slike merknader til klagen:

«Som nevnt i vedtak av 23.10.1985 anser departementet gebyr for midlertidig pass hjemlet i rettsgebyrlovens § 26. Slikt gebyr ble også tidligere i slike tilfelle innkrevd med hjemmel i dagjeldende lov om betaling for rettsforretninger nr. 11 av 18.12.1959, § 65. («For reisepass betales ...»). Forarbeidene til rettsgebyrlovens § 26 gir ingen holdepunkter for at det med den nye bestemmelsens ordlyd er tilskilt noen realitetsendring, noe som ville vært naturlig hvis så var tilfelle. Den nye ordlyden synes snarere begrunnet i et behov for å klargjøre ytterligere at det ikke bare er ved første gangs utstedelser det skal betales gebyr, men også senere.

Passgebyret er videre ment å skulle dekke omkostningene ved passutstedelse, jfr. Ot. proposisjon nr. 18, 1982-83 s. 55, og disse er like store ved utstedelse av midlertidige pass.

Departementet antar på denne bakgrunn at rettsgebyrlovens § 26 gir rom for den fortolkning at gebyr også skal betales ved utstedelse av midlertidig pass der søkeren har tappt/forlagt sitt ordinære pass. En slik fortolkning er også lagt til grunn der søkeren på

grunn av utstrakt reisevirksomhet i yrkesmedfør får utstedt et pass nr. 2 av opptil 2 års varighet ved siden av hovedpasset. Man finner det i begge tilfeller mest naturlig å karakterisere en slik utstedelse som «første gangs utstedelse» i relasjon til loven, da det i begge tilfeller utstedes nye pass som i prinsippet har selvstendig gyldighet ved siden av hovedpasset.

Dette selv om passutstedelse nr. 2 også kan sees som en midlertidig fornyelse siden innehaveren i nærværende sak er avskåret fra å benytte hovedpasset.»

Klageren kom deretter med følgende tilleggsanførsler:

«Etter den redegjørelse som Justisdepartementet har gitt, oppfatter jeg det slik at departementet anser midlertidige pass som en egen kategori pass. Ut fra en slik synsvinkel kan man hevde at når en person får utstedt midlertidig pass for første gang, dreier det seg om en «første gangs utstedelse».

Jeg må for min del si at en slik fortolkning av rettsgebyrlovens § 26 virker noe «anstrengt», når forholdet altså er at den som får utstedt det midlertidige pass allerede har pass.

I et tilfelle som mitt eget, hvor folk forlegger sitt pass, kan det selvfølgelig anføres visse reelle grunner for å ta gebyr for utstedelse av midlertidig pass; det kan for eksempel anføres at gebyrplikt fører til at folk tar bedre vare på passet. Departementets henvisning til at «passgebyret er ment å skulle dekke omkostningene ved passutstedelse», er derimot et lite treffende argument, siden passgebyret gir en betydelig overdekning i forhold til hva det koster å produsere og utstede et pass.»

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«På det aktuelle tidspunkt hadde rettsgebyrlovens § 26 som nevnt denne ordlyd:

«For første gangs utstedelse og for fornyelse av reisepass hos politiet, betales rettsgebyret.»

Det er senere foretatt noen mindre endringer i lovteksten. Endringene har imidlertid ingen betydning for det foreliggende spørsmål.

Forarbeidene til lovbestemmelsen er knappe. I Ot. prp. nr. 18 (1982-83) heter det i kommentarer til § 26:

«I § 26 har man foreslått beholdt en gebyrregel for politiets utstedelse av pass. Det utstedes årlig mer enn 200 000 pass, slik at et gebyr som dekker utgiftene med passutstedelse, har stor inntektsmessig betydning.»

Ordlyden i den tidligere gjeldende bestemmelse i sportelloven (18. desember 1959 nr. 11) § 65 var:

«For reisepass, reisekort, valutakort eller annet alminnelig eller spesielt legitimasjonspapir betales kr. 25, medmindre Kongen har bestemt at det ikke skal betales for kort av vedkommende type.»

I likhet med departementet tar jeg utgangspunkt i den tidligere bestemmelsen i sportelloven. Riktignok var midlertidige pass ikke uttrykkelig nevnt i denne bestemmelsen, men den gjaldt helt generelt «for reise-pass» uten nærmere begrensninger. Gebyr for utstedelser av midlertidige pass ble også krevet i praksis.

Den någjeldende rettsgebyrloven fikk en noe endret ordlyd, men av forarbeidene fremgår det at departementet foreslo «beholdt en gebyrregel for politiets utstedelse av pass». En annen rekkevidde enn den allerede gjeldende synes m.a.o. ikke tilsiktet. Jeg oppfatter det heller slik at siktemålet med den nye formuleringen var å understreke at gebyrplikten omfatter alle former for pass-utstedelser.

Rent språklig må jeg konstatere at det verken synes naturlig å oppfatte utstedelse av midlertidig pass som «første gangs utstedelse» eller «fornyelse». Jeg er likevel kommet til at departementets standpunkt bør kunne aksepteres. I tillegg til det som foran er påpekt med hensyn til tidligere lovgivning, viser jeg til politiets faste praksis på dette område og de reelle grunner som avgjort taler for betaling av gebyr ved midlertidige pass-utstedelser. Så vidt jeg forstår, vil det i prinsippet være minst like arbeidskrevende for politiet å utstede et midlertidig pass som f.eks. å fornye det.»

Den konkrete klagesak førte således ikke frem. Saken reiste imidlertid følgende spørsmål av mer generell karakter som jeg samme dag fant grunn til å ta opp med Justisdepartementet:

«Jeg er enig med klageren i at ordlyden i rettsgebyrlovens § 26 ikke direkte fanger opp utstedelse av midlertidige pass. Etter min mening virker det anstrengt hva enten man søker å konstruere forholdet som en form for første gangs utstedelse eller som en fornyelse. Siden utstedelse av midlertidige pass og tilleggspass (pass nr. 2) synes så vidt utbredt, vil jeg be departementet vurdere om ikke lovteksten på dette punkt bør endres/ presiseres for å fjerne all tvil om lovligheten av den etablerte ordning.

I forbindelse med saken har jeg i tillegg til rettsgebyrloven bl.a. også gått gjennom instruks om reisepass med tilhørende rundskriv og kommentarer, samt fremmedfor-

skriftene (§ 94). Det er mitt inntrykk at begrepene «første gangs utstedelse», «forlengelse», «fornyelse» m.v. brukes på en noe uklar og til dels inkonsekvent måte. Jeg har videre festet meg ved at passinstruksen tilsynelatende ikke inneholder bestemmelser om utstedelse av midlertidige pass og pass nr. 2. Bør departementet på denne bakgrunn se nærmere på regelverket for klargjøring og harmonisering av begrepsbruken?

For øvrig vil jeg gjerne få opplyst hva som antas å være hjemmelen for passinstruksen.»

Justisdepartementet svarte ved brev 18. september 1986:

«Man har merket seg de fremkomne synspunkter hva angår rettsgebyrloven og passinstruksen. Departementet vil gjennomgå regelverket med sikte på en helhetlig revisjon av dette, eventuelt med utarbeidelse av en egen passlov. Dette arbeidet tilsiktes påbegynt så snart det pågående arbeidet med utkast til ny fremmedlov er sluttført i løpet av høsten.

Som nevnt i vedlagte rundskriv av 23.4.1952 ble passvesenet gjort til en del av den alminnelige politiforvaltning ved «Placat» av 1.11.1805. Denne var imidlertid ikke uttømmende, og den ble dessuten opphevet ved lov av 20.12.1985 nr. 102. Man anser idag passinstruksen basert på et sedvanerettslig hjemmelsgrunnlag. Også denne siden av saken vil bli tatt opp i forbindelse med det ovennevnte arbeidet.»

Jeg fant på denne bakgrunn å kunne avslutte saken, men ba om å bli holdt orientert om revisjonsarbeidet.

30.

Framgangsmåten ved avgjørd av inhabilitetsspørsmål (Sak 829/85)

A og B var mellom søkjarane til stilling som rektor i grunnskolen. B vart tilsett, og A klagar til ombodsmannen. A hevda mellom anna at formannen i skolestyret var ugild på grunn av nær personleg tilknyting til B. - Ombodsmannen tok ikkje direkte stilling til dette, men kritiserte førehavingsmåten: Formannen skulle etter forvaltningslovas § 8 ha fått skolestyret til å drøfte inhabilitetsspørsmålet i god tid, og i denne drøftinga burde han ikkje ha vore med sjølv. - Spørsmål om plikt til skriftleg referat av intervju med søkjarane.

Til ei ledig rektorstilling hadde det meldt seg 6 søkjarar, mellom dei A og B. Skolestyret vedtok å tilsetje B, som saman med 2 andre hadde vore innkalla til intervju med kommunens faste intervju- og innstillingsutval.

Saka kom 2 gonger attende frå skoledirektøren, som er godkjenningssinstans i slike saker, jfr. grunnskoleloven av 13. juni 1969 § 21 nr. 2. Ut frå formelle kvalifikasjonar meinte skoledirektøren at A burde vore tilsett. Men skolestyret heldt fast ved sitt, og tilsetjinga vart til slutt godkjent av skoledirektøren.

A klaga til ombodsmannen og ordla seg slik:

«Med dette vil eg klaga på fylgjande:

1. Personval ved tilsetjing (forbigåing)
2. Habiliteten til skulestyreformannen
3. Habiliteten til skuleadministrasjonen
4. Skoledirektøren sitt grunnlag for godkjenning av tilsetjinga.

Etterat søknadsfristen til stillinga var ute, og det hadde meldt seg 6 søkjarar, hadde tilsetjingsutvalet møte som vart leia av skulestyreformannen. Den tilsette er nevø av skulestyreformannen. På dette møtet fekk formannen i det lokale lærarlaget vera til stades, og her blei det teke stilling til kven som skulle kallast inn til intervju. Advarsel frå lærarlaget i utvelging av søkjarar til intervju vart det ikkje teke omsyn til. - - - - Departementet sine retningslinjer ved utvelging av søkjarar til intervju og ved tilsetjing er ikkje fulgt. Min påstand er at skulestyreformannen er ugild og burde ha trådd frå i denne saka. I tillegg til slektskap er dei to tilknytt same parti, B som kommunestyrepresentant og onkelen som skulestyreformann. Dei er og aktive innafor same dissenter-trussamfunn og naboar. Desse sistnemnde tilhøva er kjende av skuleadministrasjon, men truleg ikkje av skulestyret.

Samstundes med tilsetjing av rektor skulle det tilsetjast skulesjef i kommunen. Saka står på møtekartet FØR rektortilsetjinga. Intervju med innstilling i rektorsaka kjem likevel i tid FØR skulesjefsaka i tilsetjings/intervjuutvalet. I dette utvalet sit 5 medlemmer, deriblant skulestyreformannen og 2 som var søkjarar til skulesjefstillinga; konst. skulesjef og konst. skuleinsp. - - - - »

A meinte at heller ikkje desse to var nøytrale i saka. Ein kunne ikkje venta at dei ville gå imot skulestyreformannen i ei sak like før deira eige sak skulle takast opp. A summerte opp sine innvendingar mot dei som hadde tatt del i sakshandsaminga slik:

«Totalt resultat: Av tilsetjingsutvalet sine 5 medlemmer er 2 tilsette i leiande stillingar i skuleverket i Karmøy, den 3. har fått tilsett sin nevø i rektorstilling.

Min påstand: I realiteten har ein ikkje hatt nøytrale sakshandsamarar i tilsetjing av rektor ved skulen. Skuleadministrasjonen var i aktuelle tidsrom sjølve søkjarar til stillingar, og vil såleis kunna ha personlege føremunar av å støtta skulestyreformannen sine interesser.»

A tok også opp spørsmålet om referat frå intervjuet. Han meinte at det var gjort referat,

men at skolesjefen sitt kontor av uvisse grunnar nekta å kome ut med dette.

Formannen i skolestyret, som òg var formann i intervju-/innstillingsutvalet, hadde slike merknader til klaga:

«Når det gjelder spørsmålet om skuleadministrasjonen var nøytral under behandlingen av saken, vil utvalget påpeke at fung. skolesjef og fung. skuleinspektør kun utførte de oppgaver de er pålagt ifølge lov og instruks.

Med hensyn til de formelle kvalifikasjoner som skal legges til grunn ved tilsetjing i administrative stillinger, viser utvalget til Lov om grunnskolen med forskrifter og vurderer samtlige søkere som kvalifisert til stillingen. Utvalget vil videre vise til uttalelse fra Norsk lærerlag vedr. «Tilsettinger/overføringer i grunnskolen», hvor det bl.a. heter:

«Personlig dyktighet - ikke minst evnen til å kunne være administrativ og pedagogisk leder i ordets videste forstand - vil stå sentralt ved vurdering av søkere til administrative stillinger. Ved tilsetjing av skulelederstillinger må en i særlig grad bl.a. legge vekt på søkerens forutsetninger for å kunne være samarbeidspartner og personalforvalter.»

Utvalget vil påpeke at det ble lagt avgjørende vekt på disse forhold ved vurderingen av de aktuelle søkere, og det var nettopp for bedre å kunne foreta denne vurdering at intervju ble benyttet.

På denne bakgrunn innstilte utvalget B som rektor og han ble senere tilsatt av skolestyret med klart flertall. Han tilfredsstiller fullt ut de formelle krav som stilles til søkere av administrative stillinger ifølge Lov om grunnskolen med forskrifter. - - - »

Skoledirektøren ga denne fråsegn 20. september 1985:

«Skolestyret i kommunen har oppretta intervju-innstillingsutval ved tilsetjing i administrative stillingar i skuleverket. Skoledirektøren kan ikkje sjå at det er noko å seie på samansetjinga av dette utvalet. Det er vedteke at det er utvalet som skal avgjere kven som skal kallast inn til intervju. A var ein av dei som vart innkalla og møtte fram til intervju. Vi meiner han ikkje har grunnlag for å klaga på at intervju-utvalet sjølv avgjer kven av søkjarane som skal kallast inn. Det er ikkje praktisk at alle søkjarane blir innkalla.

Medlemmene i intervju-utvalet var ikkje inhabile ved behandlinga av denne saka. Vi ser at A hevdar at skulestyreformannen var inhabil av di han er onkel til den tilsette rektor. Etter reglane i forvaltningslova er dette aleine ikkje inhabilitetsgrunn. Skulestyreformannen tok spørsmålet om habilitet opp i både intervju-utvalet og i skolestyret, men det kom ikkje fram merknader til at han tok del i handsaminga av saka. Tilknytting til same trusamfunn eller politiske parti er heller ikkje inhabilitetsgrunn. Vi har elles fått opplyst av skolestyret at påstanden om at formannen i skolestyret og den tilsette tilhører same trusamfunn ikkje er rett. Skulestyreformannen er medlem av statskyrkja.

Ved godkjenninga av rektortilsettinga har ikkje skoledirektøren tatt omsyn til dei intervju som utvalet hadde. Når det ikkje vert ført noko av samtalen til protokoll, er det ikkje mogleg for skoledirektøren å få eit rett inntrykk av kva som blir sagt. Munnleg informasjon frå berre den eine av partane kan ikkje skoledirektøren byggje si avgjerd på. Dersom samtalen eller eit samandrag av samtalen blir ført til protokoll, får den som blir intervju høve til å få rette eventuelle feil i det som er protokollert.

Skoledirektøren godkjente B som rektor etter at skolestyret hadde saka føre på nytt. Vi fant at skilnaden i kvalifikasjonane ikkje var så store at vi ville leggja saka fram for departementet til avgjerd etter reglane i § 21 nr. 2 i skolelova. B hadde god nok utdanning og røynsle. Han har vore tilsett ved denne skolen i mange år, og han hadde ein svært god attest frå rektor. Skolestyret har 2 gonger med stort fleirtall tilsett B som rektor. Av ovannemnde grunnar godkjente skoledirektøren personvalet sjølv om vi kan vere samd i at A hadde lengre administrativ røynsle og noko lengre utdanning. Begge har omlag like lang konkurranseansiennitet. A er skolesjef i ein liten kommune med berre ein skole.

Saka er etter skoledirektøren si meining formelt rett behandla. Vi byggjer dette synet på dei opplysningane som ligg føre i saksdokumenta.»

I sine kommentarar til dette, heldt A fast ved at utvalsformannen var ugild:

«Underskrivne meiner at det er mange særregne tilhøve i denne saka. Det er m.a. ikkje rett at skolestyreformannen sitt slektskap til den tilsette vart teke opp i skulestyret. Denne opplysninga har eg frå ein representant for mindretallet i skulestyret. Dette går og fram av møtereferata.

Skolestyreformannen har i brev til skuledirektøren 5. mars 1985 m.a. kome med ekstra opplysningar til fordel for den eine av søkerane. Dette er til dels heilt irrelevante opplysningar i høve til vanlege tilsetjingskriterier. Slike tilsvarende opplysningar er heller ikkje forsøkt innhenta om andre søkerar. Her er eksempel på at det blir produsert tilleggsdokument til fordel for søker nr. 3 etter at søknadsfristen for lengst er gått ut.

At skolestyreformannen er medlem av statskyrkja provar ikkje at han ikkje og tek del i verksemd i same trussamfunn som den tilsette. Dette tilhøvet er i alle høve ikkje motbevist av skolestyreformannen. Nabo-skap gjeld i den grad ein kan seia at personar som bur i same bygd og skulekrins i ein avstand på ca. 1 km, er naboar. Dette tilhøvet er likevel det minst viktige momentet.

Skuledirektøren seier i skriv til ombodsmannen at det ikkje skal leggjast vekt på intervjuet når det ikkje ligg føre referat. Med dette utsegnet meiner eg å ha prov for at eg er forbigått ved tilsetjinga her.»

Eg avslutta saka med slik fråsegn:

«Klagaren har ei rad med innvendingar mot saksførehavinga. Eg kan ikkje kome inn

på alt, men avgrensar meg til det eg ser som vesentleg.

I kommunen er det oppretta eit «intervju- og innstillingsutval» som er med ved tilsetjingar i administrative stillingar i skoleverket. Utvalet og skoledirektøren har understreka at utvalet må stå fritt til sjølv å avgjere når det er ønskjeleg å kalle inn til intervju. Eg kan ikkje sjå noko gale i det.

Utvalet har forklart at det ikkje vart protokollert noko frå intervjuet den 28. november 1984. Eg må legge dette til grunn.

Så vidt eg kan sjå, låg det ikkje føre noko tilråding i saka frå administrasjonen (skole-sjefen) før utvalet tok til med si behandling. Dette er vel ikkje beint fram nokon feil, men etter mi meining måtte det ha vore mest naturleg at også tilsetjingssaker av dette slaget fekk ein «administrativ start».

Eit hovudpunkt i saka gjeld påstanden om ugildskap hjå somme av dei som har behandla saka i kommunen. Det gjeld først og fremst - - -, som er formann i skolestyret og likeins formann i intervju- og innstillingsutvalet. Han er onkel til den tilsette. Klagaren har òg drege fram andre tilknytningssaker mellom desse to (m.a. partipolitiske) som etter hans syn måtte tale mot at skolestyreformannen tok del i saka, sjå sitata foran. Noko av dette er imøtegått, sjå brev 20. september 1985 frå skoledirektøren.

Det er på det reine at skolestyreformannen ikkje var ugild i saka etter føresegnene i første ledd bokstav a)-e). Regelen i bokstav b) om slekt i sidelinje gjeld berre sysken, og ikkje til dømes nevø eller niese. Men også slikt slektskap kan etter tilhøva føre til ugildskap etter den generelle regelen i andre ledd om «særregne forhold ... som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

Avgjerd etter denne regelen må kvile på ei konkret vurdering, og kan ofte gi grunnlag for mykje tvil. Den stoda skolestyreformannen var i, måtte mane til varsemd, ikkje minst fordi han med si dobbeltrolle stod så sentralt i saka. Det var difor viktig å få ei avgjerd i habilitetsspørsmålet på korrekt måte.

Om avgjerda av habilitetsspørsmålet har forvaltningslova reglar i § 8. Hovudregelen er at tenestemannen sjølv avgjer om han er ugild, jfr. første ledd. Men i kollegiale organ (råd og utval) er det *organet* som tek avgjerda, utan at dette medlemmet tek del, jfr. andre ledd. Etter tredje ledd skal medlemmet seie frå i god tid om slike tilhøve som gjer eller kan gjere han ugild, mellom anna med sikte på å kunne få kalla inn varamann.

I brevet 20. september 1985 frå skoledirektøren er opplyst at formannen tok spørsmålet om habilitet opp både i intervju-utvalet og skolestyret, men at det ikkje kom fram merk-

nader til at han tok del i handsaminga av saka. - Klagaren sår tvil om forklaringa, jfr. hans siste brev, men dette går eg ikkje nærare inn på. - Jamvel om ein legg til grunn den forklaringa som blei gitt, er førehavingsmåten ikkje i samsvar med lova. Formannen burde etter mitt syn ha fått til ei drøfting av habilitetsspørsmålet i skolestyret før saka skulle opp i intervju-utvalet, og i denne drøftinga burde han ikkje være med sjølv. Saksførehavinga på dette punkt må altså kritiserast.

Når det så gjeld realiteten, finn eg det vanskeleg å gå lenger enn til å seie at det var eit typisk tvilstilfelle. For å kunne ta endeleg stilling, måtte eg ha hatt nærare kjennskap til alle sider av hopehavet mellom skolestyreformannen og den tilsette, og også til dei lokale tilhøva elles. Ei slik avklaring kan ein einast få ved direkte forklaring frå vitner og partar, slik som for ein domstol. Ut frå det skriftlege materiale som ligg føre, må eg avgrense meg til å seie, reint generelt, at det ved tvil om ugildskap ofte vil vere tryggest å vike plass i saka. Eg finn det òg på sin plass å nemne, at om det hadde vore konstatert ugildskap for eit medlem som stod så sentralt som formannen her gjorde, så måtte nok dette ført til at vedtaket i saka vart ugyldig, og truleg kunne omgjeras jamvel til skade for den tilsette. Ut frå min avgrensa konklusjon, går eg elles ikkje nærare inn på dette.

Klaga til ombodsmannen gjeld òg sjølve tilsetjingsavgjerda.

Siktemålet i ei tilsetjingssak er å finne fram til den av søkjarane som ut frå ei samla vurdering av formelle kvalifikasjonar (utdanning og praksis) og personlege eigenskapar elles er best skikka for stillinga. At personlege eigenskapar må telle med, gjeld sjølv sagt også i skoleverket, utan omsyn til kva skoledirektøren som godkjenningsinstans etter grunnskolelovas § 21 har praktisk høve til å kontrollere i kvar einskild sak. Dette skal eg kome attende til.

Når det gjeld formelle kvalifikasjonar, meiner eg at klagaren A måtte stå sterkare enn den tilsette B. Skoledirektøren har òg sett det slik. Det er likevel klårt nok at også B hadde gode føresetnader for stillinga. Skoledirektøren fann, som det står i fråsegna 20. september 1985, «at skilnaden i kvalifikasjonane ikkje var så store at vi ville leggje saka fram for departementet til avgjerd etter reglane i § 21 nr. 2 i skolelova».

Klagaren kan ikkje godta dette. Innvendigane heng mellom anna saman med fråsegner frå skoledirektøren på tidlegare trinn i saka, om at det ikkje kan leggast vekt på

inntrykk av søkjarane frå intervju når det ikkje ligg føre referat. Dette siste vil eg kommentere slik:

Spørsmålet om forvaltninga har plikt til å utarbeide notat eller referat, er drøfta av Arvid Frihagen, «Partsrettigheter i ansettelsesaker» (1981) s. 146 flg. Med tilvising til § 5 i «Forskrifter om partsøffentlighet i saker om tilsetjing i den offentlige forvaltning» (som er gitt ved kgl. res. av 21. november 1980 i medhald av forvaltningslova), skriv Frihagen:

«§ 5 fastsetter ingen selvstendig plikt til å utarbeide notater eller referater fra intervjuer og samtaler ellers med søkerne.

Det følger av Fvl. § 22, 2. ledd at vedkommende tjenestemann plikter å skrive ned eller protokollere nye opplysninger eller anførsler som er av betydning for sakens avgjørelse. Dette gjelder også for opplysninger og anførsler gitt under intervjuer med søkerne i forbindelse med en ansettelsessak.» (Uthevninga er gjort av meg.)

Det er såleis ikkje nokon absolutt plikt til å lage referat. Slik skyldnad får ein først dersom det skulle kome fram viktige, nye opplysningar m.v. Ut frå det som her ligg føre, har eg ikkje noko haldepunkt for å slå fast at det var ein feil at det ikkje vart utarbeida referat.

Eg finn det ikkje tvilsamt at skolestyret, som avgjerdsinstans, prinsipielt sett må ha full rett til å leggje vekt på det som intervjuutvalet munnleg gjer greie for med omsyn til deira inntrykk av søkjarane. - - -

Avgjerda i tilsetjingssaker vil som alt nemnt måtte byggje på ei samla vurdering av fleire momenter - og såleis på skjønn. Andsynes skjønnsavgjerder er ombodsmannen sin kompetanse avgrensa. Ei slik avgjerd kan berre kritiserast om ombodsmannen finn ho «ugyldig eller klart urimeleg», jfr. § 10 andre ledd i ombodsmannslova av 22. juni 1962.

Eg har foran tatt atterhald i habilitetsspørsmålet. Det står òg fast at klagaren ut frå reint formelle kvalifikasjonar stod noko sterkare enn den tilsette. Trass i dette finn eg - under nokon tvil - ikkje tilstrekkeleg grunnlag for å slå fast at avgjerda i saka er ugyldig eller klårt urimeleg.»

31.

Befaringer i forvaltningssaker (Sak 14E/86 og 32E/86)

Saksforløpet i en del konkrete klagesaker syntes å vise et behov for å få fastlagt visse generelle bestemmelser om fremgangsmåten ved befaringer. Justisdepartementet ble derfor bedt om å overveie forholdet nærmere med sikte på en tilføyelse om dette i forvaltningslovens § 17.

Ved behandling av klagesaker der vedkommende forvaltningsorgan har foretatt befarings- og/eller opplysningsforretning, har jeg i en rekke tilfeller kunnet konstatere at praksis varierer betraktelig når det gjelder varsling av parter og andre mulige interesserte. I enkelte tilfelle varsles det overhodet ikke om befarings- og/eller opplysningsforretning, andre ganger gis det svært kort varsel og stundom blir befaringsforretning foretatt på ugunstige tidspunkter. Som eksempel kan nevnes en byggesak der befaringsforretning ble foretatt 13. juli, midt i fellesferien, med to dagers varsel.

På denne bakgrunn tok jeg forholdet opp med Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet, og ba opplyst hvilken praksis som ble fulgt ved befaringsforretninger. Jeg ba videre opplyst hvordan departementene så på en eventuell nærmere regulering av disse spørsmålene.

I Miljøverndepartementets svar het det:

«Ved befaringsforretning fra departementets side er det fast praksis at de berørte parter og organer varsles i god tid før befaringsforretningen holdes. Som oftest avtales tidspunkt pr. telefon og deretter bekreftes pr. brev.

Når en klageinstans foretar befaringsforretning i forbindelse med klagesaker, bør partene etter departementets mening varsles etter samme prinsipper som er nedfelt i forvaltningslovens § 16.

Vi antar at det eksemplet Ombudsmannen nevner med befaringsforretning i fellesferien med 2 dagers varsel var utslag av et uheldig enkelttilfelle.

Det er ellers ikke fastsatt regler for departementets befaringsforretninger, og vi finner etter foreliggende praksis heller ikke tilstrekkelig grunn til å innføre slike regler. Vi har heller ikke utarbeidet retningslinjer for underliggende organers gjennomføring av befaringsforretninger.

Men i og med at fylkesmennene nå i det alt vesentlige er klagemyndighet i den type saker det er tale om, vil vi ha spørsmålet om befaringsregler under observasjon. Ombudsmannens erfaring om at praktiseringen på dette feltet er varierende, er nok riktig, særlig dersom en ser på hele forvaltningsapparatet, dvs. både kommune- og fylkesnivå. Vi er imidlertid for vårt vedkommende noe betenkt med å gi for strenge retningslinjer på dette feltet. Selv om innkalling av partene bør være hovedregelen, må det enkelte forvaltningsorgan selv ha en viss frihet til å vurdere gjennomføringen av en befaringsforretning.»

Kommunaldepartementet svarte slik:

«Vedrørende praksis for varsling av parter i forbindelse med befaringsforretning i byggesaker antar departementet at det bør skilles mellom to typer av befaringsforretninger:

- 1) En mer generell orientering for saksbehandler om de ytre forhold, f.eks. om terreng, områdets karakter, beliggenhet av byggetiltak/tomt i forhold til naboer m.v., atkomst osv. Dette vil normalt være elementer i saken partene har pekt på i sin

saksfremstilling eller som fremgår av saksdokumentene ellers. Det kan likevel være nødvendig og/eller nyttig for saksbehandler selv å foreta en vurdering/orientering på stedet.

Disse faktorene kan sjekkes ved å kjøre rundt, eventuelt supplert ved vandring i området. I tettbygde strøk vil det ofte være tilstrekkelig å benytte offentlig veinett, i mer spredtbygde strøk en vandringstur i terrenget innenfor rammen av den alminnelige ferdselsrett og uten påtrengende/nærgående granskning inntil den enkelte bygning. Etter det departementet kjenner til benyttes slike befaringsforretninger/retninger turer i stor grad av saksbehandlere for å få bekreftet de gitte opplysninger samt for å gi grunnlag for en bedre selvstendig vurdering av de fysiske forhold i saken. Slike turer gjøres normalt uten å varsle partene.

Departementet antar at slike befaringsforretninger som nevnt ovenfor og som alene er å anse som ledd i saksbehandlingen med sikte på orientering om forholdene på stedet, jfr. forvaltningslovens § 17 første ledd, må kunne foretas uten at partene har krav på å bli varslet om befaringsforretningen. På den annen side kan imidlertid forvaltningslovens karakter av rettighetslov tilsi at partene varsles om og gis adgang til å delta også i slike befaringsforretninger, dersom forholdene i den enkelte sak tilsier det.

- 2) Den annen type befaringsforretning er den som må foretas fordi saken er av en slik art at den krever en nærmere granskning av selve eiendommen eller bebyggelsen på eiendommen. Slik befaringsforretning vil etter forvaltningslovens § 16 kreve forhåndsvarsling av partene dersom unntaksreglene i § 16 tredje ledd ikke får anvendelse.

I disse sakene er departementets inntrykk at det er fast praksis at de berørte parter varsles i god tid før befaringsforretningen holdes. Som oftest avtales tidspunkt pr. telefon og bekreftes deretter pr. brev.

Vi antar at det eksemplet Ombudsmannen nevner med befaringsforretning i fellesferien med 2 dagers varsel var utslag av et uheldig enkelttilfelle.

Etter plan- og bygningslovens § 102 plikter eier og rettighetshaver i fast eiendom å finne seg i at det foretas undersøkelse av mer teknisk karakter på eiendommen i forbindelse med saksbehandling etter loven. Reglene i oreigningslovens § 4 gjelder tilsvarende for slike undersøkelser. Dette innebærer bl.a. at eier eller bruker skal varsles før undersøkelsen blir satt i gang.

Det er ellers ikke fastsatt regler for befaringsforretninger og vi finner etter foreliggende praksis ikke tilstrekkelig grunn til å innføre slike regler. Men i og med at fylkesmennene nå i det alt vesentlige er klagemyndighet i den type saker det er tale om, vil vi ha spørsmålet om befaringsregler under observasjon.»

Med utgangspunkt i disse uttalelsene fant jeg å burde be Justisdepartementet vurdere behovet for å ta inn visse generelle bestemmelser om befaringsforretninger i forvaltningsloven. I brev av 14. oktober 1986 fremholdt jeg:

«I mange typer forvaltningssaker inngår befaringer som en mer eller mindre obligatorisk del av myndighetenes saksforberedelse. Det gjelder f.eks. saker som behandles etter plan- og bygningsloven, delingsloven, vegloven, forurensningsloven, konsesjonsloven, jordloven og oreigningsloven. Spørsmålet om når det skal holdes befarings, og hvordan denne skal gjennomføres, er imidlertid ikke omhandlet i loven på noen av disse områder, når man ser bort fra en del mer spesielle bestemmelser om hjemmel for undersøkelser, blant annet oreigningslovens § 4, plan- og bygningslovens § 102, og konsesjonslovens § 19. Stort sett er disse forhold heller ikke berørt i forskrifter (et unntak på jordlovsektoren skal jeg komme tilbake til).

Dette reiser spørsmål om det kunne være behov for visse *generelle* bestemmelser om befaringer. I dag har man bare én regel av denne karakter i forvaltningsloven, nemlig § 22 annet ledd annet punktum, som fastslår at de «iakttagelser» en tjenestemann gjør «ved synfaring m.m.» så vidt mulig skal nedtegnenes eller protokolleres. Ut over dette gir loven ingen direktiver om synfaring - noe som står i en viss kontrast til lovens mer utførlige behandling av spørsmål vedrørende fremgangsmåten ved gransking o.l. i § 15.

Spørsmålet om befarings i forbindelse med myndighetenes undersøkelsesplikt er imidlertid drøftet flere steder i innstillingen fra Forvaltningskomiteén, jfr. s. 159 flg. Av nesten kuriøs interesse er den dom fra 1888 som nevnes i noten s. 160: Her ble bygningsmyndighetene ilagt erstatningsansvar fordi kommisjonen ikke hadde gått på befarings, men stolt på angivelse i en rekvisisjon. Vi har altså en klar 100-årig tradisjon for befaringsplikt.

Etter det jeg kan se, inneholder verken den svenske eller den danske forvaltningslov noe om befarings. I forslaget fra den svenske utredningskomité var imidlertid tatt med en slik bestemmelse i kap. 8 § 22 med nærmere saksbehandlingsregler for de tilfelle der myndighetene fant det hensiktsmessig å foreta befarings. Partene skulle varsles og det skulle føres protokoll. Justitiedepartementet fant imidlertid at det ikke var hensiktsmessig med slike regler i den alminnelige lov og henviste til særlovgivningen, jfr. SOU 1968:27 s. 51.

Det er trolig det samme resonnement som ligger til grunn for regelsituasjonen i Norge. Spørsmålet er imidlertid om ikke tiden er moden for en revurdering.

Praksis for ombudsmannen viser iallfall at spørsmål i tilknytning til befarings svært ofte gir grunnlag for misnøye fra partenes side, noe som igjen skaper grobunn for mange kla-

gesaker. Innsigelsene går dels på at myndighetene har unnlatt å holde befarings, men for det meste klages det over at befarings er gjennomført på en måte som partene anser utilfredsstillende. Et klagepunkt som går igjen er at myndighetene unnlater å varsle om befarings, eventuelt at det gis for kort varsel, eller at befaringsene foretas på ugunstige tidspunkter. Med bakgrunn i en del klager av denne karakter på hyttesektoren, har jeg tidligere innhentet uttalelser fra Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Uttalelsene fra disse departementer bekrefter mitt inntrykk av at praksis kan variere atskillig fra saksområde til saksområde og mellom de ulike etater. Denne mangel på rettleiding i skrevne regler oppfatter jeg som utilfredsstillende. At det ikke kan oppstilles generelle normer for når det skal holdes befarings, vil jeg uten videre akseptere. Når det derimot gjelder *saksbehandlingen* der hvor befarings er besluttet holdt, er det etter min mening både et klart behov for og et godt grunnlag for å gi enkelte regler av generell karakter.

I den sammenheng vil jeg vise til de regler man tidligere hadde på jordlovsektoren. I Føreseger for fylkeslandbruksstyra og jordstyra, fastsatt av kgl. res. av 10. februar 1956 (i medhold av jordloven av 18. mars 1955 § 8) het det i pkt. 9:

«Synfaring.

Dersom fylkeslandbruksstyret eller jordstyret finn det naudsynt å halde synfaring over eighedom når det er tale om å nytte forkjøpsrett eller oreigning etter jordlova, skal eigaren og i tilfelle brukaren få slikt varsel som det er fastsett under punkt 3 ovanfor. Synfaring bør så langt råd er haldas på ei høveleg årstid og på slik måte at det er til minst mogleg skade for eigar og brukar.»

I pkt. 3, som det ble vist til, het det blant annet:

«Dersom fylkeslandbruksstyret eller jordstyret finn det naudsynt å kalla inn partar eller andre interesserte til møte, skal dei kallast inn i god tid. Fristen skal vere minst 3 veker til møte i fylkeslandbruksstyret og minst 2 veker til møte i jordstyret. I innkallinga må det gjerast greie for kva saka gjeld.

Så langt råd er skal alle partar i ei sak møte samstundes, slik at dei kan høyre kva dei andre partane har å forklare. - - -»

Forskriftene av 1956 er senere erstattet av forskrifter fastsatt av Landbruksdepartementet 12. desember 1980. De nye regler er mindre utførlige på de ovennevnte punkter, og mangler blant annet en uttrykkelig regel om at partene skal varsles til befarings. Ved henvendelse til Landbruksdepartementet

har det ikke vært mulig å bringe på det rene hva som var bakgrunnen for denne endring. Etter det jeg har forstått, var det imidlertid ikke tilsiktet noen omlegging av den tidligere fremgangsmåte. Det er angivelig fortsatt fast praksis i alle instanser at partene blir innkalt til de befaringer som holdes.

Under henvisning til fremstillingen foran, vil jeg be Justisdepartementet vurdere om det er behov og grunnlag for å fastsette visse generelle bestemmelser om befaringer i forvaltningsloven. En minsteløsning, slik jeg ser det, kunne være å føye til et nytt ledd i § 17 med f.eks. denne ordlyd: «Hvis forvaltningsorganet finner grunn til å foreta befaring, skal partene med rimelig frist varsles om tidspunkt og sted.»

32.

Spørsmål om klagerett over begunstigende forvaltningsvedtak (konsesjon)
(Sak 353/86)

A, som hadde kjøpt en landbrukseiendom, søkte om konsesjon og fikk søknaden innvilget av Landbruksdepartementet uten vilkår. Dette var han etter omstendighetene ikke helt fornøyd med. Konsesjonsmyndighetene burde nemlig etter hans syn satt vilkår om reduksjon av den avtalte kjøpesum, som han mente var for høy. På A's henvendelse om dette, svarte departementet at han ikke kunne anses klageberettiget siden han hadde fått konsesjon i samsvar med søknaden.

A gjentok sine innsigelser mot kjøpesummen i klagen til ombudsmannen. Jeg svarte ham slik:

«Etter mitt syn må departementets standpunkt her være korrekt i forhold til reglene om klagerett i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 28. Jeg har kommet til at De heller ikke kan anses klageberettiget til ombudsmannen. Etter ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 6 gjelder klageretten enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side. De har fått Deres konsesjonssøknad innvilget, og det forhold at konsesjonsmyndighetene har unnlatt å gripe inn med vilkår om prisreduksjon, kan ikke anses som noen «urett» mot Dem i ombudsmannslovens forstand.

Bakgrunnen for Deres misnøye er så vidt jeg forstår den tilføyelse (klausul) som er gjort i kjøpekontrakten på s. 3, der det heter:

«Dersom konsesjonsmyndigheten fastsetter maksimal pris som er lavere enn 550 000,-, opprettholdes kjøpet til den pris konsesjonsmyndigheten fastsetter.»

Det kan se ut som om partene her har forutsett en aktiv prisvurdering fra konsesjonsmyndighetene, noe som går utenfor ramme for den kontrolloppgave som er tillagt disse etter loven.

Jeg beklager å måtte meddele at jeg ikke kan hjelpe Dem med saken.»

33.

Kommunal hjemmehjelp – klagerett, klageinstansens kompetanse
(Sak 1498/85 og 26E/86)

Helse- og sosialstyret avslo A's søknad om tildeling av kommunal hjemmehjelp. A klaget til formannskapet i henhold til uttrykkelig bestemmelse om klageadgang i kommunens delegasjonsreglement. Klagen ble forkastet, men formannskapet foretok tilsynelatende ingen selvstendig overprøving av skjønnsutøvelsen. - Formannskapets saksbehandling ble kritisert under henvisning til forvaltningslovens § 34.

På mer generelt grunnlag tok ombudsmannen opp med Sosialdepartementet spørsmål om karakteren av avgjørelse om tildeling av hjemmehjelp (enkeltvedtak), forståelsen av forvaltningslovens § 28 annet ledd om klagerett overfor vedtak truffet av kommunalt «særorgan» innenfor en slik ordning og klageinstansens mulighet for reell overprøving.

I klagen til ombudsmannen 9. desember 1985 var A spesielt opptatt av om formannskapet hadde utøvd sin plikt som ankeinstans på en korrekt måte. Hun viste til følgende merknader i rådmannens innstilling til formannskapet:

«En er imidlertid klar over at helse- og sosialmyndighetene har en fast praksis på dette området, og at tildeling av hjemmehjelp i stor grad bygger på skjønn.

Rådmannen finner det uholdbart at kommunens sentrale myndigheter skal overprøve det skjønn som utøves av helse- og sosialstyret, og en legger derfor fram følgende

Tilråding:

Klagen fra A over avslag på anmodning om bruk av morens hjemmehjelp tas ikke til følge.»

Klagen ble herfra forelagt kommunen med spørsmål om det var slik at formannskapet ikke hadde foretatt noen selvstendig overprøving av helse- og sosialstyrets skjønnsmessige vurdering. Rådmannen svarte 17. januar 1986:

«Med de sparsomme økonomiske rammer som kommunen rår over, er det klart at det må foretas en streng prioritering.»

Iflg. kommunens delegasjonsreglement, er formannskapet klageinstans når det gjelder vedtak fattet i de enkelte hovedutvalg.

Når det gjelder den aktuelle saken, ble rådmannens tilråding fremmet på bakgrunn av helse- og sosialstyrets vedtak i møte den 23.10.85, samt etter nærmere opplysninger innhentet fra sosialsjefen.

Som det går fram av helse- og sosialstyrets vedtak, er avgjørelsen i denne aktuelle saken truffet ut fra den praksis som er fulgt i lignende tilfeller.

En er enig i at formuleringen i rådmannens tilråding kanskje virker som det er tatt noe lett på klagebehandlingen i forhold til forvaltningslovens bestemmelser. Realiteten er imidlertid at det ikke er mulig for formannskapet å gå tilbake og begynne å vurdere tildelinger av hjemmehjelp for å se om det her er foretatt en urett mot klageren i forhold til andre. Det kommer her inn både sosiale og økonomiske vurderinger.

Det må slås fast at det ikke foreligger noe lovmessig krav på å få tildelt kommunal hjemmehjelp. Hjelpen skal i første rekke gå til hjem med vanskelig økonomi. Selv om det ikke har direkte med klagesaken å gjøre, kan det opplyses at vedkommende klager fikk tilbud om at hennes mor kunne få et tre ukers rekonvalesensopphold ved - - - rekreasjons-hjem, noe som ble avslått.»

I avsluttende brev 16. juli 1986 til kommunen uttalte jeg:

«Den alminnelige bestemmelse om klageinstansens kompetanse finnes i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 34:

«Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jfr. dog § 31. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge.

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Vedtaket kan ikke endres til skade for klageren, med mindre dennes interesser finnes å måtte vike for omsynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser. Melding om slik endring må være sendt klageren innen 3 måneder etter at underinstansen mottok klagen.

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.»

Visse mer prinsipielle spørsmål om klagerett m.v. i saker om hjemmehjelp er på generelt grunnlag tatt opp med Sosialdepartementet. Disse forhold har imidlertid begrenset interesse for foreliggende klagesak i og med at kommunen i sitt delegasjonsreglement har innført en egen og særlig klageordning for hjemmehjelpsaker. Jeg finner derfor å kunne avslutte saken uten å avvente departementets svar på mine spørsmål.

Helse- og sosialstyret utøver sin myndighet i hjemmehjelpsaker som et ordinært kommunalt utvalg, jfr. brevet til departementet. Etter forvaltningslovens § 28 annet ledd er det ikke uten videre klagerett over slike vedtak. Det kunne således ikke ha vært noe til hinder for at kommunen i reglementet begrenset overprøvingen til visse sider av myndighetsutøvelsen - f.eks. utvalgets saksbehandling og rettsanvendelse. Men når det ikke er fastsatt noen slik begrensning, må de alminnelige prinsipper for klagebehandling og klagekompetanse i forvaltningsloven få anvendelse, således også § 34. Av denne paragraf fremgår at klageinstansen har kompetanse til å overprøve alle sider av underinstansens vedtak, også den skjønnsmessige vurderingen. Bestemmelsen forutsetter at klageinstansen benytter den kompetanse som er tildelt; det foreligger med andre ord ikke bare en rett, men også *plikt* til å utøve skjønn. Det vises til forarbeidene til forvaltningsloven - Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 95 - hvor det heter:

«Klageinstansen vil ha plikt til å foreta en ny prøving av vedtaket i den utstrekning det er påklaget. Den må vurdere de argumenter som klageren har gjort gjeldende i saken, og foreta de undersøkelser som ellers trengs for å få saken tilstrekkelig opplyst, - - -»

I brevet 17. januar 1986 synes rådmannen å bekrefte at formannskapet ikke har overprøvet helse- og sosialstyrets skjønnutøvelse. For så vidt må formannskapets saksbehandling kritiseres. Jeg har imidlertid ikke holdpunkt for å legge til grunn at forsømmelsen har hatt betydning for det endelige utfall i saken, og bygger da på at avslaget skal være fattet i samsvar med fast praksis i lignende saker. For ordens skyld presiseres at uttalelsen bygger på en forutsetning om at situasjonen for klageren og hennes mor ikke var slik at de ville ha rettskrav på hjemmehjelp etter § 3 i sosialomsorgsloven av 5. juni 1964 eller hjemmesykepleie etter § 2-1 i lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene.»

I brev samme dag til departementet uttalte jeg:

«Departementet har i rundskriv I-6/86 gitt retningslinjer for hjelpeordningene i hjemmene. I pkt. 8 uttales at avgjørelse om tildeeling av hjemmehjelp må anses for enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. - Kan det sies noe nærmere om hvilke overveielser som ligger bak dette standpunkt?

Departementet uttaler videre i rundskrivet:

«Slike avgjørelser vil også kunne påklages etter reglene i fvl. § 28. Avgjørelser som tas av sosialstyret/helse- og sosialstyret eller dets administrasjon som første instans, vil således kunne påklages til overordnet kommunalt politisk organ, idet sosialstyret/helse- og sosialstyret er opprettet etter særlov og ikke etter kommunestyreloven.»

Som departementet er inne på, omfatter unntaket i forvaltningslovens § 28 annet ledd ikke vedtak truffet av kommunalt forvaltningsorgan opprettet i medhold av særlovgivningen. Denne bestemmelsen bør etter min mening forstås slik at i den utstrekning vedkommende «særorgan» treffer avgjørelser som ikke reguleres i den lov det er opprettet i medhold av, vil organet i realiteten opptre i egenskap av utvalg, råd eller styre etter kommunestyreloven. Eller sagt på en annen måte: Kommunen etablerer for slike saker særorganet som kommunalt utvalg. I en slik situasjon kan jeg vanskelig se at det vil foreligge noen formell klagerett med mindre dette uttrykkelig skulle være fastsatt av kommunen. Overført på det aktuelle saksområde, innebærer dette at i den utstrekning avgjørelse om hjemmehjelp ikke kan anses forankret i sosialomsorgsloven, vil det ikke foreligge noen rett etter forvaltningslovens § 28 til å påklage sosialadministrasjonens avgjørelse. Klageadgang må i tilfelle baseres på kommunalt vedtak om dette, slik som i den foreliggende klagesak. - På denne bakgrunn bes departementet redegjøre nærmere for det aktuelle utsagnet i retningslinjene om klagerett.

Hvis man ikke på denne måten betrakter særorganet som et ordinært kommunalt utvalg, men henviser til basisloven for vedkommende særorgan, kan man vanskelig komme forbi at også kompetanseordningen i særloven må følges. For sosialstyrets avgjørelser innebærer det at fylkesmannen vil være ordinær klageinstans, jfr. sosialomsorgslovens § 18. Forutsetningen for særbestemmelsen i forvaltningslovens § 28 annet ledd er blant annet at det for særorgan vil være etablert spesielle klageordninger.

Har departementet noen kommentarer til disse synspunkter?

Når det gjelder selve kompetansen i klagesaker, viser jeg til at fylkesmannens myndighet til å omgjøre vedtak som bygger på en skjønsmessig vurdering etter sosialomsorgslovens § 18 nr. 2 er begrenset til de tilfeller der resultatet fremstår som «åpenbart urimelig» (eventuelt i strid med lov/forskrift). Har det vært overveiet å foreslå en tilsvarende begrensning i hjemmehjelpsaker? Som den aktuelle klagesak viser, kan det spørres

om en ubegrenset overprøvningsrett/plikt er ubetinget heldig i slike saker fordi det vanskelig kan ventes at en overordnet instans, f.eks. formannskapet, skal ha mulighet for noen reell overprøving av skjønnsutøvelsen. Kjenner departementet for øvrig til andre kommuner som har samme ordning som kommunen?

Avslutningsvis viser jeg til den nylig vedtatte tilføyelse i kommunehelsetjenestelovens § 1-3 nr. 4 om såkalt omsorgslønn. Kan denne bestemmelse tenkes å få innvirkning på de spørsmål som er tatt opp i dette brev?»

34.

Forsikringsoppgjør etter naturskade –
administrativ klageadgang
(Sak 14E/85)

Etter § 81 a i forsikringsavtaleloven av 6. juni 1930 skal forsikring av ting mot brannskade i utgangspunktet også omfatte naturskade. Etter samme lovs § 81 b kan blant annet tvil om hvorvidt det foreligger naturskade, av forsikringsselskapet eller sikrede forelegges for ankenemnda for Statens naturskadefond. På generelt grunnlag tok ombudsmannen opp med Landbruksdepartementet og Justisdepartementet spørsmål om ankenemndas avgjørelse kan påklages og i tilfelle til hvilken instans. Dette initiativ resulterte i at Landbruksdepartementet i fremtiden vil legge til grunn at det er administrativ klageadgang i slike saker.

I forbindelse med behandlingen av en sak hvor ankenemnda for Statens naturskadefond hadde truffet avgjørelse etter bestemmelsen i forsikringsavtalelovens § 81 b første ledd, ble jeg oppmerksom på enkelte prinsipielle spørsmål som reiser seg ved praktiseringen av denne bestemmelse. Dette tok jeg opp med Landbruksdepartementet. Jeg viste til at vedtak som fattes av ankenemnda etter § 21 første ledd i naturskadeloven av 9. juni 1961 utvilsomt er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Når det derimot gjelder saker som blir behandlet av ankenemnda etter bestemmelsen i forsikringsavtalelovens § 81 b første ledd, jfr. tilsvarende regel i § 81 c tredje ledd, var situasjonen etter min mening mer uklar. Jeg fremholdt i brevet til Landbruksdepartementet:

«Utvalget som i 1974 fremla utredningen om erstatning for naturskader (NOU 1974: 9), foreslo blant annet at tvister og tvilsspørsmål skulle kunne forelegges Naturskadefondets styre til avgjørelse (uthevet av meg). Etter forslaget kunne fondsstyrets avgjørelse påklages til ankenemnda (NOU 1974: 9 s. 43).

Forslagets ordlyd etterlot tilsynelatende

ingen tvil om at Naturskadefondets organer hadde avgjørelsesmyndighet. Et vedtak i ankenemnda ville i så fall måtte oppfattes som et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, jfr. § 2 første ledd bokstav b) i forvaltningsloven av 10. februar 1967.

Under lovsakens behandling i departementet og Storting fikk forsikringsavtalelovens § 81 b sin nåværende ordlyd, altså slik at uttrykket «til avgjørelse» ble utelatt i lovteksten. Samtidig ble det bestemt at de aktuelle tvilsspørsmål skulle bringes direkte inn for ankenemnda. Foranledningen til disse endringer synes ikke å fremgå av lovforarbeidene, og jeg vil derfor være takknemlig for å få en nærmere redegjørelse om nevnte forhold.»

Videre tok jeg opp følgende problemstilling:

«Dersom ankenemndas vedtak anses som et forvaltningsrettslig bindende enkeltvedtak, foreligger den situasjon at ankenemndas avgjørelse i realiteten er et førsteinstansvedtak. Loven inneholder imidlertid ikke noe om klageadgang, i motsetning til hva som var tilfelle ved det opprinnelige forslag, jfr. foran.

Mener departementet at det er klageadgang i disse tilfellene? Vil departementet i så fall være klageinstans? - Det bes videre opplyst om departementet har andre merknader til den noe spesielle avgjørelsesprosess det her er lagt opp til.»

Landbruksdepartementet svarte 8. august 1985 blant annet:

«Ankenemndas avgjørelser i disse sakene løser et privatrettslig spørsmål mellom selskap og forsikringstaker.

I relasjon til de spørsmål ankenemnda her skal behandle er det nærliggende å oppfatte ankenemnda som en «voldsgiftsrett».

Departementet mener at det ikke er klageadgang i disse saker. Forsikringsselskapene har overfor ankenemnda gitt uttrykk for at de anser seg bundet av nemndas vedtak.

Det bemerkes at utkast til Ot.prp. Om endring av loven på vanlig måte ble forelagt Justisdepartementet som administrerer både forsikringsavtaleloven og forvaltningsloven. Justisdepartementet hadde ingen merknader til lovbestemmelsen på dette området.»

På denne bakgrunn og fordi forsikringsavtaleloven administrativt sorterer under Justisdepartementet, forela jeg saken for Justisdepartementet:

«Før jeg går videre med de aktuelle spørsmål vil jeg gjerne ha Justisdepartementets syn på hvorvidt ankenemndas vedtak etter § 81 b første ledd i forsikringsavtaleloven, jfr. tilsvarende bestemmelse i § 81 c tredje ledd, må oppfattes som et forvaltningsvedtak eller ikke. I den forbindelse bes opplyst om Justisdepartementet under behandlingen/gjennomgåelsen av utkastet til Ot.prp. nr. 46 (1978-79) om endringer i naturskadeloven vurderte nevnte spørsmål, herunder mulig-

heten for videre administrativ klagebehandling.»

Justisdepartementets Lovavdeling svarte at man under den lovtekniske gjennomgåelse av utkastet til Ot.prp. nr. 46 (1978-79) ikke vurderte hvorvidt ankenemndas avgjørelse måtte anses som et enkeltvedtak eller hvorvidt det forelå klageadgang. Lovavdelingen fortsatte:

«Ankenemndas løsning av tvilsspørsmål etter FAL § 81 b må sies å være avgjørelser, jf forvaltningslovens § 2 bokstav a. Avgjørelsene angår utbetaling av erstatning ved naturskade. De omhandler følgelig rettigheter og plikter til private personer (forsikringstaker og -selskap): Begrepet «rettigheter» må forstås vidt, jf Eckhoff: Forvaltningsrett s 464.

Ankenemndas medlemmer oppnevnes av Kongen og dens avgjørelser treffes med hjemmel i lov. Dette tilsier at avgjørelsen treffes under utøving av «offentlig myndighet», jf § 2 bokstav a.

Videre kan det spørres om ankenemndas avgjørelser er «bestemmende» for forsikringsselskap og forsikringstaker. Vi antar at så er tilfelle. Lovens ordlyd gir riktignok ikke noe klart svar. Det kan likevel ikke være særlig tvilsomt at bestemmelsen må forstås slik at nemnda fastsetter med bindende virkning for selskapet om det foreligger en naturskade eller om betingelsene for nedsettelse eller nektelse av erstatning foreligger. Etter det vi har fått opplyst er dette også lagt til grunn av selskapene i praksis.

Konklusjonen blir etter dette at nemndas avgjørelser anses som enkeltvedtak, jf forvaltningsloven § 2 bokstav b jf a.»

Lovavdelingen avsluttet - noe overraskende formelt - sitt brev slik:

«Vi er ikke bedt om å vurdere spørsmålet om nemndas avgjørelser kan påklages etter reglene i forvaltningslovens kapittel VI, eventuelt om det gjelder særlige klageregler. Vi går derfor ikke inn på disse spørsmålene.»

Jeg skrev deretter tilbake til Landbruksdepartementet:

«Vedlagt oversendes til orientering kopi av brev 11. august 1986 fra Justisdepartementets Lovavdeling. Som det fremgår av brevet, inntar departementet det standpunkt at ankenemndas avgjørelser etter forsikringsavtalelovens § 81 b må anses som enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2 bokstav b. Jeg kan uten videre slutte meg til dette syn, og da ut fra den samme begrunnelse som gis i departementets brev. - - -

Vil departementet etter dette fastholde at det her ikke er administrativ klageadgang? Jeg viser til uttalelsen i mitt brev 18. april 1985 om at ankenemndas vedtak - under forutsetning av at det er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak - i realiteten er et førsteinstansvedtak, og til forvaltningslovens § 28.»

Landbruksdepartementet svarte 12. november 1986 slik:

«Departementet har merket seg Sivilombudsmannens uttalelse og vil etter dette legge til grunn at det er klageadgang på de vedtak som treffes av naturskadefondets ankenemnd i h.t. forsikringsavtalelovens § 81 b.

Da forsikringsavtaleloven administreres av Justisdepartementet og naturskadeloven av Landbruksdepartementet er en i tvil om hvilke departement som skal behandle klager av denne type saker.»

Departementet meddelte videre at spørsmålet om hvilket departement som skulle behandle klagen, var tatt opp med Justisdepartementet.

35.

Spørsmål om ugyldighet og omgjøring
i viltlovsak
(Sak 434/85)

Ved en feil ble det ikke gitt underretning til de berørte parter om viltnemndas godkjenning av bruks- og forvaltningsregler etter viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 § 37. Godkjenningen ble senere opphevet av Direktoratet for naturforvaltning. Spørsmål om det juridiske grunnlag for omgjøringsvedtaket, jfr. regelen i forvaltningslovens § 35 om omgjøring av ugyldig vedtak. - Uttalt at unnlattelse av å gi underretning om et vedtak med melding om klagerett, i seg selv ikke kan være tilstrekkelig til å gjøre vedtaket ugyldig, jfr. forvaltningslovens § 27 og § 41.

Bruksordningen ble vedtatt av flertallet av de jaktberettigede i to sammensluttede jaktlag og godkjent av viltnemnda i 1982. De jaktberettigede fikk ikke særskilt underretning om godkjenningsvedtaket. To år senere, i 1984, ble godkjenningen opphevet av Direktoratet for naturforvaltning etter henvendelse fra en av de jaktberettigede - A - som var misfornøyd med den etablerte ordning. De øvrige protesterte mot omgjøringen og klaget til ombudsmannen.

Direktoratet hevdet i en uttalelse hit at avgjørelsen kunne forankres i forvaltningslovens § 41, jfr. § 35 første ledd bokstav c) ut fra følgende resonnement: Det var en saksbehandlingsfeil at A ikke fikk melding om at ordningen var godtatt. Hvis han det hadde fått, ville han ha klaget og klagen ville ha blitt tatt til følge. Konklusjonen måtte derfor være at det forelå et ugyldig vedtak, som kunne omgjøres.

Jeg var uenig i dette og begrunnet mitt syn slik:

«Viltnemndas avgjørelser etter viltlovens § 37 fjerde ledd må betraktes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven av 10. februar 1967. En opphevelse eller omgjøring av av-

gjørelsen vil derved bare kunne skje på ett av to grunnlag: Enten etter klage, eller etter forvaltningslovens regler om omgjøring uten klage.

At det er klageadgang, er fastslått uttrykkelig i viltlovens § 37 femte ledd, som suppleres av reglene i forvaltningslovens kap. VI. Fristen for å klage er til vanlig 3 uker fra underretning kom frem til vedkommende part. Forvaltningen er gitt vid adgang til å se bort fra klagefristen når spesielle forhold gjør dette rimelig, men klagen kan ikke tas til behandling som klagesak dersom det er gått mer enn ett år siden vedtaket ble truffet, jfr. forvaltningslovens § 31 tredje ledd. - I den aktuelle sak gikk det mer enn to år mellom viltnemndas og direktoratets vedtak. Omgjøringen kan derved ikke baseres på klagereglene.

Omgjøring uten klage kan etter forvaltningslovens § 35 blant annet skje dersom vedtaket må anses ugyldig. - Direktoratet mener at viltnemndas vedtak fra 1982 var ugyldig, og begrunner dette med at en av partene ikke ble underrettet om vedtaket med opplysning om klagerett m.v., slik som forutsatt i forvaltningslovens § 27. Til nærmere støtte for dette er vist til forvaltningslovens § 41.

Direktoratets standpunkt kan etter min mening ikke være holdbart. I forvaltningslovens § 41 heter det:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

Bestemmelsen forutsetter at en saksbehandlingsfeil ellers etter omstendighetene kan medføre ugyldighet.

I det foreliggende tilfelle er det tale om en saksbehandlingsfeil (manglende underretning om klagerett m.v.) som i tid fulgte etter godkjenningsvedtaket. Noen direkte innflytelse på innholdet av viltnemndas vedtak kan feilen derfor ikke ha hatt.

Direktoratet har, som nevnt, lagt til grunn at den manglende underretning kan ha virket bestemmende på godkjenningsvedtakets innhold ved at den forhindret organet fra å oppheve vedtaket i forbindelse med klagebehandling. Spørsmålet er imidlertid om en slik etterfølgende og indirekte innvirkning på viltnemndas vedtak omfattes av § 41. Etter mitt skjønn er det vanskelig å godta en så vid tolking av regelen. Uttrykksmåten «virket bestemmende» vil nok først og fremst være

dekkende i forbindelse med feil som ligger forut for vedtaket i tid. Direktoratets tolkning harmonerer dessuten dårlig med regelen i forvaltningslovens § 31 tredje ledd og den absolutte ettårsfrist som her er fastlagt. Ifølge denne regel er man etter ett år avskåret fra å behandle klagen uansett hvor urimelig det måtte virke overfor klageren. Eller sagt på en annen måte: Når klagebehandling etter ett år er avskåret, må det etter utløpet av denne frist være uten betydning at en part ikke er gitt mulighet til å klage. Det ville gi dårlig harmoni i lovsystemet om man da likevel skulle kunne ta saken opp til fornyet behandling fordi parten ikke var varslet om klageadgangen.

Slik jeg ser det, kan unnlatt underretning etter forvaltningslovens § 27 i seg selv ikke være tilstrekkelig til å gjøre et vedtak ugyldig. Annerledes vil det selvsagt kunne stille seg hvis det f.eks. påvises klare materielle feil i selve vedtaket.

Grunnlaget for direktoratets omgjøring var at man - etter en konkret vurdering - kom til at de forvaltningsreglene som viltneimnda hadde godkjent, ikke ivaretok den ene parts rettigheter i rimelig grad. Overfor ombudsmannen har direktoratet forklart at man oppfatter det som en hovedoppgave som klageinstans å se til at hver enkelt grunneier får sine rettigheter ivaretatt i tilbørlig grad. Jeg er fullt ut enig i at dette må ligge innenfor direktoratets kompetanse som klageinstans, der direktoratet har full overprøvsingsrett også med hensyn til skjønnsutøvelsen. Når man imidlertid - som i dette tilfelle - befinner seg utenfor klagesak, vil dette stille seg annerledes.

Etter å ha gått gjennom det samlede materiale i saken, kan jeg ikke se at det har fremkommet noe som viser at forvaltningsreglene, slik de var godkjent av viltneimnda, skulle lide av slike feil eller mangler at godkjenningsvedtaket skulle kunne anses ugyldig. Min konklusjon i saken må derfor bli at direktoratets opphevsvedtak av 6. juli 1984 var uten holdbart rettslig grunnlag.

Hvilke praktiske konsekvenser dette bør få i dagens situasjon, ligger det utenfor ombudsmannens mandat å vurdere. Jeg regner med at direktoratet nå vil overveie dette.

36.

Dokumentinnsyn i tilsettingssak
ved A/S Oslo Sporveier
(Sak 1134/85)

A søkte stillinger i A/S Oslo Sporveier og ba i den forbindelse forgjeves om dokumentinnsyn.

Hennes klage til ombudsmannen ble lagt frem for A/S Oslo Sporveier med spørsmål om man der fulgte forskriftene om partsoffentlighet fastsatt ved kgl. res. 21. november 1980 i medhold av forvaltningsloven.

Selskapet uttalte i sitt svar at det var antatt at Sporveien som aksjeselskap ikke kom inn under forvaltningsloven eller forskriftene. Spørsmålet om kommunale aksjeselskapers forhold til forvaltningsloven hadde riktignok vært noe uklart, inntil man i 1979 ble kjent med et brev fra Justisdepartementet av 9. januar 1979 til Helgedagsbetjeningens forening, der det sies:

«Justisdepartementet antar at forvaltningsloven ikke gjelder for A/S Oslo Sporveier. Man bygger her bl.a. på at selskapet er organisert som et eget aksjeselskap.»

Selskapet fremholdt videre:

«Personaladministrasjonen har likevel i en viss utstrekning fulgt forvaltningslovens regler. Det gjelder særlig i oppsigelsessaker.

I forhold til A har man gitt muntlig svar på de spørsmål hun hadde i forbindelse med de aktuelle ansettelsessakene, slik som hun ble tilbudt i brev herfra av henholdsvis 1.7.1985 og 2.7.1985. Denne formen ble valgt fordi man ikke hadde noe imot å gi henne de ønskede opplysninger, samtidig som man ville unngå å innrømme henne noen formell rett til å få opplysningene.

I den forbindelse viser vi til Arvid Frihagen: Partsrettigheter i ansettelsessaker, utg. april 1981, s 54 øverst, hvor det bl.a. skrives: «I praksis skal Oslo Sporveier A/S (etter det jeg har fått opplyst) prøvd å følge forvaltningslovens regler i personalsaker helt siden loven ble vedtatt I lys av den ellers nokså faste praksis og etablerte oppfatning må nok utgangspunktet likevel være at ansettelse både i Oslo sporveier og i kommunale busselskaper formelt faller utenfor Fvl. § 18 og de nye forskriftene».

Vi viser også til Ot.prp nr. 4 (1981-82) s. 7 om endringer i offentlighetsloven, hvor Justisdepartementet bemerker:

«Virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter, vil fortsatt falle utenfor loven. Dette er resultatet etter forvaltningsloven og ved en harmonisering av forvaltningsloven og offentlighetsloven, må det bli løsningen også for offentlighetslovens vedkommende.»

I mitt avsluttende brev til A, ga jeg uttrykk for at jeg ikke hadde avgjørende innvendinger mot selskapets syn på spørsmålet om hvorvidt forvaltningsloven og forskriftene om partsoffentlighet i tilsettingssaker fikk anvendelse i A/S Oslo Sporveier. Med hensyn til den konkrete klagesaken mente jeg å konstatere at klageren hadde fått svar på de spørsmål hun hadde stillet og at selskapets holdning for så vidt hadde vært i samsvar med fast praksis.

37.

Utlån og kopiering av saksdokumenter, betaling –
forvaltningslovens § 20
(Sak 1420/85, 69E/85 og 24E/86)

Bygningssjefen i en kommune avslo henvendelse fra en advokat om å få tilsendt kopier av dokumentene i to byggesaker. Derimot gikk han med på utlån av originaldokumentene én dag mot at advokaten selv hentet dokumentene og brakte dem tilbake. Bygningssjefen sa seg også villig til å la en kopianstalt kopiere saksdokumentene mot at advokaten dekket utgiftene. - Uttalt at parts-offentlighetsreglene i forvaltningslovens § 20 første ledd ikke inneholder noen begrensning i adgangen til å få kopier av saksdokumentene. Det er heller ikke hjemmel for å kreve betaling for slike kopier, da nødvendige forskrifter etter § 20 fjerde ledd ikke er gitt. Selv om loven ikke gir parten krav på å få dokumentene tilsendt, følger dette av god forvaltningsskikk. Bygningssjefens saksbehandling måtte derfor kritiseres. Utlånsfristen på én dag syntes også vanskelig å akseptere.

Saken berørte uavklarte prinsipielle spørsmål som ble tatt opp med Justisdepartementet og Miljøverndepartementet/Kommunaldepartementet.

På vegne av klienter i en byggesak ba advokat A 23. september 1985 om å få tilsendt kopier av dokumentene i to byggesaker. Klientene var i begge saker naboer.

Bygningsvesenet i kommunen uttalte 7. oktober 1985:

«Bygningsvesenet anser seg ikke å ha kapasitet til å etterkomme Deres begjæring, verken i forhold til den konkrete sak eller ut fra den presedens dette kan medføre.

Da vi heller ikke sender fra oss saksdokumentene til utlån, blir de gjenstående alternativer enten at De ser igjennom dokumentene ved personlig fremmøte (vi vil i rimelig omfang kunne ta kopi av viktige enkelt dokumenter), eller at vi overlater til en kopianstalt å lage et komplett sett med dubletter. Vi vil i siste fall måtte be Dem om å dekke omkostningene ved dette.

Advokaten skrev tilbake:

«Jeg kan ikke forstå annet enn at jeg har adgang til å få oversendt de kopier jeg måtte ønske, alternativt sakens originaldokumenter slik at jeg kan selv ta de kopier som måtte være av interesse. Jeg kan opplyse at det ved henvendelse til domstoler og politikammere aldri er noen problemer forbundet med å få utlånt saksdokumenter.

Etter min oppfatning får kommunens svar et noe merkelig perspektiv når det fremgår at kommunen tydeligvis er villige til å overlate originaldokumentene til kopieringsanstalter, men ikke til en advokat.

Jeg tillater meg også å henvise til forvalt-

ningslovens § 20, 2. ledd, 2. pkt. som jeg siterer:

«Advokat som opptretr som fullmektig for en part, skal få utlånt dokumentene når ikke særlige grunner taler mot det.»

Bygningsvesenet svarte:

«Som et kompromiss finner vi å kunne gå inn på en ordning hvor saksdokumentene i original utlånes for gjennomsyn i en begrenset periode, mot kvittering. Ordningen innebærer at De selv eller et bud henter og bringer saken tilbake innenfor rammen av én arbeidsdag. Denne restriktivitet finner vi det nødvendig å holde på av hensyn til at sakene hele tiden er under behandling i bygningsvesenet.

Eneste alternativ til foranstående er ordningen med kopiering av saksdokumentene hos en kopianstalt som beskrevet i vårt brev av 7. oktober 1985.»

Advokaten frafalt deretter sin utlånsbegjæring i den ene av sakene, men bemerket for øvrig:

«Jeg synes det er svært påfallende at det skal settes så restriktive grenser for en advokats utlån av saksdokumenter som det De gjør i Deres brev.

Det aksepteres at det til tider kan være vanskelig å utlåne saksdokumentene, dette må i såfall kunne ordnes ved at det settes en svært kort utlånsfrist. Det tar neppe mer enn tre til fire dager å sende dokumentene frem og tilbake pr. post.»

Bygningsvesenet fastholdt imidlertid sitt standpunkt:

«Vi har vanskelig for å forstå Deres betenkeligheter m.h.t. omkostningene ved en henrettning. I vårt tilfelle er det kun tale om en spasertur på ca. 5 min. hver vei. Korrespondansen frem og tilbake synes langt mer ressurs- og tidkrevende.

Ellers kan vises til forvaltningslovens § 20 annet ledd tredje punktum når det gjelder tidsfrist. Sammenholdt med første ledd første punktum antas dette å gi den nødvendige hjemmel for ordningen. Det er vanskelig å forutsi fra sak til sak når dokumentene må være for hånden her. Det er derfor nødvendig å holde på en generell, kort frist.»

Advokaten klaget 20. november 1985 til ombudsmannen og ba «om en uttalelse om denne praksis fra kommunens side er i samsvar med reglene i forvaltningsloven og god forvaltningsskikk».

Klagen førte til en telefonsamtale mellom bygningssjefen og ombudsmannskontoret. Det fremkom da at bygningsvesenets standpunkt var representativt for praksis ellers i kommunen. I brev 7. januar 1986 til bygningsvesenet viste jeg til forvaltningslovens § 20 første, annet og fjerde ledd og påpekte:

«Bestemmelsen i annet ledd fastslår uttrykkelig at det på anmodning fra en part skal gis avskrift eller utskrift av dokument. Dette gir ham en ubetinget rett til kopi av alle dokumenter han har innsynsrett i, og denne rett vil selvsagt gjelde på samme måte for hans advokat eller fullmektig (jfr. lovens § 12). Den rettslige situasjon synes da å være at vedkommende forvaltningsorgan ikke har lovlig adgang til å avslå en slik anmodning ut fra økonomiske, tekniske eller arbeidsmessige hensyn. Jeg peker for ordens skyld på at det i forvaltningslovens § 20 ikke lenger - i motsetning til offentlighetslovens § 8 - er innført reservasjon om at kopi skal gis «i rimelig utstrekning», «så langt råd er» eller lignende. Heller ikke henvisningen i § 20, første ledd til «hensynet til forsvarlig saksbehandling» gir hjemmel til å nekte kopi. Hvordan mener bygningssjefen da å kunne avslå begjæring om kopi ved å henvise til kapasiteten?

En viss begrensning av økonomisk art ligger riktignok i fjerde ledds første punktum: «Avskrifter, utskrifter og kopier skal i rimelig utstrekning gis vederlagsfritt.» Hvorvidt det uten videre er adgang til å kreve betaling for kopier utover denne ramme, må likevel anses tvilsomt. Av betydning for så vidt er bestemmelsen i § 20 fjerde ledds annet punktum, som fastsetter at Kongen kan gi forskrifter om betaling. Dette er foreløpig ikke gjort. Resultatet synes å måtte være at kommunen for sin del ikke kan kreve betaling for kopier.

Det må imidlertid være uforenelig med loven når bygningssjefen i brev 7. oktober 1985 nekter advokat A utlån av de aktuelle dokumenter, med den generelle begrunnelse at «vi heller ikke sender fra oss saksdokumentene til utlån». Etter § 20 annet ledd annet punktum skal en advokat få utlånt dokumentene, med mindre «særlige grunner» taler mot det. Og hensynet til god forvaltnings-skikk bør normalt tilsa at dokumentene blir sendt, når det bes om dette. Ut fra dette blir det vanskelig å forstå hvorfor det kortvarige utlån, tilbudt i brev 28. oktober 1985, karakteriseres «som et kompromiss».

Det kan endelig spørres om den satte frist på «en arbeidsdag» hviler på en konkret vurdering av «hensynet til forsvarlig saksbehandling», jfr. § 20 første punktum.

Jeg ber om bygningssjefens kommentarer også til disse punkter.

Bygningssjefen svarte 12. mars 1986:

Ad 1.

Altomfattende kopisett av større byggesaker må anses å falle utenfor det som kan regnes som rimelig. Her må nødvendigvis etatens kapasitet også være et relevant moment. Dette gjelder ikke minst dersom rekvirenten egentlig bare har interesse av 5-10 dokumenter. Vi har intet imot å sende et slikt antall kopier, og gjerne noe flere, så lenge det skjer en viss utvelgelse. For å gi rekvirenten oversikt kan vi først oversende en fortegnelse over saksdokumentene. Rekvirenten nektes ikke innsyn i store saker. Vil han ha dem in extenso, må han imidlertid selv bære kostnadene. Vi mener således at vår praksis tar tilbørlig hensyn til forvaltningslovens § 20 annet ledd første punktum.

Ad 2.

Det kan være ulike oppfatninger av hva som bør regnes som «særlige grunner» etter § 20 annet ledd første punktum. Bygningssjefen har lagt til grunn at slike også omfatter et særlig behov hos forvaltningsorganet for å beholde dokumentene tilgjengelig til enhver tid. Etter bygningssjefens oppfatning har bygningsvesenet et slikt behov. En smidig løpende saksbehandling, såvel på godkjennelses- som kontrollstadiet, er avhengig av slik tilgjengelighet, og er av vital betydning for såvel byggherre som andre impliserte. Husbygging er det største økonomiske løft de fleste privatpersoner og kanskje også firmaer påtar seg, og selv små forsinkelser kan medføre høyst følbare tap. Domstolers og påtalemyndighets praksis er neppe sammenlignbar i så måte.

Bygningsvesenets nær sagt unike arkivsystem hører også med i dette bildet. Saksmappenes forside gjør samtidig tjeneste som eneste «kartotekkort», og er som sådan helt uerstattelig. Bygningssjefen anser seg her å ha et tungtveiende forvaltningsmessig ansvar for at disse ikke kommer på vidvanke og kanskje går tapt.

Det kan nevnes at et system for dataregistrering av byggesaker er på trappene. Når dette kommer vil problemene som skissert foran bortfalle. En finner det imidlertid nok så betenkelig å satse betydelige ressurser på å finne frem til midlertidige løsninger som skal gjelde frem til dette systemet kan tas i bruk.

Ad 3.

Som redegjort for under pkt. 2 anser ikke bygningssjefen seg å ha noen ubetinget plikt til å låne ut originale saksdokumenter. Kompromisset består i at en likevel strekker seg til én dags utlån. Hensynene bak denne strikte ramme ville av forståelige grunner bli ganske forfeilet om dokumentene i tillegg skulle sendes i posten. Foruten risikoen for at de kommer bort løper total utlånstid da fort opp i én uke eller mer. I det konkrete tilfelle snakker vi om en gangtid til fots på maks. fem minutter hver vei. I all frimodighet må det være tillatt å stille det retoriske spørsmål om dette innebærer en slik byrde for advokaten eller hans kontordame som veier tyngre enn hensynet til å unngå kaos eller i beste fall forsinkelser i saksbehandlingen. Bygningsvesenet kan evt. påta seg å bringe dokumentene til advokaten dersom han leverer dem tilbake. Postkontoret ligger likevel ikke særlig nærmere rådhuset.

Ad 4.

I lys av det foregående må spørsmålet kunne besvares bekreftende.»

Advokat A bemerket til dette blant annet:

«Som Ombudsmannen vil være vel kjent med er det vanskelig å vite hvilke dokumenter som er av viktighet før man har hatt anledning til å gjennomgå dokumentene. Det fastholdes derfor at det å få anledning til å gjennomgå en fortegnelse over saksdokumenter ikke er tilstrekkelig til å kunne velge ut hvilke dokumenter som har særlig interesse.

Det bestrides at bygningsvesenets behov for å ha dokumentene tilgjengelige til enhver tid er en slik «særlig» grunn som omhandles i forvaltningslovens § 20. Jeg er enig i at husbygging er en viktig ting for den det gjelder. Jeg er derimot ikke enig i at det ikke kan sammenlignes for eksempel med straffesaksdokumenter. Jeg har tidligere erfaring både fra politi og domsstoler, og nå også som advokat. Det er en kjensgjerning at det foretas utlån av originale straffesaksdokumenter i betydelig grad både i forbindelse med hovedforhandling/pådømmelse og i forbindelse med fengslingssaker. Dersom tidsmomentet er helt avgjørende tar politiet kopisett og sender til forsvareren. - - -

Når det gjelder bygningssjefens kommentarer til risikoen om at dokumentene skal komme bort i posten innskrenker jeg meg til å bemerke at politiet ikke deler bygningssjefens redsel idet straffesaksdokumenter som i mange tilfeller er svært mer omfattende enn byggesaksdokumenter regulært sendes pr. post. Dette kan eventuelt løses ved at de sendes som registrert postpakke eller rekommandert.»

Jeg uttalte 26. juni 1986:

«Det er ikke bestridt at advokatens klienter er å anse som «parter» i de aktuelle byggesaker. Forholdet kommer da inn under forvaltningslovens §§ 18 og 19 om partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Regler om den praktiske ordning av innsynsretten står i § 20. Paragrafens første, annet og fjerde ledd lyder:

«Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. Dersom partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart, kan fastsettes at parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår. Eksamensbesvarelser og liknende prøver kan den som avlegger eksamen eller prøve, nektes adgang til inntil bedømmelsen er avsluttet.

På anmodning skal en part gis avskrift eller utskrift av dokument. Advokat som opptrer som fullmektig for en part, skal få utlånt dokumentene når ikke særlige grunner taler mot det. Ved utlån bør det settes tidsfrist. Dersom ikke saksdokumentene blir tilbakelevert forvaltningsorganet i rett tid, kan forvaltningsorganet kreve namsmannens hjelp til tilbakelevering i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdelseslovens §§ 235 og 236.»

«Avskrifter, utskrifter og kopier skal i rimelig utstrekning gis vederlagsfritt. Kongen kan likevel gi forskrifter om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopier. Kongen kan også gi forskrift om betaling for dokument som gjøres tilgjengelig i maskinlesbar form.»

Etter bestemmelsens annet ledd skal en part på anmodning gis avskrift eller utskrift av dokument. Den samme rett har partens fullmektig eller advokat, jfr. § 12. Parten eller

dennes advokat har m.a.o. krav på å få kopi av alle dokumenter han etter forvaltningslovens § 18, jfr. § 19, har innsynsrett i. Dette har også Justisdepartementets lovavdeling lagt til grunn, jfr. følgende uttalelse i et brev 7. september 1983 til ombudsmannen hvor det heter:

«Lovavdelingen er enig med Ombudsmannen i at forvaltningsloven § 20 annet ledd gir parten et ubetinget krav på å få kopier av dokumenter som er undergitt partsoffentlighet.

Saken Ombudsmannen refererer til, viser at forvaltningsloven § 20 i visse tilfelle kan være nokså byrdefull for forvaltningen. Justisdepartementet antar at de problemer bestemmelsen kan skape for det offentlige likevel ikke er så store at bestemmelsen bør foreslås endret.»

Standpunktet må ses på bakgrunn av den utvikling som har skjedd i lovverket. Opprinnelig (fra 1967) var plikten til å utstede kopier begrenset av formuleringen «så langt råd er». Denne ble imidlertid fjernet i 1977. Endringen i 1977 er senere kommentert slik i en proposisjon til endring av offentlighetsloven (Ot. prp. nr. 4 for 1981-82 s. 39):

«- - - I forvaltningsloven er nå denne tilføyelsen sløyfet. Dette ble ikke nærmere begrunnet i proposisjonen, men departementet antok i høringsnotatet at bakgrunnen er moderne fotokopieringsteknikk som gjør det overkommelig for forvaltningen å gi parter i sak om enkeltvedtak de nødvendige kopier. Dersom dette skulle føre til urimelig merarbeid eller store utgifter på saksområder hvor det er mange dokumenter eller et stort antall parter i den enkelte sak, kan man eventuelt innføre gebyrplikt etter reglene i sportelloven kap 12 (jf forvaltningsloven § 20 fjerde ledd for den kommunale forvaltning).»

Til betalings spørsmålet, som departementet her er inne på, skal jeg bemerke:

Forvaltningsloven fastslår i § 20 fjerde ledd at kopier m.v. «i rimelig utstrekning» skal gis vederlagsfritt. Kongen har fullmakt til å gi forskrifter om betaling, men slike forskrifter er foreløpig ikke gitt. Den rettslige situasjon er derved at alle kopier inntil videre må gis vederlagsfritt. Lovforbeholdet «i rimelig utstrekning» anser jeg etter nærmere overveielse for å være uten betydning i denne sammenheng. Reservasjonen må anses rettet mot forskriftskompetansen og betyr at det selv ved forskrift ikke kan fastsettes gebyr for vanlige og moderate kopikrav. At dette har vært meningen, fremgår av forarbeidene til loven av 17. desember 1982 nr. 86 (der det også ble gjort endring i forvaltningslovens § 20 fjerde ledd), jfr. Ot. prp. nr. 18 (1982-83) s. 57 og Innst. O. nr. 26 (1982-83) s. 6. Standpunktet har også støtte i en uttalelse Justis-

departementets lovavdeling har gitt i brev 7. februar 1986 til ombudsmannen:

«Etter Lovavdelingens mening gir § 20 fjerde ledd første punktum uttrykk for lovens hovedprinsipp når det gjelder spørsmålet om å kreve betaling for kopiering eller lignende i tilknytning til dokumentinnsyn for part med hjemmel i forvaltningsloven. Bestemmelsen gir etter vår mening ingen selvstendig hjemmel for å kreve gebyr. Slik § 20 fjerde ledd er bygget opp, er meningen at hjemmelen for et eventuelt gebyr skal følge av annet punktum og forskrifter gitt med hjemmel i denne bestemmelsen. Ved utformingen av forskrifter må Kongen selvsagt iaktta lovens hovedprinsipp som er slått fast i første punktum. Foruten ordlyden i § 20 fjerde ledd støtter også forarbeidene denne lovforståelsen, jfr Ot prp nr 18 (1982-83) s 57 og Innst O nr 26 (1982-83) s 6.

Konsekvensen av dette må være som vi tidligere har uttalt i jnr 3315/83 E, samt i vårt veiledningshefte om forvaltningsloven, 1983 s 25 at det ikke kan kreves betaling for avskrifter, kopier og for forskrifter blir gitt. Justisdepartementet har for tiden ingen aktuelle planer om å gi forskrifter om betaling for kopier etter § 20 fjerde ledd annet punktum.»

Den lovtekniske utforming av § 20 fjerde ledd kan neppe sies å være helt vellykket, og jeg kommer til å be Justisdepartementet overveie å se nærmere på dette. Etter mitt syn er likevel lovens regel vanskelig å komme forbi på de to punkter jeg hittil har berørt: En part eller hans fullmektig har et ubetinget krav på å få kopier av de dokumenter han har innsynsrett i, og forvaltningen er inntil videre uten hjemmel til å avkreve parten betaling for kopier som tas. Dette trenger likevel ikke bety at parten anses å ha en helt ubegrenset adgang til gratis kopier. Det vil kunne tenkes situasjoner der anmodningen sprenger enhver rimelig grense - f.eks. der detaljerte, fargelagte plansjer må kopieres for hånd - samtidig som kopi må antas å være av uvesentlig betydning for at parten skal kunne ivareta sine interesser i saken. Jeg har ut fra dette vært inne på den tanke at forvaltningen - i slike mer ekstreme tilfelle - må kunne henvise en part til å besørge kopiering for egen regning. Men loven gir ikke dekning for en slik løsning. Og de krav på kopiering som er fremlagt i klagesakene, er under enhver omstendighet ikke av en slik karakter at forvaltningen skulle kunne påberope seg en «nødretts-situasjon».

Min konklusjon så langt må derfor bli at bygningsvesenets standpunkt 7. oktober 1985 - om å nekte advokaten kopier av saksdokumentene ut fra kapasitetsgrunner - var uten hjemmel i gjeldende lov og må kritiseres.

Her må imidlertid tilføyes at den lovlige

rett til kopier ikke uttrykkelig omfatter rett til å få kopiene *tilsendt*. Justisdepartementets lovavdeling har uttalt følgende om dette:

«Etter forvaltningsloven § 20 har parten likevel ingen rett til å få kopiene *tilsendt*. Hensynet til god forvaltningsskikk vil likevel oftest tilsi at forvaltningsorganet påtar seg bryderiet med å postlegge kopiene. Særlig vil det gjelde der den som krever innsyn bor eller oppholder seg et stykke unna forvaltningsorganet.»

I den aktuelle sak har både advokaten og bygningsvesenet kontorer i ---, og det er tale om ca. 5 minutters gangavstand. I denne situasjon må det etter min mening aksepteres at bygningsvesenet henviste advokaten til selv å besørge henting. Noe grunnlag for å frita advokaten fra selv å bringe dokumentene tilbake foreligger ikke.

Jeg går etter dette over til advokatens subsidære krav om utlån av de originale saksdokumenter. Ifølge § 20 annet ledd annet punktum skal partens advokat få utlånt dokumentene «når ikke særlige grunner taler mot det». På grunn av de praktiske problemer som kan hefte ved et slikt utlån, er det fastslått uttrykkelig at forvaltningen kan - og bør - fastsette en tidsfrist.

Det kan derfor ikke sies noe på at bygningsvesenet i brev 28. oktober 1985 bare ville tillate utlån for en begrenset periode, og det må være greit nok at advokaten ble henvist til selv å hente dokumentene, jfr. det som er sagt foran om kopier. Hvorvidt det var saklig grunnlag for å sette fristen så stramt som én arbeidsdag, kan være et annet spørsmål. Bygningsvesenet har ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor dette ble ansett nødvendig i de konkrete saker, men nøydt seg med en forholdsvis generell merknad om at «sakene hele tiden er under behandling i bygningsvesenet». Som et særskilt problem av praktisk art er vist til at saksmappens forside gjør tjeneste som kartotekkort og derfor er uerstattelig. Men dette må kunne ordnes ved å ta en fotokopi av forsiden før utlån. Det er derfor mitt inntrykk at utlånsfristen her er satt for stramt, uten at jeg finner grunn til å gå videre med disse spørsmål, som tross alt fremstår som detaljer.»

Saken reiste flere spørsmål av betydelig prinsipiell interesse og førte til at jeg ba Justisdepartementet om å se nærmere på behovet for en klargjøring av lovtteksten i § 20 fjerde ledd. Med særskilt sikte på praktiseringen av partsoffentlighet i bygnings- og reguleringsaker, rettet jeg samtidig en henvendelse til Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet og ba overveiet hvorvidt

saksforholdet ga foranledning til å innskjerpe bygningsmyndighetenes forpliktelser.

38.

Sakskostnader – spørsmål om advokatbistand var «nødvendig»
(Sak 603/86)

Krav om dekning av sakskostnader (advokatutgifter) i tilknytning til en anke over tiltredelsesskjønn etter forpaktningensloven av 25. juni 1965. Spørsmål om utgiftene hadde vært «nødvendige for å få endret vedtaket», jfr. forvaltningslovens § 36 første ledd. Dette kan ikke oppfattes som en rent objektiv norm, og det er ikke ubetinget avgjørende om utfallet i klagesaken kunne ha blitt det samme uten advokathjelp. - Ombudsmannens uttalelse ledet til at Landbruksdepartementet omgjorde sitt tidligere vedtak.

A inngikk i 1984 kontrakt om bortforpaktning av sin eiendom. I den anledning ble det avholdt tiltredelsesskjønn i medhold av forpaktningenslovens § 11. Skjønnen konkluderte blant annet med at utbedringsutgifter skulle fordeles med 80 % på eier og 20 % på leier.

A's advokat klaget over dette til fylkeslandbruksstyret, da han mente det ikke var hjemmel for å foreta slik fordeling. Fylkeslandbruksstyret besluttet å oppheve skjønnet og hjemvise saken til nytt skjønn.

Advokaten fremmet etter dette krav om godtgjørelse på kr. 900,- for sitt arbeid med saken, under henvisning til forvaltningslovens § 36. Fylkeslandbruksstyret avsto kravet:

«Etter forpaktningenslovens § 12 skal utgifter ved skjønnsforretninger deles likt mellom partene dersom ikke noe annet er avtalt. Det er her således bestemt at det ikke påligger det offentlige å bære utgiftene som er forbundet med et tiltredelsesskjønn etter forpaktningenslovens § 11.

Fylkeslandbruksstyrets vedtak er videre ikke noen omgjøring av et tidligere forvaltningsvedtak etter forvaltningsloven.

Fylkeslandbruksstyret finner på denne bakgrunn ikke å kunne dekke advokatens regning for sitt arbeid med saken i medhold av forvaltningslovens § 36.

Vedtaket ble - etter klage - stadfestet av Landbruksdepartementet, som uttalte:

«Departementet finner, i likhet med fylkeslandbruksstyret, at det ikke er grunnlag for å dekke omkostningene til advokatbistand som søkeren har hatt i forbindelse med klagen, i det forvaltningslovens § 36 bare gir søkeren krav på dekning av utgifter, «som har vært nødvendige for å få endret vedtaket».

Departementet mener at det ikke var nød-

vendig med advokatbistand i dette tilfelle.

Det synes nemlig å være på det rene at tiltredelsesskjønnet i dette tilfelle har satt seg ut over bestemmelsen i forpaktningenslovens § 13, 2. ledd. Skjønnets vedtak måtte derfor under alle omstendigheter oppheves under klagebehandlingen.

Uansett advokatbistand eller ikke ville resultatet av klagebehandlingen blitt det samme.»

Advokaten klaget til ombudsmannen. Etter å ha innhentet kommentar fra departementet, avsluttet jeg saken med følgende uttalelse:

«Departementet har åpenbart lagt til grunn at skjønnet i dette tilfelle er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven av 10. februar 1967, og at reglene om sakskostnader i § 36 følgelig får anvendelse. Jeg har ikke noe å innvende mot dette.

Forvaltningslovens § 36 første 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.»

Formålet med § 36 er å sikre økonomisk kompensasjon til part som har hatt utgifter for å få endret en avgjørelse i forvaltningen. Når det foreligger slike feil som nevnt i første ledd, er utgangspunktet at parten skal tilkjennes dekning for saksomkostninger.

Loven inneholder imidlertid endel begrensninger. Det fastslås bl.a. at parten bare kan kreve dekning for kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Departementet oppfatter dette slik at kostnadene må ha vært nødvendige ut fra en rent objektiv vurdering, og for så vidt uavhengig av hvordan forholdet måtte fortone seg for parten den gang advokaten ble engasjert. På bakgrunn av praksis hos ombudsmannen gjennom flere år og uttalelser i den juridiske litteratur, må jeg erkjenne at denne lovforståelse ikke lenger er holdbar. Hvorvidt partens utgifter, f.eks. til advokat, skal anses for å ha vært nødvendige, må bero på en konkret vurdering der det legges vesentlig vekt på hva parten og advokaten selv med rimelighet har oppfattet som naturlige tiltak. Man må i praksis regne med at både partene og deres advokater kan feilvurdere situasjonen for så vidt. - Til belysning av praksis kan jeg bl.a. vise til en sak i ombudsmannens årsmelding 1982 s. 116 (vedr. sakskostnader i en jordlov-sak).

Med dette som utgangspunkt, finner jeg at departementets kostnadsavgjørelse i denne

sak ikke er rettslig holdbar. Hvorvidt utfallet av klagesaken (over tiltredelsesskjønnet) kunne ha blitt det samme uten advokathjelp, er i seg selv ikke noe avgjørende kriterium etter § 36. Jeg viser imidlertid til at advokaten - før tiltredelsesskjønnet ble formelt påklaget - ved brev 9. november 1984 henvendte seg til landbrukskontoret og ba opplyst hvilken hjemmel tiltredelsesskjønnet hadde for å foreta en fordeling av utgiftene til de foretatte utbedringer. Spørsmålet, om hjemmel ble med andre ord direkte presentert for forvaltningen. Henvendelsen ble stilet til landbrukskontoret og besvart av skjønnsmedlemmer (begge medlemmer av landbruksnemnda), som refererte til forpaktningens § 13, men uten å se at skjønnet hadde overtrådt en bestemmelse i samme paragraf (§ 13 annet ledd). Jeg finner det nærliggende å regne med at også klagerne, som iallfall ikke kunne anses bedre orientert - ville ha oversett dette og derfor slått seg til ro med svaret, dersom det ikke hadde vært engasjert advokat i saken.

Etter omstendighetene mener jeg at utgiftene til advokathjelp må kunne karakteriseres som nødvendige i relasjon til forvaltningslovens § 36, og jeg ber departementet ta saken opp til ny behandling.

Departementet omgjorde deretter sitt vedtak, og ba fylkeslandbrukskontoret dekke A's utgifter til advokatbistand.

39.

Krav om å få utlevert sesjonsplakater
(Sak 624/85)

Hovedtillitsmannen for de sivile tjenesteppliktige klaget til ombudsmannen over at Generalkrigskommissariatet (GKK) og Forsvarsdepartementet (FD) avslo hans anmodning om å få utlevert en oversikt over de forskjellige sesjonsdatoer for hele landet. Departementet begrunnet avslaget med at det ikke var utarbeidet noen *samlet* oversikt av denne type og at det heller ikke var aktuelt å gjøre dette.

I brev til ombudsmannen presiserte hovedtillitsmannen at det for ham var tilstrekkelig å få utlevert ett eksemplar av hver av de såkalte sesjonsplakatene som til sammen dekker hele landet. Han uttrykte dette slik:

«Saken gjelder derfor ikke, slik FD framstiller det, om jeg «kan kreve utarbeidet en oversikt for sin egen del». Realiteten i saken er om GKK skal oversende 7-10 dokumenter som allerede er mangfoldiggjort i stort antall, og som FD selv sier at «offentlighetsloven ikke hjemler avslag» for. I det hele gjelder saka byråkratisk stivbeinhet og spissfindig forsøk på bortforklaringer.»

GKK bemerket til dette, med tilslutning fra departementet:

«Realiteten i denne saken er som før: GKK har ingen dokumenter utover sesjonsplakatene som er produsert og distribuert til de 7 krigskommissariater og egen stab. Utskrivningsvesenet (UV) har intet behov for en samlet oversikt og finner ingen grunn til å lage noen.»

Klageren kom deretter tilbake og påpekte:

«Dersom GKK putter de 7 plakatene i en konvolutt, setter frimerke på og skriver min adresse på konvolutten, vil GKK ha imøtekommet min henvendelse. Så enkelt kan det være mulig for en smidig og ubyråkratisk forvaltning å takle saken. Det ville tatt GKK 3-5 minutter.»

Jeg forela dette for departementet idet jeg ba opplyst om klagerens anmodning nå kunne imøtekommes. Hvis ikke, måtte jeg be opplyst på hvilket grunnlag man antok at plakatene var unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven.

I departementets svarbrev het det:

«Av Ombudsmannens brev med vedlegg fremgår at saken nå kun dreier seg om utlevering av 7 sesjonsplakater og ikke om en samlet oversikt over sesjonsdatoer.

De nevnte 7 sesjonsplakater vil bli utlevert til Hovedtillitsmannen for sivile tjenesteppliktige fra Generalkrigskommissariatet.»

Etter dette kunne jeg avslutte saken som ordnet.

40.

Dokumentoffentlighet og hensynet
til rikets sikkerhet
(Sak 7E/85 m.fl.)

På bakgrunn av en del konkrete klager tok ombudsmannen opp med Justisdepartementet noen spørsmål vedrørende fortolkningen av § 6 første ledd nr. 1) og § 8 i offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69. Disse bestemmelsene har denne ordlyd:

«§ 6. Unntak på grunn av dokumentets innhold.

Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

1) Dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.

§ 8. Hvordan dokumentet gjøres kjent.

Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvorledes et dokument skal gjøres kjent for den som har begjært innsyn, og skal i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokument.

Unntaksbestemmelsen i § 6 nr. 1) ville Justisdepartementet tolke på en noe spesiell måte, betegnet som «dråpe-beger»-metoden. Denne var kommentert slik i et brev 18. januar 1984 fra Justisdepartementets lovavdeling til Forsvarsdepartementet:

«Ved vurderingen av om en bestemt dokumentopplysning, hvis den blir kjent, vil kunne skade rikets sikkerhet, må det være klart at man kan ta i betraktning ikke bare hvilken virkning offentliggjørelse av vedkommende opplysning «isolert sett» vil ha, men også hvordan virkningen vil bli når man tar i betraktning andre opplysninger som allerede er kjent i samfunnet eller hos enkelte samfunnsmedlemmer. Dette må gjelde også om disse andre opplysninger er blitt kjent ved at publikum har nyttet offentlighetsloven. Dette kan populært kalles «dråpen som får beget til å flyte over»-vurderingsmåten.»

Ombudsmannen mottok i 1984-85 flere klager som gjaldt praktiseringen av offentlighetsloven i Forsvarsdepartementet og etater innen Forsvaret. Et fellestrekk var at klagerne hadde fått anledning til å lese de ønskede dokumenter, men kopi var nektet utlevert uten at tekniske eller arbeidsmessige vanskeligheter var påberopt. Det var noe uklart om de aktuelle dokumenter i utgangspunktet var ansett som offentlige, men avgjørelsene var ellers tydelig inspirert av Justisdepartementets betraktninger.

Sakene utløste en korrespondanse mellom ombudsmannen og Justisdepartementet om berettigelsen om å anvende «dråpe-beger»-metoden ved tolkingen av § 6 nr. 1). Prinsippet innebærer altså at man ved vurderingen av om hvorvidt offentliggjøringen av et dokument vil kunne skade rikets sikkerhet, skal gå ut over opplysninger i det aktuelle dokument. Ved å tøyne unntaksbestemmelsen på denne måte får man samtidig en begrensning i offentlighetsregelen, som etter min mening verken har støtte i ordlyden eller i forarbeidene. Ut fra den tvil som knytter seg til lovanvendelsen, ga jeg uttrykk for at forholdet burde få uttrykkelig hjemmel i loven, eventuelt i forskrifter i tilknytning til loven, dersom man fant at det var presserende behov for en slik begrensning.

Fortolkingsprinsippet ble i de konkrete saker tillagt vekt også i forhold til retten til kopi etter offentlighetslovens § 8. Justisdepartementet og ombudsmannen var enige i selve utgangspunktet: bare tekniske eller arbeidsmessige vansker av en viss styrke vil kunne begrunne avslag på en anmodning om kopi. Justisdepartementet ville gå lenger; situasjonen ville nemlig kunne være den at det ikke var betenkelig å tillate lesing av dokumenter, mens overlevering av kopi ville kunne skade

rikets sikkerhet, slik at dokumentet av denne grunn skulle kunne unntas fra offentlighet, eller i et hvert fall fra retten til å få kopi. Jeg kunne heller ikke slutte meg til denne lovanvendelse, som verken lå innenfor ordlyden i § 8 eller var forutsatt i motivene.

Endelig utløste saken også et tredje spørsmål, nemlig retten til kopi dersom det var tale om *meroffentlighet* etter lovens § 2 tredje ledd. Da kan det bli spørsmål om en mellomløsning slik at forvaltningen kan gi begrenset innsyn ved å tillate leseadgang, men ikke rett til kopi. Selv om en slik mellomløsning nok kunne forsvares, pekte jeg på at forholdet mellom prinsippet om meroffentlighet i § 2 tredje ledd og regelen om kopi m.m. i § 8 kunne trenge en nærmere avklaring.

Et mer utførlig referat av saken foreligger tilgjengelig i maskinskreven stand på ombudsmannens kontor og kan fås tilsendt etter muntlig eller skriftlig henvendelse.

41.

Søknad om støtte til informasjonsarbeid - utsatt behandling i påvente av dom i straffesak (Sak 1179/85)

Organisasjonen Folkereising Mot Krig (forkortet FMK) søkte Utenriksdepartementet om støtte til informasjonsarbeid for fred. Departementet utsatte behandlingen av søknaden i påvente av endelig dom i straffesak mot medarbeidere i organisasjonens avis «Ikkevold». - Klage til ombudsmannen over departementets saksbehandling førte ikke frem. Ombudsmannen aksepterte departementets identifikasjon av FMK med avisen i forbindelse med søknaden. I betraktning av de straffbare handlingers alvorlige karakter og sammenhengen med organisasjonens erklærte formål og virksomhet, måtte det være berettiget å se hen til straffesaken.

FMK, som tidligere hadde fått støtte til informasjonsarbeid for fred, søkte også i 1985. Flere av «Ikkevolds» medarbeidere var imidlertid i mai 1985 av Oslo byrett blitt funnet skyldig i straffbar innsamling og offentliggjøring av opplysninger om beliggenhet og oppgavene til et militært lytteanlegg. På denne bakgrunn og under henvisning til at dommen var anket, meddelte Utenriksdepartementet i august 1985 at behandlingen av søknaden foreløpig var utsatt i påvente av endelig straffedom. Dette ville FMK ikke godta og klaget 23. september 1985 til ombudsmannen. Av følgende grunner mente FMK at departementets standpunkt var basert på utenforliggende hensyn:

- «- ikke en krone av de midler som Utenriksdepartementet årlig har bevilget til FMK er benyttet til avisa Ikkevold. Ikkevold og FMK er økonomisk sett selvstendige enheter. En bevilgning for 1985 vil opptre på samme måte.
- Folkereisning mot Krig er utgiver av avisa Ikkevold, men avisa har en selvstendig landsmøtevalgt redaksjon. Det er denne redaksjon som er ansvarlig for avisas innhold, og FMK's ledelse kan ikke pålegge avisa å trykke bestemte artikler og tilsvarende pålegge redaksjonen unnlate å trykke en artikkel. Forholdet mellom FMK og Ikkevold er som mellom Arbeiderbladet og Arbeiderpartiet. Sentralstyret i Det norske Arbeiderparti kan ikke stilles til ansvar for det Arbeiderbladets redaktør velger å trykke. Like lite fratar en Arbeiderpartiet partistøtten, eller annen økonomisk støtte fra staten, på grunn av hva Arbeiderbladet måtte offentliggjøre.»

Klagen ble forelagt Utenriksdepartementet som i brev 16. oktober 1985 uttalte:

«1. På statsbudsjettets kap. 0120, post 85.2 er det avsatt midler til Opplysningsarbeid for freden. Bevilgningen i 1985 utgjør kr 275 000.-.

2. Bevilgningen er ikke øremerket spesielle organisasjoner eller andre mottakere. Det er en generell bevilgning som disponeres av Utenriksdepartementet for det formål («Opplysningsarbeid for freden») som er angitt i St.prp. nr. 1 (1984-85). For fullstendighetens skyld kan legges til at det i kommentarene til denne post i St.prp. nr. 1 er anført:

«Fra organisasjoner som er engasjert i ulike aspekter av fredsarbeid mottas hvert år søknader om bidrag. En rekke velbegrunnede søknader har måttet nedskjæres i de forløpne år, og en viss økning er foreslått for 1985.»

I budsjettinnstilling S.nr. 3 for 1984-85 hadde Stortinget ingen kommentarer til denne posten på Utenriksdepartementets budsjett.

3. Bevilgningen er som nevnt en disposisjonsbevilgning og Utenriksdepartementet vurderer og avgjør hvilke aktiviteter som bør støttes. Søknader kommer fra år til annet i hovedsak fra de samme organisasjoner. Det er ikke trukket opp spesifikke retningslinjer for tildeling av midlene. En generell forutsetning som legges til grunn er at arbeidet/formålet skal ha et visst internasjonalt tilsnitt i og med at bevilgningen gis over Utenriksdepartementets budsjett. «Opplysningsarbeid» har ellers vært definert i vid forstand, dvs. at det har vært gitt støtte til spesielle kampanjer, reiser, arrangement av møter og seminarer, driftstilskudd til organisasjoner, o.l.

4. De fleste organisasjoner som i 1985 har søkt om støtte har fått tildelt midler. Når det gjelder søknaden fra FMK, ble organisasjonen 6. august d.å. muntlig orientert om at departementet ikke hadde tatt endelig stilling til denne. Det ble samtidig gjort klart at når den endelige avgjørelse skulle treffes, ville det bli tatt med i departementets vurdering hvorvidt byrettsdommen mot enkelte av medarbeiderne i avisen «Ikkevold» ble opprettholdt av høyere rettsinstanser.

5. Etter Utenriksdepartementets oppfatning kan det ikke sies å være utenforliggende hensyn at departementet, som en del av en total vurdering av søknaden fra FMK, finner å måtte legge vekt på mulige straffbare forhold i tilknytning til avisen «Ikkevold». I FMKs søknad av 12. april 1985 er det både i FMKs organisasjonsbeskrivelse og i den delen av brevet som har tilknytning til søknaden om støtte, lagt vekt på at FMK utgir avisen «Ikkevold». Også denne delen av FMKs virksomhet må derfor Utenriksdepartementet ta i betraktning når støtte vurderes.»

På spørsmål herfra om departementets standpunkt i realiteten innebar et avslag for 1985, uttalte departementet 29. november 1985:

«Som det fremgår av Utenriksdepartementets brev av 16. oktober d.å., vil departementet først ta stilling til søknaden fra FMK når ankesaken mot enkelte av medarbeiderne i avisen «Ikkevold» er avgjort. Såvidt vites, vil dette først kunne skje i 1986.

Selv om bevilgningen på kap. 120, post 85.2, ikke er overførbar, vil Utenriksdepartementet, dersom det fattes positiv beslutning om økonomisk støtte til FMK, ta i betraktning at FMK ikke har mottatt noe bidrag fra 1985-bevilgningen når størrelsen på eventuelle bidrag skal fastsettes. For ordens skyld skal imidlertid tilføyes at selvfølgelig har ingen organisasjon noe «krav» på bidrag under denne bevilgning.»

I brev 17. mars 1986 påklaget FMK også departementets behandling av organisasjonens søknader om støtte for 1986, som var blitt uttatt på samme grunnlag som for 1985-søknaden. Foruten to søknader om støtte fra budsjettposten «Opplysningsarbeid for fred», ble det denne gang søkt om støtte til to konkrete prosjekter i forbindelse med det internasjonale fredsåret. Til sistnevnte formål skulle Stortinget ha gitt en egen tilleggsbevilgning.

I avsluttende brev 23. april 1986 til organisasjonen, uttalte jeg:

«Det første spørsmål saken reiser, er hvorvidt FMK kan identifiseres med «Ikkevold» i forbindelse med behandlingen av søknadene om støtte. Organisasjonen anfører at en slik identifisering ikke kan være riktig, særlig ut fra det forhold at FMK og «Ikkevold» økonomisk og organisasjonsmessig er to atskilte enheter. En slik betraktning kan etter min mening ikke være avgjørende.

Utgangspunkt må tas i den kjensgjerning at det er organisasjonen FMK som eier og driver avisen «Ikkevold». I kraft av denne posisjonen må organisasjonen ha anledning til å trekke opp visse retningslinjer og rammer for avisens arbeid. Riktignok er avisredaksjonen - i likhet med hva som gjelder for de fleste presseorganer her i landet - formelt stilt

helt fritt i forhold til eieren. Men det kan ikke være til hinder for at avisens aktiviteter faktisk slår tilbake på eieren så langt dette ikke strider mot gjeldende lovverk. Det kan heller ikke være avgjørende at omsøkte midler ikke går direkte til avisen. Om forholdet mellom avisen og FMK, og organisasjonens holdning til den virksomhet som førte til straffesaken, gjengir jeg for øvrig følgende fra byrettens premisser (s. 4):

«Samtlige tiltalte har vært knyttet til organisasjonen Folkereisning Mot Krig (FMK) som har 10 lokallag og ca. 1500 medlemmer. Avisen «Ikkevold» er organisasjonens presseorgan, og samtlige tiltalte med unntak av --- var medlemmer av avisens redaksjon da avisens nr. 7 for 1983 ble trykt og sendt ut. Disse seks var enten med på å utarbeide avisens innhold eller godkjenne de forskjellige artikler. De har derfor i fellesskap tatt på seg ansvaret for innholdet.

--- Brynie har i sin forklaring til retten gitt en nærmere orientering om FMK's virksomhet og idé-grunnlag (filosofi).

Organisasjonen er liten, men aktiv. Målsettingen er å løse alle stridsspørsmål uten krig. Medlemmene er pasifister - og organisasjonen er engasjert i norsk fredsdebatt.

Voldsbruk må unngås. Liv må ikke bli tatt. Streiker og aktiv sivil motstand - ikke samarbeid - må en okkupasjonsmakt møtes med. Dessuten gir organisasjonen informasjon til militærnekttere - og i noen utstrekning driver den sosialt arbeid i den 3. verden.

Organisasjonen tar ikke parti for noen av supermaktene (USA-Sovjet Unionen).

Høsten 1982 diskuterte man i FMK spørsmålet om det i Norge kunne finnes anlegg for atomraketter - og arbeidsutvalget besluttet at han og --- skulle ta en rundreise til 6 forskjellige militærlegg for å skaffe seg opplysninger av forskjellig slag. ---»

Det neste spørsmål er om straffesaken kan trekkes inn som et saklig moment ved vurderingen av støttesøknadene.

Departementet påviser i brevet 29. november 1985 at ingen støttesøker har noe rettslig krav på tilskudd fra de aktuelle bevilgninger. Departementet mottar dessuten søknader som langt overstiger bevilgningene, slik at det må foretas prioriteringer. Inntil utgangen av 1985 var det ikke trukket opp spesifikke retningslinjer for tildelingen, men arbeidet med dette er visstnok nå i en avsluttende fase. Fra departementet har jeg i den forbindelse mottatt visse utkast og forslag, uten at disse gir nevneverdig veiledning med tanke på foreliggende tilfelle. I en slik situasjon må departementet gis stor grad av frihet ved vurderingen av hvilke hensyn som kan og bør vektlegges.

Forutsatt at byrettens dom blir stående, er det i denne saken tale om å legge vekt på alvorlige, straffbare handlinger begått av medlemmer av den støttesøkende organisasjon.

Når disse handlinger i tillegg har nær sammenheng med organisasjonens erklærte formål og virksomhet, må det etter min mening være berettiget å se hen til straffesaken ved vurderingen av organisasjonens søknader om støtte. Annerledes ville det kunne stille seg dersom det gjaldt straffbare handlinger som overhodet ikke hadde noen sammenheng med organisasjonens arbeid.

Etter dette må jeg konkludere med at departementets standpunkt ikke gir grunnlag for kritikk herfra. Klagen har følgelig ikke ført frem.»

42.

Krav om erstatning for ikke-økonomiske tap (oppreisning) etter brudd på taushetsplikt (Sak 694/86)

Krav om erstatning for ikke-økonomisk tap etter skadeserstatningsloven av 13. juni 1969 nr. 26 § 3-5 ble fremsatt overfor fylkeskommunalt sykehus etter at en ansatt ved sykehuset hadde utlevert konfidensielle dokumenter. - Uttalt at denne bestemmelse bare retter seg mot den personlige ansvarlige, og ikke omfatter arbeidsgiveren (her sykehuset). Selv om det ikke var rettslig grunnlag for noe oppreisningskrav, ble fylkeskommunen bedt om å overveie å tilkjenne billighetserstatning.

Fylkesutvalget vedtok deretter å tilkjenne billighetserstatning med kr. 10 000,-.

Saken ble tatt opp av en skilt kvinne (A), og bakgrunnen var i korthet følgende:

A's datter hadde vært til observasjon ved et sykehus. I forbindelse med at A's tidligere ektefelle skulle ha omsorgen for datteren et år, fikk han utlevert en del dokumenter fra sykehuset. I tillegg til de dokumenter som angikk barnet og som faren hadde rett til å få, fikk han ved en feil også utlevert dokumenter med taushetsbelagte opplysninger om A.

A reagerte sterkt på dette. Hun fryktet at opplysningene ville kunne bli misbrukt av den tidligere ektefelle. Også ellers følte hun det svært ubehagelig at opplysninger som i aller høyeste grad var basert på et gjensidig tillitsforhold mellom henne og medisinsk sakkyndige ved sykehuset, nå var kommet i utedkommendes besittelse.

A's advokat fremsatte i april 1986 krav om oppreisning fra sykehuset for brudd på taushetsplikt. Henvendelsen til sykehuset ble besvart av fylkesrådmannen, som uttalte:

«Jeg forstår Deres brev slik at Deres klient ikke er blitt påført noe økonomisk tap som følge av det brudd på taushetsplikten som synes å foreligge. I så fall er der etter min vurdering ikke grunnlag for erstatningskrav

mot fylkeskommunen (Sentralsjukehuset). Der er for øvrig heller ikke av Dem gitt noen nærmere begrunnelse for kravet.

Konklusjonen er at der er gjort en feil som har medført ubehageligheter for Deres klient. Dette er beklagelig, men der synes ikke å være mer en kan foreta seg i saken.»

A's advokat henvendte seg deretter til ombudsmannen og ba om ombudsmannens vurdering og kommentar til kravet om oppreisning. Det ble i klagen presisert at kravet var basert på regelen i skadeserstatningsloven av 1969 § 3-5 første ledd.

Advokatens beskrivelse av det som skjedde ved rapportutleveringen, var ikke bestridt verken fra sykehusets eller fylkeskommunens side. Fylkesrådmannen erkjente tvert imot at det var begått en feil som hadde medført ubehageligheter for A, og beklaget forholdet. Jeg var uten videre enig i at den ekspedisjonsfeil som var begått, var alvorlig, og at det tvilløst var på sin plass med en unnskyldning.

Det sentrale spørsmål var imidlertid hvorvidt forholdet ga A noe rettskrav på erstatning fra sykehuset/fylkeskommunen. Her tok jeg utgangspunkt i skadeserstatningslovens § 3-5 første ledd, som var den hjemmelsbestemmelse A's advokat hadde påberopt. Denne bestemmelsen lyder slik:

«Den som forsettlig eller grovt aktløst har
a) voldt skade på person eller
b) tilføyd krenking eller utvist mislig atferd som nevnt i § 3-3,
kan - uansett om det ytes menerstatning etter § 3-2 - pålegges å betale den fornærmede en slik engangssum som retten finner rimelig til erstatning (oppreisning) for den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke økonomisk art.»

I avsluttende brev uttalte jeg:

«Den erstatningsansvarlige for de krenkelser som går inn under § 3-5, er den som har voldt skaden, tilføyd krenkingen eller utvist den mislige atferd. Etter ordlyden retter dette seg mot den personlige ansvarlige. Noe grunnlag for å utvide ansvaret til å omfatte arbeidsgiveren, er det etter min mening ikke. Dette er i tråd med regelsituasjonen før disse bestemmelser ble inntatt i skadeserstatningsloven ved lovtilføyelse 25. mai 1973 nr. 26. Bestemmelsene ble da overført fra straffelovens ikrafttredelseslov §§ 19 og 21. Det var tidligere en sikker lære at oppreisningskrav bare kunne rettes mot den personlige ansvarlige - noe som følger av de krav til skyld som oppstilles. For så vidt viser jeg til J. Øvergaard: Norsk erstatningsrett s. 355. Etter det jeg kan se, skjedde det ingen endring i dette da de tidligere regler ble overført til skades-

erstatningsloven. Arbeidsgiverens ansvar etter kap. 2 omfatter ikke oppreisningsansvaret etter § 3-5. I sin bok Skade og ansvar (tredje utgave) antyder imidlertid Nils Nygaard at den juridiske person direkte skal kunne bli holdt ansvarlig for oppreisning. Men dette vil i så fall være spørsmål om direkte erstatningsansvar for den juridiske person, og ikke om den juridiske persons ansvar som arbeidsgiver. I det foreliggende tilfelle må det være på det rene at bruddet på taushetsplikt ikke kan tilbakeføres til de ledende organer på sykehuset direkte.

Etter det som ellers er opplyst, kan jeg for øvrig ikke se at forholdet kommer inn under de straffebestemmelser som er grunnlaget for oppreisning etter skadeserstatningslovens § 3-5, jfr. § 3-3.»

Selv om min konklusjon således var at A ikke kunne holde sykehuset/fylkeskommunen ansvarlig etter reglene i skadeserstatningslovens § 3-5, fant jeg at fylkeskommunen burde overveie å tilstå A en billighetserstatning. Jeg skrev til fylkeskommunen om dette, og ba samtidig sykehuset se nærmere på årsakene til feilen og eventuelt innskjerpe rutinene for å unngå tilsvarende uhell i andre saker.

Fylkesutvalget vedtok 12. desember 1986 å tilstå A kr. 10 000,- i billighetserstatning «for den ulempe hun ble påført ved at taushetsbelagte opplysninger om henne ble utlevert til andre enn dem som har tilgang til slike».

43.

Innløsning av årlige erstatninger i strid med vassdragsreguleringsloven (Sak 1032/85)

Etter vassdragsreguleringsskjønn i 1920 og 1942 var A berettiget til årlige erstatninger med henholdsvis kr. 5 og kr. 134,15 fra et kommunalt el-verk. I forbindelse med et nytt skjønn i 1978, reiste el-verket spørsmål om forlik og innløsning av løpende erstatninger. Det ble ført forhandlinger med et grunneierlag, som igjen innhentet samtykke til innløsning også fra parter som ikke var berørt av det siste skjønnet, herunder A. På dette grunnlag fikk A i 1984 utbetalt en engangssum kr. 10.483,10. A hevdet senere at beregningen var i strid med vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 § 16 nr. 5 annet ledd, men el-verket viste til det avgitte samtykke og fastholdt utbetalingen. - Etter klage til ombudsmannen ble saken tatt opp til ny vurdering i el-verkets styre. Oppgjør ble deretter gitt i samsvar med vassdragsregule-

ringsloven og resulterte i en tilleggsutbetaling på kr. 550 000,- til 120 erstatningsberettigede, hvorav kr. 15 463,90 gikk til A.

Bakgrunnen for samtykket fra A i 1983 var følgende brev fra grunneierlaget:

«--- el-verk har tatt opp med --- Grunneierlag innløsning av de gamle erstatningene fastsatt ved skjønn av 1920 og 1942. El-verket tilbyr seg å innløse erstatningene med 25-dobbel beløp. I tillegg stilles 300 000,- til disposisjon for fordeling etter erstatningenes størrelse. Dette gir samlet en engangsutbetaling på vel 35 ganger årlige beløp. Dette beløpet vil ved innsetning på bank gi større avkastning enn den årlige erstatningen.

El-verket er interessert i dette fordi det er forbundet store kostnader med å holde et apparat igang for så små utbetalinger det her gjelder.

Det er nå kommet en ny lov som gir adgang til innløsning. Normen i loven gir imidlertid el-verket adgang til å løse inn erstatning med mindre beløp. Tilbudet fra el-verket er derfor svært gunstig for grunneierne.

Vi ber om at vedlagt skjema undertegnes og returneres til grunneierlaget som tegn på at avtalen godkjennes.

Spørsmål vedrørende tilbudet kan rettes til Grunneierlagets formann ---»

Etter å ha mottatt vel kr. 10 400,- fra el-verket, skrev klageren tilbake i januar 1985 og gjorde gjeldende at han ikke kunne godta de beregninger som var gjort. I følge hans egen utregning basert på lovendringen av 3. juni 1983, ville lovlig utløsning beløpe seg til vel kr. 17 000,-. Han avsluttet brevet slik:

«Vi underskrev avtalen uten noen nærmere undersøkelse, men vi hadde full tillit til at gjeldende bestemmelser ble fulgt. Når dette ikke er gjort må vi selvsagt ha full rett til å komme med krav om ny beregning som oppfyller de krav loven stiller.»

El-verket svarte 18. mars 1985:

«--- Mønsteret for innløsning ble fastlagt flere år før en fikk endringen av Vassdrags- og Vassdragsreguleringsloven i juni 1983.

Fra el-verkets side var det ønskelig å få flest mulig med på innløsningsspørsmålet. Grunneierlaget påtok seg denne oppgaven. Vi har fra grunneierlaget mottatt en bunke erklæringer fra ca. 120 medlemmer og parter i skjønnet som godtok avtalen, herunder innløsning av gamle årlige erstatninger. Likeledes mottok vi en bunke med et tilsvarende antall grunneiere som ikke var parter ved skjønnet, men som hadde gamle årlige erstatninger fra skjønn i 1920 eller 1942. Dere tilhører den siste gruppen og har undertegnet en erklæring til grunneierlaget 15.09.1983. Det vises i erklæringen til brev av 04.08.1983 fra grunneierlaget. Vi kjenner ikke innholdet i brevet, men går ut fra at grunneierlaget der nøye har redegjort for hvordan innløsning av de gamle årlige erstatninger skulle foregå. Fra el-verkets side er så ubetaling skjedd et-

ter den avtale som forelå mellom --- grunneierlag og el-verket.»

På grunnlag av A's klage hit bemerket jeg i brev 6. november 1985 til el-verket:

«Vassdragsreguleringsloven ga før 3. juni 1983 ikke anledning til å innløse årlige erstatninger. Ved lov av nevnte dato (nr. 51) ble gitt slik bestemmelse i § 16 nr. 5 annet ledd:

«Når den erstatningsberettigede krever det og eksproprianten samtykker, kan tidligere fastsatte årlige erstatninger omgjøres til engangserstatning og innløses med en sum en gang for alle. Innløsningssummen skal beregnes etter forskrifter fastsatt av Kongen.»

Loven trådte i kraft 17. februar 1984. Forskrift om justering av årlige erstatninger m.v. ble gitt ved kgl. res. samme dag. Pkt. 11. nr. 2 gjelder «minstebeløp ved fastsettelse av årlige erstatninger og om innløsning av tidligere fastsatte årlige erstatninger med engangsbeløp ---». I § 10 tredje ledd gis anvisning på hvordan innløsningsbeløpet «fastsettes.»

Før ikrafttreddelsen 17. februar 1984 synes det ikke å ha vært adgang til å innløse årlige erstatninger. Etter dette tidspunkt ble fastsatt ufravikelige regler i form av forskrift, jfr. ordet «skal» i loven. Klageren mener for sin del at disse vil gi en vesentlig høyere erstatning enn det som følger av avtalen mellom el-verket og grunneierlaget.

Det fremgår ikke nærmere av klagerens dokumenter hvordan el-verket har vurdert forholdet mellom avtalen og loven/forskriften. Men styret skal ha godkjent avtalen etter lovens ikrafttreddelse.

Ombudsmannens kontroll med forvaltningen er etterfølgende. Det innebærer at administrative klagemuligheter må være nytteløse før en klage kan behandles her. Dersom de nevnte spørsmål tas opp til ny vurdering i el-verket, vil behandlingen her bli stilt i bero.
---»

El-verket opplyste deretter at saken ville bli lagt frem for styret i første møte i 1986. Dette skjedde 5. februar 1986 på bakgrunn av en innstilling der det ble klarlagt at de grunneiere som ikke var medlemmer av grunneierlaget og heller ikke hadde vært parter i skjønnet fra 1978, hadde fått utbetalt kr. 550 000,- for lite i forhold til hva de hadde krav på etter loven med forskriften. Styret vedtok å utbetale differansen til de aktuelle grunneiere. Klagerens krav på vel kr. 17 000,- med tillegg av renter ble således imøtekommet.

Saken kunne dermed avsluttes som ordnet.

44.

Erstatning for uhjemlet pålegg om retting av
elektriske installasjoner
(Sak 958/86)

En ny og strengere installasjonsregel kunne ikke anvendes på et eldre anlegg, og el-tilsynets pålegg om retting var således uhjemlet. Uttalt at el-tilsynet som utgangspunkt måtte være erstatningsansvarlig for det økonomiske tap parten var påført ved å etterleve pålegget. Tapsberegningen voldte imidlertid problemer da klageren, tross alt hadde fått et anlegg som var forskriftsmessig etter dagens krav. - El-tilsynet aksepterte ombudsmannens forslag til minnelig ordning i saken.

Tilsynet ved det kommunale elektrisitetsverk foretok i februar 1985 besiktigelse av de elektriske installasjoner i A's bolig. I den forbindelse ble det konstatert en del mangler som A ble pålagt å rette innen én måned i henhold til besiktigelsesrapport datert 18. februar 1985. Som hjemmel for pålegget, ble vist til lov av 24. mai 1929 om tilsyn med elektriske anlegg med tilhørende forskrifter. A protesterte mot pålegget for så vidt gjaldt installasjonene i kjøkkenet (utskiftning av en kabel med ledende kappe samt etablering av jordforbindelse for stikkontakt og benkarmatur) først i brev av 22. februar og dernest i brev 27. mars 1985. I det siste brevet opplyste han å ha etterkommet pålegget, selv om han mente det var uhjemlet. Han krevde derfor refusjon for de utgifter han hadde hatt i forbindelse med rettingsarbeidene i kjøkkenet, nemlig kr. 2 000,-.

El-tilsynets skriftlige reaksjon på henvendelsene kom først ved brev 10. april 1985, der man avviste innsigelsene mot det rettslige grunnlag for rettingsvedtaket. Man fant heller ikke grunn til å etterkomme refusjonskravet.

A brakte deretter saken inn for Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen (som klageinstans). NVE tok 26. september 1985 klagen til følge, og bemerket i den forbindelse:

«Da det elektriske anlegg det her gjelder ble utført i 1955 vil Forskrifter for elektriske anlegg av 29.12.1939 måtte legges til grunn for eventuelle påbud.

I § 202 i nevnte forskrifter heter det bl.a.:

«Hvor gulvdekket er isolerende kreves ikke jording med mindre samtidig berøring med jordede deler er sannsynlig, f.eks. ved komfyrer, kokeplater o.l. når de har sin faste plass i nærheten av vannspring og vask og likeledes ved apparater i tannlægekontorer, operasjonssaler, frisersalonger o.l.»

På mottatt skisse fremgår at minste avstand mellom stikkontakt/omhandlede kabel og nærmeste jordete del, en stålbenk, er 186 cm.

Med slik avstand kan vi ikke se at samtidig berøring mellom utsatt anleggsdel og jordet del er direkte sannsynlig.

Med bakgrunn i dagjeldende forskrifter og den minsteavstand til jordet del som her er angitt kan NVE ikke se at det er hjemmel for et påbud om å skifte ut kabelen det her gjelder.»

NVE tok ikke stilling til refusjonskravet, men pekte på at kravet om jording (f.eks. i kjøkkenrom) var skjerpet ved de nåjeldende forskrifter, og at rettingsarbeidene iallfall hadde brakt anlegget i mer betryggende stand.

Med utgangspunkt i NVE's avgjørelse, tok A på ny opp refusjonsspørsmålet. El-tilsynet avviste imidlertid kravet, sist ved brev 28. juli 1986, der det blant annet het:

«Saken har vært behandlet på nytt i NVE og deres konklusjon er at Det stedlige tilsyns avgjørelse er i tråd med nåjeldende forskrifter, og anbefaler at den omtalte kabelen med ujordet ledende kappe utskiftes. NVE mener imidlertid at det ikke er hjemmel for å gi påbud om dette, fordi forskriftene hadde noen annen ordlyd på det tidspunkt anlegget ble installert.

Dette betyr at besiktigelsesrapportens pkt. 2 etter klagebehandlingen ikke opprettholdes som påbud, men som anbefaling.

Det betyr videre at en utsettelse av rettingsarbeidet på dette punkt, ville ha medført at De hadde stått fritt til å følge anbefalingen.

Da De imidlertid valgte å ikke avvende klagebehandlingen, vil vi ikke kunne hefte for Deres utlegg i den forbindelse.

Det som kan sies til Deres fordel er at anlegget på Deres kjøkken nå er berøringssikkert, utført slik NVE anbefaler og i tråd med nåjeldende forskrifter.»

A klaget til ombudsmannen 8. september 1986. I brev til el-tilsynet 23. oktober s.å. skrev jeg blant annet:

«Tilsynet har etter det jeg kan se ikke bestridt NVE's konklusjon om at pålegget av 18. februar 1985 var uhjemlet for så vidt gjaldt den nevnte installasjon i kjøkkenet. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette.

Begrunnelsen for likevel å avslå A's krav om kompensasjon/erstatning er etter min oppfatning ikke holdbar.

I vedtaket av 18. februar 1985 ble det satt en frist på én måned for utføringen av rettingsarbeidene. Klager protesterte mot pålegget allerede 22. februar samme år. Han fikk imidlertid ingen skriftlig reaksjon på henvendelsen før 10. april 1985 - det vil si ca. tre uker etter utløpet av rettingsfristen. På denne bakgrunn kan det ikke være noe avgjørende poeng at A rent faktisk etterkom pålegget før klagen ble avgjort. Dette var han i utgangspunktet pliktig til. Hovedregelen etter norsk

rett er som kjent at en klage til overordnet forvaltningsorgan ikke har oppsettende virkning med mindre vedkommende forvaltningsorgan selv bestemmer dette, jfr. forvaltningslovens § 42. A hadde ikke søkt særskilt om utsettelse, men var vel heller ikke særskilt informert om denne mulighet slik Tilsynet pliktet å gjøre etter reglene om underretning i forvaltningslovens § 27 tredje ledd.

Utgangspunktet må etter mitt syn være at el-tilsynet her er erstatningsansvarlig for det økonomiske tap parten måtte være påført ved det uhjemlede pålegg. Hvilket tap man her skal regne med, kan imidlertid være uklart, siden resultatet tross alt er at A har fått et anlegg som er forskriftsmessig etter dagens krav. For å unngå noen ytterligere drøftelse om dette - det dreier seg også om beskjedne beløp - vil jeg foreslå at energiverket gir A en kompensasjon som skjønnsmessig settes til kr. 1 500,-.

Har el-tilsynet noe å bemerke til en slik løsning?»

Ved brev 27. november 1986 svarte el-tilsynet slik:

«Vi viser til Deres brev av 23/10 d.å. hvor De konkluderer med å foreslå at el-tilsynet gir A en kompensasjon som skjønnsmessig settes til kr. 1 500,-.

Det stedlige tilsyn arbeider ut fra gjeldende forskrifter, og ved kontroll av gamle anlegg vil det være nokså håpløst å datere anleggene for å finne ut om man kan nøye seg med å bruke forskriftene fra 1939. De var svake mht. jording og berøringsfare, hvilket er særdeles viktig i et kjøkken med moderne hjelpemidler som f.eks. hos A.

Det er videre etter vår mening uholdbart at han i klageperioden utførte rettingsarbeidet slik at installasjonen ble etter gjeldende forskrifter, for deretter å forlange refusjon og så få medhold i dette. Forholdet vanskeliggjør Det stedlige tilsyns bestrebelser på å få gode og sikre elektriske anlegg.

Vi er således uenige i Deres konklusjon, ikke ut fra direkte formal-juridiske betraktninger, men mer ut fra mulighetene for i fremtiden å kunne utøve godt faglig skjønn til beste for abonnentenes sikkerhet når vi ser hvilke konsekvenser det kan få.

For å få saken ut av verden velger vi imidlertid å sende A en refusjon på kr. 1 500,-. Vi har brukt mer enn nok tid på dette, og det er heldigvis langt mellom så vanskelige tilfeller.»

Jeg avsluttet deretter saken som ordnet.

45.

Ettergivelse/nedsettelse av skatt - retningslinjer for begrunnelse
(Sak 25E/84)

Med bakgrunn i flere klagesaker kunne ombudsmannen konstatere at det i kommunene ikke ble fulgt noen ensartet praksis med hensyn til begrunnelse av innstillinger og vedtak i saker om ettergivelse/nedsettelse av skatt etter § 41 i skattebetalingsloven av 21. november 1952. På generelt grunnlag ble forholdet tatt opp med Finansdepartementet for å få klarere regler. - Henvendelsen resulterte i rundskriv R-8/86 av 20. juni 1986 fra departementet.

Skattebetalingslovens § 41 nr. 1 lyder:

«Når noen i medhold av ligningslovens § 9-12 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 følger av lovens § 42 at avgjørelsen i saker under en bestemt beløpsgrense (f.t. kr. 50 000,-) som hovedregel skal treffes av formannskapet etter forutgående innstilling fra et eget skatteutvalg. Finansdepartementet avgjør saker om høyere beløp. - I henhold til lovens § 58 gjelder ikke forvaltningsloven for behandlingen av slike saker.

Flere klagesaker for ombudsmannen vedrørende enkeltavgjørelser avdekket svært forskjellig begrunnelsespraksis i kommunene. På grunn av de åpenbare rettssikkerhets-hensyn som her gjør seg gjeldende - særlig i avslagstilfellene - tok jeg i brev 14. juni 1984 opp forholdet med Finansdepartementet. Jeg ba departementet vurdere behovet for å gi regler om begrunnelsesplikt, som i det minste kunne sikre en mer enhetlig praksis i kommunene.

Departementet svarte 23. juli 1984:

«Departementet er enig i at vedtak om ettergivelse/nedsettelse av skatt av billighetsgrunner bør være begrunnet og at en på dette felt bør søke å oppnå enhetlig praksis i hele landet.

En forsvarlig saksbehandling forutsetter at alle relevante fakta bringes frem for skatteutvalget og det organ som treffer avgjørelsen. Det er viktig at det kontor som utfører sekretariatfunksjonen for skatteutvalget (ligningskontoret eller kommunekassererkontoret) fremstiller disse fakta på en kortfattet, men dekkende måte. Det gjelder skattyterens egne opplysninger i søknaden (påberopte billighetsgrunner), opplysninger fra ligningen om formues- og inntektsforhold og om den aktuelle betalingsevne m.v.

Departementet overveier å sende ut ret-

ningslinjer om hvilke opplysninger som obligatorisk skal foreligge ved søknadsbehandlingen.

Når det gjelder krav til begrunnelse, vil det i enkle oversiktlige saker ofte kunne være tilstrekkelig å anføre at de påberopte, påviselige billighetsgrunner sammenholdt med de øvrige adekvate fakta (ikke) anses å oppfylle de krav som er stillet i skattebetalingslovens § 41 nr. 1. I mer kompliserte saker kan det være behov for kommentarer vedrørende enkelte av de påberopte billighetsgrunner. Det er således vanskelig å sette opp spesifiserte krav til begrunnelse når det gjelder forslag og avgjørelser om billighetsnedsettelse av skatt.

Departementet vil imidlertid arbeide videre med dette med sikte på å trekke opp retningslinjer for de lokale organer.»

Etter flere påminnelser herfra sendte departementet 20. juni 1986 ut rundskriv R-8/86, der det er gitt nærmere retningslinjer om saksbehandling i saker om ettergivelse/nedsettelse av skatt. Om begrunnelse av innstillinger og vedtak heter det i pkt. 10:

«På bakgrunn av flere klagesaker for Sivilombudsmannen har denne overfor departementet pekt på ønskeligheten av å få innført ensartet praksis m.h.t. begrunnelse av innstillinger og vedtak i saker om nedsettelse av skatt.

Selv om forvaltningsloven ikke gjelder for disse sakene, må det stilles tilsvarende krav til forsvarlig saksbehandling. Det er av vesentlig betydning at alle faktiske forhold som bør tillegges vekt ved avgjørelsen, klarlegges og fremgår av sakens dokumenter, jfr. avsnitt 6 foran.

Tilrådinger fra ligningskontoret og kommunekassererkontoret, jfr. avsnitt 7, må være begrunnet.

Hvis skatteutvalget ikke slutter seg til tilråding og begrunnelse fra ligningskontoret eller kommunekassererkontoret, må utvalget gi en selvstendig begrunnelse for sitt standpunkt, eventuelt særskilt for flertall og mindretall i utvalget. Tilsvarende krav kan ikke stilles til formannskapet, sammenlign forvaltningslovens § 26.

Det er vanskelig å sette opp spesifiserte krav til begrunnelse når det gjelder forslag og avgjørelser om billighetsnedsettelse av skatt. I enkle, oversiktlige saker vil det ofte kunne være tilstrekkelig å anføre at de påberopte, påviselige billighetsgrunner sammenholdt med de øvrige adekvate fakta kan (eller ikke kan) anses for å oppfylle de krav som er stillet i skattebetalingslovens § 41 nr. 1. I mer kompliserte saker kan det være behov for kommentarer vedrørende enkelte av de påberopte billighetsgrunner.

I den melding om avgjørelsen som sendes den skattepliktige, har det ikke vært vanlig å gi noen begrunnelse. Departementet vil imidlertid anbefale at det i melding om avslag brukes følgende standardformulering: «Etter vurdering av de foreliggende opplysninger har formannskapet (skatteutvalget - hvis dette har truffet avgjørelsen) ikke funnet at det foreligger tilstrekkelige billighetsgrunner til at vilkårene i skattebetalingslovens § 41 nr. 1 kan anses oppfylt.»

På forespørsel må den skattepliktige få opplyst hvilke faktiske forhold avgjørelsen er bygget på, jfr. avsnitt 9 foran. Samtidig kan det eventuelt gis en mer utførlig begrunnelse for avgjørelsen.»

I avsluttende brev til Finansdepartementet, kommenterte jeg dette slik:

«Saken gir etter dette ikke tilstrekkelig grunn til noe videre initiativ herfra nå. Jeg vil imidlertid komme tilbake til de aktuelle forhold dersom rundskrevet ikke fører til ønsket omlegging av praksis. I første rekke sikter jeg til faren for at kommunene og departementet bare vil nytte en helt opplysende standardbegrunnelse for avslag. Det vil kunne vise seg påkrevet å ta med i underretningen til skattyteren en passus om at han på forespørsel kan få opplyst hvilke faktiske forhold avgjørelsen er bygget på.»

46.

Sakskostnader i skattesak
(Sak 542/85)

En skattyter klaget forgoeves til ligningsnemnda. Etter videre klage fikk han medhold i overligningsnemnda. Krav om dekning av sakskostnader ble imidlertid avslått da utgiftene som var påløpt forut for klagen til overligningsnemnda ikke erstattes i henhold til ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 9-11 og fordi utgiftene til den senere del av klagebehandlingen (ca. kr. 1.000,-) ikke kunne anses som «vesentlige sakskostnader» etter gjeldende retningslinjer. - Uttalt at ligningsmyndighetenes rettsanvendelse var uangrikelig i det foreliggende tilfelle, men samtidig understreket at spørsmålet om hva som regnes som «vesentlige sakskostnader» må bero på en konkret rimelighetsvurdering og ikke reguleres av helt faste normer.

En advokat klaget til ombudsmannen over avslag på krav om dekning av saksomkostninger i en skattesak han hadde ført for en klient. Klage var først blitt avslått av ligningsnemnda, men deretter tatt til følge av overligningsnemnda. Saksomkostningskravet ble imidlertid avslått under henvisning til ligningslovens § 9-11 nr. 1 som lyder:

«Når overligningsnemnda, fylkesskatte-nemnda eller Riksskattenemnda endrer en ligningsavgjørelse til gunst for skattyteren, skal den tilkjenne skattyteren hel eller delvis dekning av statskassen for vesentlige sakskostnader når kostnadene var pådratt med god grunn og det ville være urimelig om skattyteren måtte dekke dem selv.»

Overligningsnemnda fastsatte andelen av saksomkostningene, som hadde medgått til overligningsnemndas klagebehandling, til kr. 1 000,- og konkluderte med at dette ikke var en «vesentlig saksomkostning». I den forbindelse ble vist til at Finansdepartementet hadde angitt en grense på kr. 1.500,- i «forskrift» av 26. januar 1984. Klage til fylkesskattenemnda førte ikke frem. Fylkesskattenemnda uttalte at ligningslovens § 9-11 er uttømmende og at den alminnelige saksomkostningsbestemmelse i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 ikke kom til anvendelse. For øvrig sa nemnda seg enig i overligningsnemndas vurdering om at andelen av omkostningene som kunne henføres til overligningsnemndas klagebehandling, ikke utgjorde «vesentlige saksomkostnader». I likhet med overligningsnemnda viste fylkesskattenemnda til Finansdepartementets veiledende norm om at saksomkostningene måtte overskride kr. 1.500,- for at de kunne ansees som vesentlige. Advokaten hadde for øvrig anslått beløpet til kr. 1.200,-.

I klagen til ombudsmannen anførte advokaten:

«Konsekvensen av den forståelse Fylkesskattenemnda har lagt til grunn for ligningslovens § 9 - 11 er at man til klienter selvfølgelig vil si at bare skriv klage til ligningsnemnda og intet mer og kom tilbake når avgjørelsen er fastholdt der så skal jeg ta meg av klagen for overligningsnemnda. Skal man forstå ligningslovens § 9 - 11 slik som Fylkesskattenemnda her har gjort, vil man kunne føre til en helt illusorisk behandling i ligningsnemnda i førsteinstans.»

Jeg forela klagen for fylkesskattekontoret, som svarte:

«I motivene (Ot.prp.nr. 29) til L § 9-11 er det uttalt behov for en mer begrenset rett til dekning av saksomkostnader enn det som følger av forvaltningslovens regler.

Som begrunnelse er det pekt på en rekke forhold som gjør at ligningsforvaltningen står i en særstilling i forhold til annen forvaltning, jfr. Ot.prp. nr. 29 § 119 flg.

At ligningsnemndas endring av en ligningsavgjørelse til gunst for skattyter ikke kan gi dekning av saksomkostnader synes ikke bestridt av advokaten.

Dersom man må gå til overligningsnemnda for å få medhold anføres derimot at saksomkostnader for ligningsnemnda skal dekkes så fremt de øvrige vilkår i L § 9 - 11 er oppfylt.

Fylkesskattekontoret antar at saksomkostnader som gjelder bistand i endrings sak for ligningsnemnda ikke kan dekkes med hjemmel i L § 9 - 11 - uten hensyn til ligningsnemndas resultat.

Dette standpunkt innebærer at en skattyter bare vil få dekket sine merkostnader dvs. saksomkostnader pådratt for overligningsnemnda - i forhold til skattytere som vinner

endelig frem for ligningsnemnda uten krav på dekning av saksomkostnader.

Den lovforståelse som advokaten gir uttrykk for ville skape urimelig ulikhet/forskjellsbehandling mellom skattytere i adgangen til dekning av saksomkostnader innenfor samme ligningsinstans og gi dårlig sammenheng i rettsreglene.

I og med at det er gitt en særregel om dekning av saksomkostnader i L § 9 - 11 fordi forvaltningslovens regler ikke er ansett å passe, antas at det ikke er plass for noen analogisk anvendelse av forvaltningsloven utenfor det dekningsområdet som L § 9 - 11 angir.»

Siden advokaten også hadde krevd dekning av utgifter i forbindelse med klage over selve omkostningsavgjørelsen, bemerket jeg i brev 11. november 1985 til advokaten:

«I likhet med fylkesskattesjefen finner jeg det klart at ligningslovens § 9-11 nr. 1 ikke omfatter omkostninger i «saksomkostnings-saken», jfr. at det tales om kostnader ved endring av «en ligningsavgjørelse». Etter lovens § 1-2 gjelder forvaltningsloven - med unntak av kap. VII om forskrifter - ikke for saker som omfattes av ligningsloven. Jeg antar følgelig at lovens § 9-11 uttømmende regulerer saksomkostningsspørsmålet.»

Samtidig forela jeg følgende spørsmål for Finansdepartementet:

«Fylkesskattekontorets standpunkt fremgår av brevet hit. Resultatet begrunnes bl.a. med at det ved dekning av saksomkostninger i et slikt tilfelle, ville oppstå ulikhet i forhold til skattytere som får ligningen endret i ligningsnemnda.

Forarbeidene til ligningsloven sier ikke direkte noe om spørsmålet. Riktignok heter det i Ot.prp. nr. 29 (1978-79) s. 120 at man vil begrense dekning av saksomkostninger «til de saker som kommer opp for overligningsnemnda eller høyere nemnd». Hvilke omkostninger som i så fall skal dekkes, sies det imidlertid ikke noe nærmere om.

Skattedirektoratets uttalelse 12. april 1985, omtalt i fylkesskattekontorets brev, støtter derimot den forståelse som gjøres gjeldende. Det bes opplyst om også departementet har tatt standpunkt til spørsmålet og om det i så fall har vært vurdert å presisere dette i lovteksten.

Departementet har 26. januar 1984 gitt «Veiledende retningslinjer om adgangen til å få dekket saksomkostnader» etter ligningslovens § 9-11. I pkt. 2 heter det:

«Skattyteren må ha hatt vesentlige saksomkostnader. Hva som kan regnes som vesentlige saksomkostnader, må vurderes ut fra skattyterens økonomiske forhold. Det antas at saksomkostnadene må overstige kr. 1 500,- for at de skal kunne regnes som vesentlige.»

Selv om retningslinjene er karakterisert som «veiledende» - og det vises til skattyterens økonomiske forhold - synes tredje punktum å innby til en nokså mekanisk

skjønnsutøvelse, basert på den angitte beløpsgrense. En slik praksis synes umiddelbart lite overensstemmende med den konkrete rimelighetsvurdering som er forutsatt i lovens § 9-11 nr. 1.

Hvilken rettslige karakter har for øvrig disse retningslinjene? Punkt 2 kan tyde på at det dreier seg om en forskrift, jfr. § 2 bokstav c) i forvaltningsloven av 10. februar 1967.

I sitt svar 28. november 1985 refererte departementet en tidligere uttalelse avgitt til et advokatfirma, der det var lagt til grunn at saksomkostninger en skattyter har hatt på et tidligere stadium i ligningssaken ikke kan dekkes. Departementet viste i den forbindelse også til innstilling III fra ligningsutvalget av 1961, som lå til grunn for Ot. prp. nr. 29 (1978-79). I innstillingen heter det:

«Hensett til at utvalget videre har foreslått å beholde avgjørelser av ligningsnemndene utenfor bestemmelsene, må dette ha som konsekvens at det bare er merkostnader som påløper ved videre klage til fylkesklagenemnda som kan tilkjennes. Resultatet kan synes mindre rimelig, men en annen ordning ville virke urettferdig når en ser hen til de klagere som får medhold i ligningsnemnda og som ikke skal kunne tilkjennes saksomkostnader i det hele tatt.»

For så vidt gjaldt retningslinjene for praktiseringen av ligningslovens § 9-11, opplyste departementet at disse ikke var forskrifter i forvaltningslovens forstand, og derfor ikke kunngjort i Norsk Lovtidend. Videre uttalte departementet:

«Retningslinjene retter seg først og fremst mot de lokale ligningsorganer, og har til formål å informere om hvilke argumenter som bør tillegges vekt ved skjønnsutøvelsen. I tillegg skal de bidra til å skape en ensartet praksis kommunene imellom.

Det fremgår allerede av overskriften til retningslinjene vedrørende § 9-11 at disse kun er av veiledende karakter. Punkt 2 i disse retningslinjene hindrer således ikke at omkostninger kan bli ansett for å være vesentlige selv om de utgjør et lavere beløp enn kr. 1 500. ---»

I brev 14. januar 1986 fastholdt advokaten klagen.

I avsluttende brev 18. juni 1986 til advokaten uttalte jeg:

«Som nevnt i mitt brev 11. november 1985 til Dem, antar jeg at ligningslovens § 9-11 uttømmende regulerer ligningsforvaltningens saksomkostningsansvar. Det er således ikke aktuelt å supplere med den alminnelige saksomkostningsbestemmelse i forvaltningslovens § 36.

Slik ligningslovens § 9-11 nr. 1 er utformet,

er det videre på det rene at saksomkostninger bare kan dekkes når det foreligger endringsvedtak til gunst for skattyter i overligningsnemnda (fylkesskatte-/Riksskattememnda). Saksomkostninger pådratt i forbindelse med den ordinære ligningsbehandling eller i ligningsnemnda etter klage, kan således ikke kreves dekket selv om skattyteren får endret ligningen til gunst for seg. Jeg kan heller ikke se at det er grunnlag for å kreve slike tidligere pådratte saksomkostninger dekket i forbindelse med en senere sak for overligningsnemnda. Dette fremgår ikke uttrykkelig av lovteksten, men på bakgrunn av de relativt klare indikasjoner som foreligger i lovforarbeidene, er det etter min oppfatning vanskelig å forstå lovstedet annerledes. Foruten uttalelsen i innstilling III fra skatteutvalget av 1961 som er referert ovenfor, vises til følgende uttalelser i Ot. prp. nr. 29 (1978-79) på s.120:

«Det vil være ganske uoverkommelig å dekke saksomkostnader i et slikt omfang at byrdene ved ligningsprosessen blir noenlunde likelig fordelt mellom skattyterne. Departementet finner det derfor meget vanskelig å trekke en rimelig grense rundt en adgang til å dekke saksomkostnader i ligningsforvaltningen.

Departementet er derfor blitt stående ved å foreslå en begrenset rett til å kreve dekning for saksomkostnader i § 9-11.

Mens forvaltningsloven forutsetter klage i én instans, med omgjøringsadgang for underinstansen og eventuell klagebehandling i en klageinstans, har ligningsforvaltningen et system med klage i to selvstendige omganger. Først kan det klages til ligningsnemnda, dernest kan den nye avgjørelse påklages til overligningsnemnda. Departementet finner det påkrevet av hensyn til sakmengden å begrense retten til å kreve dekning av saksomkostnader til de saker som kommer opp for overligningsnemnda eller høyere nemnd.»

Den omstendighet at bestemmelsen i ligningslovens § 9-11 nr. 1 pålegger overligningsnemnda å tilkjenne dekning for «vesentlige saksomkostnader» (rett nok ikke nødvendigvis full dekning), bidrar også til å underbygge den lovforståelse ligningsmyndighetene og Finansdepartementet har tatt til orde for. Standpunktet harmonerer for så vidt også best med forvaltningslovens § 36; bestemmelsen forutsetter bare én klageomgang, og dekning av omkostningene utelukkende i forbindelse med klagesaken.

Etter dette finner jeg å måtte konkludere med at ligningsmyndighetenes rettsanvendelse på dette punkt er korrekt.

Jeg kan heller ikke se at det er tilstrekkelig grunnlag for kritikk mot at departementet i retningslinjer til ligningslovens § 9-11 har

angitt en veiledende norm på kr. 1.500,- for hva som kan regnes som «vesentlige saks-kostnader». Dette forutsetter riktignok at retningslinjene ikke må praktiseres slik at den konkrete rimelighetsvurdering lovbestem-melsen legger opp til, blir erstattet av en mer mekanisk skjønnsutøvelse, ---. Etter den tilslutning departementet har gitt til min oppfatning på dette punkt, jfr. brevet hit 28. november 1985, er det ikke grunn for meg til å gå videre med spørsmålet nå.

Når det gjelder den aktuelle klagesak, har overligningsnemnda lagt til grunn at halvde-len av salæret, d.v.s. kr. 1 000,- gjelder arbeid med klagen til overligningsnemnda. De har gjort gjeldende at andelen utgjør kr. 1 200,-. Bl.a. på bakgrunn av de opplysninger som fremgår av saksdokumentene om Deres klients inntekt og formuesforhold, har jeg uansett hvilket beløp som legges til grunn - ingen innvending mot at ligningsmyndighe-tene la til grunn at Deres klient ikke var på-ført «vesentlige saksomkostninger» i lig-ningslovens forstand.

Etter dette kan klagen ikke føre frem.»

Departementet tok senere initiativ til å få kunngjort følgende uttalelse i publikasjonen «Dommer, uttalelser m.v. i skattesaker og skattespørsmål» for 1986:

«II Vedrørende «Veiledende retningslinjer om adgangen til å få dekket saks-kostnader. Ligningsloven § 9-11.

I forbindelse med ligningslovens ikraft-tredelse ble det utarbeidet forskrifter, instruks-er og veiledende retningslinjer til loven. Forskriftene ble kunngjort i Norsk Lov-tidend nr. 28 og 29 for 1983. Instruksene og retningslinjene ble ikke kunngjort i Norsk Lov-tidend fordi de ikke er forskrifter etter for-valtningsloven. Det er således misvisende når instruksene og retningslinjene i boken «Ligningsloven med kommentarer» omtales som forskrifter.

Retningslinjene retter seg først og fremst mot de lokale ligningsorganer, og har til formål å informere om hvilke argumenter som bør tillegges vekt ved skjønnsutøvelsen. I til-legg skal de bidra til å skape en ensartet prak-sis kommunene imellom.

Det fremgår allerede av overskriften til retningslinjene vedrørende § 9-11 at disse kun er av veiledende karakter. Punkt 2 i disse retningslinjene hindrer således ikke at omkost-ninger kan bli ansett for å være vesentlige selv om de utgjør et lavere beløp enn kr 1 500.»

47.

Toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge - status som politisk flyktning (Sak 1239/84 og 25E/85)

En ungarsk familie forlot sitt hjemland og søkte om opphold i Norge. Ved innreisen brakte familien med seg en personbil, som var anskaffet like før utreisen for midler opp-nådd ved salg av bolig og øvrige eiendeler. Søknad om toll- og avgiftsfri innførsel av bi-len ble avslått under henvisning til at søke-ren ikke hadde status som politisk flyktning. Kritisert at avgiftsmyndighetene ikke hadde foretatt en selvstendig prøving av hvorvidt rimelighetshensyn burde tilsi dispensasjon i den aktuelle saken. På generelt grunnlag ble det overfor Finansdepartementet pekt på be-hovet for en regelforankring, dersom man vil-le basere seg på at flyktningestatus etter Jus-tisdepartementets avgjørelse skulle være ut-slagsgivende.

A og hans familie besluttet i 1983 å forlate Ungarn og søke opphold i Norge.

Før utreisen solgte de familiens leilighet samt en del øvrige eiendeler og kjøpte en personbil. Bilen ble registrert i A's navn som-meren 1983.

Familien ankom til Norge kort tid etter. Tollstedet mottok 19. juni 1984 søknad om toll- og avgiftsfri innførsel av bilen. Søknaden ble avslått av distriktssjefen. Begrunnel-sen var at vilkåret i Finansdepartementets forskrifter om toll og engangsavgift på motor-vogner m.m. § 6 annet ledd nr. 1 bokstav c om at bilen må være registrert i eierens navn og brukt i bopelslandet i minst 6 måneder før avreisen, ikke var oppfylt. Videre ble anført at det ikke var gitt tilstrekkelig dokumenta-sjon for minst 5 års sammenhengende opp-hold i utlandet. Toll- og avgiftsdirektoratet fastholdt avgjørelsen med samme begrunnel-se.

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«Jeg kom til Norge for 1 år siden med min familie. Vi kjøpte bilen av de pengene som vi solgte leiligheten vår for, ---.

Etter tollbestemmelsene for å slippe å beta-le toll eller for å oppnå reduksjon, må man eie bilen minimum 1/2 år. Det var ikke mulig for oss i den situasjonen vi befant oss i.»

Saken ble oversendt til Finansdeparte-mentet med anmodning om vurdering etter dispensasjonsbestemmelsen i § 11 i Stor-tingets årlige avgiftsvedtak, dersom saken ikke allerede hadde vært undergitt slik be-handling. Departementet avsto dispensasjon i brev 14. desember 1984:

«Finansdepartementet har foretatt en vurdering av saken, men kan ikke se at det nå foreligger opplysninger som skulle gi grunnlag for endring av de tidligere avgjørelser. Departementet finner av hensyn til konsekvensene heller ikke grunn til å samtykke i reduksjon i avgiften etter § 11 i Stortingets avgiftsvedtak da De ikke har fått innvilget status som politisk flyktning.»

Da denne begrunnelsen etter min mening fremsto som mangelfull, ba jeg departementet redegjøre nærmere for hvordan klagerens situasjon konkret var vurdert i forhold til den aktuelle bestemmelse. Ellers bemerket jeg blant annet:

«Det avgjørende for avslaget synes for øvrig å være at klageren ikke har fått status som politisk flyktning. Jeg kan vanskelig akseptere at et slikt formelt argument skal være avgjørende, og viser i denne forbindelse til mitt brev til departementet 1. august 1984 i en annen sak. Det må presiseres hvilke faktiske forhold som gir grunn til å stille klageren i en annen avgiftsmessig stilling enn søkere som har fått status som politiske flyktninger.»

Departementet svarte:

«Som anført i departementets brev av 16. januar 1985 i en tilsvarende sak, er det gjennomført som fast praksis at personer som av våre innvandringsmyndigheter er blitt klassifisert som politiske flyktninger, kan få en rimeligere avgiftsbelastning av motorkjøretøyer som blir brakt med ved flyttingen.

Personer som innvandringsmyndighetene innvilger status som «politisk flyktning», jfr. fremmedlovens § 2, har normalt vært forfulgt i sitt hjemland for sin tro eller meninger, og har måttet flykte. En har funnet at dette gir grunnlag for spesialbehandling som nevnt.

Å utvide spesialbehandlingen til også å omfatte andre personer enn politiske flyktninger, kan ikke anbefales. Deres bakgrunn og situasjon og deres motiver for å forlate sine hjemland kan være høyst forskjellig. Avgiftsmyndighetene kan ikke basere en fritakspraksis på opplysninger som hver enkelt legger frem om dette. Avgiftsmyndighetene har heller ikke kapasitet til i egen regi å sette i verk tidkrevende undersøkelser i slike saker. Man finner her å måtte basere seg på den avgjørelse som fagmyndigheten, Justisdepartementet, treffer om vedkommende er politisk flyktning eller ikke.

Generelt vil departementet peke på at en i avgiftsmaterien ofte vil stå overfor vanskelige avgrensningsspørsmål. Et viktig siktepunkt ved grensdragningene er så vidt mulig å unngå regler som krever tidkrevende saksbehandling i hvert enkelt tilfelle. Det vil nødvendigvis innebære at enkelte vil kunne oppleve regler som «firkantede». På den andre siden er det i seg selv en fordel med regler som er enkle og som i mindre grad krever skjønnsmessige individuelle avgjørelser. Til sikket «millimeterrettferdighet» gir i praksis ikke alltid større reell rettferdighet. Ofte er det også slik at nye grensdragninger skaper

nye problemer, som ofte kan være vel så store som de problemer endringene tar sikte på å avhjelpe.»

For bedre å kunne bedømme om det formelle kriterium «politisk flyktning» var egnet til å skille ulike grupper innflyttere etter deres faktiske situasjon, anmodet jeg Justisdepartementet om en nærmere redegjørelse for praktiseringen av kriteriet.

Justisdepartementet uttalte blant annet:

«De utlendinger som anses for å ha status som flyktning i Norge er de som har fått innvilget søknad om politisk asyl eller reisebevis for flyktninger.

«Flyktning» er et begrep som er definert i flyktningekonvensjonen av 1951, art. 1 A, jfr. protokoll av 31.1.1967 art. 1. Konvensjonen er ratifisert av mer enn 90 stater, og begrepet er derfor et universelt rettsbegrep.

I den norske fremmedlovs § 2 er vilkårene gjengitt med en litt annen formulering, men innholdet anses i praksis å svare til konvensjonens flyktningebegrep.

Det er en bevisst del av norsk flyktninge- og innvandringspolitikk å gi flyktninger en særlig fordelaktig stilling. Dette gir seg blant annet utslag i at det gis en del særlige ytelser i samband med etablering i Norge. ---

Det er imidlertid ikke selvsagt at man skal trekke konsekvenser av at noen er gitt flyktningestatus også når det gjelder slike periferer fordeler som avgiftsfritak ved innførsel av motorvogn. Det er hensyn som kan tale både for og mot dette. ---

Når det gjelder den vedlagte sak vedrørende A, har man ikke innhentet politirapporten i saken. Ut fra det som fremgår av de vedlagte dokumenter synes det imidlertid som om han har hatt endel problemer p.g.a. manglende tilpassing til de krav regimet i hjemlandet stiller. Han har åpenbart brutt båndene tilbake til hjemlandet ved å utebli fra arbeidet, selge leiligheten etc. De åpenbare problemer som ville møte ham om han ble tvunget til å reise hjem igjen, har man vurdert som så omfattende at han har fått oppholdstillatelse. Oppholdstillatelsen er her gitt av «humanitære grunner» selv om dette ikke fremgår av selve vedtaket. ---»

Jeg avsluttet saken 14. august 1986 med følgende uttalelse:

«Hovedregelen og utgangspunktet ved innførsel av personbiler til Norge er at det skal betales toll og engangsavgift, jfr. Stortingets årlige avgiftsvedtak og § 1 første ledd i Finansdepartementets forskrifter om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. av 4. januar 1984. Etter forskriftenes § 6 er det imidlertid åpnet for toll- og avgiftsfritak når nærmere angitte betingelser er oppfylt. Ved siden av at søkeren må kunne dokumentere minst 5 års sammenhengende botid i utlandet, kreves det i pkt. 1 bokstav c:

«Ett kjøretøy pr person kan innføres uten toll og engangsavgift dersom:

eieren har hatt kjøretøyet registrert i sitt navn minst 1 år før innreisen og har benyttet det i bopelslandet i dette tidsrom. For 1984 er dette vilkåret 6 måneder, -----»

I A's tilfelle ble bilen registrert på hans navn sommeren 1983 og innflytting til Norge ble foretatt kort tid etter. Uansett spørsmålet om dokumentasjon av utenlandsoppholdet, er kravet til registrerings- og brukstid ikke oppfylt og det er da etter dette klart at A ikke har krav på toll- og avgiftsfri innførsel av personbilen.

Etter § 11 i Stortingets årlige avgiftsvedtak (slik den lød i 1985) og § 13 i departementets avgiftsforskrifter, «kan» imidlertid departementet dispensere fra nevnte betingelser/nedsette eller frita helt for avgift når «særlige grunner» foreligger. Spørsmålet om særlige grunner foreligger er et rettsspørsmål som ombudsmannen kan prøve fullt ut, mens forvaltningsskjønnet - dvs. om det i et slikt tilfelle skal dispenseres - bare i begrenset utstrekning kan overprøves her. Ifølge ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 annet ledd kan ombudsmannen bare kritisere forvaltningsskjønnet dersom dette finnes «klart urimelig».

I nærværende sak har departementet avslått dispensasjon fordi A ikke «har fått status som politisk flyktning».

Av saksdokumentene vedrørende A's søknader om oppholds- og arbeidstillatelse fremgår at søknad om politisk asyl ble avslått av Justisdepartementet. Statens utlendingskontor har imidlertid gitt A oppholdstillatelse. Selv om det ikke fremgår direkte av de aktuelle vedtak, er oppholdstillatelse - ifølge Justisdepartementets uttalelse - gitt av «humanitære grunner» ut fra de «åpenbare problemer som ville møte ham om han ble tvunget til å reise hjem igjen».

Omstendighetene omkring A's situasjon ved innreisen, slik de fremgår av saksdokumentene, synes såpass særegne at rimelighetshensyn må sies å tale for en gunstigere toll- og avgiftsbelastning av den bil han hadde med seg. Departementet har imidlertid, særlig av retstekniske grunner, hevdet at status som politisk flyktning er et vilkår for å kunne tilstå en rimeligere toll- og avgiftsbelastning. I brev 28. mai 1986 fremholdt departementet at en praksis, som nevnt, er hjemlet i forskrift om varers tollverdi av 3. desember 1980. Formodentlig siktes det til § 8.

Jeg kan ikke se at dette er holdbart. Dispensasjonsbestemmelsene i avgiftsvedtakets § 11 og avgiftsforskriftenes § 13 legger opp til

en konkret og individuell helhetsvurdering av søkerens situasjon. En vurdering der det eneste og avgjørende vilkår er hvorvidt søkeren er «politisk flyktning», er etter min oppfatning for snever i forhold til dispensasjonsbestemmelsene. At status som politisk flyktning normalt vil være tilstrekkelig for å få dispensasjon, er en sak for seg, men for øvrig må de aktuelle dispensasjonsbestemmelser forstås slik at avgiftsmyndighetene i prinsippet selv plikter å vurdere søkerens situasjon, dvs. at avgiftsmyndighetene ikke uten videre kan overlate dette til andre myndigheter.

Jeg finner derfor å måtte kritisere behandlingen av A's sak, idet departementet ikke har foretatt noen selvstendig prøving av om rimelighetshensyn burde tale for dispensasjon, selv om han ikke har formell status som politisk flyktning.

I brev 14. august 1986 til Finansdepartementet anmodet jeg om ny behandling av A's sak og ba samtidig om en generell kommentar til den praksis som syntes etablert. Jeg uttalte blant annet:

«Det prinsipielle spørsmål i saken knytter seg til Finansdepartementets praksis i saker der søkere gjør gjeldende forfølgning i hjemlandet som grunn til innvandring til Norge. Dispensasjon gjøres betinget av at søkeren har fått status som politisk flyktning etter vedtak av Justisdepartementet.

----- Som det fremgår av min uttalelse, kan jeg ikke se at departementets praksis er forenlig med gjeldende regelverk. Dersom departementet vil la det avgjørende være hvorvidt søkeren er gitt flyktningestatus etter vedtak av Justisdepartementet, og på den måten gjør sin skjønnsmessige myndighet avhengig av et annet forvaltningsorgans avgjørelse, krever dette etter mitt syn en uttrykkelig regelforankring.»

48.

Toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting
til Norge - feilinformasjon
(Sak 404/85)

Etter over 6 års studier i Vest-Tyskland flyttet A tilbake til Norge og tok med seg sin brukte personbil. Avgiftsmyndighetene avslø toll- og avgiftsfri innførsel av bilen under henvisning til at A ikke hadde gitt formell melding om utflytting forut for utenlandsoppholdet, jfr. § 6 annet ledd bokstav b) i Finansdepartementets forskrifter om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. av 4. januar 1984. A gjorde forgjeves gjeldende at det lokale folke-

register den gang feilaktig hadde opplyst at flyttemelding ikke var nødvendig. - Uttalt at slik feilinformasjon måtte anses som en «særlig grunn» for dispensasjon etter forskriftene og at departementets avslag etter omstendighetene, måtte anses for klart urimelig.

Finansdepartementet vegret seg i første omgang mot å etterkomme ombudsmannens henstilling, og denne ble derfor gjentatt.

På vegne av sin sønn A klaget en mor til ombudsmannen over en avgjørelse av tollmyndighetene. Bakgrunnen for klagen var at sønnen høsten 1984 etter over 6 års studier i Vest-Tyskland flyttet tilbake til Norge og ved innreisen tok med seg sin personbil, som han hadde brukt i Vest-Tyskland. Han søkte om toll- og avgiftsfri innførsel av bilen. Søknaden ble imidlertid avslått av tolldistriktsjefen fordi utflytting ikke var meldt, noe som uttrykkelig var en forutsetning for fritak etter forskriftenes § 6 annet ledd nr. 1 bokstav b). Avslaget ble forgivevis påklaget til Toll- og avgiftsdirektoratet, som imidlertid ga et fradrag på 20 % av toll- og avgiftsbeløpet etter § 6 nr. 2 i departementets forskrift, på bakgrunn av at A's «bosetting i utlandet var minst 2 år».

Saken ble kort tid etter brakt inn på nytt for direktoratet, idet det ble gjort gjeldende at ettersom man hadde godtatt boforholdene for så vidt gjaldt fradrag etter § 6 nr. 2, måtte man også se bort fra krav om «utflyttingsattest» i forhold til § 6 nr. 1. I henvendelsen ble det ellers redegjort for den kontakt A hadde hatt med det lokale folkeregister i 1978, der han hadde fått opplyst at det ikke var nødvendig å melde utflytting. Videre ble fremholdt at folkeregisteret hadde bekreftet at innlevert flyttemelding sannsynligvis ville ha blitt godtatt.

Henvendelsen ble oversendt til Finansdepartementet, som avgjorde saken slik:

«Både tollvesenet lokalt og Toll- og avgiftsdirektoratet har tidligere avslått søknad fra Deres sønn om toll- og avgiftsfri innførsel av en brukt VW Golf GTI. Klageadgangen er dermed brukt fullt ut.

Finansdepartementet har likevel foretatt en vurdering av saken, men kan ikke se at det nå foreligger opplysninger som skulle gi grunnlag for endring av de tidligere avgjørelser.

For øvrig kan det opplyses at Toll- og avgiftsdirektoratets samtykke ble gitt fordi Finansdepartementet som en overgangsordning har gitt generell dispensasjonsadgang fra kravet om meldt flytting i de tilfelle kjøretøyet fortolles etter § 6 nr. 2.»

Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen idet klageren anførte:

«1. Finansdepartementet har gitt en gene-

rell dispensasjon fra kravet om utflyttingsattest når utenlandsoppholdet har vart i to år når søknaden gjelder § 6, annet ledd nr. 2, jfr. Finansdepartementets vedlagte brev av 3/1.1985. Dette innebærer en forskjellsbehandling mellom personer som oppfyller de reelle betingelser etter nr. 1 og etter nr. 2. Etter min mening skulle dette iallfall tilsi en imøtekommende behandling av søknader om dispensasjon etter forskriftenes § 13 fra kravet om utflyttingsattest når utenlandsoppholdets realitet og varighet dokumenteres tilfredsstillende på annen måte.

I denne forbindelse nevnes at vedlagte brev av 22. oktober 1984 innebar en søknad om dispensasjon. Det kan ikke sees at Finansdepartementet har tatt direkte standpunkt til dispensasjonsspørsmålet.

2. Kravet om utflyttingsattest bevirker en tilfeldig behandling av søknader om fritak, avhengig av et rent formelt krav som noen utenlandsboende har sørget for å oppfylle og andre ikke. Praksis ved folkeregisterkontorene når det gjelder studieopphold i utlandet har såvidt forstås vært noe forskjellig.

3. Det reelle forhold - utenlandsopphold i mer enn fem år - antas å være selve grunnlaget for fritaksbestemmelsene, mens kravet om utflyttingsattest knytter seg til dokumentasjonen av bostedsforholdet og tidspunktene for ut- og innflytting. I denne relasjon er etter undertegnede oppfatning dokumentasjonen fra de vest-tyske folkeregistermyndigheter i Darmstadt fullgodt bevis for utenlandsoppholdets permanente karakter og varighet i vel seks år. I tillegg kommer den øvrige dokumentasjon, medsendt søknaden av 18. september.»

Jeg forela klagen for Finansdepartementet og ba blant annet opplyst om departementet var enig i at A kunne ha meldt utflytting og dermed fått bilen toll- og avgiftsfritt inn i landet. Jeg stilte videre noen spørsmål i tilknytning til regelverket for så vidt gjelder studenter og ba ellers opplyst om departementet anså den gitte avslagsbegrunnelsen tilfredsstillende i forhold til forvaltningslovens regler.

Foruten å vise til innhentet uttalelse fra Toll- og avgiftsdirektoratet, svarte departementet:

«Fritaksordningen for «flyttebiler» gjaldt ikke inntil 15. februar 1984 for studenter. Fra nevnte tidspunkt er studentene kommet med under fritaksordningen forutsatt at de, som andre, kan legitimere utflytting. A ville som student ikke ha fått fritak etter de bestemmelser som gjaldt tidligere og oppnår, som andre, ikke fritak etter de nye bestemmelser uten å ha meldt utflytting.

Departementet har ikke eksakt kjennskap til studenters utflyttingspraksis.

Begrunnelsen for å fjerne unntaksreglene for studieopphold i utlandet var å gi studenter muligheter for fritak som andre som flytter tilbake fra utlandet. Men forutsetningen er at studentene tilfredsstillende de samme krav som er satt til andre.

Etter departementets oppfatning er den begrunnelsen som er gitt for avslaget tilfredsstillende etter forvaltningsloven. ---»

Etter dette forela jeg saken for Sentralkontoret for folkeregistrering og ba opplyst om klagerens sønn ville hatt krav på å få registrert utflytting i 1978. Sentralkontoret bekreftet at han ut fra de foreliggende opplysninger skulle ha vært registrert som utvandret i 1978.

Da departementet ikke kunne ses å ha bestridt fremstillingen av kontakten med folkeregisteret i 1978, ba jeg departementet på nytt vurdere om det var grunn til å gi dispensasjon fra kravet om meldt utflytting. Departementet svarte:

«Forskriften om toll og engangsavgift på motorvogner § 6, setter bl.a. som vilkår at en skal ha vært meldt utflyttet i minst 5 år for å kunne innføre en bil toll- og avgiftsfritt. Finansdepartementet finner ikke å kunne dispensere i de tilfelle hvor vedkommende ikke oppfyller dette krav. Departementet kan i den forbindelse ikke se noen grunn til at studenter skal settes i en særstilling og få særbehandling i forhold til andre personer som flytter tilbake til Norge etter et lenger utenlandsopphold.

Både Toll- og avgiftsdirektoratet og departementet har hatt en rekke saker hvor toll- og avgiftsfri innførsel har blitt avslått fordi vedkommende (ikke student) glemte å melde utflytting eller av forskjellige årsaker ikke fikk registrert sin utflytting som endelig den dagen de reiste fra Norge.

Departementet finner av hensyn til nevnte vilkår, å måtte holde en konsekvent linje i slike saker. Med de få unntak som er gitt i forskrifts form gis det derfor ikke dispensasjon i de tilfelle vedkommende ikke fyller kravet om å ha vært meldt utflyttet i minst 5 år.»

Jeg avsluttet saken slik:

«Etter Finansdepartementets forskrifter om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. av 4. januar 1984 kan det etter § 6 bare tilstås toll- og avgiftsfritak hvis nærmere angitte betingelser er oppfylt. En av betingelsene fremgår av paragrafens annet ledd nr. 1 bokstav b) sammenholdt med bokstav a):

«Ett kjøretøy pr person kan innføres uten toll og engangsavgift dersom:

- a) eieren har vært bosatt i utlandet sammenhengende i minst 5 år umiddelbart før innreisen,
- b) eieren hvis tidligere bosatt i Norge, har vært meldt utflyttet fra landet i samme tidsrom. ---»

Selv om Sentralkontoret for folkeregistrering i ettertid har bekreftet at A skulle ha vært registrert utvandret i 1978, er det på det rene at så ikke skjedde på grunn av at flytting

ikke ble meldt. Han oppfyller følgelig ikke vilkårene i bokstav b) og har derfor i utgangspunktet ikke krav på toll- og avgiftsfri innførsel av personbilen. Spørsmålsstillingen blir da om han burde ha fått dispensasjon.

Etter Finansdepartementets avgiftsforskrifters § 13 «kan» (min utheving) departementet dispensere når «særlige grunner» foreligger. Det samme gjelder for fritak etter Stortingets avgiftsvedtaks § 11 (slik den lød før endring i 1986). Spørsmålet om «særlige grunner» foreligger er et rettsspørsmål som ombudsmannen kan prøve fullt ut, mens forvaltningsskjønnet - dvs. om det i et slikt tilfelle bør gis dispensasjon, jfr. at det heter at det «kan» dispenserers - bare i begrenset utstrekning kan overprøves her. Ifølge ombudsmannsloven av 22. juni 1962 (nr. 8) § 10 annet ledd kan ombudsmannen bare kritisere forvaltningsskjønnet dersom dette finnes «klart urimelig».

Kan det - for det første - konstateres at det foreligger «særlige grunner»? Av vesentlig betydning er opplysningen om at folkeregisteret i 1978 skal ha uttalt overfor A at det ikke var nødvendig å melde utflytting. Etter folkeregistreringsloven av 16. januar 1979 § 8 foreligger det imidlertid plikt til å melde fraflytting til utlandet i den situasjon han var. Og ut fra den uttalelse som Sentralkontoret har gitt til ombudsmannen i denne saken, synes folkeregisteret den gang å ha begått en feil. Dette meddelte jeg Finansdepartementet som ikke har bestridt at slik feilinformasjon har funnet sted. - Jeg finner da å måtte legge dette til grunn ved min vurdering av saken.»

Det var dermed konstatert at kravet til «særlige grunner» var oppfylt. Spørsmålet var videre om dispensasjon da *burde* gis. Om dette uttalte jeg:

«I det foreliggende tilfelle er det overveiene sannsynlig at dersom klageren hadde fått korrekt informasjon fra folkeregisterets side, ville han meldt flytting, noe som igjen automatisk ville ha resultert i toll- og avgiftsfri innførsel av bilen. Etter min vurdering leder dette igjen til at feilinformasjonen blir et vesentlig moment i dispensasjonsvurderingen. Jeg viser i denne sammenheng til at avgiftsmyndighetene i sin praksis har basert seg på folkeregisterets opplysninger; dette er en praksis jeg i og for seg kan akseptere, men avgiftsmyndighetene må da også ta konsekvensen av mulige feil fra folkeregisterets side. Jeg viser i denne forbindelse til en tidligere ombudsmannssak. Denne saken lå rett nok slik an at feilinformasjonen ikke var år-

sak til at klageren mistet muligheten til toll- og avgiftsfri innførsel, men jeg uttalte likevel:

«--- Et forbehold gjelder her i forhold til § 11 i avgiftsvedtaket, jfr. forskriftenes § 13, der departementet er åpnet adgang til å dispensere hvor «særlige grunner» taler for det. Om anvendelsen av denne bestemmelse har departementet opplyst at den etter fast praksis har vært benyttet - og avgiftslettelse innrømmet - hvor «klageren har bevist/dokumentert at det fra kompetent myndighet er gitt feilinformasjon eller vedkommende myndighet har erkjent feilinformasjon og feilinformasjonen har ført til urimelig avgiftsbelastning». ---»

Som påpekt ovenfor, synes feilinformasjonen i nærværende sak å være den direkte foranledning til at klagerens sønn ikke ble korrekt registrert og derved heller ikke oppfylte de formelle vilkår for toll- og avgiftsfri innførsel av bilen. Det er ikke bestridt at han reelt sett har vært «utflyttet». Mot denne bakgrunn finner jeg det «klart urimelig» at dispensasjon ikke ble gitt.»

I brev samme dag til Finansdepartementet ba jeg om ny behandling av saken.

Finansdepartementet meddelte 2. desember 1986:

«Departementet kan vanskelig se at de opplysninger som ble gitt til søker av folkeregisteret i 1978 om at han som student ikke behøvde å melde flytting, har noen betydning for vår avgjørelse.

Det er bare i de tilfelle vedkommende avgiftsmyndigheter har gitt feilinformasjon om toll- og avgiftsreglene ved innførsel av motorkjøretøy som flyttegods at en har gitt avgiftslettelse for det motorkjøretøy som har blitt innført.»

Jeg skrev deretter 23. desember 1986 til departementet:

«Jeg har tidligere funnet å måtte akseptere at avgiftsmyndighetene ved praktiseringen av reglene om toll- og avgiftsfri innførsel av personbil strengt holder seg til kravet om at utflytting må være meldt folkeregisteret i samsvar med de formelle krav i folkeregistreringsloven. Når imidlertid avgiftsmyndighetene i denne relasjon etablerer et helt automatisk samvirke mellom reglene om toll- og avgiftsfri innførsel av personbil, og reglene om folkeregistrering, må det etter min mening være en nesten selvfølgelig konsekvens av dette at feilinformasjon fra rette myndighet om de relevante registreringsregler må få den samme virkning som en feilinformasjon gitt av avgiftsmyndighetene for så vidt gjelder reglene om toll- og avgift.»

Jeg tilføyer for ordens skyld at det i denne saken ikke har vært noen uenighet om at den manglende registrering i folkeregisteret skyldes feilinformasjon. Det er for så vidt helt uinteressant at dette skjedde 6 år før innførselen fant sted.

På denne bakgrunn må jeg be departementet om å ta spørsmålet om dispensasjon opp til ny overveielse.»

49.

**Tilleggsavgift ved for sen betaling av årsavgift for motorvogn
(Sak 997/86)**

Etter Stortingets avgiftsvedtak skal årsavgift for motorvogn, som ikke er betalt ved forfall, forhøyes med kr. 250,-. Krav om betaling sendes eieren på den adressen som er registrert i motorvognregisteret pr. 1. januar i avgiftsåret. A, som hadde skiftet adresse og angivelig meldt fra til motorvognregisteret, mottok imidlertid ikke krav om betaling og ble ilagt tilleggsavgift. - Uttalt at avgiftspliktige plikter å betale tilleggsavgift selv om han ikke har mottatt krav om betaling. Videre at det ikke var grunn til å stille strenge krav til avslagsbegrunnelsen, i et slikt tilfelle.

A ble våren 1986 ilagt tilleggsavgift på kr. 250,- fordi han ikke betalte årsavgiften for sin bil ved forfall. Bakgrunnen var at klagerens melding om adresseendring ikke var registrert hos biltilsynet, og at betalingskortet ble sendt til klagerens gamle adresse. A tok på denne bakgrunn saken opp med Toll- og avgiftsdirektoratet og ba om å bli fritatt for tilleggsavgiften.

Toll- og avgiftsdirektoratet fastholdt kravet om tilleggsavgift. Svaret ble gitt i form av et standardbrev der det blant annet ble vist til at det før avgiftskravene sendes ut, ved annonsering og annen omtale i landets aviser, blir gitt informasjon om avgiften, betalingsfristen og tilleggsavgiften. Videre ble det pekt på at årsavgiften har eksistert i mange år som en fast årlig avgift. Den enkelte motorvogneier skulle således være godt kjent med når avgiften skal betales.

A klaget til Finansdepartementet over avgjørelsen og gjentok at han hadde meldt adresseendring til biltilsynet, slik at han ikke kunne lastes for at kravet om betaling av avgiften ikke nådde ham. Samtidig klaget han over at vedtaket fra Toll- og avgiftsdirektoratet var et stensilert standardbrev og hevdet at dette ikke fylte forvaltningslovens krav til begrunnelse. Han pekte også på at vedtaket var fattet på kontorassistentnivå.

Finansdepartementet opprettholdt Toll- og

avgiftsdirektoratets avgjørelse med slik grunngiing:

«Vilkåret for å ilegge tilleggsavgift er at årsavgiftskravet ikke er betalt innen forfall.

Etter departementets vurdering er kravet på årsavgift bragt til forfall når kravet er sendt og kommet frem til den adresse som fremgår av motorvognregisteret i begynnelsen av januar.

Tilleggsavgift ettergis kun når avgiftsmyndighetene objektivt sett er nærmest til å svare for omstendigheter som gjør at den avgiftspliktige ikke får kravbrevet i hende.

I dette tilfelle er årsavgiftskravet sendt til den adresse som fremgår av motorvognregisteret i begynnelsen av januar.

Departementet finner etter en samlet vurdering på grunnlag av de foreliggende opplysninger i saken at det ikke foreligger slike omstendigheter at tilleggsavgift bør ettergis i dette tilfelle.

Toll- og avgiftsdirektoratets vedtak er således i samsvar med gjeldende regelverk og fast praksis.»

A klaget deretter til ombudsmannen.

I avsluttende brev til A, uttalte jeg:

«Etter det opplyste må jeg legge til grunn at Deres melding om adresseendring ikke er registrert av Statens bilsakkyndige i --- innen 1. januar 1986. Som opplyst i Toll- og avgiftsdirektoratets brev, sendes kravet til adressen oppført i motorvognregisteret pr. 1. januar i avgiftsåret. Kravets størrelse og betalingsfrist, samt opplysninger om tilleggsavgifter ved forsinket betaling kunngjøres i landets aviser slik at også bileiere som ikke har mottatt krav i posten, skal få kjennskap til avgiftens størrelse og betalingsfrist. Jeg tilføyer at avgiften betales årlig av alle bileiere og at det således er tale om en meget velkjent avgift. Tatt i betraktning det store antall krav som sendes ut, 1,5 mill., samt de bevismessige vanskeligheter som vil gjøre seg gjeldende dersom det skulle tas hensyn til påstander om at flyttmelding er sendt, finner jeg ikke grunn til å kritisere den praksis som her følges av departementet.

De klager videre over at Finansdepartementets vedtak er mangelfullt begrunnet. De viser til at Deres anførsler i klagen ikke er imøtegått.

Kravene til begrunnelse i forvaltningsvedtak fremgår av forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 25 som lyder:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten kort nevnes

de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig.»

Den nærmere utforming av begrunnelsen må i noen grad tilpasses det vedtak saken gjelder. Således vil kravene skjerpes ved meget inngripende avgjørelser og i saker der utfallet fremstiller seg som meget tvilsomt. Slik forholdene ligger an i den foreliggende sak, synes jeg ikke det er grunn til å oppstille spesielt strenge krav til premissene. Etter min mening var det derfor ikke påkrevet å kommentere alle fremsatte anførsler. Jeg konkluderer følgelig med at den begrunnelse som ble gitt må anses forenlig med lovens krav.»

50.

Kilometeravgift for lastebiler - tap av gunstig avgiftsberegning ved misbruk (Sak 63E/85)

Kilometeravgift oppkreves normalt i forhold til kjøretøyets tillatte totalvekt, dvs. kjøretøyets vekt pluss lasten. Etter søknad kan eieren få en lavere vekt som avgiftsgrunnlag. Dette forutsetter at han frakter tilsvarende lettere last. Som følge av økende misbruk, innførte Finansdepartementet i 1985 bestemmelser om at den som gjorde seg skyldig i vektoverskridelse på mer enn 10 %, måtte gå tilbake til det opprinnelige avgiftsgrunnlag. - Uttalt at reaksjonen må betraktes som tilbakekall av en individuell begunstigelse. Ordningen faller således utenfor Grunnlovens straffebegrep, og ombudsmannen hadde heller ikke andre rettslige innvendinger mot reaksjonsmåten. Det ble imidlertid foreslått at den enkelte som søker om nedsatt avgiftsgrunnlag, bør få et uttrykkelig forhåndsvarsel om konsekvensen av vektoverskridelse.

For motorkjøretøyer, som ikke bruker bensin, skal det betales kilometeravgift i henhold til Stortingets avgiftsvedtak og lov av 19. juni 1959 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter. Hovedregelen er at avgiften beregnes på grunnlag av kjøretøyets tillatte totalvekt. I forskrifter 22. mars 1985 er imidlertid bestemt at den enkelte bileier, etter søknad, kan få nedskrevet avgiftsgrunnlaget. Dette vil særlig være aktuelt for bileiere som gjennomgående kjører med «lett» last og derfor kan basere seg på en lavere totalvekt.

I brev 16. september 1985 klaget Norges Lastebileierforbund til ombudsmannen over forskriftens § 2 a) tredje ledd, som lyder:

«Dersom kjøretøyet brukes med aktuell totalvekt som overskrider det reduserte avgiftsgrunnlag med 10 pst eller mer, bortfaller adgangen til redusert avgiftsgrunnlag. Avgiftsgrunnlaget settes da opp til kjøretøyets tillatte totalvekt. Det kan på nytt ikke reduseres med mindre kjøretøyet skifter eier. Toll- og avgiftsdirektoratet gir nærmere bestemmelser om gjennomføringen av disse regler.»

Forbundet hevdet at reaksjonen måtte anses som straff i Grunnlovens forstand og at bestemmelsen ledet til «geografisk diskriminering». Forbundet mente dessuten at reaksjonen virket svært urimelig og viste til at eieren av et kjøretøy ikke kan få nedskrevet avgiftsgrunnlaget på nytt så lenge han eier dette. En feilvurdering av godsets vekt kan således gi som resultat at eieren får en «vedvarende reaksjon» og en reaksjon som i tillegg virker mye hardere enn den ordinære reaksjon (gebyr) ved overlast.

Henvendelsen knyttet seg ikke til noen konkret sak og kunne derfor ikke behandles som ordinær klagesak hos ombudsmannen. Av eget tiltak forela jeg imidlertid henvendelsen for Finansdepartementet til uttalelse og ba spesielt kommentert følgende:

«På bakgrunn av klagen hit bes på generelt grunnlag opplyst om § 2 a er slik å forstå at redusert avgiftsgrunnlag automatisk bortfaller ved overskridelse som nevnt, jfr. uttrykksmåtene overfor. Eller er det slik at det er rom for direktoratets skjønn i denne vurdering?»

Endelig bes opplyst hvordan departementet har vurdert forholdet til Grunnlovens § 96. Forbundet anfører for sin del at den aktuelle reaksjon atskiller seg fra f.eks. overlastgebyr, ved at det her skal være tale om en varig endring, «så lenge den straffede beholder bilen». Dette innebærer vel forøvrig at reaksjonen kan bli svært forskjellig alt etter som det dreier seg om en nylig anskaffet bil, som eieren har tenkt å beholde i lang tid, og der hvor den aktuelle bilen er tenkt solgt/byttet inn med det første.»

Finansdepartementet bekreftet i sitt svar at vedtak om heving av avgiftsgrunnlaget ved overlast fattes på grunnlag av mottatt rapport fra kontrollmyndighetene «uten at det utøves skjønn». For øvrig opplyste departementet at ordningen med adgang til å skrive ned avgiftsgrunnlaget - som ellers er kjøretøyets tillatte totalvekt - ble etablert i 1971 etter initiativ fra Stortingets finanskomité. Opprinnelig ble det reagert med vanlig overlastgebyr ved overskridelse av nedskrevet avgiftsgrunnlag, men våren 1983 opphevet Vegdirektoratet denne ordning og man hadde dermed ingen «adekvat avgiftsmessig reaksjon». Ordningen med oppskrivning til det ordinære avgiftsgrunnlag (kjøretøyets til-

latte totalvekt) ble deretter tatt inn i forskriftene om kilometeravgift etter at departementet hadde fått kjennskap til «illojale unndragelser av avgiftspenger». - Om forholdet til Grunnloven uttalte departementet:

«Departementet kan ikke se at reaksjonen med oppskrivning av avgiftsvekten til kjøretøyets tillatte totalvekt er straff i Grunnlovens betydning av ordet.

Det klare utgangspunkt for beregning av kilometeravgift er at avgiftsvekten settes lik kjøretøyets tillatte totalvekt. Nedregistreringsordningen innebærer at den avgiftspliktige på søknad innvilges et avgiftsprivilegium ved at avgiftsvekten settes under kjøretøyets tillatte totalvekt. Dette avgiftsprivilegium som den avgiftspliktige selv har søkt om, og som gis i tillit til den avgiftspliktiges opplysning om at han ikke har behov for å kjøre last som tilsvarer kjøretøyets tillatte totalvekt, er etter departementets syn betinget av at den avgiftspliktige ikke anvender last utover den nedregistrerte vekt.

Departementet kan ikke se at det er i strid med Grunnloven å ta fra den avgiftspliktige et avgiftsprivilegium ved overtredelse av forutsetningene for å innvilge privilegiet.»

I brev til departementet 3. juni 1986 uttalte jeg:

«Ifølge lov av 19. juni 1959 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter § 1 og Stortingets avgiftsvedtak (1985) § 2, er avgiftsgrunnlaget for beregning av kilometeravgift «kjøretøyets tillatte totalvekt». Med hjemmel i fullmaktsbestemmelser i loven og avgiftsvedtaket har Finansdepartementet i avgiftsforskriftenes § 2a) imidlertid gitt den enkelte kjøretøyeier mulighet til å få nedskrevet totalvekten slik at kilometeravgiften oppkreves på grunnlag av den vekt eieren har angitt og ikke kjøretøyets tillatte totalvekt.

Ordningen fremstår som et tilbud til den enkelte kjøretøyeier og baseres på søknad fra vedkommende. Nedskrivning av totalvekt må således betraktes som en individuell begunstigelse fra det regelverk som ellers gjelder, gitt under den forutsetning at omsøkte vekt er realistisk og korrekt i forhold til driften av kjøretøyet. Slår denne forutsetning ikke til, må det i henhold til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper være adgang til å trekke begunstigelsen tilbake, d.v.s. oppskrive avgiftsgrunnlaget og falle tilbake på de ordinære regler. En slik reaksjon fremstår for så vidt som saklig og adekvat, men forutsetningen må være at det dreier seg om et indiskutabelt brudd på betingelsene for nedskrivningen. Med den sikkerhetsmargin som er lagt inn i regelverket - at overskridelse må være minst 10 % - antar jeg at dette forhold i alminnelighet ikke vil by på tvil.

Slik ordningen etter dette er lagt opp, er

jeg enig med Finansdepartementet i at forholdet faller utenfor Grunnlovens straffebeleg, og jeg har ingen rettslige innvendinger mot forskriftsbestemmelsen slik den er utformet. På den annen side synes det klart at ordningen kan ha betydelige økonomiske konsekvenser for den enkelte, og at den i noen grad vil kunne slå ulikt ut og kanskje også virke konkurransevridende. Jeg peker i denne forbindelse på at oppskrivning av avgiftsgrunnlaget ikke er tidsbegrenset, men gjelder så lenge eieren beholder kjøretøyet. Uten å gå nærmere inn på den vurdering som måtte være lagt til grunn for valget av denne spesielle rettsvirkning, vil jeg nevne til overveielse å foreta et supplement: Ville det ikke være grunn til å understreke overfor den enkelte kjøretøyeier at overskridelse over 10 % av nedskrevet avgiftsgrunnlag automatisk vil lede til oppskrivning? Dette kan f.eks. gjøres ved en tilføyelse i det søknadsskjema som brukes eller i stempelpåskriften i vognkortet. - Det bes opplyst om Finansdepartementet finner grunn til å ta et slikt initiativ.»

Departementet henvendte seg deretter til Toll- og avgiftsdirektoratet og ba om at det i samarbeid med Vegdirektoratet ble innført «rutiner egnet til å informere den avgiftspliktige om rettsvirkningene av overlast ut over den nedregistrerte avgiftsvekt etter forskriftens § 2 A».

51.

Renovasjonsavgift - ubebygd eiendom og fraflyttet helårsbolig
(Sak 37E/85)

På generelt grunnlag uttalte ombudsmannen at ubebygd eiendom og notorisk fraflyttet helårsbolig må falle utenfor tvungne kommunale renovasjonsordninger etter forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 § 30, jfr. § 34 annet ledd. Miljøverndepartementet sa seg enig i at ubebygd eiendom ikke skal belastes med avfallsgebyr, men hadde visse motforestillinger med hensyn til helårsbolig.

På bakgrunn av en del konkrete klagesaker for ombudsmannen i forbindelse med innføring av tvungen renovasjon i kommunene, hadde ombudsmannen og Miljøverndepartementet i juni 1983 en uformell drøftelse av en del aktuelle spørsmål. Departementet var da i ferd med å utarbeide sin veiledning til kommunene (rundskriv T-18/83) i forbindelse med ikrafttreddelsen av forurensningsloven.

På møtet var det enighet om at en ubebygd eiendom vil falle utenfor kommunal renova-

sjonsordning etter forurensningsloven og at den således ikke skal belastes med renovasjonsavgift. Det er derfor ikke nødvendig å søke om fritak for avgift for slike eiendommer. Departementet ga uttrykk for at man ville presisere dette.

Departementet var imidlertid ikke helt ut enig i ombudsmannens synspunkt med hensyn til avgiftsberegningen av fraflyttet helårsbolig/ubebodd eiendom, slik dette kom til uttrykk i ombudsmannssak 1169/82, inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1983 s. 71. Man henviste her til problemer med å kontrollere om et bolighus faktisk benyttes.

En kommune som arbeidet med sine retningslinjer for behandling av søknader om fritak for betaling av renovasjonsavgift, henvendte seg til departementet for å få dets syn på holdningen til bolighus som brukes som hytte eller står tomt. Med kopi til ombudsmannen svarte departementet kommunen blant annet:

«Forurensningsloven pålegger kommunen å ha en renovasjonsordning for forbruksavfall. Utgangspunktet er at alle i kommunen skal være med på denne ordningen. Dette medfører ikke noen ubetinget plikt for husholdninger til å levere avfallet til den kommunale innsamlingen eller til kommunens avfallsanlegg. Det foreligger bare en plikt til å holde oppsamlingsutstyr i samsvar med kommunens bestemmelser og til eventuelt å være med på å betale for renovasjonsordningen. Dersom en eiendom er unntatt fra den kommunale renovasjonsordningen, jfr. lovens § 30, 2. ledd, kan kommunen ikke kreve avfallsgebyr.

Forurensningslovens § 34 om avfallsgebyr bygger på de samme fordelingsprinsippene som lov om kommunale vass- og kloakkavgifter. Dette innebærer bl.a. at gebyret i utgangspunktet er betaling for en kommunal tjeneste og dessuten at gebyret skal fastsettes slik at det gjenspeiler hva det koster kommunen å betjene den enkelte eiendom med renovasjonstjenester. Et gebyrsystem som skal sikre en fullt ut rettferdig fordeling av kostnaden for den enkelte gebyrpliktige, vil imidlertid by på store praktiske problemer å administrere. Kommunens forskrift om bl.a. avfallsgebyr vil derfor være et resultat av en avveining mellom ønsket om en mest mulig rettferdig fordeling av kostnadene og ønsket om å få istand en ordning som er administrativ enkel for kommunen å praktisere. Departementet minner i denne forbindelse om at kommunen i utgangspunktet er pliktig til å tilby samtlige eiendommer i kommunen renovasjonstjenester for forbruksavfall, noe som innebærer at kommunens kostnader med å betjene eiendommen ikke alene er avhengig av om eiendommen benytter seg av tjenesten. Avfallsgebyret kan således ikke isolert betraktes som betaling for en mottatt kommunal ytelse, men som betaling for kommunens tilbud om innsamling, mottak og behandling av forbruksavfall.

Det er kommunen som fastsetter forskrif-

ter om den kommunale renovasjonsordningen og om avfallsgebyr. Det er likeledes kommunen som avgjør om det ved fastsettelsen av gebyret bør tas hensyn til at en bolig kun benyttes deler av året. --- Departementet er forøvrig enig med kommunen i at en melding til folkeregisteret ikke nødvendigvis innebærer at *en bolig* ikke er i bruk. ---»

På bakgrunn av den tidligere kontakt om saken fant jeg å ville henvende meg til departementet på ny. I brev 18. november 1985 pekte jeg på at ubebygde eiendom ikke var omhandlet i rundskriv T-18/83, heller ikke i annen utgave fra desember 1984. I tråd med dette tok jeg også opp spørsmålet om hvorvidt *ubebodd helårsbolig* faller utenfor renovasjonsordningen, idet jeg samtidig ga uttrykk for at det ikke godt kunne forsvares å kreve avfallsgebyr dersom helårsboligen notorisk var fraflyttet.

I sitt svar uttalte departementet at man ved en eventuell revisjon av rundskriv T-18/83 ville presisere at ubebygde eiendommer normalt vil falle utenfor renovasjonsordningen, slik at det ikke skulle være nødvendig å søke om fritak etter forurensningsloven for slike eiendommer. Om fraflyttede eiendommer uttalte departementet:

«Det er kommunen som avgjør om «fraflyttede eiendommer» skal inngå i den kommunale renovasjonsordningen og om det eventuelt bør settes et lavere gebyr i disse tilfellene. Kommunens avgjørelse vil være resultat av en avveining mellom ønsket om en mest mulig rettferdig fordeling av kostnadene og ønsket om å få i stand en ordning som er administrativt enkel for kommunen å praktisere. Eventuelle kontrollproblemer vil således være et relevant hensyn i denne vurderingen. Departementet vil i denne forbindelse også presisere at en melding om flytting til folkeregisteret ikke nødvendigvis innebærer at en eiendom ikke er i bruk og likeledes at det er eier av eiendommen som er ansvarlig for gebyret og ikke eventuelle leieboere eller andre brukere, jf likevel forurensningslovens § 34, 2. ledd, 2. pkt. Dersom kommunen har grunn til å tro en «fraflyttet eiendom» likevel benyttes i perioder, f.eks. som sommerbolig, må kommunen kunne kreve gebyr på vanlig måte og det uavhengig av om eiendommen rent faktisk benytter seg av kommunens tilbud. Departementet antar for øvrig at det ofte vil være aktuelt å behandle «fraflyttede eiendommer», i renovasjonssammenheng, på linje med fritidsbebyggelser.»

Etter dette konkluderte jeg slik:

«Jeg har merket meg at departementet ved en eventuell revisjon av rundskriv T-18/83 vil presisere at ubebygde eiendom faller utenfor kommunal renovasjonsordning. Noen grunn til å ta med reservasjonen «normalt», skulle det etter mitt syn ikke være.»

Når det gjelder spørsmålet om gebyr for fraflyttet helårsbolig, konstaterer jeg at det fremdeles hersker en viss uenighet på dette punkt. Jeg er innforstått med at det for fraflyttede helårsboliger kan oppstå problemer av rent bevismessig art med hensyn til hvorvidt eiendommen faktisk benyttes eller ikke. Dette vil f.eks. kunne være tilfelle der fraflyttet helårsbolig tas i bruk som feriehus. Er helårsbolig notorisk fraflyttet og helt ute av bruk, må jeg imidlertid fastholde at kommunen ikke kan forsvare å kreve avfallsgebyr.

De aktuelle spørsmål anses med dette som avsluttet fra min side.»

52.

Forsinket oppgjør etter eiendomssalg til kommunen - krav om rentekompensasjon (Sak 855/85)

En grunneier (A) solgte i januar 1978 en del av sin eiendom til kommunen. Kjøpekontrakten inneholdt ingen bestemmelse om eksakt oppgjørstidspunkt. Kommunen, som derved mente å stå temmelig fritt, tilbød oppgjør (uten rentekompensasjon) først ved årsskiftet 1983/84, etter at det var ordnet med regulering og oppmåling. - Ombudsmannen konkluderte med at kommunens kontraktsforståelse ikke kunne være rettslig holdbar og viste til prinsippet i avtaleloven av 31. mai 1918 § 36. Kommunen hadde gjennom sitt behandlingsopplegg trukket saken ut på en måte som innebar misligholdelse av betalingsplikten etter kontrakten. Uttalt at A måtte anses å ha rettskrav på kompensasjon for forsinket oppgjør.

I kjøpekontrakten fra januar 1978 mellom kommunen og A het det:

«A som eier av gnr. -- bnr. -- overdrar til kommunen ca. 36 dekar av sin eiendom som berøres av et byggefelt ifølge forslag til generalplan på følgende vilkår:

1. Arealet avstås til en pris av kr. 5.- pr. m². Som erstatning for nylig utført skogplanting gis en erstatning på kr. 100 pr. da. Det nøyaktige areal skal måles opp og beregnes av kommunens tekniske etat. Grunneieren skal i god tid varsles om når oppmåling skal finne sted, slik at han eller den han bemyndiger kan være tilstede.
2. Arealet kan overtas med påstående skog, som oppmåles og verdsettes av herredsskogmesteren til realisasjonspris.
3. Så snart oppmåling har skjedd, plikter selger å gi kommunen skjøte fritt for heftelser.
4. Kommunen skal betale 6 % rente av erstatningsbeløpet fra utstedelse av skjøte til oppgjør finner sted.

5. Selger forbeholder seg rett til å kreve den oppgjørsform han måtte ønske (kontant eller ved grunnkjøpsobligasjoner). Nærmere melding om dette skjer etter at partene har underskrevet avtalen og avtalen er godkjent av kommunestyret.
6. Kommunen skal betale alle omkostninger ved overdragelsen.»

Avtalen ble godkjent av kommunestyret 17. mars 1978 - samtidig med kjøpsavtaler/makeskifteavtale med 5 andre grunneiere i området. I kommunestyrets vedtak het det:

«Etter at arealene er regulert oppmåles grunnen og oppgjør blir å foreta med grunneierne etter dette.»

Om finansieringen het det i rådmannens innstilling:

«Grunnervervene forutsettes i kommunebudsjettet for 1978 dekket ved lån, enten kontantlån eller grunnkjøpsobligasjonslån i Norges Kommunalbank. Disse låneopptakene vil senere bli tatt opp til behandling som egen sak.»

Reguleringsplan for området ble vedtatt av kommunestyret 29. november 1980 og stadfestet av fylkesmannen 3. juni 1981. Oppmåling av området ble først gjennomført i desember 1983.

Tilbud om oppgjør ble deretter fremsatt fra kommunen ved årsskiftet 1983/84. A vegret seg imidlertid for å godta oppgjøret uten en eller annen form for økonomisk kompensasjon for den tid som var gått. Formannskapet behandlet kravet om økonomisk kompensasjon i to møter, første gang 6. august 1984 og siste gang 17. juni 1985. Kravet ble begge ganger avslått.

A klaget da til ombudsmannen. Et hovedpoeng i klagen var den informasjon han hadde mottatt på et møte som kommunen holdt med berørte grunneiere i februar 1977, som han refererte slik:

«--- Daværende ordfører orienterte om planene. Det var for tida stor etterspørsel etter tomter, men kommunen hadde ingen å tilby. Derfor var det nødvendig å få klargjort et utbyggingsområde i området snarest mulig og alt ville være lettere og enklere hvis kommunen ble eier av arealet. Prisen ble bestemt til kr 5 pr m². Før oppgjør fant sted, skulle det nøyaktige arealet måles opp og beregnes av kommunens tekniske etat. Og ordføreren sa det slik: «Arealet blir vel oppmålt til sommeren.» Det var selvfølgelig ment den førstkommende. Så snart oppmåling hadde skjedd, pliktet selger å gi kommunen skjøte.»

A la også frem en erklæring fra den daværende ordfører, som bekreftet referatet. I tillegg ga han følgende opplysning om forhand-

lingsmøtene kommunen holdt for grunneierne før kjøpsforhandlingene:

«Her ble det både av meg og teknisk sjef sagt at så fort kommunen hadde godkjent kjøpsavtalen var handelen avgjort. Kjøpsavtalen ble opprettet med alle grunneiere og godkjent.»

I klagebrevet til ombudsmannen anførte A videre:

«Kommunen har ved sin vurdering av saken vært mest opptatt av om jeg har fått en dårligere avtale enn de andre som samtidig måtte avstå grunn. Dette ser jeg helt bort ifra. Problemet er at kommunen med vilje lot det gå 6 år fra kontraktsundertegnelse til utstedelse av skjøtet. Ved å si at renter betales fra skjøtet er levert tilbake i undertegnet stand, har kommunen etter min mening på en svært finurlig måte bedratt meg for et stort rentebeløp.»

Jeg forela klagen for kommunen og fremholdt:

«Av klagen og vedleggene til denne fremgår at A mener det var underforstått at oppmåling med påfølgende oppgjør skulle foretas så snart råd var, i hvert fall ikke slik at kommunen skulle ha det i sin hånd å bestemme tidspunktet etter eget for godtbeholdende, ---.

Hva var grunnen til at oppgjør ikke ble tilbudt i umiddelbar tilknytning til oppmålingen? Mener for øvrig kommunen det var i samsvar med kontraktsgrunnlaget at regulering ble foretatt før oppmåling?»

I rådmannens svar 22. november 1985 het det blant annet:

«Oppmåling av arealet skjedde ved midlertidig kartforretning av 14/12.1983. Umiddelbart etter ble skjøtet oversendt A i henhold til kjøpekontrakten fra januar 1978. Etter avtalen plikter selger å gi kommunen skjøtet fritt for heftelser så snart oppmåling har skjedd. Videre skal kommunen betale 6% rente av erstatningsbeløpet fra skjøteutstedelse til oppgjør finner sted. Først 13.8.1985 blir skjøtet returnert kommunen fra A. Oppgjør finner nå umiddelbart sted i form av grunnkjøpsobligasjoner med terminvise forfall 30.6. og 30.12. hvert år.

Jeg kan ikke se at kommunen har forsinket oppgjørstidspunktet i forhold til oppmålingstidspunktet. Det er A - gjennom ikke å tilbakeløvere skjøtet i undertegnet stand før 13.8.1985 - som har hatt ansvaret for dette.

Jeg er imidlertid enig i at det synes uforholdsmessig lang tid mellom inngått kjøpsavtale og oppmålingstidspunkt. Ut i fra innhentede opplysninger kan dette forklares ut fra følgende forhold:

I kommunens generalplan for perioden 1980-89 som ble utarbeidet i 1978/79 - er blant flere «Baklia» utpekt som et framtidig boligområde. I planperioden ble det lagt opp til et totalt boligbehov på ca. 75-80 boliger pr. år.

Utviklingen har imidlertid vist en kraftig nedgang i boligbyggingen - slik at det i de senere år kun bygges mellom 20-30 nye boliger i året. Med en slik reduksjon av den totale boligbygging sier det seg selv at behovet for å ta i bruk planlagte nye boligområder reduseres. En utbygging av «Baklia» har derfor ikke blitt prioritert, og jeg kan nevne at det pr. i dag ikke foreligger konkrete planer eller gitte bevilgninger til framføring av vann- og kloakkledninger og opparbeidelse av dette tomteområdet.

Jeg vil derfor anta at den direkte grunn til at oppmålingen først skjedde i 1983 har sammenheng med disse forhold. Med andre ord at arbeidet med oppmåling av området ikke ble prioritert ut fra det konkrete behov for nye boligområder.»

Hva angikk forholdet mellom oppmålings- og reguleringsstidspunkt fremholdt rådmannen:

«Oppmåling og reguleringen av et planområde er ikke avhengig av hverandre i den grad at disse må gå parallelt. I mange tilfeller vil det være fordelaktig å kjenne eiendoms-grensenes beliggenhet slik at uhensiktsmessige eiendomsparceller ikke oppstår.

I denne sak er reguleringen gitt en høyere prioritet enn oppmålingen.

--- Om A fikk beskjed om at området først skulle reguleres vites ikke. Det foreligger intet i dokumentene som tyder på at A har fått noen spesiell skriftlig informasjon om reguleringen.»

Jeg fant å måtte legge saken på ny frem for kommunen, og viste da til at klageren etter alt å dømme ikke var gjort særskilt kjent med at området var forutsatt regulert før oppgjør kunne finne sted:

«På denne bakgrunn har jeg vanskelig for å se at kommunen ensidig kunne la oppmålingen og dermed oppgjørstidspunktet bli avhengig av reguleringen av området. Jeg viser her til at avtaleteksten synes å forutsette at oppgjør skulle finne sted snarest mulig etter at saken var behandlet av kommunestyret, jfr. særlig pkt. 5. At det etter avtaleinngåelsen viste seg at kommunen ikke lenger hadde samme behov for en utbygging av området, kan i forhold til de avtaler som ble inngått etter min mening ikke anses relevant med mindre det på forhånd var tatt uttrykkelig forbehold om det.

Jeg påpekte ellers at det var likhetspunkter mellom A's sak og en annen sak formannskapet hadde behandlet tidligere, der kravet om økonomisk kompensasjon var blitt imøtekommet.

I rådmannens svar 7. januar 1986 het det:

«Jeg vil rent generelt gi uttrykk for at hovedhensikten med avtalen var å sikre seg areal for fremtidig utbyggingsbehov. Slik avtalen er formulert - jeg viser spesielt til at det ikke er tatt med noe om fristen for overskjøp-

ting - må den annen part - A - i atskillig utstrekning finne seg i å avvente at kommunen skal finne tiden inne for å erverve parsellen.

Som jeg tidligere har påpekt, er dette et prioriterings spørsmål fra kommunens side - der behovet for å erverve det aktuelle areal vil måtte avveies mot andre utbyggingsplaner og andre oppgaver. At denne prioritering ikke faller til fordel for A, kan ikke uten videre gi ham rett til å kreve endring av avtalen.

En imøtekommelse av A's krav må i tilfelle skje ut fra rene rimelighetsvurderinger.»

Hva angikk forholdet til den andre saken, der kompensasjon var innvilget, fremholdt rådmannen:

«Som det vil fremgå av denne avtale, er den inngått under «ekspropriasjonstrussel». Avtalen med A er ikke inngått på disse premisser.

I den uttalelse kommunens advokat ga - og som dannet utgangspunkt for formannskapets standpunkt - ble nettopp dette forhold påpekt. Det vises her til bestemmelsene i ekspropriasjonslovens § 10 (loven fra 1984) og til bestemmelsene i den gamle lovs (1973) § 11.

Av det foranstående vil fremgå at forskjellen på disse 2 saker er at for B's vedkommende er kommunens standpunkt tatt ut fra relativt klare juridiske forpliktelser, mens en imøtekommelse av A's krav i tilfelle måtte skje etter rimelighetsvurdering/skjønn.»

Jeg avsluttet saken 3. juni 1986 med slik uttalelse:

«Kontrakten av 13. januar 1978 angir ikke eksakt dato for oppgjørstidspunkt. Det som sies direkte, er bare at arealet først skal oppmåles, og at selgeren deretter plikter å utstede skjøte. Morarenteregelen i punkt 4 markerer indirekte at skjøteutstedelsen også fastlegger betalingstidspunktet.

Rådmannen mener at kontrakten derved stilte kommunen temmelig fritt til ensidig å bestemme avviklingstakten for kjøpsforholdet. I brev 7. januar 1986 formuleres dette slik at selgerne «i atskillig utstrekning (må) finne seg i å avvente at kommunen skal finne tiden inne for å erverve parsellen».

Etter mitt syn kan dette ikke være rettslig holdbart. Jeg tar det for gitt at man her står overfor et fortolkningsspørsmål som partene - iallfall selgeren - ikke har sett klart for seg i alle konsekvenser da avtalen ble inngått. At selgeren frivillig skulle overlate til kommunen å fastsette betalingstidspunktet, uten mulighet for priskorreksjon, har all formodning mot seg. Selv om dette skulle ha vært sagt uttrykkelig, ville det for øvrig ha etablert en ordning så vidt uvanlig, og så uforenlig med prinsippet om gjensidighet i kontraktsforhold, at den vanskelig ville kunne stå seg i

forhold til den såkalte generalklausul i avta-
leloven av 31. mai 1918 § 36.

Avtalen må derfor fortolkes slik at kommunen var pliktig til å besørge oppmåling av grunnen i rimelig tempo - ut fra vanlig behandlingsprosedyre i slike saker.

Et spørsmål som her melder seg, er forholdet til arbeidet med reguleringsplan. I forbindelse med godkjenningen av avtalen den 17. mars 1978 vedtok kommunestyret at området skulle reguleres før oppmåling. Denne beslutning var i seg selv neppe bindende for A som selger. Han hadde undertegnet avtalen 13. januar 1978, og kommunen hadde da ikke adgang til å foreta senere ensidige tilføyelser uten først å forelegge det for ham.

Som rådmannen er inne på 22. november 1985, er oppmåling av ervervede arealer til et planområde ikke strengt avhengig av at reguleringsplan foreligger - selv om det i mange tilfeller vil være «fordelaktig å kjenne eiendomsgrensens beliggenhet slik at uhen-siktsmessige eiendomsparceller ikke oppstår». Rådmannen har videre erkjent at det her gikk «uforholdsmessig lang tid mellom inngått kjøpsavtale og oppmålingstidspunkt»; dette er forklart med at behovet for nye boliger avtok i denne periode og at arbeidet med oppmåling m.v. av området ikke ble prioritert.

Etter min mening kan verken slike hensiktsmessighetsvurderinger eller en nedprioritering av kommunens interesser i området være tilstrekkelig bærekraftige argumenter for å utsette betalingsoppgjøret til skade for selgeren. En slik avvikling av avtalen uten kompensasjon til motparten, harmonerer ikke med vanlig krav til lojalitet i kontraktsforhold.

Kommunen har ellers fremholdt at de øvrige grunneiere har akseptert sine oppgjør uten tillegg av noe slag. I innstillingen til formannskapet 17. juni 1985 er i den sammenheng nevnt at en løsning for A vil kunne føre til lignende krav fra de andre. Jeg vil for ordens skyld ha bemerket at dette - selvsagt - ikke kan være avgjørende ved en objektiv vurdering av den rettslige situasjon. Det spørsmål som må stilles, er nok heller om ikke disse akseptene er gitt på uriktige forutsetninger.

Slik jeg for øvrig ser på avtalen med A, er det ikke grunn til å gå nærmere inn på forholdet til den andre, tilsvarende sak der formannskapet innvilget kompensasjon. Jeg nøyer meg med å peke på at henvisningen til ekspropriasjonstrussel i den saken bare synes å være en forskjell av rent formell karakter.

Ut fra en samlet vurdering av forholdene i

A's sak er min *konklusjon* at kommunen gjennom sitt behandlingsopplegg har trukket saken ut på en måte som innebærer misligholdelse av betalingsforpliktelsen etter kontrakten. Hva som bør anses som skjæringspunktet for kommunens forpliktelse, kan nok volde en viss tvil. Etter mitt syn skulle det imidlertid gi en rimelig balanse om man regner betalingsplikten for å ha inntrådt ett år etter kommunestyrets godkjennelse av avtalen - det vil si fra 17. mars 1979.

Slik jeg ser det, bør kommunen - på dette grunnlag - nå oppta forhandlinger med A med sikte på å gi kompensasjon for betalingsforsinkelsen. På bakgrunn av kommunens mange uttalelser om at en løsning i tilfelle må bygge på billighet, vil jeg understreke at A etter mitt syn har *rettskrav* på slik kompensasjon.

53.

Elektrisitetsforsyning - fordeling av strømforbruk før og etter tariffhøyelse
(Sak 71E/85)

Vedtak om tariffhøyelse i en strømvaregningsperiode, uten samtidig måleravlesning, reiser spørsmål om hvordan forbruket før og etter prisforhøyelsen skal beregnes. Etter at ombudsmannen etterlyste nærmere retningslinjer for beregningen, har spørsmålet blant annet vært vurdert av Forbrukertvistutvalget som kom til at det må foretas en justering ut fra gjennomsnittlige variasjoner i forbruket gjennom året. Ved rundskriv fra Olje- og energidepartementet er utvalgets vedtak gjort kjent for elverkene.

For noen år siden mottok ombudsmannen flere klager rettet mot de avregningsmetoder elverkene benytter når strømtariffen blir forhøyet i en avregningsperiode. Som oftest har det ikke vært foretatt måleravlesning, men avgiften har blitt basert på en skematisk beregning av strømforbruket før og etter prisforhøyelsen. Enkelte elverk har fordelt forbruket ut fra det prinsipp at forbruket er likt i alle årets 12 måneder (ren kalendarisk beregning), mens andre har brukt forskjellige vekttall for forbruket i de enkelte måneder. Under enhver omstendighet vil enkelte brukere kunne hevde at deres strømforbruk har vært annerledes enn det elverket har lagt til grunn. Dette medfører i så fall at abonnenten må betale etter ny tariff for strøm forbrukt før prisforhøyelsen. Selv om jeg i klagesakene fant å måtte godta elverkens beregningsmåter ut fra praktiske hensyn, kom jeg til at regelsituasjonen var utilfredsstillende og uklar.

I forbindelse med en klagesak i 1983 tok jeg

derfor problemet opp med Olje- og energidepartementet på generelt grunnlag. Jeg fremhevet at det ikke forelå generelle bestemmelser om hvordan forbruket skulle fordeles eller om hvem som skulle fastsette beregningsreglene. Det ble også vist til den ulike praksis de enkelte elverk fulgte. På denne bakgrunn ba jeg om departementets vurdering, spesielt muligheten for å få utarbeidet generelle bestemmelser fra sentralt hold.

Departementet la saken frem for Norske Elektrisitetsverkers Forening (NEVF), som opplyste at den i et medlemssirkulære fra 1977 hadde anbefalt følgende alternative fremgangsmåter ved tariffendring:

- «1. Ved selvavlesning leser abonnenten av måleren den dagen endringen trer i kraft.
2. Ved avlesning av målerne ved elverkets personale må avlesningen foretas tidligst en måned før tariffendringen og senest en måned etter.
3. Ved tariffendring uten ekstra avlesning av målerne foretas forholdsmessig fordeling av forbruk før og etter dato for tariffendring.»

Etter min oppfatning ga ikke disse retningslinjene tilstrekkelig avklaring, og jeg la derfor på ny saken frem for departementet. Departementet ba da NEVF om å vurdere muligheten for å komme frem til nye beregningsregler og en likeartet praksis elverkene imellom. Foreningen svarte at de metoder man nå brukte ga god tilnærming til det riktigst mulige resultat for de aller fleste abonnenter. Det ble imidlertid arbeidet med databasert avlesning av målerne, noe som vil gjøre det mulig å lese av abonnentenes forbruk på et hvert tidspunkt. Når denne teknologien tas i bruk, vil man unngå dagens beregningsproblemer. Departementet viste til uttalelsen og opplyste at utviklingen ville bli fulgt opp.

I mellomtiden behandlet Forbrukertvistutvalget en klagesak vedrørende samme spørsmål. I vedtak av 9. april 1985 fastslo utvalget at en ren kalenderisk beregning i den aktuelle sak ville virke urimelig. En mer rettfærdig metode ville være å beregne forbruket etter antall dager før og etter tarifføkningen, men justert med de gjennomsnittlige variasjoner i forbruket over året. Under henvisning til avtalelovens § 36 og prislovens § 18 la utvalget denne metoden til grunn for sitt vedtak.

Med tilknytning til dette vedtaket la jeg på ny saken frem for departementet og fikk opplyst at utredningsarbeidet om egnede og ensartede retningslinjer for beregning av strømforbruket fortsatt pågikk. Jeg fant da å kunne avvente utviklingen, men ba om at

Forbrukertvistutvalgets avgjørelse ble gjort kjent for elverkene. I oktober 1986 svarte departementet at dette nå var gjort ved medlemssirkulære nr. 67-1986 fra Norges Energi- og verkforbund (tidligere NEVF). Saken ga dermed ikke grunn til noe mer fra min side, men jeg vil fortsatt ha problemet til observasjon.

54.

Vedlikehold av privat veg - kommunal garanti for vedlikeholdsutgifter
(Sak 1434/85)

Et grendeveglag opparbeidet veg med statlig tilskudd etter reglene for jordbruksveger og med nødvendig kommunal garanti for vedlikeholdet. Kommunen avslo imidlertid en senere søknad om å overta vegen, og mente seg heller ikke ansvarlig for det vedlikehold som ifølge vegloven av 21. juni 1963 § 25 gjelder for kommunale veger. - Klage til ombudsmannen førte ikke frem. Uttalelse om hvilke plikter kommunen har i henhold til en slik garanti.

Grendeveglaget begjærte i august 1976 skjønn etter § 53 i vegloven for samtykke til ekspropriasjon av grunn for anlegg av privat grendevæg. Det oppsto under skjønnssaken tvist om vegen skulle anses som privat eller offentlig og dermed om ekspropriasjon etter veglovens § 53 kunne fremmes. Herredsretten ga samtykke 16. juni 1977. Etter anke ble avgjørelsen stadfestet av lagmannsretten 21. april 1978. Lagmannsretten konkluderte med at vegen legget fremsto som en privat veg og uttalte blant annet:

«Under ankeforhandlingen er spesielt fremhevet regler fra Landbruksdepartementet av juli 1972 om tilskudd til bygging av jordbruksveier, hvor bl.a. nevnes grende- og gårdsveier. I § 2, 4. ledd, heter det at hvis veien har interesse for flere bruk, må kommunestyret søke om tilskudd og må garantere for vedlikeholdet. Det tenkes søkt om tilskudd etter disse regler, og fylkesagronomen har bekreftet at kommunen må garantere vedlikeholdet.

Lagmannsretten kan ikke se at en slik garanti er ensbetydende med at kommunen overtar vedlikeholdet. Det vises til bemerkninger i Ot.prp. nr. 53/1961-62 s. 56 til § 1.

Det er vel mulig at veien på et eller annet fremtidig tidspunkt vil bli overtatt som offentlig vei, men slik som veien nå er planlagt og etter det som nå er besluttet, fremtrer veianlegget som en privat vei.»

Kommunestyret vedtok 24. oktober 1978 å yte kommunal støtte til vegprosjektet. Vedtakets pkt. 4 lød:

«Kommunen garanterer for vegens framtidige vedlikehold.»

I september 1982 søkte grendeveglaget om kommunal overtagelse av grendevegen. Søknaden ble imidlertid avslått av formannskapet under henvisning til kommunens økonomiske situasjon. Bidrag til vedlikehold skulle gis på «ordinær måte».

I november 1983 søkte grendeveglaget på ny om slik overtagelse. Teknisk utvalg fant at situasjonen for grendeveglaget/kommunen ikke hadde endret seg fra siste søknad og fattet slikt vedtak 27. november 1985:

- «1 Teknisk rådmann pålegges å forsere arbeidet med å inndrive resttilskuddet på kr 57 700,- fra staten.
2 På grunn av kommunens vanskelige økonomiske situasjon finner hovedutvalget for teknisk sektor ikke å kunne innvilge søknaden fra grendeveglaget om kommunal overtagelse av vegen. Tilskudd til vedlikeholdet av grendevegen gis på samme måte som til andre private veger.»

Formannen i grendeveglaget brakte deretter saken inn for ombudsmannen. Han hevdet blant annet at kommunen ikke var villig til å «oppfylle sine klare forpliktelser» med hensyn til vedlikehold og tilskudd til vedlikehold av vegen. Til dette uttalte kommunen i brev 5. februar 1986:

«Tilskudd til vedlikehold av private veger ytes etter muntlig eller skriftlig henvendelse til kommunen. Tilskuddet ytes i det alt vesentlige i form av høyling eller annet kommunalt arbeid. Den totale bevilgning til dette formål var i fjor 80 000 kr, for 1986 er bevilgningen øket til 145 000 kr. Denne summen skal dekke tilskudd til vedlikehold av samtlige private veger i kommunen. Totalt mottar kommunen hvert år søknader om tilskudd til vedlikehold av innpå 100 km privat veg. Av disse veger er det pr i dag 12,3 km veg som private ønsker at kommunen skal overta. Grendevegen utgjør 3,6 km av dette.

For 1986 kan grendeveglaget etter eventuell søknad påregne kommunalt tilskudd til vegvedlikehold i form av høyling m.m. på ca 5000 kr. Som tidligere påpekt er ikke dette midler som utbetales av kommunekassa, men arbeid som utføres av kommunen eller bestilles av kommunen.

Søknaden fra grendeveglaget av 7. november 1983 om tilskudd på kr. 47 000 til vedlikehold av en veg som var ferdig opparbeidet sommeren 1982 synes på denne bakgrunn å være urealistisk.

Når det gjelder vedtaket i kommunestyret den 24.10.1978 om å garantere for vegens framtidige vedlikehold, så er dette vedtaket gjort med bakgrunn i det formelle kravet fra landbruksmyndighetene om en slik garanti for at statlige tilskudd skal ytes (se lagmannsrettens kjennelse s. 10). Vedtaket gir ikke en erklæring om kommunal overtagelse av vedlikeholdet, men en garanti om at vegen skal holdes i farbar stand, slik at nødvendige landbrukstransporter kan foretas. Denne garantien akter kommunen å oppfylle, noe som også går fram av vedtaket i hovedutvalget for teknisk sektor den 27.11.1985.»

Etter at klageren hadde kommet med tilleggsmerknader, ga jeg i avsluttende brev 14. juli 1986 til klageren uttrykk for mitt syn på saken:

«Hvilke veger kommunen plikter å vedlikeholde følger av § 25 i vegloven som lyder:

«Kommunen ber utgiftene til planlegging, bygging, utbetring og vedlikehold av kommunale veger, her og utgiftene til eiegdomsinngrep.»

Vedlikeholdsplikten omfatter således bare kommunale veger. Hvilke veger som regnes som kommunale, går fram av veglovens § 5. Bestemmelsen har denne ordlyd:

«Alle vegar som utan å vere tatt opp som bygdevegar etter den tidligare veglova, var haldna ved like av ein kommune, er kommunale vegar etter denne lova, dersom ikkje anna blir fastsett med heimel i lova.

Kommunestyret kan gjere vedtak om å ta opp privat veg som kommunal veg. Jamvel om slikt vedtak ikkje er gjort, er ein veg å rekne for kommunal veg når kommunen har tatt over vedlikeholdet etter reglar utanom denne lova.»

Alternativet i første ledd er ikke aktuelt fordi grendevegen er anlagt lenge etter at den tidligere vegloven ble opphevet. Kommunestyret har heller ikke truffet noe vedtak om å ta opp grendevegen som kommunal veg. Det måtte derfor eventuelt være siste punktum som her kunne ha anvendelse. Av forarbeidene følger det imidlertid at bestemmelsen har et annet virkeområde enn kommunal garanti for vedlikeholdet. Det heter således i Ot.prp. nr. 53 (1961-62) s. 59 første spalte:

«Til § 5, annet ledd skal man særskilt bemerke at etter bygningslovens § 48 nr. 2 er det bestemt at gate eller fortag som er opparbeidet av bygningseier i henhold til bestemmelse i vedtekt blir fra den tid arbeidet er fullført og godkjent å vedlikeholde av kommunen. Den private gate skal med andre ord opptas som kommunal veg. Tilsvarende bestemmelse er foreslått av bygningslovkomiteen i utkast til ny bygningslov § 63, 3. ledd. Man har derfor funnet å burde ta en reservasjon i proposisjonens § 5, annet ledd, 2. punktum for å gjøre det klart at kommunestyrets fakultative adgang til å oppta privat veg som kommunal veg ikke gjelder i de tilfelle som er omhandlet i den nevnte bestemmelse i bygningsloven.»

Etter dette er jeg enig i at grendevegen ikke kan anses som kommunal veg etter veglovens § 5. Spørsmålet er likevel om kommunen på annet rettslig grunnlag må anses ansvarlig for vegen. Det ligger da nær å vise til veglovens § 1 første ledd, hvor det heter:

«Offentlig veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylke eller kommune etter reglane i kap. IV. Alle andre vegar eller gater blir i denne lova å rekne for private.»

Det synes ikke tvilsomt at grendevegen er «open for allmenn ferdsel». Men for at vegen skal regnes som offentlig, kreves også at den vedlikeholdes av kommunen etter reglene i veglovens kapittel IV. Det vil si at kommunen må være rettslig forpliktet til å sørge for fullstendig vedlikehold etter vegloven.

Rent faktisk er det klarlagt at noe slikt vedlikehold ikke foretas av kommunen. Jeg kan heller ikke se at kommunen på noen måte har påtatt seg en alminnelig og ubegrenset vedlikeholdsplikt. Den garanti kommunen har gitt for vegens «fremtidige vedlikehold», jfr. kommunestyrevedtaket av 24. oktober 1978, er fremkommet som en direkte følge av de krav landbruksmyndighetene stiller for statlig tilskudd til slike veger. Dette er et forhold som ligger utenfor veglovens vedlikeholdsregler og kommunestyret treffer i slike tilfelle ikke vedtak som «vegmyndighet». Garantien skal sikre at vegen holdes i farbar stand, men etablerer ikke noen plikt for kommunen til å sørge for vedlikehold etter veglovens kapittel IV. Jeg må derfor konkludere med at grendevegen er å anse som privat i veglovens forstand.

Når kommunen ikke har noen ordinær plikt til å vedlikeholde grendevegen, må grendeveglaget nødvendigvis finne seg i at søknader om bistand eller tilskudd i utgangspunktet stilles på linje med anmodninger fra andre private vegholdere. Dette innebærer bl.a. at kommunen vil være berettiget til å ta hensyn til den økonomiske situasjon og spesielt de rammer som er fastsatt i budsjettssammenheng. Jeg har på denne bakgrunn ikke noe å bemerke til kommunens uttalelse 5. februar 1986, men presiserer for ordens skyld at jeg ikke går nærmere inn på størrelsen av det antydende tilskudd for 1986. Dette forhold ligger for øvrig dårlig til rette for overprøving herfra, jfr. hva som opplyses på s. 7 i vedlagte brosjyre om ombudsmannens adgang til å kritisere skjønnsmessige avgjørelser.

Har grendeveglaget ellers innvendinger mot kommunens praktiske gjennomføring av tilskudds-/bistandsordningen, f.eks. at uttrykkelig gitte tilsagn ikke oppfylles, må jeg i første omgang henvise laget til å ta disse spørsmål opp direkte med kommunen. Videre kan grendeveglaget rette ny henvendelse til kommunen dersom vegen skulle forfalle i en slik grad at det er fare for at den ikke lenger kan benyttes. I så fall må kommunen i henhold til garantien fra 1978 sørge for at vegen settes i farbar stand.»

55.

Salg av kommunal eiendom - laveste bud antatt
(Sak 1228/85)

En kommune rykket inn en annonse i dagspressen om salg av en kommunal eiendom og oppfordret interesserte til å gi bud. Det innkom 2 bud på henholdsvis kr. 400 000,- (A) og kr. 410 000,- (B). Etter å ha blitt gjort kjent med det andre budet, forhøyet A sitt bud til kr. 411 000. Uten noen nærmere begrunnelse vedtok flertallet i kommunestyret likevel å selge til B. Kommunen hadde ikke særlige regler eller retningslinjer for salg av kommunal eiendom. - Klagen fra A til ombudsmannen førte ikke frem. Uttalt at kommunen ikke var rettslig forpliktet til å anta det høyeste bud. Valget var heller ikke basert på ren vilkårlighet eller på åpenbart usaklige/utenforliggende hensyn. Kommunen ble imidlertid kritisert for manglende vilje til å bidra til sakens opplysning.

På bakgrunn av vedtak i kommunestyret 19. juni 1985 rykket rådmannen 10. august 1985 inn annonse i forskjellige aviser om salg av en eiendom. Fra salgsannonсен gjengis:

«Det er fastsett minstepris kr. 400 000,- med høve for interessentane til å by over når boda blir kjent. Pristilbud vert å sende i lukka konvolutt innan 1. september, til --- kommune.»

Det innkom 2 bud innen fristen, et fra A på kr. 400 000,- og et fra B på kr. 410 000,-. Etter at A var blitt gjort kjent med det andre budet, forhøyet han sitt eget bud til kr. 411 000. På direkte forespørsel til en kommunal tjenestemann fikk han visstnok opplyst at dette var tilstrekkelig. Så vidt skjønnes var B ikke interessert i å by over, og klagerens bud ble derfor stående som det høyeste.

Kommunestyret vedtok med 14 mot 6 stemmer å selge eiendommen til B. Av utskriften fra møtet fremgikk ikke nærmere hvorfor dette budet ble valgt. Rådmannen hadde i sin innstilling heller ikke kommet med noe forslag om hvem som burde få kjøpe huset.

A hadde innvendinger mot avgjørelsen, som hans advokat formulerte slik:

«Når det gjelder kommunens annonse lørdag 10. aug. d.å. er jeg av den oppfatning at denne ikke er i overensstemmelse med kommunestyrevedtaket 19. juni 1985. Dette fordi det ligger implisitt i avisannonsen at eiendommen vil bli solgt til høystbydende, jfr. «med høve for interessentane til å by over når boda blir kjent».

Det fremgår altså ikke av annonsen at kommunen skal stå fritt overfor de bud som måtte komme inn.

Etter at min klient var gjort kjent med at B

hadde bydd kr. 410 000,- for eiendommen, tok min klient personlig kontakt med kommunen. Han ønsket å legge inn et høyere bud og spurte kommunens representant om det holdt å legge inn et bud på kr. 411 000. Dette svarte vedkommende bekreftende på. Der- som min klient hadde blitt forespeilet at han måtte legge inn et høyere bud for å være sikker på å få tilslaget på eiendommen, ville han ha gjort dette. B var ifølge saksfremlegget ikke villig til å høyne sitt bud.

På denne bakgrunn anmoder jeg kommunen om å omgøre sitt vedtak. Dette fordi kommunen ved den fremgangsmåte som er valgt i denne saken ikke har oppnådd den pris man kunne få for eiendommen og fordi min klient mener det ble gitt feilaktige opplysninger til ham.»

Formannskapet avsto i samsvar med rådmannens forslag å ta klagen til følge. I rådmannens saksfremstilling til formannskapet het det blant annet:

- «1. Det er rett at lysinga ikkje fullt ut er i samsvar med kommunestyrevedtaket. Setninga «Kommunestyret tek atterhald når det gjeld eventuell godkjenning eller forkasting av innkomne bod.» er ikkje korne med i lysinga. Det er ein glipp frå rådmannen, noko eg tek ansvar for, og bed om orsaking for. Likevel betyr resultatet av denne glipp svært lite, eller ingenting i dette høve. Den klagede part abonnerer på kommunestyredokumenta, og hadde difor kjennskap til den opphavelige mening i kommunestyret. Klageren hadde difor ikkje god grunn til å tru at det høgaste bod ville bli godtatt. Det står heller ikkje, korkje i saksførebuing eller vedtak, at kommunen skal godkjenne høgste bod. På bakgrunn av dette kan ein ikkje sjå at kommunen har gjort nokon feil.
2. Det er rett at kommunen sin representant fekk spørsmål frå A om det var nok å by kr. 1 000,- over det bod som då var høgast. At hans svar vart oppfatta som bekreftande, må sjølvstast sjåast på bakgrunn av at kr. 411 000,- er eit høgare bod enn kr. 410 000,-. A burde og vite, som tidlegare kommunestyrerepresentant, at ein representant frå administrasjonen ikkje kan gå god for kva eit politisk organ måtte meine i ei sak der det har vedtaksrett. Det er såleis ikkje gjeve feil opplysning frå vårt kontor.

--- Slik saka er handsama i kommunen, er ein av den mening at kommunestyret i denne saka stend fritt til å selje til den eine eller den andre kjøpar.»

Klagen ble herfra oversendt kommunen med anmodning om utlån av saksdokumentene og om en nærmere redegjørelse vedrørende valget av bud. Videre ba jeg opplyst om kommunen hadde gjort vedtak om at salg av fast eiendom skulle følge bestemte regler/retningslinjer.

Rådmannen svarte 6. november 1985:

«1. ---

2. Kommunen har ikkje gjort vedtak om at sal av fast eigedom skal fylgje nærare føresegner eller retningslinjer.
3. Det vil ikkje gå fram av dokumenta kvifor det eine bodet vart vald framfor det andre. I rådmannen si saksførebuing er dette spørsmålet stilt åpent av to årsakar:
- a) Båe tilboda oppfylte dei vilkår kommunestyret tidlegare hadde vedteke.
- b) Skilnaden mellom boda var i forhold til salssummen liten.

I kommunestyret var det svært liten debatt om saka, og ordføreren gjorde framlegg om alternativ avrøysting, og resultatet vart slik det går fram av vedtaket.

Opplysningar ut over dette er det ikkje mogleg å gje i saka.»

Etter at klagerens advokat hadde kommet med tilleggsmerknader, skrev jeg 21. januar 1986 tilbake til kommunen:

«Spørsmålet i denne saka er om fleirtalet i kommunestyret hadde sakleg grunnlag for å selgje eigedomen til B trass i at klageren kom med eit høgare bod. Ein finn ikkje noko svar på spørsmålet i dei dokumenta som no ligg føre. Rådmannen sitt brev 6. november 1985 gir heller ikkje noko oppklåring i så måte.

Eg viser til at det etter utlysinga var høve til å by over «når boda blir kjent,» at klagarane fekk høve til å gi - og også ga - over-bod og endeleg at dei av kommunestyret vart godtekne som kjøpar nr. 2 dersom B ikkje ville stå ved bodet sitt.

Før eg tek endeleg stode til klagemålet, må eg difor be om at saka vert lagt fram for kommunestyret til fråsegn. Eg viser i denne samanheng til vedlagte kopi av sak nr. 81 (pkt. 3, s. 157-158) i ombodsmannens årsmelding for 1983.»

Anmodningen herfra ble behandlet av formannskapet som samlet seg om følgende uttalelse:

«Formannskapet er kjent med skrevet dagsett 21.1.1986 frå Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Vidare er formannskapet kjent med dei dokument i saka som ombodsmannen viser til. Formannskapet kjenner ikkje til at det ligg føre korkje usaklege argument eller tvilsame motiv som bakgrunn for vedtaket. Formannskapet er av den oppfatning at kommunestyret fatta sitt vedtak på fritt grunnlag ut frå dei dokument som låg føre. Formannskapet kan på bakgrunn av dette ikkje sjå at A får medhald i si klage.»

Klagerens advokat kommenterte dette slik:

«En vil imidlertid presisere at undertegnedes hovedpoeng ikke var at formannskapet har benyttet usaklige argument eller tvilsomme motiv i forbindelse med behandlingen av denne saken. Vår hovedinnsigelse er at kommunen ikke har oppnådd den pris man kunne få for eiendommen og dermed forspilt of-

fentlige verdier. Videre føler min klient seg narret av kommunen ved den fremgangsmåte som ble valgt i forbindelse med salget.»

I uttalelse 29. oktober 1986 ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Ifølge rådmannens brev 6. november 1985 har kommunen ikke vedtatt særskilte regler/retningslinjer for salg av kommunal eiendom. I utgangspunktet må kommunen da stå helt fritt, både m.h.t. fremgangsmåte ved salget og i valg av kjøper. Således kunne det rettslig sett f.eks. ikke være noe i veien for at kommunen unnlot kunngjøring og solgte til en utvalgt kjøper etter direkte forhandlinger. Når kommunen imidlertid annonserer eiendommen for salg og inviterer interesserte til å komme med bud, legger den visse bånd på sin egen handlefrihet som følge av annonseteksten og de forventninger den skaper. Under enhver omstendighet må det kreves at kommunens valg mellom innkomne bud ikke bygger på *ren* vilkårlighet eller *åpenbart* usaklige/utenforliggende hensyn. Derimot kan utenforstående ikke forlange at kommunen skal treffe den avgjørelse som økonomisk er mest fordelaktig for kommunen. I mangel av spesielle regler om salg av kommunal eiendom er dette i tilfelle en oppgave for kommunerevisjonen.

Ombudsmannen har to ganger lagt klagen frem for kommunen med sikte på å få en klargjøring av hvilke momenter som har vært avgjørende for kommunens valg av bud. Sist gang ba jeg uttrykkelig om at saken ble fremmet for kommunestyret til uttalelse. Trass i dette har kommunen ikke kommet med nærmere opplysninger om motiveringen for kommunestyrets avgjørelse. Jeg registrerer også at saken ikke ble lagt frem for kommunestyret slik jeg ba om.

Med sin uvilje mot å svare på spørsmål og sin generelt unnvikende holdning har kommunen gjort det vanskelig for ombudsmannen å få saksforholdet tilstrekkelig opplyst. Dette må kritiseres. - Ut fra det foreliggende materiale ser jeg likevel ingen klare indikasjoner som peker i retning av at det skulle ligge en usaklig motivering bak salget av eiendommen til B. Klagerens advokat synes heller ikke å gjøre gjeldende at så er tilfelle. Derimot kan kommunens taushet tolkes slik at valget mer har vært basert på rene tilfeldigheter enn på saklige overveielser. Uten direkte holdepunkter må jeg imidlertid resignere på dette punkt. Kommunens taushet kan like gjerne skyldes misforståelser med hensyn til i hvilken utstrekning ombudsmannen kan kreve de opplysninger og rede-gjørelser han anser nødvendig for oppklaring

av saksforholdet, jfr. § 7 i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Jeg vil derfor begrense meg til å drøfte om kommunen - ut fra sin annonsering og behandling av budene - måtte anses rettslig forpliktet til å akseptere det høyeste budet.

Det fremgår at kommunen annonserte eiendommen til salgs med den opplysning at det var fastsatt en «minstepris på kr. 400 000,- med høve for interessentane til å by over når boda blir kjent». Med dette la kommunen opp til en konkurransesituasjon og skapte en forventning om at pris iallfall ville være et tungtveiende moment ved valg av kjøper. Den videre behandling med foreleggelse av budene, kombinert med spørsmålet om de interesserte ønsket å heve budene, var med på å forsterke denne forventningen. I annonsen var imidlertid ikke direkte sagt at pris alene ville være avgjørende. Bakgrunnen for dette var at kommunestyret ønsket å forbeholde seg retten til «eventuell godkjenning eller forkasting av innkomne bud» (vedtaket 19. juni 1985). Reservasjonen var rett nok ikke tatt inn i annonsen, noe som burde ha vært gjort. Rådmannen har imidlertid lagt til grunn at klageren var kjent med forholdet. Jeg kan ikke se at denne anførselen er imøtegått av klageren.

Jeg har forståelse for klagerens misnøye med at hans bud, tilsynelatende uten noe nærmere motivasjon eller foranledning, ble satt til side for et lavere. Ut fra rettslige betraktninger kan klagen etter min vurdering likevel ikke føre frem. Selv om pris i annonsen var fremhevet som et spesielt betydningsfullt poeng, kan jeg ikke se at dette var gjort på en så klar og utvetydig måte at kommunen skulle være forpliktet til å anta det høyeste bud over minstebeløpet. I denne forbindelse legger jeg betydelig vekt på at prisdifferansen mellom budene var svært liten - kr. 411 000,- mot kr. 410 000,-. Reelt fremsto budene nærmest som likeverdige, noe som måtte gi kommunen den nødvendige handlefrihet i tråd med utgangspunktet om at kommunen selv bestemmer hvordan og etter hvilke kriterier salg av eiendom skal gjennomføres.»

56.

Huseiers ansvar for lekkasje fra kondemnert privat vannledning
(Sak 1140/85)

En huseier (A) ble av kommunen pålagt å betale for utgiftene til plugging av en eldre, privat anlagt stikkledning, etter at det var oppstått lekkasje. - Uttalt at A måtte være ansvarsfri, da han ikke var oppmerksom på

denne stikkledningen, som var forsømt frakoblet hovedledningen i forbindelse med omlegging av vanninntaket til huset i forrige eiers tid. A hadde heller ikke hatt noen særskilt oppfordring til å foreta undersøkelser i den forbindelse. Ombudsmannen konkluderte med at kommunen ikke hadde rettslig grunnlag for kravet verken i vannleveringsavtalen eller i de alminnelige regler om erstatningsansvar utenfor kontrakt.

Kommunen frafalt etter dette kravet.

Saken gjaldt en lekkasje på vannledning utenfor A's boligeiendom, og hadde følgende forhistorie:

I 1976 - før A overtok eiendommen - ble vanninnlegget fra den kommunale hovedledning tilstoppet og nytt vanninnlegg etablert. Det private rørleggerfirma som foresto omleggingsarbeidet, underrettet kommunen på vanlig måte. I meldingen gjorde man også oppmerksom på at den tilstoppede stikkledning ikke var blitt frakoblet hovedledningen. Dette ville imidlertid bli gjort «så snart tælen går ut av bakken».

Det løfte ble senere ikke holdt. Frakobling ble forsømt - uten at det ble reagert fra kommunens side.

A overtok boligen i 1978, uten å kjenne til disse forhold. I januar 1985 oppsto det lekkasje i overgangen mellom stikkledningen og den kommunale hovedledning. A ble gjort oppmerksom på dette. Han hadde ikke innvendinger mot at kommunen foretok kutting av den private stikkledning og plugging på hovedledningen.

Kommunen sendte regning for reparasjonsarbeidet til A. I brev tilbake 12. april 1985 bestred A kravets rettslige grunnlag:

«--- Jeg er klar over at jeg har et ansvar for de ledninger som normalt tilhører et hus og som er i drift, men her gjelder det en lekkasje i kommunal ledning på grunn av at en avlagt ledning ikke har fått sin tilkobling i gaten til kommunal ledning plugget skikkelig.»

Protesten ledet ikke frem. Formannskapet vedtok 27. juni 1985 - etter uttalelse fra kommuneadvokaten - å opprettholde kravet mot A. Formannskapet ga ingen direkte begrunnelse for sitt standpunkt, men det var i innstillingen vist til flere bestemmelser i kommunens vannverksreglement, blant annet § 11, 1. og 4. ledd som lyder:

«Alle omkostninger ved anlegg, drift og vedlikehold av de til en eiendom førende vannledninger med deres innretninger og utstyr, bæres av vedkommende hus- eller grunneier.

Finner ingeniørvesenet feil eller lekkasjer på privat ledning, skal feilen kreves reparert, eller ingeniørvesenet kan reparere skaden for vedkommendes regning.»

Videre var det vist til reglementets § 28 (kapitlet om eiers ansvar) og til § 32. I § 28 heter det:

«Ledninger eller utstyr som ikke brukes skal fjernes om ingeniørvesenet krever det.»

I § 32 heter det:

«Hus- eller grunneier er ansvarlig for at reglementet overholdes.»

A gjorde etter dette opp under protest, og klaget 20. september 1985 til ombudsmannen. I klagen reiste han følgende spørsmål:

«En huseier har ansvar for stikkledning som er i bruk. Men er ny huseier i tillegg også ansvarlig for ledning kondemnert i tidligere huseiers tid. Og er det ingen grenser for slikt ansvar. Gjelder slikt ansvar også når tidligere eier har hatt godkjent rørlegger til å påta seg arbeidet og når lekkasje av kommunalt vann skyldes manglende fullføring av arbeidet og manglende oppfølging fra kommunens side av anmeldt og avtalt arbeid.»

Han skrev videre:

«Ny eier har små muligheter til å beskytte seg mot slikt eventuelt ansvar, særlig når gammel ledning ligger langt utenfor naturlig trase, mens kommunen er beskyttet av et system med meldeplikt, regler og kontrollapparat. Det følger dessuten av mitt syn at forsikring på ny eiers hånd egentlig ikke svarer for slikt skadetilfelle.»

Om omfanget av sitt kontraktsfestede ansvar, ga A uttrykk for følgende syn:

«Mitt kontraktsforhold til kommunen har jeg oppfattet - hva vann angår - som omfattende den ledning som ble lagt i 1976 og som det ikke har vært noen problemer med.»

Kommunen hadde ingen nye merknader i saken, men viste igjen til bestemmelsene i vannverksreglementet.

I avsluttende brev til kommunen 5. februar 1986 uttalte jeg:

«Formannskapets vedtak om å gjøre ansvar gjeldende overfor A bygger på bestemmelsene i vannleveringsavtalen (vannverksreglementet) om huseiers ansvar for private stikkledninger. Spørsmålet er imidlertid om disse bestemmelser er anvendelige i dette - noe spesielle - tilfelle.

Utgangspunktet må etter mitt skjønn være at en ny eier ved overtakelsen av huset trer inn i sin rettsforbinders kontraktsforhold til

vannleverandøren (kommunen), uten at dette krever noen særskilt overtakelseserklæring. Dette har bl.a. som konsekvens at den nye eier vil bli ansvarlig for lekkasjer som oppstår i stikkledninger, uansett om lekkasjen skyldes vedlikeholdsmessige mangler fra før overtakelsen som han har vært helt ukjent med. Jeg forutsetter imidlertid da at det gjelder stikkledning som var i bruk på overtakelsestiden. Å la ansvaret også omfatte condemnedte stikkledninger som ved en feil ikke er frakoblet hovedledningen, vil være å tøye avtalekonstruksjonen for langt.

Selv om en huskjøper må ha en viss «undersøkelsesplikt» angående husets vannforsyning, må den likevel være begrenset til de mer nærliggende forhold. Det må etter min mening være klart at A i dette tilfelle ikke hadde noen oppfordring til å foreta nærmere undersøkelser som kunne ha gitt ham kjennskap til den åvlagte stikkledningen. På den annen side kan det se ut som kommunen har opptrådt noe passivt i forbindelse med omleggingsarbeidene i 1976. Ved «rørleggermelding» datert 23. desember 1976 ble kommunen underrettet om det arbeidet som var utført, og om at den tilstoppede vannledningen først ville bli frakoblet senere. Det fremgår ikke hvorvidt kommunen innsiperte og godkjente det arbeidet som var utført på underretningstidspunktet, og jeg går ikke nærmere inn på dette. I betraktning av den kontrollfunksjon kommunale myndigheter er tillagt etter vannverksreglementet, burde imidlertid kommunen etter min mening ha påsett at frakoblingen senere ble utført som lovet.

Min konklusjon ut fra det som foreligger i saken blir at kommunen ikke har rettslig grunnlag for kravet mot A i ansvarsbestemmelsene i vannleveringsavtalen. Jeg kan heller ikke se at kravet har dekning i mer alminnelige erstatningsrettslige regler utenfor avtalen.»

Formannskapet besluttet 20. februar 1986 å frafalle kravet mot A.

57.

Oversikt over tilskottsordningene i landbruket - det formelle grunnlag og kunngjøringsmåten
(Sak 47E/85)

Hvert år får jeg til behandling en del klager fra gårdbrukere som har fått avslått søknader om tilskott til sin virksomhet. Det dreier seg om forskjellige tilskottsordninger. Av flere grunner fant jeg det ønskelig å få en samlet oversikt over gjeldende ordninger i landbruket og rettet en henvendelse til Landbruks-

departementet i den anledning. Samtidig ba jeg om en kort redegjørelse for den formelle karakter de forskjellige deler av regelverket hadde, idet ordbruken i praksis varierte mellom «forskrifter» og «regler». Dette reiste spørsmål om bestemmelsene i forvaltningslovens kap. VII om forskrifter ble fulgt ved utferdigelsen og kunngjøringen.

Et annet problem knyttet seg til forholdet mellom generelle og spesielle regler; eksempelvis pekte jeg på at ordningen med produksjonstillegg i jordbruket og investerings-tilskott i bruksutbygging var basert på generelle regler fra mai 1977, samt spesielle regler for de enkelte ordninger, blant annet fra mai 1971 vedrørende tilskott til nydyrking uten noen klar sammenheng. I tillegg til dette - det egentlige regelverk - kom så rundskriv fra departementet til landbruksetaten lokalt. Jeg viste i den forbindelse spesielt til rundskriv M-13/84 (datert 1. februar 1984), som inneholdt prioriteringsprinsipper av tilsynelatende fundamental betydning for behandlingsopplegget i denne type saker. Jeg ba opplyst om departementet særskilt hadde overveiet om det var forsvarlig og formelt korrekt at slike behandlingsprinsipper bare kom frem i rundskriv og ikke ble innarbeidet i selve regelverket.

I sitt svarbrev 19. mars 1986 ga Landbruksdepartementet en oversikt over gjeldende ordninger, ajourført pr. 15. mai 1985. Mine spørsmål ble ellers besvart slik:

«Det har vært nedsatt ulike arbeidsgrupper eller utvalg som bl.a. har hatt til oppgave å utrede forskjellige sider ved tilskottsordningene.

En av disse grupper ble oppnevnt av Landbruksdepartementet 10. februar 1984 og hadde mandat til å lage forslag til brukerhåndbok for tilskotts- og låneordninger innen jord- og skogbruk. Dette utvalg la 1. februar 1985 fram forslag til håndbok. I denne boka er bl.a. samtlige tilskottsordninger inn tatt.

Den andre arbeidsgruppa, som ble nedsatt av departementet 29. februar 1984 med mandat av 31. januar 1984 til å vurdere i hvilken grad tilskottsreglene faller inn under forvaltningslovens bestemmelser m.v., avgva 7. januar 1985 sin rapport.

Det kan ellers tilføyes at reglene for produksjonstillegg m.v., hvor praktisk talt alle brukere er aktuelle søkere, er blitt kunngjort ved at potensielle søkere har fått dem tilsendt sammen med søknadsskjema for hver søknadsrunde, dvs. to ganger i året. Dessuten er søknadsfristen m.v. kunngjort i lokalpressen.

For de øvrige ordninger hvor bare en del av brukerne er aktuelle søkere, har reglene vært tilgjengelige på landbrukskontorene i kommunene, som spiller en sentral rolle både når det gjelder informasjon om og forvaltning av tilskottsordningene. Jordbrukerne er fra lang tid tilbake vant med å søke informasjon

om tilskottsordningene i jordbruket fra landbrukskontorene i kommunen, og Landbruksdepartementet anser dette som den beste måten å gjøre brukerne kjent med regelverket på for slike ordninger.

Når det gjelder spørsmålet om bruken av betegnelsen «regler» og «forskrifter», kan det opplyses at begge betegnelser er blitt brukt tidligere.

Ved en drøfting av dette spørsmålet i 1982, fant departementet det riktig å gå over til konsekvent bruk av betegnelsen «regler». Bakgrunnen for dette var et utsagn i publikasjonen Lovteknikk, utarbeidd i Justisdepartementets lovavdeling desember 1971, der det i pkt. 5.1, femte avsnitt (side 32) bl.a. heter:

«Skal det utferdiges generelle regler som dels er forskrifter, dels regler som ikke er forskrifter, kan «bestemmelser» eller «regler» være en adekvat betegnelse.»

På bakgrunn av at reglene reelt sett inneholder både bestemmelser som har karakter av forskrifter, og dels saksbehandlingsregler m.v. kom departementet til at det var riktig å bruke betegnelsen «regler».

Etter gjennomgang av dette spørsmålet på nytt i 1984-85, jfr. ovennevnte rapport av 7. januar 1985, har departementet besluttet å bruke betegnelsen «forskrifter», og dette blir nå gjennomført. På grunn av det store antall tilskottsordninger og begrenset arbeidskapasitet, vil imidlertid dette arbeidet ta noen tid.

Når det gjelder Deres spørsmål om rundskriv M-13/84 og prioriteringsreglene som er fastsatt der, kan opplyses at prioritering er nødvendig i en rekke tilskottssaker i jordbruket.

Det er budsjettmessige grunner som tilsier slik prioritering i det søknadspågangen ofte er betydelig større enn det som disponeres av midler til formålet. I slike tilfeller fastsetter departementet fylkeskvoter og fylkeslandbrukskontorene foretar prioritering av søknadene. På grunnlag av dette er det fra og med 1974 foretatt prioritering av søknader om tilskott til jordbruksveier, fra og med 1978 prioritering av søknader om finansiering av driftsbygninger, fra og med 1982 prioritering av søknader om tilskott til nydyrking og fra og med 1984 prioritering av søknader om tilskott til grøfting. Det kan forventes at prioritering blir nødvendig for flere av de øvrige tilskottsordningene.

Prioriteringsreglene har vært fastsatt og bekjentgjort på samme måte som reglene ellers og er ansett som en del av disse. De er bare ikke redigert inn i de trykte reglene fordi det en periode ofte har vært endringer i disse. Både selve regelen og prioriteringsreglene har vært distribuert til landbrukskontorene og fylkeslandbrukskontorene ved rundskriv, selve regelen som vedlegg til rundskrivet mens prioriteringsreglene av praktiske årsaker er tatt inn i rundskrivet.

På bakgrunn av tilrådingen i den tidligere nevnte rapport, datert 7. januar 1985, vil departementet ved utgivelse av nye tilskottsregler ta inn også eventuelle prioriteringsbestemmelser i forskriftene.

Nye forskrifter for de fleste investerings-tilskott vil komme i 1986.»

I brev 23. april 1986 til departementet uttalte jeg:

«Det er med særlig interesse jeg har lest rapporten datert 7. januar 1985 fra den arbeidsgruppen som har vurdert tilskottsreglene i forbindelse med forvaltningsloven. På s. 4-6 (under arbeidsgruppens vurderinger) heter det blant annet:

«Arbeidsgruppen har under vurderingen av om det enkelte regelverk er forskrift i forvaltningslovens forstand lagt til grunn at regelverket er forskrift når det gir grunnlag for avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet og gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall, eller en ubestemt krets av personer.

På denne bakgrunn har arbeidsgruppen funnet at samtlige regelverk for tilskottsordningene er forskrifter.»

Jeg slutter meg fullt ut til dette, og noterer med tilfredshet at departementet nå har besluttet å bruke betegnelsen «forskrifter» og at man er i gang med å gjennomføre dette (jfr. departementets brev s. 22 femte avsnitt).

Om kunngjøring av forskriftene heter det videre i rapporten (s. 5-6):

«Hovedregelen er at forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Det samme gjelder endring og opphevelse av forskrifter.

Hittil har kunngjøring i Lovtidende bare skjedd sporadisk.

Når det gjelder kunngjøring åpner forvaltningsloven for tre alternativer: 1) kunngjøring i full tekst, 2) summarisk kunngjøring eller 3) fritak for plikten til å foreta kunngjøring i Lovtidende.

Etter forvaltningsloven kan kunngjøring i Lovtidende unnlates der dette ikke er formålstjenlig på grunn av forskriftens art, innhold eller virkefelt. Arbeidsgruppen mener at det ikke foreligger slike hensyn for de forskrifter som er fastsatt for de ulike tilskottsordninger, og kan ikke anbefale at det utvirkes unntak fra den alminnelige kunngjøringsplikt. Det er tungtveiende generelle hensyn bak at forskrifter skal kunngjøres i likhet med lover, bl.a. er det av betydning at ikke bare de som direkte berøres, men også andre interesserte kan finne frem til bestemmelsene på en lettvinnt måte.

Dette kan både gjelde domstolene, andre forvaltningsorganer og publikum. På det aktuelle område vil et unntak også kunne bidra til å festne den oppfatning at ingen har oversikt over de ulike tilskottsordningene innen landbruket.

Arbeidsgruppen anbefaler følgelig at forskriftene kunngjøres i Norsk Lovtidend.»

Også her kan jeg uforbeholdent slutte meg til arbeidsgruppens konklusjon. Det fremgår ikke av departementets brev om departementet har kommet til noen konklusjon på dette punkt. Jeg vil gjerne høre nærmere om dette - også med sikte på spørsmålet om re-

gistrering og overføring av nåværende forskrifter (jfr. rapporten s. 7-8).

For så vidt gjelder mitt spørsmål vedrørende rundskriv M-13/84, har jeg merket meg departementets redegjørelse. Jeg ser meget positivt på departementets løfte om at også prioriteringsbestemmelser for fremtiden vil bli tatt inn i forskriftene i forbindelse med nye tilskottsregler.»

58.

Regulering av «handlingsvirksomhet» på flyplass
(Sak 125/85)

«Handling» omfatter alle tjenester som ytes luftfartøy, mannskaper, passasjerer og frakt under bakkeopphold. Våren 1984 foretok Luftfartsverket en omorganisering av virksomheten på Oslo Lufthavn, Fornebu. Det ble innført tvungen handling på hovedterminalen og samtidig opprettet en ny terminal der et flyselskap (B) ved kontrakt fikk enerett til salg av handlingstjenester i en prøveperiode frem til 1. mai 1986. Tiltakene på den nye terminalen ble ifølge myndighetene gjennomført av lufthavnforvaltningen i egenskap av eier og driver av lufthavnen. Et annet flyselskap (A) klaget til ombudsmannen og krevde rett til egenhandling på hovedterminalen. A klaget også over at selskapet ikke hadde fått anledning til å konkurrere om kontrakten på den nye terminalen, og mente at ordningen med de fordeler den ga B var konkurransevridende og diskriminerende. - Ombudsmannen kritiserte at B fikk kontrakten uten konkurranse, men for øvrig førte klagen ikke frem. Ombudsmannen reservert seg imidlertid overfor den privatrettslige synsvinkel luftfartsmyndighetene hadde basert seg på; visse alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper måtte i alle fall få anvendelse. Videre konstatert at kontrakten med B innebar overføring av typisk offentlige oppgaver, blant annet innkreving av luftfartsavgifter, til et privat selskap, og ombudsmannen uttalte tvil om hjemmelsgrunnlaget for dette. Ombudsmannen henstilte også til luftfartsmyndighetene nøye å vurdere det fremtidige mønster for «handling» på den nye terminalen.

Et mer utførlig referat av saken foreligger tilgjengelig i maskinskreven stand på ombudsmannens kontor og kan fås tilsendt etter muntlig eller skriftlig henvendelse.

59.

Bytte av ansvarshavende etter bygningslovens § 98 - saksbehandlingen
(Sak 1467/85)

«Etter bygningslovens § 98 skal ethvert arbeid som krever byggetillatelse forestås av en ansvarshavende, som er godkjent av bygningsmyndighetene i hvert enkelt tilfelle. Godkjenningen kan tas tilbake hvis den ansvarshavende ikke fyller kravene til «pålidelighet og dugelighet». Vedkommende skal først ha fått høve til å uttale seg. - Loven har ikke særlige regler om behandlingsmåten hvis byggherren søker om å få godkjent en ny ansvarshavende. Antatt at bestemmelsen om uttalerett bør gjelde på tilsvarende måte i en slik situasjon.

Byggmester A klaget til ombudsmannen over den behandling han hadde fått av bygningsmyndighetene i forbindelse med en sak om ansvarsrett. Det som hadde skjedd var følgende:

Bygningsrådet ga byggetillatelse for det aktuelle bygg i 1983, etter søknad fra byggherren B (et byggefirma). Samtidig ble byggmester A godkjent som ansvarshavende.

Under byggarbeidene oppsto uoverensstemmelser mellom A og B. Av den grunn søkte B om å få godkjent ny ansvarshavende, og søknaden ble innvilget av bygningsrådet 26. april 1984. Ifølge A fikk han ingen melding, verken fra B eller bygningsmyndighetene. Han fullførte derfor arbeidene i god tro, men ble påført tap da B senere nektet ham full betaling (fortsatt ifølge A's egen forklaring).

A var sterkt misfornøyd med kommunens behandling av saken og henvendte seg til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Departementet svarte:

«Bestemmelsen i bygningslovens § 98 om at ansvarshavende er ansvarlig overfor bygningsmyndighetene gjelder den offentligrettslige side av byggetiltaket om at lov og forskrifter overholdes.

Det sivilrettslige ansvarsforhold mellom ansvarshavende og byggherre reguleres ikke av bygningsloven, men må søkes løst etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

Av de mottatte saksdokumenter fremgår det at bygningsrådet i møte 26. april 1984 godkjente ansvarsrett for ny ansvarshavende. Dette er ikke det samme som vedtak om tilbakekalling av Deres ansvarsrett, jfr. bygningslovens § 98 nr. 3.

På bakgrunn av opplysningene i de mottatte saksdokumentene har departementet ikke noe å bemerke til bygningsrådets behandling av angjeldende sak.

Spørsmål om godtgjørelse/erstatning for de utleggene De har mottatt i forbindelse med ansvarsretten må tas direkte opp med firmaet De var engasjert av.»

A forfulgte saken videre med regulær klage til fylkesmannen, men oppnådde ikke medhold. Fylkesmannen viste til departementets merknader og tilføyde:

«En antar at det til enhver tid er opp til byggherren hvem som ønskes som ansvarshavende overfor bygningsmyndighetene. Ved innkomne søknader om ansvarsrett vil derfor bygningsmyndighetene ha plikt til å avgjøre søknaden etter de til enhver tid gjeldende regler, jfr. bygningslovens § 98 og eventuelle retningslinjer gitt av kommunestyret (§ 98 nr. 4). Fylkesmannen har på denne bakgrunn ikke bemerkninger til at bygningsmyndighetene i kommunen tok søknaden om ny ansvarshavende opp til behandling.

Når det gjelder følgene av at ny ansvarshavende ble godkjent, synes Deres henvendelse å være basert på en misforståelse, når De mener at dette medførte at Deres godkjenning ble tilbakekalt etter § 98 nr. 3. Fylkesmannen anser at så ikke er skjedd, hvilket også er bekreftet i bygningsrådets sak 32/85. En kan derfor ikke se grunnlag for å behandle dette spørsmålet nærmere.»

A klaget etter dette til ombudsmannen og anførte:

«Det jeg ønsker å få klarlagt er om en ansvarshavende er mer eller mindre rettsløs i forhold til lovverket. Situasjonen er klar: Dersom bygningsrådet hadde oppfylt de betingelser som fastsetter forhåndsvarsling til parter i en sak, ville jeg ikke fortsatt mitt arbeid, og heller ikke tapt noe.»

Jeg forela klagen for fylkesmannen med følgende spørsmål:

«Saken er av noe særegen karakter og reiser forskjellige spørsmål: Mener fylkesmannen at det kan godkjennes to ansvarshavende til ett og samme byggetiltak - altså uten differensierte oppgaver? Hvis svaret er nei, vil ikke da godkjenning av en ny ansvarshavende bety at den første godkjenning faller bort - eller med andre ord tas tilbake?»

Uten hensyn til dette er det uklart hvilke sider av saksbehandlingen fylkesmannen har tatt stilling til. Klagerens hovedanførsel i brevet til ombudsmannen er at han burde vært varslet i forbindelse med godkjenningssavgjørelsen - som «part i saken». Han viser i den sammenheng til forvaltningslovens regler. Er dette spørsmål vurdert av fylkesmannen?»

Fylkesmannen svarte:

«1. Fylkesmannen antar at bygningsmyndighetene har plikt til å behandle innkommet søknad om ansvarsrett som er undertegnet av byggherre og potensiell ansvarshavende. Dersom vedkommende oppfyller de krav som er satt, må søknaden imøtekommes.

Fylkesmannen antar at søknad som nevnt må behandles også om det allerede er godkjent en ansvarshavende for det samme prosjektet (og for de samme arbeider). Bygningsmyndighetenes oppgave er således å påse at de krav som kan stilles er oppfylt. Oppgaven er ikke å ta stilling til hvilken av flere godkjente som skal forestå arbeidene.

Det ville kunne føre til urimelige resultater dersom søknad om ansvarsrett kunne nektes behandlet fordi det allerede var godkjent en ansvarshavende for et prosjekt. Ved eventuell konflikt mellom byggherre og ansvarshavende, ville f.eks. situasjoner kunne oppstå hvor opprinnelig ansvarshavende «blokkerer» videre fremdrift i byggearbeidene, fordi ny ansvarshavende ikke kunne godkjennes. En mener derfor at partene må ha krav på å få søknad om ny ansvarshavende vurdert.

Bygningsloven gir ikke anvisning på hva som skal skje dersom det er godkjent flere ansvarshavende for samme prosjekt. Lovens ordlyd sammenholdt med hensynet bak ordningen med ansvarshavende - bygningsmyndighetene skal ha en fysisk person å holde seg til som påser at arbeidene blir riktig og fagmessig utført - tilsier at loven forutsetter kun én ansvarshavende. En antar derfor at søknad og godkjenning av ny ansvarshavende regelmessig innebærer at den først godkjente person bortfaller som ansvarshavende. (Unntak kan tenkes dersom ny søknad er innsendt kun for å undersøke om vedkommende vil oppfylle vilkårene.) Standardskjema for søknad om ansvarsrett synes for øvrig å forutsette at skifte av ansvarshavende vil forekomme. Jfr. at byggherren forplikter seg til å sørge for ny ansvarshavende før arbeidet fortsetter dersom den første slutter.

Fylkesmannen kan ikke se at bortfall som ansvarshavende p.g.a. ny godkjenning bør ha noen sammenheng med de kriterier som ligger til grunn for § 98 nr. 3. Dette er klager gjort oppmerksom på av Kommunaldepartementet og herfra.

2. I brevet til ombudsmannen har klager uttalt at han burde vært varslet i forbindelse med godkjenning av ny ansvarshavende. Dette har ikke vært påberopt eller har i alle fall ikke blitt oppfattet ved tidligere behandling her. Fylkesmannen har derfor ikke tatt stilling til spørsmålet tidligere. Som nevnt ovenfor har en oppfattet henvendelsen fra A som et ønske om uttalelse/klargjøring vedr. bygningslovens § 98, spesielt nr. 3.

Som nevnt gir § 98 ikke anvisning på hva som skal skje i en situasjon som her. § 98 nr. 3 gir imidlertid en regel om at ansvarshavende skal få uttale seg før ansvarsrett tas tilbake etter de kriterier som der oppstilles.

Fylkesmannen anser det naturlig å gi bestemmelsen om uttalerett tilsvarende anvendelse i dette tilfellet. A vil dessuten måtte ansees som part i saken, jfr. forvaltningslovens 2 e. Han har derfor hatt krav på forhåndsvarsel i h.t. forvaltningslovens § 16. Når det nå opplyses at forhåndsvarsel ikke er gitt, anser fylkesmannen dette som en saksbehandlingsfeil. En har imidlertid ikke grunn til å tro at vedtaket vedr. søknad om ny ansvarshavende ville blitt annerledes dersom klager hadde fått uttale seg.

Feilen ansees derfor ikke å ha hatt betydning for vedtakets gyldighet, jfr. forvaltningslovens § 41.»

Jeg fant etter dette å kunne avslutte saken idet jeg i brev til A, bl.a. uttalte:

«Jeg er i det vesentlige enig med fylkesmannen på alle punkter. Dette gjelder også uttalelsen om at De burde fått varsel i forbindelse med vedtaket om godkjenning av ny ansvarshavende, men at feilen ikke kan anses for å ha hatt betydning for vedtakets gyldighet.

I denne situasjon ser jeg ikke grunn til videre oppfølging av saken herfra. Hvis De ønsker å forfølge saken videre med krav om erstatning overfor kommunen, må De i tilfelle selv ta dette opp med kommunen direkte. Først når kommunen har tatt stilling til kravet, vil De eventuelt kunne få avgjørelsen i erstatningsspørsmålet klagebehandlet her. Bakgrunnen for dette er at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende. Ombudsmannen kan av samme grunn heller ikke gi noen slags forhåndsvurdering av erstatningsspørsmålet.»

Saken hadde etter mitt syn prinsipiell interesse, og jeg fant det derfor riktig å underrette Kommunal- og arbeidsdepartementet særskilt.

60.

Inndragning av ansvarsrett
(Sak 92/86)

Bygningsrådet besluttet i medhold av bygningsloven av 18. juni 1965 § 98 nr. 3 å inndra ansvarsretten for to bygningsnekkere, fordi de hadde unnlatt å etterkomme bygningssejens ordre om øyeblikkelig stans av et byggearbeid. - Ombudsmannen godtok avgjørelsen under henvisning til at snekkernes handlemåte var klart i strid med den lojalitetsplikt som påhviler enhver ansvarshavende overfor bygningsmyndighetene.

Et bygningsfirma fikk høsten 1983 i oppdrag å kle en bygård utvendig med stålplater. Ifølge byggherren ble det i den anledning tatt muntlig kontakt med fungerende teknisk sjef, som opplyste at fasadekledningen kunne gjennomføres uten særskilt tillatelse fra bygningsmyndighetene. Arbeidet ble deretter igangsatt uten formell byggetillatelse. Dette hendingsforløp er verken bestridt eller bekreftet av bygningsmyndighetene.

Arbeidet var bare delvis fullført da to bygningsnekkere våren 1984 overtok oppdraget med å kle den siste veggen, som var hovedfasaden. Antakelig etter påtrykk fra myndighetene, sendte byggherren i den forbindelse inn byggemelding. I søknaden fremholdt han at arbeidet var igangsatt uten byggetillatelse, idet han hadde fått forståelse av at dette var unødvendig. Bygningsrådet fant ikke

å kunne akseptere fasadeløsningen, og avslø søknaden 19. juni 1984.

Ved inspeksjon 22. s.m. konstaterte bygningssejefen at arbeidet på hovedfasaden hadde gått videre tross bygningsrådets avslag. På denne bakgrunn ga han 25. juni 1984 ordre om at arbeidet straks måtte opphøre. Da dette ikke ble etterkommet, besluttet bygningsrådet 5. juli s.å. å vurdere inndragning av snekkernes ansvarsrett. Det ble i meldingen om vedtaket bedt om uttalelse innen tre uker. I brev til teknisk etat 11. august s.å. opplyste den ene av snekkerne at de bare hadde deltatt i avslutningen av arbeidet (kledningen av hovedfasaden) som «ble igangsatt høsten 1983 med godkjenning av ingeniør fra Teknisk Etat».

Bygningsrådet vedtok da - under henvisning til bygningslovens § 98 pkt. 3 - å inndra snekkernes ansvarsrett «for en periode på inntil 2 år». I premissene het det:

«Bakgrunnen for vurdering om inndragelse av ansvarsretten er at utførte fasadearbeider ikke er godkjent av bygningsrådet. Arbeidet ble igangsatt før det forelå byggesøknad. Etter at byggesøknad forelå og ble avslått av bygningsrådet, fortsatte arbeidet til tross for skriftlig varsel om å stoppe arbeidet, (25.06.84).

Dette varsel ble sendt både byggherre og arbeiderne, og det ble gjort oppmerksom på at ansvarsretten til arbeiderne ville bli vurdert.»

Den ene av snekkerne tok saken opp med kommunen. I brevet ble det reist innsigelser mot inndragningsvedtaket, og bedt om at saken straks måtte tas opp til vurdering. Bygningsrådet bemerket til henvendelsen:

«En er for såvidt innforstått med at A startet opp sine fasadearbeider i det en kan kalle god tro. Men når disse arbeider likevel fortsatte etter at stoppordre og avslag på byggemelding ble gitt under henvisning til straffeansvar og ev. inndragning av ansvarsrett, handler man ikke lenger i god tro.

En slik fremgangsmåte er klart i strid med gjeldende lovverk, og vitner om en total mangel på respekt overfor det samme lovverk og kommunens utøvende behandlingsapparat for byggesaker.»

Etter søknad fra snekkerne, besluttet bygningsrådet noen måneder senere å oppheve inndragningsvedtaket under henvisning til at man «gjennom sin reaksjon og den perioden som nå har gått har fått stadfestet at man ikke aksepterer at lovlig fattete vedtak settes til side».

Snekkerne reagerte med å sette frem krav om erstatning for inntektstap ved uberettiget inndragelse av ansvarsretten. Bygningsrådet avviste kravet med henvisning til at de to

ved å neglisjere stoppordren hadde begått et tillitsbrudd som måtte få konsekvenser.

I klagen til ombudsmannen gjentok snekerne sine tidligere anførsler mot inndragningsvedtaket. Jeg innhentet saksdokumentene og supplerende opplysninger fra kommunen. Klagerne kom deretter med tilleggsmerknader.

I mitt avsluttende brev til klagerne 24. oktober 1986 skrev jeg blant annet:

«Inndragningsvedtaket er truffet i medhold av bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 § 98, som lyder:

- «1. Når ikke annet er bestemt ved vedtekt, skal ethvert arbeid som går inn under lovens § 93, forestås av en ansvarshavende som er ansvarlig overfor bygningsmyndighetene for at arbeidet blir riktig og fagmessig utført, og at bestemmelsen i § 100 blir holdt.
2. Den ansvarshavende skal godkjennes av bygningsrådet i hvert enkelt tilfelle. Krever arbeidet særlig innsikt, skal det tas hensyn til dette ved avgjørelse om godkjenning skal gis. Bygningsrådet kan gi generell godkjenning som ansvarshavende innenfor vedkommende fagområde, til entreprenører som er godkjent etter lov av 24. oktober 1952 om godkjenning av entreprenører som driv med husbygging eller anna byggearbeid.
3. Godkjenningen kan når som helst tilbake, hvis den ansvarshavende viser seg ikke å fylle de krav som må stilles til pålitelighet og dugelighet. Før dette skjer, skal den ansvarshavende gis høve til å uttale seg. Når bygningsrådet finner det nødvendig, kan det straks sette godkjenningen ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.
4. Kommunestyret kan etter tilråding fra bygningsrådet gi regler om alminnelige vilkår for godkjenning, herunder om krav til utdanning og praksis.»

Bygningsloven av 1965 er senere avløst av plan- og bygningsloven av 14. juni 1985. Ordlyden i § 98 er imidlertid opprettholdt uforandret, slik at endringen er uten betydning for spørsmålene her.

Etter bestemmelsen i § 98 pkt. 3 er bygningsrådets adgang til inndragning betinget av at den ansvarshavende viser seg ikke å fylle de krav som stilles til «pålitelighet og dugelighet». I motivene til § 98 understrekes blant annet nødvendigheten av et tillitsforhold mellom den/de ansvarshavende og bygningsmyndighetene. Kravene til «dugelighet og pålitelighet» er blant annet begrunnet med at myndighetene i praksis har begrensete muligheter til å overvåke utførelsen av de aktuelle byggearbeidene i detalj. «Inndragningstruselen» skal bidra til at regelverket likevel overholdes. For øvrig kan nevnes at tilbakekallelse av ansvarsrett - som i praksis

gjørne begrenses til et bestemt tidsrom - i realiteten innebærer at vedkommende ikke blir godkjent som ansvarshavende for noe arbeid. Vedtaket gjelder med andre ord ikke bare det oppdrag som foranlediget inndragningen.

Bygningsrådet har begrunnet inndragningsvedtaket med at kledningsarbeidene ble gjennomført til tross for vedtaket om å avslå byggesøknaden - og i strid med stoppordren av 25. juni 1984. Rådet har for så vidt erkjent at verken De eller Deres kollega kan bebreides for det som fant sted forut for disse vedtakene. Man har imidlertid sett det slik at atferden og holdningen etter myndighetenes pålegg var så illojal i seg selv at ansvarsretten burde inndras.

Etter å ha gjennomgått saksdokumentene, er jeg kommet til at vedtaket rettslig sett må være holdbart. Jeg er enig i at kommunen - etter de opplysninger som foreligger - synes å ha hatt en nokså uklar praksis når det gjelder kravet til byggetillatelse for slike fasadeendringer som det her var tale om, jfr. bygningslovens § 93 bokstav c. Dette er uheldig, for så vidt som det synes å ha skapt en del forvirring i forholdet mellom myndighetene og byggherre/arbeidsleder. Jeg kan likevel ikke se dette som noe avgjørende forsvar for den handlemåte De og Deres kollega utviste etter pålegget av 25. juni 1984. Denne handlemåte var etter min mening i klar strid med den lojalitetsplikt overfor bygningsmyndighetene som må gjelde for enhver ansvarshavende.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

61.

Vinmonopolets annonsering i dagspressen
(Sak 935/85)

En distriktsavis krevet erstatning av A/S Vinmonopolet for tapte annonseinntekter fordi selskapet ikke hadde benyttet avisen ved kunngjøring av utsalgenes åpningstider julen 1984. Dette mente avisen Vinmonopolet var forpliktet til i henhold til kgl. res. av 18. mai 1979 om retningslinjer for statens annonsering i dagspressen, som påbyr kunngjøring av ledige stillinger samt av lover og administrative tiltak. - Klagen til ombudsmannen førte ikke frem. Ombudsmannen sa seg enig med Forbruker- og administrasjonsdepartementet i at denne type kunngjøring er unnatt fra annonseringsplikten etter retningslinjenes pkt. 3.2. a.

Retningslinjene for statens annonsering i dagspressen fastsettes i pkt. 3.1. og 3.2. a lyder:

«3.1.

Med lover og administrative tiltak menes her bestemmelser og tiltak som settes ut i livet av regjeringen eller de statsetater som er bemyndiget til det av regjeringen.

3.2.

Følgende er unntatt fra disse retningslinjer:

- a. Statlige, forretningsdrivende institusjoners salgsannonsering, såfremt annonserne ikke inneholder informasjon om den enkelte borgers rettigheter og plikter.

---»

Disponenten i en distriktsavis mente at disse retningslinjene var fraveket fordi A/S Vinmonopolet ikke hadde brukt avisen i forbindelse med noen nærmere angitte annonser. Disse gjaldt åpningstidene for Vinmonopolets utsalgssteder julen 1984 og kunngjøring om opphør av prøveordningen med lørdagsstenging. Forholdet til retningslinjene ble forelagt for Sosialdepartementet, som i brev 20. februar 1985 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet uttalte:

«Spørsmålet om A/S Vinmonopolet går inn under retningslinjene for statens annonsering i dagspressen, er blant annet et spørsmål om Regjeringens/departementets instruksjonsmyndighet overfor selskapet.

Uten å gå nærmere inn på dette spørsmål, antar Sosialdepartementet for sin del at den aktuelle annonsering fra A/S Vinmonopolet ikke faller inn under retningslinjene pkt. 3.2. Etter Sosialdepartementets mening tar de aktuelle annonser ikke sikte på å informere om publikums rettigheter, men å informere om visse sider ved selskapets forretningsmessige drift.»

I sin klage til ombudsmannen hevdet avisens disponent at de omstridte annonsene nettopp gjaldt informasjon om den enkelte borgers rettigheter. - Etter å ha gjennomgått sakens dokumenter forela jeg klagen for Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Jeg viste blant annet til Sosialdepartementets brev 20. februar 1985 hvorav det fremgikk at departementet var i tvil om hvorvidt retningslinjene overhodet omfattet bedrifter som A/S Vinmonopolet.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet viste i svaret til et notat fra Sosialdepartementet og tilføyde:

«--- Vi vil i denne sammenheng trekke fram at Vinmonopolet er et eget aksjeselskap, med et eget styre og regulert av en egen lov (Lov om Aktieselskapet Vinmonopolet 19. juni 1931 nr. 18). I statsbudsjettet regnes ikke Vinmonopolet som statsbedrift. For hoveddelen av sin virksomhet, som er forretningsmessig drift, er bedriften unntatt fra retningslinjene om annonsering. Men der

bedriften har forvaltningsoppgaver, f.eks. å forvalte importregler, må den ansees som pliktig til å følge retningslinjene.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet er i likhet med Sosialdepartementet av den mening at en annonse om A/S Vinmonopolets åpningstider vanskelig kan defineres som informasjon om publikums rettigheter og plikter. Det dreier seg her ikke om den enkelte rett til å kjøpe varer fra Vinmonopolet, men om informasjon om visse sider ved selskapets forretningsmessige drift.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet vil derfor konkludere med at kgl. res. om statens annonsering i dagspressen ikke får anvendelse på den nevnte annonsering av Vinmonopolets åpningstider.»

I avsluttende brev til klager uttalte jeg:

«Det foreligger to hovedspørsmål: Omfattes A/S Vinmonopolet av omtalte retningslinjer for statens annonsering i dagspressen? Hvis så er tilfelle, er de aktuelle annonser unntatt etter retningslinjenes pkt. 3.2. a?

1. Det finnes ingen uttrykkelig bestemmelse i retningslinjene som generelt regulerer hvilke statlige institusjoner som omfattes av retningslinjene. I det foredrag som lå til grunn for resolusjonen heter det imidlertid:

«Det forutsettes at retningslinjene skal gjelde alle statlige institusjoner og etater, med unntak av forretningsdrivende institusjoner og statsbedrifter.»

At A/S Vinmonopolet i utgangspunktet faller innenfor kategorien «forretningsdrivende institusjoner og statsbedrifter», kan neppe være tvilsomt. Men det kan spørres om den refererte passus i foredraget gir tilstrekkelig dekning for å praktisere et generelt unntak av denne art. Videre må tas forbehold for så vidt gjelder Vinmonopolets utførelse av regulære forvaltningsoppgaver, jfr. Forbruker- og administrasjonsdepartementets uttalelse 6. desember 1985. For løsningen av den aktuelle klagesaken er det imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på disse spørsmål. Det vises til konklusjonen nedenfor.

2. Etter pkt. 3.2. a er statlige, forretningsdrivende institusjoners salgsannonsering unntatt fra retningslinjene såfremt annonserne ikke inneholder informasjon om den enkelte borgers rettigheter og plikter. Etter vanlig språkbruk synes det naturlig å oppfatte Vinmonopolets kunngjøring av åpningstider som «salgsannonsering». Det angis da direkte når salget foregår. Noen informasjon om den enkelte borgers «rettigheter og plikter» gir en slik kunngjøring ikke. Annerledes ville det f.eks. kunne stille seg med en meddelelse om at aldersgrensen for kjøp av alko-

hol var endret. På dette punkt har jeg følgelig ikke noe å innvende mot den begrunnelse som er gitt i Sosialdepartementets brev 20. februar 1985 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet eller i Forbruker- og administrasjonsdepartementets uttalelse 6. desember 1985 til ombudsmannen.»

62.

Det offentliges ansvar for isbryting
(Sak 725/86)

Et skipsmeglerfirma måtte vinteren 1985/86 skaffe isbrytertjeneste til to mindre frakteskip. Kystdirektoratet, og senere Fiskeridepartementet, avsto firmaets krav om refusjon av utgiftene, som beløp seg til kr. 51 860,-.

I sin klage til ombudsmannen viste firmaet til at alle handelsskip som anløper norsk havn betaler for blant annet isbryting gjennom det alminnelige kystgebyr som oppkreves, i medhold av § 2 i losloven av 9. april 1948. Mot denne bakgrunnen virket det lite rimelig å avslå krav om dekning av utgifter til nødvendig isbryting for et slikt fartøy. Firmaet hevdet videre at det i Oslofjorden og på Sørlandskysten er atskillig uklarerhet om hvor grensen går mellom statens og kystkommunenes ansvar for isbryting.

I avsluttende brev til skipsmeglerfirmaet uttalte jeg:

«I kgl. res. av 18. januar 1963 er fastsatt nærmere bestemmelser om isbryting på kyststrekningen svenskegrensen til Kristiansand S. I § 1 er bestemt at når isforholdene gjør det påkrevet skal havnedirektøren sette i verk isbryting. Når slikt beslutning er fattet, vil assistanse til fartøyer bli gitt etter de reglene som for øvrig er gitt i resolusjonen. Det alminnelige kystgebyr finansierer denne tjenesten i henhold til Stortingets budsjettvedtak. Annen isbryting må den enkelte betale selv.

Kystdirektoratet har opplyst at det vinteren 1985/86 ble iverksatt isbryting mellom ytre Oslofjord og Vidgrunnen i perioden 4. - 11. mars og innenfor Horten/Moss til Filtvedt/Rødtangen i perioden 22. - 29. mars. Etter dette er det på det rene at det ikke var iverksatt isbryting da skipene M/S --- og M/S --- trengte assistanse. Jeg har således ingen innvending mot at Deres krav om refusjon for utgifter til isbryting er avslått.

Med hensyn til den «gråsonen» som De hevder foreligger på grunn av uenighet mellom kommunene langs kysten og staten om isbrytertjenesten, må jeg henvide Dem til konkret å påvise hvor De har registrert manglen-

de isbryting på grunn av slik uenighet og ta forholdet opp direkte med Fiskeridepartementet. Jeg viser i denne forbindelse til at fiskeriministeren i Stortingets spørretime har opplyst at dersom det foreligger slike «gråsoner», vil departementet sørge for en avklaring.»

63.

Fjerning av privat fortøyningsbøye
(Sak 1310/85)

I forbindelse med etablering av en offentlig bøyehavn i medhold av havneloven av 24. juni 1933 ble en del private bøyer i det aktuelle område uten videre fjernet. Eierne - blant annet A - fikk i stedet tilbud om plass i den nye bøye havnen mot et innskudd på kr. 8 600.- Ut-talt at klageren burde ha vært gitt bedre varsel forut for fjerningen av hans bøye og at det tap han var påført burde erstattes. Kommunen reduserte etter dette klagers innskudd i den nye bøye havnen til det halve, slik at hans tap på den måten ble kompensert. - Også reist tvil om hvorvidt havnestyret i det hele hadde hjemmel til å fjerne private bøyer som ikke var til hinder for ferdsele.

Et havnestyre søkte i begynnelsen av 1983 Kystdirektoratet om tillatelse til regulering av en bøyehavn. Begrunnelsen var at privat utlegging av bøyer etterhvert hadde skapt «uoversiktlige og tildels uheldige omstendigheter». Det var ca. 30 bøyer i området. Kystdirektoratet ga i april 1983 tillatelse til en bøyehavn bestående av 15 bøyer på blant annet følgende vilkår (pkt. 2):

«En forutsetter at de båteierne som har hatt bøyer i området blir innregulert i planen eller hjulpet på annen måte med båt plasser så langt dette er mulig.»

I mai 1983 la et privat firma ut havnestyrets bøyer og fjernet samtidig de bøyer som allerede lå i sjøen. En av disse tilhørte A., som i stedet ble tildelt bøye plass i den nye bøye havnen. A's krav om erstatning for bøyeutstyret, ble av havnestyret møtt med tilbud om fast plass mot et innskudd, som våren 1984 ble fastsatt til kr. 8 600. A nektet å betale idet han krevde halvparten, dvs. kr. 4 300 avregnet som erstatning for tapt bøye, moringsanker og kjetting.

Havnestyret oppfattet A's brev som et tilbud om å betale halvt innskudd, noe man aksepterte i september 1984. A bestred imidlertid senere at han hadde ment det slik og fremholdt at han ikke skulle betale innskudd overhodet i og med at hans fortøyningsbøye ble ulovlig kuttet. I brev 14. november 1984

oppretholdt havnestyret sitt tilbud om halvtt innskudd. Videre ble anført at havnestyret, uten hensyn til vanlige tildelingsregler, hadde forsøkt å hjelpe alle som tidligere hadde bøye i kilen i samsvar med pkt. 2 i Kystdirektoratets tillatelse.

I brev 27. desember 1984 brakte A saken inn for ombudsmannen og anførte bl.a. at han ikke hadde mottatt noe varsel om at bøyen måtte fjernes og at havnestyrets kapping av bøyen var urettmessig. Han oppretholdt sitt krav om å overta en av havnestyrets bøyer vederlagsfritt.

Klagen ble i første omgang forelagt for Kystdirektoratet som ikke fant å kunne realitetsbehandle saken. I brev 10. oktober 1985 til ombudsmannen viste direktoratet til at det ikke var fattet vedtak om fjerning av eksisterende bøyer i området. Om det rettslige grunnlag for fjerning av bøyer bemerket likevel direktoratet:

«Havneloven av 1933 hadde ingen bestemmelser som direkte gjaldt bøyer. Det var imidlertid, i begrenset utstrekning adgang til å regulere disse forholdene ved lokale forskrifter, jfr. havnelovens § 8. For den aktuelle småbåthavn er det gitt et ordensreglement. Reglementet gjelder først og fremst de anleggene som disponeres av havnestyret, men har også bestemmelser av mer generell karakter, jfr. f.eks. pkt. 21 og 22. Etter det vi kan se oppfylder reglementet ikke kravene til forskrifter etter forvaltningslovens § 38. Reglementet har ikke bestemmelser som kan være av betydning for vurdering av spørsmål knyttet til utlegging og fjerning av bøyer.

Etter havnelovens § 22 kunne havnemyndighetene kaste løs eller kappe varp, tau o.s.v. når det var nødvendig for å forebygge fare eller skade og havnemyndighetenes pålegg ikke ble etterkommet. Det er ikke vist til denne bestemmelsen i saksdokumentene fra havnestyret.

Havnelovens § 20 sier at bestemmelsene i § 19 også gjelder i havnedistrikter utenom byene. Det er disse bestemmelsene som er hjemmel for Kystdirektoratets vedtak i saken om å tillate utlegging av bøyer i området etter en samlet plan. En har regnet dette som et anlegg etter havnelovens § 19. Utlegging av en enkelt bøye har en imidlertid ikke regnet som anlegg i havnelovens forstand, og slik utlegging har normalt kunnet skje uten tillatelse, jfr. vedlagte kopi av 12. oktober 1984 fra Fiskeridepartementet.

Dersom det allerede ligger bøyer i et område der en tillater en bøyehavn, har det vært direktoratets forutsetning i slike saker at de som allerede har bøyer i området blir innregulert i planen eller blir hjulpet på annen måte. --- Tillatelse til utlegging av bøyer medførte ikke tillatelse til å kreve fjernet bøyer som allerede var lagt ut.

I enkelte tilfelle kunne en bøye være slik plassert og av en slik karakter at tillatelse var nødvendig etter havnelovens § 18. I slike tilfelle ville det også være adgang til å kreve bøyen fjernet dersom tillatelse ikke var gitt.»

I januar 1986 forela jeg saken for havnestyret etter at A hadde bekreftet at han oppretholdt sin klage til ombudsmannen.

Havnestyret svarte 3. februar 1986:

«Allerede i 1977 gjorde Havnestyret en henvendelse til Kystdirektoratet hvor de ba om retningslinjer for å kunne fjerne bøylene. Det ble senere lagt skriftlig beskjed i samtlige båter for om mulig å få registrert eierne, men uten resultat. Havnestyret gjennomdrøftet problemene med fiskerne som støttet søknad om regulering for å få ordnede forhold tett opp til stengplassene.

Etter at tillatelse var gitt av Kystdirektoratet la havnestyret ut sine bøyer medio mai 1983 - allerede før sesongstart - og før den private utlegging var kommet igang for alvor. (De fleste bøyer blir tatt opp om vinteren).

Bare ca. halvparten (10 - 15 stk) av det antall bøyer som normalt lå på stedet var kommet i sjøen da man foretok lovlig utlegging av Havnestyrets bøyer i det regulerte området. De bøyer som på det tidspunkt var kommet i sjøen ble plukket opp og lagt fram til personlig avhenting av den enkelte eier. Dersom klageren hadde sin bøye i området på det tidspunkt Havnestyret la ut sine bøyer, medio mai -83, hadde han full anledning til å hente sin bøye på Havnestyrets oppbevaringssted. Når så ikke har skjedd har Havnestyret antatt at klagerens bøye ikke befant seg i området.

I samsvar med Kystdirektoratets tillatelse pkt. 2 har samtlige av de som henvendte seg til Havnestyret, og som mente å ha hatt bøye i området tidligere år, fått tilbud om fast plass i bøyehavna eller inne i selve havna. Dette gjelder også klageren.»

I brev 16. mars 1986 kommenterte A havnestyrets brev.

I avsluttende uttalelse 19. juni 1986 ga jeg uttrykk for mitt syn på saken:

«Utgangspunktet er at fjerning av A's bøye (med fortøyningsutstyr) krever hjemmel i lov. Noen slik hjemmel er ikke påvist av havnestyret. Kystdirektoratet har imidlertid i sin uttalelse 10. oktober 1985 angitt havneloven av 24. juni 1933 nr. 8 § 22 som et mulig hjemmelgrunnlag uten å ta endelig standpunkt til spørsmålet. - Etter min oppfatning er det tvilsomt om havnelovens § 22 kan gi hjemmel til fjerning av fortøyningsutstyr i et tilfelle som dette. Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser blant annet § 8 som i bokstav a fastsetter at havnestyret blant annet skal påse at intet forretas som kan være til «hinder for ferdsele». Paragraf 22 fastsetter at enhver plikter å rette seg etter havnemyndighetenes pålegg; hvis havnestyrets pålegg ikke etterkommes, kan havnestyret etter forutgående advarsel «kappe varp, spring, landtau, eller lignende, når det er nødvendig for å forebygge uorden eller skade». Ut fra saksdokumentene er det

ikke noe som peker i retning av at A's bøye skal ha vært til hinder for ferdselen; havnestyret skriver i brev 23. februar 1983 til Kystdirektoratet at de private bøyer førte til uheldige omstendigheter uten at det nevnes noe om at de har hindret ferdselen. Foranledningen til at bøyen ble fjernet må søkes i andre forhold, særlig synes hensynet til fisket som drives i området å være tillagt vekt, jfr. havnedirektørens brev 29. mars 1977 der det er vist til at fiskerne benytter plassen for stenging av sild.

Slik saken ligger an finner jeg imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på disse spørsmål.

Det avgjørende for meg er at havnestyrets fremgangsmåte ved fjerningen av A's bøye, i alle fall var i strid med god forvaltningsskikk og de saksbehandlingsregler havnelovens § 22 oppstiller. - Havnemyndighetenes adgang til å fjerne fortøyningsutstyr og andre gjenstander fra sjøen må, generelt, utøves med varsomhet slik at skade og unødige tap unngås. Det dreiet seg i den foreliggende sak om en etablert bøyehavn, som har utviklet seg over flere år, og der det ikke var påvist akutt behov for fjerning av utstyr. Havnemyndigheten burde da etter min oppfatning ha gjort større anstrengelser med sikte på å få varslet den enkelte bøyeinnehaver. Jeg finner således at det ikke var tilstrekkelig å legge «skriftlig beskjed i samtlige båter» om opprydningsplanene. En slik beskjed kan ikke anses som «pålegg» i havnelovens forstand og heller ikke som en slik «advarsel» foreskrevet i havnelovens § 22 før arbeidet med å fjerne gjenstander i sjøen kan iverksettes.

Min konklusjon blir etter dette at havnestyrets fremgangsmåte ikke var forsvarlig og at A har krav på å få erstattet det tap han ble påført, dvs. bøye, kjetting og moringsanker. Hvor stort beløp det dreier seg om kan ikke ombudsmannen ta stilling til ut fra de opplysningene som foreligger. Imidlertid har A, i brev 2. juli 1984 til havnestyret, stipulert tapet til kr. 4 300 som forslag til en minnelig ordning. Havnestyret aksepterte dette 11. september 1984 og tilbød A bøye plass for halvt innskudd, dvs. kr. 4 300. - Etter min mening må dette anses som en rimelig løsning. Jeg tilføyer i denne sammenheng at A neppe uten videre hadde rett til gratis båt plass i den nye småbåthavnen.»

Etter dette vedtok havnestyret å tilby A bøye i den nye havnen mot halvt innskudd, dvs. kr. 4.300 samt vanlig leie.

Verken «bøye» eller «bøye plass» var uttrykkelig nevnt i havneloven av 24. juni 1933. I den nye havneloven av 8. januar 1984 nr. 51 - i kraft fra 1. januar 1985 - er «plassering av bøyer og andre fortøyningsinnretninger» nå tatt med som et av de forhold kommunen kan regulere i forskrifter (§ 16 annet ledd). Dette suppleres av § 118 i den nye bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77 § 118. Det er her gitt hjemmel for å gi vedtekter om oppankring og fortøyning av fritidsbåter m.v. utenom havnedistriktene. På denne måten er det nå et klarere lovgrunnlag for regulering og kontroll med utlegging og bruk av private bøyer i sjøen.

64.

Sammenslåing til felles viltområde
(Sak 531/86)

En del av grunneierne innenfor et frivillig organisert jaktvald (elg) tok initiativ til å få slått sammen sine eiendommer til et nytt felles viltområde etter viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 § 37. Viltnemnda lot innkalle til fellesmøte, men uten å innkalle de øvrige grunneierne innenfor det tidligere vald. Disse påklaget senere viltnemndas godkjenningsvedtak til Direktoratet for naturforvaltning, blant annet fordi de mente seg ulovlig utestengt fra møtedeltakelse, men fikk ikke medhold. Heller ikke klagen til ombudsmannen førte frem. - Uttalelse om innkallingsspørsmålet og om betydningen av tidligere inngåtte leieavtaler.

De aktuelle eiendommer ligger innenfor et område som - før sammenslåingen - dannet et frivillig organisert jaktvald betegnet «vald III». Valdet ble disponert av et jaktlag, som baserte jaktutøvelsen på leieavtaler med de enkelte grunneiere i området. Ordningen var altså ikke opprettet ved flertallsvedtak etter jaktloven. En del misfornøyde grunneiere tok i 1985 initiativ til en omorganisering av jaktområdet. I et skriv til viltnemnda i kommunen foreslo disse å «dele» valdet i to med sikte på etablering av et nytt felles viltområde (etter viltlovens § 37) i valdets vestre del.

Den kommunale viltnemnda innkalte grunneierne innenfor denne vestre del til fellesmøte 10. april 1985. De øvrige grunneierne i det tidligere vald ble ikke innkalt. Foruten viltnemndas representanter var også fylkets viltkonsulent og utmarkskonsulent til stede på møtet. Hovedtyngden av de tilstedeværende grunneiere (både tallmessig og etter arealgrunnlag) ga sin tilslutning til forslaget om etablering av et nytt, felles viltområde. Vedtaket lød slik:

«Vald III deles i to deler etter en delelinje trukket mellom gårdsnumrene -- på nordvestre del, og gårdsnumrene -- på den sydøstre del, fordi grunneierne ønsker å danne et nytt jaktområde organisert slik at et flertall av grunneiere i areal fastsetter jaktregler og utnyttelsen av jakten i området.»

Vedtaket ble deretter godkjent av viltneemnda på forskriftsmessig måte, jfr. viltlovens § 37 femte ledd.

De gjenværende grunneiere innenfor det gamle valdet, samt et av medlemmene i det nye, påklaget - via advokat - godkjenningsvedtaket til Direktoratet for naturforvaltning (DN). I klagen ble det blant annet reist innsigelser mot saksbehandlingen forut for vedtaket. Det ble fremholdt at sammenslåingsvedtaket hadde betydning for alle grunneierne innenfor det tidligere vald III, og at samtlige burde ha fått anledning til å delta på møtet og til å gjøre sine synspunkter gjeldende. Med hensyn til realiteten ble det hevdet at det nye området fikk en jaktmessig uheldig arrondering som - under enhver omstendighet - burde justeres.

Etter at viltneemnda hadde opprettholdt godkjenningsvedtaket, ble saken oversendt til direktoratet, som besluttet å stadfeste nemndas avgjørelse. I premissene for vedtaket heter det:

«Etter viltlovens § 37 må imidlertid viltneemnda skjønnsmessig vurdere hvilke eiendommer som bør inngå i en organisering. DN finner ikke grunnlag for å overprøve dette skjønn. Viltneemnda har reagert på bakgrunn av skriftlig henvendelse fra flere grunneiere i området. På grunnlag av at det gjennom en årrekke har vært stridigheter innen området, fremsto den aktuelle organisering som en realistisk måte å skape framtidig ordnede forhold innen området. Vi kan følgelig ikke se at viltneemnda har gjort noen saksbehandlingsfeil som kan medføre ugyldighet. Innkalling til organisering etter § 37 skal kun skje til de grunneiere som omfattes av området.»

Under møtet ble det først søkt frivillige ordninger uten at dette lyktes. Når det gjelder andre frivillige ordninger med grunneiere fra det gamle området, må vi respektere det skjønn og lokalkunnskap som ligger i viltneemndas vurdering. Vi kan heller ikke se avgjørende moment som tilsier at den nye organisering representerer dårlig utnyttelse av jaktbart areal etter de nye grenser.»

To grunneiere i det tidligere vald III klaget til ombudsmannen. De viste til noen uttalelser som var fremkommet i sakens anledning og som de fant uheldige: Viltkonsulenten hadde på fellesmøtet gitt uttrykk for at det ved omorganisering av området måtte være full adgang for grunneierne til å bryte eksisterende leiekontrakter. Og direktoratet hadde i forbindelse med klageavgjørelsen ut-

talt at man ikke fant «grunnlag for å overprøve viltneemndas skjønn mht hvilke eiendommer som bør inngå i en organisering».

Jeg fant - blant annet på grunn av den skriftlige behandlingsformen - å måtte konsentrere meg om enkelte, mer prinsipielle spørsmål:

1. Hvorvidt det var rettslig holdbart å begrense deltakelsen på fellesmøte til grunneierne innen det nye viltområde
2. Betydningen av at det fra før forelå en «frivillig organisering» av området (basert på individuelle leiekontrakter)
3. Hvor langt direktoratet kan og skal overprøve viltneemndas vedtak.

Innenfor denne ramme ble klagen forelagt for direktoratet.

Til spørsmål 1 uttalte direktoratet i brev 20. august 1986:

«Innkallingen til møte i viltneemndas regi 10.4.85 omfattet kun grunneierne innenfor det nye området. Det er kun dette som kreves etter viltl. § 37 og forskriftene til denne. Når det gjelder de øvrige grunneieres uttalerett vil vi anta at uttalerett i denne saken kunne unnlates etter forvaltningsl. § 16, 3. ledd c) fordi det måtte ansees som åpenbart unødvendig. Når det gjelder frivillig organisering av vald og spørsmål om tvungen sammenslåing etter viltl. § 37 foregår alltid et grundig arbeid før viltneemnda eventuelt kommer så langt at den bestemmer seg for å gå inn for tvungen sammenslåing. Alle grunneiere i området sitt syn, også de som ikke blir foreslått tatt med i den tvungne sammenslåing, vil dermed bli kjent for viltneemnda og vi vil derfor anta at uttalerett i denne saken ville være åpenbart unødvendig.»

Til spørsmål 2 het det blant annet:

«En del av grunneierne som fikk sine eiendommer sammenslått etter § 37 hadde fra før av inngått avtaler om bortleie ---. Det som gjerne skjer i slike tilfeller er at man får istand overgangsordninger så lenge en del av grunneierne er bundet av sine tidligere inngåtte avtaler. De kan under ingen omstendighet være bundet for lengre tid enn 10 år fremover, jfr. viltl. § 28, 2. ledd. Videre vil vi si at det etter vårt syn er uten betydning for vår vurdering om hvorvidt man skal ta initiativ til sammenslåing etter § 37, og for hvorvidt en slik sammenslåing skal godkjennes eller ikke, at det foreligger mange frivillig inngåtte leiekontrakter i området.»

Spørsmål 3 ble besvart slik:

«Vi vil for det første bemerke at direkte gal formulering er brukt av oss når det står at «DN finner ikke grunnlag for å overprøve dette skjønn». Vi har selvfølgelig hjemmel til dette i fvl. § 34, 2. ledd. Det burde ha stått at vi ikke ser noen grunn for å overprøve dette

skjønn. Det vil vi forklare slik at vi ikke kunne se at det var kommet til nye momenter i saken. Viltnemnda har lokalkunnskap om eiendommer og hva som vil være den beste organisering av valdene, og vi så derfor slik saken stod ingen grunn til å omgjøre vedtaket.»

I mitt avsluttende brev til klagerne, skrev jeg blant annet:

«1. Bestemmelsen i viltloven av 29. mai 1981 § 37 lyder:

«For å fremme en forsvarlig og rasjonell viltforvaltning skal viltorganene ved opplysning og tilrettelegging arbeide for organisering av utmarksarealer til felles viltområde.

Dersom viltnemnda finner at flere eiendommer bør slås sammen til felles viltområde, skal de jaktberettigede innkalles til fellesmøte der viltnemnda i samsvar med regler fastsatt av departementet søker å oppnå en frivillig avtale om sammenslåing.

Oppnås ikke enighet etter annet ledd, kan et flertall av de jaktberettigede hvis grunn etter viltnemndas skjønn representere en overvekt i jaktlig henseende, med bindende virkning for de øvrige beslutte at eiendommen(e) skal slås sammen til et felles viltområde.

Når flere eiendommer er slått sammen til et felles viltområde, kan de jaktberettigede ved flertallsvedtak etter tredje ledd fastsette regler om utøvelse av jakt, salg av jaktkort, gjennomføring av viltstelltiltak og fordeling av omkostninger og utbytte av jakten.

Vedtak etter tredje og fjerde ledd trenger godkjenning av viltnemnda. Viltnemndas avgjørelse kan påklages til Direktoratet.

Departementet gir nærmere regler om gjennomføring av bestemmelsene i denne paragraf, herunder om at fylkesmannen skal tre i stedet for viltnemnda når eiendommene ligger i forskjellige kommuner.»

I direktoratets utfyllende forskrifter (fastsatt 24. oktober 1984 i medhold av § 37 sjette ledd), heter det om innkalling til fellesmøter:

«§ 1.

Viltnemnda skal innkalle de jaktberettigede grunneiere til fellesmøte ved rekommandert brev med 3 ukers varsel. Innkallingen skal dessuten kunngjøres i en avis som er alminnelig lest i kommunen.

§ 2.

Innkallingen til fellesmøtet skal foruten tid og sted for møtet, klart opplyse om hensikten med møtet og hvilket område og eiendommer det gjelder. Innkallingen må uttrykkelig opplyse at et flertall av de jaktberettigede hvis grunn etter viltnemndas skjønn representerer en overvekt i jaktlig henseende, med bindende virkning for de øvrige kan beslutte at eiendommene skal slås sammen til et felles viltområde.»

Sentralt i saken står spørsmålet om hvem viltnemnda skal varsle til fellesmøte etter lovens § 37 annet ledd. Jeg oppfatter det som et

klagepunkt at A ikke ble innkalt - til tross for at han var grunneier innenfor det gamle vald III (men ikke i det nye felles område) og dessuten deltaker i jaktlaget.

Loven benytter uttrykket «de jaktberettigede», uten nærmere presisering. Dette reiser avgrensningsspørsmål, for det første om hvilke grunneiere som skal med, for det andre om innkallingen også skal omfatte andre enn grunneieren - f.eks. en leietaker av jaktretten.

Det siste punkt er direkte løst i forskriftenes § 1. Kretsen av de som skal innkalles, er avgrenset til de jaktberettigede grunneiere. Dette gir muligens en noe snevrere krets enn det som fulgte av reglene i den tidligere jaktlov av 14. desember 1951, der innkallingen etter § 21, jfr. § 12 og § 13 første punktum, skulle omfatte både jaktberettigede grunneiere og jaktberettigede brukere (f.eks. forpaktere). Denne forskjell er uansett uten betydning for spørsmålsstillingen her. En leietaker av jaktretten (eller et jaktlag) vil som sådan falle utenfor kretsen av de som må innkalles til fellesmøtet.

Større tvil kan nok knytte seg til det første punkt, om hvilke grunneiere som må innkalles. Problemer vil bl.a. kunne melde seg dersom det på forhånd - før møtet - er usikkert hvor mange eiendommer som kan komme til å inngå i et fremtidig, felles viltområde. Her antar jeg det må tilligge viltnemnda å utøve et visst skjønn ut fra det forhåndsstandpunkt nemnda må ta til sammenslåingsspørsmålet etter § 37 annet ledd. Et hovedpoeng for nemnda må være at innkallingen ikke utelater noen grunneier som vil bli direkte berørt; en grunneier som ikke er lovlig innkalt, vil ikke uten videre være bundet av et flertallsvedtak etter lovens § 37 tredje og fjerde ledd (og selvsagt ikke av avtale etter annet ledd). For så vidt angår grunneiere utenfor det område viltnemnda betrakter som et naturlig fremtidig, felles viltområde, antar jeg derimot at det ikke kan følge noen innkallingsplikt verken av loven eller forskriftene så lenge det ikke er tale om revisjon av tidligere «felles viltområde» vedtatt i medhold av loven. Dette må gjelde selv om de utenforliggende grunneiere vil bli indirekte berørt, f.eks. ved at den nye sammenslåing griper inn i tidligere frivillige ordninger.

Jeg tilføyer for ordens skyld at den særskilte innkalling (ved rekommandert brev) skal suppleres med kunngjøring, jfr. forskriftenes § 1 annet punktum. Dette gir også andre interesserte mulighet til å bli kjent med sammenslåingsplanene. Men noen møte- og talerett vil disse ikke kunne påberope seg etter gjeldende regler.

En eventuell møte- og uttalelsesrett for andre måtte i tilfelle baseres på regler utenfor viltloven. De har i den sammenheng nøydt Dem med en henvisning til «det elementære krav om at alle de berørte skal få si sin mening før vedtak treffes».

Viltnemndas avgjørelse etter § 37 fjerde ledd må utvilsomt betraktes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven av 10. februar 1967. Lovens regler om saksforberedelsen ved slike avgjørelser (herunder § 16 om forhåndsvarsling og § 17 om utrednings- og informasjonsplikt) kommer således til anvendelse på behandlingen forut for godkjenningsvedtaket. Retten til forhåndsvarsel og til å uttale seg før avgjørelse treffes, tilkommer etter § 16 bare sakens «parter», dvs. de(n) som avgjørelsen retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder (jfr. definisjonen i lovens § 2 første ledd bokstav e). Etter mitt skjønn kan ikke grunneierne utenfor det nye viltområdet anses som parter i relasjon til viltmyndighetenes avgjørelse. Det tidligere vald III var som jaktmessig enhet basert på en rekke individuelle leieavtaler mellom de enkelte grunneiere på den ene side, og én, felles leietaker - jaktlaget - på den annen. Sammenslåingsvedtaket innebærer at denne organiseringen opphører, og berører dermed også de av grunneierne innen det tidligere vald III som faller utenfor det nye området. Dette tilknytningsforholdet er imidlertid for avledet og indirekte til å kunne gi disse grunneierne partsstilling ved sammenslåingen. I motsetning til hva som gjelder for deltakerne i det nye viltområdet, er vedtaket uten (formell og direkte) betydning for deres disposisjonsrett over eiendommene. Annerledes ville dette ha stilt seg dersom vald III hadde vært basert på tidligere vedtak om sammenslåing etter jaktloven.

Det kan ellers reises spørsmål om hvorvidt de nevnte grunneiere burde ha fått anledning til å gjøre sine synspunkter gjeldende (eventuelt ved deltakelse i fellesmøtet) ut fra hensynet til sakens opplysning (jfr. prinsippet i forvaltningslovens § 17 første ledd). Av referatet fra møtet 10. april 1985 fremgår klart at spørsmålet om å beholde det tidligere vald III var blant de temaer som ble diskutert, og som det ikke ble oppnådd enighet om. Blant annet på denne bakgrunn må det antas at klagernes syn var kjent for viltnemnda da godkjennelsesvedtaket ble truffet, og at det derfor ikke er grunn til å rette innvendinger mot avgjørelsesgrunnlaget på dette punkt. For øvrig er det på det rene at klagernes argumenter iallfall var kjent for klageinstansen (direktoratet).

2. Av lovens § 37 første ledd fremgår at vilt-

myndighetene - gjennom reglene om sammenslåing til felles viltområde - primært skal ivareta hensynet til «en forsvarlig og rasjonell viltforvaltning». Det forhold at det foreligger en «frivillig organisering» av jaktutøvelsen (m.v.), vil etter omstendighetene kunne gjøre «inngrep» etter § 37 overflødig, fordi ressursforvaltningen i området allerede er tilfredsstillende. Dette var - så vidt jeg forstår - ikke tilfelle i denne saken. Saksdokumentene gir inntrykk av uenighet og samarbeidsvansker mellom grunneierne i vald III; noe som til slutt medførte en omorganisering av området. Jeg er enig med direktoratet i at eventuelle eksisterende leieavtaler i en slik situasjon ikke kan være til hinder for sammenslåing etter § 37, hvis denne løsningen for øvrig (etter en faglig vurdering) er i samsvar med lovens formål. Spørsmålet om hvilke privatrettslige konsekvenser sammenslåingen i tilfelle vil få for de enkelte leieavtaler, går jeg ikke nærmere inn på. Slike «overgangsordninger» som direktoratet viser til, kan imidlertid være en praktisk måte å unngå konflikter på.

3. Etter forvaltningslovens § 34 annet ledd har direktoratet som klageinstans kompetanse til å prøve alle sider av viltnemndas vedtak - også nemndas skjønn over hvorvidt den konkrete sammenslåing er hensiktsmessig og rimelig. Ifølge § 34 annet ledd, annet punktum, har klageinstansen dessuten *plikt* til å vurdere de synspunkter klageren kommer med.

Ifølge direktoratets supplerende uttalelse 20. august 1986 fant direktoratet i dette tilfelle ikke grunn til å reise tvil om viltnemndas vurdering av områdets beskaffenhet og struktur. I dette skulle ligge at direktoratet har overveid også disse sider av saken. Jeg finner etter omstendighetene å kunne akseptere denne forklaring, men vil tilføye at klageavgjørelsen på dette punkt var egnet til å skape misforståelser når det gjaldt direktoratets oppfatning av egen kompetanse.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

65.

Snøscooterkjøring i utmarksområde - eldre funksjonshemmet henvist til leiekjøring
(Sak 697/86)

Et eldre ektepar A og B, henholdsvis 71 og 69 år, fikk avslag på søknad om dispensasjon fra forbudet i lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag. De ønsket å benytte egen snøscooter til og fra sin hytte, men ble henvist til muligheten for leiekjøring. Fylkesmannen stadfestet avslaget etter tilråding fra Miljøverndepartementet. I klagen til

ombudsmannen ble anført at leiekjøring var uaktuell på grunn av B's funksjonshemming og engstelse for å kjøre med andre. Dette ble understøttet av fremlagte legeattester. - Ombudsmannen forela på denne bakgrunn saken for departementet med spørsmål om fornyet vurdering. Dette ledet til at kommunen ga dispensasjon på nærmere angitte vilkår.

I klagen til ombudsmannen anførte A:

«Det er spesielt to forhold jeg ønsker å presisere, og som jeg med rimelighet mener bør tillegges vekt. For det første så er det min kones handicap. På grunn av den gjennomførte hofteoperasjon - selv om den i og for seg har vært vellykket - og det faktum at åpne sår gror særdeles sent, har resultert i psykiske vanskeligheter, i alle fall i relasjon til denne aktuelle sak. Dette understrekes i vesentlig grad i legeattesten gitt av lege ---. Det er således ikke noe alternativ å leie transport fra noen av de som utvalget har gitt dispensasjon i området. Dette har vi forsøkt ved et par anledninger, men det er ikke lenger aktuelt da hastigheten blir for stor i forhold til hva min kone kan tåle som påkjenning. Den eneste muligheten for oss til å kunne få benytte vår hytte vinterstid er at jeg selv blir gitt dispensasjon. ---»

Det andre momentet jeg spesielt vil nevne, og som ut fra lekmanssyn synes reelt, er jo det faktum at naturlig trasé for scooter følger eksisterende bilveg sommerstid fram til 400 m fra vår hytte. De siste 400 m er det godt oppmerket gangveg, ja, sogar av en slik standard at en ved forsiktig kjøring kan benytte den på sommerstid, hvilket jeg også gjør. Det er derfor ikke snakk om at min eventuell kjøring ville påføre skader i terreng/vegetasjon. ---»

Jeg la frem klagen for Miljøverndepartementet ved brev 1. august 1986:

«Både fylkesmannen og departementet synes å ha lagt avgjørende vekt på muligheten for leiekjøring. Klageren mener imidlertid at dette ikke er noe realistisk alternativ for ham og hans ektefelle. Han begrunner dette med sin økonomiske situasjon som minstpensjonist, og spesielt ektefellens handicap og engstelse for å kjøre med andre. Det er i den forbindelse innhentet to legeattester av henholdsvis 24. mars og 9. april 1986 (bilag 14 og 15 til klagen). Så vidt en kan forstå er disse hittil ikke gjort kjent for fylkesmannen eller departementet. Klageren opplyser for øvrig at de ved et par anledninger har prøvd leiekjøring, men med negativt resultat. Skal ekteparet kunne bruke hytta vinterstid, er de avhengig av tillatelse til egentransport.

På denne bakgrunn bes opplyst om departementet, eventuelt fylkesmannen, finner å kunne ta saken opp til ny vurdering. Klagen hit vil i såfall bli stilt i bero i påvente av utfallet av denne vurdering.

Klagerens anførsler reiser for øvrig spørsmål om hensynet til miljøet og kontroll av motorferdselen i dette tilfellet kan ivaretas på forsvarlig måte ved at det gis tillatelse på vilkår. Klageren har sagt seg villig til å følge en bestemt trasé. Han har også gitt uttrykk for at han vil akseptere et begrenset antall turer pr. år. Dette, samt ekteparets høye alder, taler vel for å anse faren for ukontrollert kjøring som minimal. Uten hensyn til dette bør ekteparets alder så vidt skjønnes tillegges selvstendig betydning. Det vises til følgende uttalelse fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité i Innst. O. nr. 82 (1976-77) s. 4-5:

«Komitéen vil peke på at generelle lover og forskrifter ikke antas å kunne dekke alle de berettigede behov som kan tenkes å oppstå for bruk av motoriserte ferdsmidler i utmark og vassdrag.

Som eksempel på slike særlige behov vil komitéen spesielt nevne befordring av funksjonshemmede og gamle for å imøtekomme disses behov for rekreasjon. Ut fra dette går også komitéen inn for at det etableres en dispensasjonsordning slik at kommunene kan gi spesiell tillatelse etter søknad når særlige grunner foreligger.»

Denne uttalelsen har ombudsmannen kommentert slik i en tidligere sak (868/78), inntatt i årsmelding for 1978 s. 129:

«Fylkesmannen har anført at han ikke forstår nevnte uttalelse fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité slik at det uten videre vurdering skal gis tillatelse etter lovens § 6 når søkeren har en sykdom eller fysisk svekkelse som gjør at han ikke kan ta seg fram over de avstander det gjelder. Jeg har for så vidt ikke innvendinger mot dette. Jeg skal likevel tilføye at etter min mening må komitéens uttalelse forstås slik at behov for transport med motoriserte ferdsmidler i utmark og vassdrag for gamle og funksjonshemmede i rekreasjonsøyemed iallfall forholdsvis lett bør slå igjennom overfor de mer generelle målsettinger med forbud mot bruk av slike transportmidler. Jeg oppfatter videre uttalelsen slik at myndighetene bør strekke seg når det gjelder søknader om tillatelse i slike tilfelle. Dette må bety at en slik søknad bare bør avslås når spesielle grunner tilsier dette.»

Miljøverndepartementet sendte saken til kommunen og bemerket innledningsvis at det etter loven er adgang til å henvise også gamle og funksjonshemmede til leietransport forutsatt at behovet for transport kan dekkes på en tilfredsstillende måte. Under henvisning til de nye opplysninger som forelå, antok departementet at dette ikke var mulig her. Departementet pekte videre på at kjøringen hovedsaklig ville foregå langs eksisterende, ubrøytet bilveg slik at skadene på mark og vegetasjon ville bli små. Det ble videre vist til mulighetene for å sette vilkår. På

denne bakgrunn ble kommunen bedt om å revurdere dispensasjonsspørsmålet.

Kommunen innvilget deretter søknaden, men presiserte at den bare gjaldt for transport av B og hennes bagasje. Dersom det ikke lenger var behov for transport av B, ville dispensasjonen automatisk falle bort. Kommunen satte for øvrig følgende vilkår:

«Dispensasjonen gjelder kun fra parkeringsplass ved --- til deres hytte. Det må kun kjøres etter samme spor. Annen sporkjøring kan ikke tillates.

Dispensasjonen gjelder for 2 turer på førjulsvinteren og 3 turer på etterjulsvinteren,

Dispensasjonen gjelder for 1987. Det må søkes på nytt for året 1988.»

Til tross for at det ble satt (temmelig) strenge vilkår for dispensasjonen, samt at den bare gjaldt for 1987, kunne saken avsluttes fra min side som ordnet.

Ved brev 8. januar 1987 opplyste departementet for øvrig at problemene med snøscooterkjøring f.t. er oppe til bred vurdering i departementet.

66.

Overdragelse av tomteområde til kjøper som ikke drev utbygging som næring
(Sak 1424/85)

Landbruksdepartementet avsto søknad om konsesjon for overdragelse av en eiendom med hjemmel i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 §§ 1 og 7. Det ble vist til at siktemålet med overføringen var å legge ut eiendommen til tomter, og at utbyggingsvirksomhet bør være forbeholdt yrkesutøvere, f.eks. entreprenører. Under henvisning til fremlagt dokumentasjon omgjorde departementet vedtaket, da departementet anså det som overveitende sannsynlig at andre ikke var interessert i utbygging av området.

Selgeren (A) klaget 21. november 1985 på vegne av kjøperen (B) til ombudsmannen over Landbruksdepartementets avgjørelse 29. juli 1985, hvor søknad om konsesjon for erverv av to eiendommer ble avslått. A pekte på at hun - i motsetning til B - bodde på en annen kant av landet og derfor ikke kunne nyttiggjøre seg eiendommen. B hadde til hensikt å foreta grunninvesteringer med sikte på senere utparsellering av tomter. A mente at det bare var B som kunne få noe ut av området, da han allerede var eier av en tomt som burde ses under ett med området ellers. Det ble også pekt på at samtlige lokale instanser hadde gått inn for at B skulle få kon-

sesjon (landbruksnemnda, formannskapet, fylkeslandbrukskontoret).

Departementet begrunnet avslaget med fast praksis som gikk ut på at utbyggingsvirksomhet (utparsellering og tomtsalg) burde «forbeholdes dem som driver med dette som ledd i utøvelse av næring slik som entreprenører m.v.»

I brev til departementet ba jeg om en nærmere redegjørelse for denne praksis og de hensyn den bygget på. Videre spurte jeg:

«--- Hvorfor anses en slik yrkes- og næringsmessig tilknytning nødvendig for å oppnå «slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet», jfr. konsesjonslovens § 1? Har departementet vurdert om disse hensyn gjør seg gjeldende her - sammenlign klagerens anførsler om forholdene på stedet, eiendomsforholdene m.v. - anførsler som synes å få støtte fra kommunen?»

Departementet svarte:

«Ovennevnte søknad ble avslått ved departementets vedtak av 29. juli 1985. Det ble lagt til grunn at formålet med ervervet var å få regulert arealet med sikte på senere tomtsalg og at slik virksomhet burde forbeholdes dem som driver med dette som et ledd i sin næringsvirksomhet, f.eks. entreprenører. Det ble understreket at avgjørelsen var i samsvar med departementets faste praksis.

Denne praksis grunner seg bl.a. på konsesjonslovens § 7 der det heter at konsesjon i alminnelighet ikke bør gis dersom det er grunn til å anta at erververen tar sikte på å skaffe seg vinning ved å selge eiendommen eller deler av den innen kort tid. På s. 39 i Ot.prp. nr. 6 (1972-73) er det til § 7 bl.a. bemerket at nevnte bestemmelse ikke tar sikte på å hindre erverv av tomteområder med sikte på utbygging og videresalg med normal forretningsmessig fortjeneste som i det vesentlige knytter seg til utbyggingen. I praksis er det lagt til grunn at dette bør skje under utøvelse av næringsvirksomhet, f.eks. av entreprenører, byggmestre eller andre som har utbygging og videresalg av eiendom som en naturlig del av sin øvrige virksomhet.

Det skal i denne forbindelse nevnes at departementet i St.meld. nr. 59 om praktiseringen av jord- konsesjonslovgivningen i 1978 under pkt. 6 redegjorde nærmere for konsesjonsavgjørelser vedrørende andre typer eiendommer enn landbrukseiendommer (s. 12). Her heter det bl.a.:

«I saker vedrørende andre typer eiendommer enn landbrukseiendommer kan erververens eget forhold være utslagsgivende, og det er også anført at utnyttelse av en eiendom i utbyggingsøyemed bør foretas som ledd i utøvelse av næring. Dette har ført til at andre enn entreprenører, byggmestre o.l. er blitt nektet konsesjon dersom formålet har vært å avhende deler av eiendommen etter utparsellering og eventuelt bebyggelse.»

Departementet legger i denne forbindelse vekt på at fast eiendom er en mangelvare samtidig som retten til å eie fast eiendom er

av vital betydning som grunnlag for den enkeltes velferd og yrkesutøvelse. Det vil ikke være i samsvar med konsesjonslovens formål å la erverv og utnyttelse av slik eiendom det her er tale om foregå på samme måte som for alminnelig handelsvare. Utbygging av større områder, som nevnt i departementets avslag i denne saken, bør forbeholdes dem som driver med dette som et ledd i sin næringsvirksomhet. Dette vil etter departementets oppfatning bidra til å sikre en samfunnsmessig forsvarlig utnyttelse av eiendommen samtidig som en tilgodeser behovet for utbyggingss grunn, jfr. konsesjonslovens § 1 nr. 2.

Ved avgjørelsen av omhandlede søknad ble det lagt til grunn at søkeren i tillegg til å skaffe sine to barn og sin bror hver sin tomt, også ville få hånd om tomter som han skulle videreselge. Etter en konkret vurdering kom en til at ervervet vil gjøre prosjektet såpass omfattende at det ut fra den foreliggende praksis som det her er redegjort for ikke var gunnlag for å gi konsesjon.»

Til dette anførte klageren at verken entreprenører eller kommunen var interessert i å bygge ut området. Det ble fremlagt skriv fra kommunen, to byggmestere og en bank som bekreftet dette. Videre ble det pekt på at den største eiendommen ikke kunne nyttiggjøres på grunn av området karakter. Det ble også anført at kommunen v/teknisk rådmann i brev 16. august 1985 til B hadde uttalt seg positivt til hans planer - både fordi et tilgrensende areal, som kommunen eide, ville kunne tas med i planene og derved bli byggemodent, og fordi B's utbygging ville gjøre det mulig å koble eksisterende boliger i området til det kommunale avløpssystem.

Klagerens brev med underlagsmateriale ble forelagt departementet, idet jeg spesielt viste til anførselen om at verken entreprenører eller kommunen var interessert i en utbygging av området og at klageren allerede eide en tilstøtende utbyggingstomt.

I sitt svarbrev 7. mai 1986 uttalte Landbruksdepartementet:

«Departementet har vurdert saken på nytt i lys av de nye dokumenter som er fremlagt for ombudsmannen og har kommet til den konklusjon at det er grunnlag for å omgjøre det tidligere vedtak.

Ut fra den dokumentasjon som foreligger om muligheten for annen utnyttelse av eiendommen og for muligheten av å få profesjonelle utbyggere til å overta eiendommen er departementet kommet til at det må ansees som overveiende sannsynlig at det faktisk ikke er annen interesse for eiendommen samtidig som etter det foreliggende må legges til grunn at eiendommen *av søker* kan påregnes anvendt til formålet.»

Det tidligere avslag ble opphevet og konsesjon deretter gitt. Saken ble etter dette avsluttet som ordnet.

67.

Fristberegningen ved bruk av statens forkjøpsrett etter konsesjonsloven
(Sak 766/84)

Konsesjonsloven av 31. mai 1974 fastslår i § 13 annet ledd at vedtak om å nytte statens forkjøpsrett må være gjort «innen tre måneder etter at dokumentene er mottatt av fylkeslandbruksstyret ---». - Tremånedersfristen er absolutt (jfr. årsmeldingen 1982 s. 73, 1983 s. 17 og 1985 s. 21) slik at et forkjøpsvedtak truffet etter fristens utløp vil måtte anses uvirksomt. - I klagesaken tok ombudsmannen standpunkt til spørsmål om beregningen av fristen i to relasjoner: 1. Når fristen begynner å løpe. 2. Når vedtak kan anses «gjort».

A, klaget til ombudsmannen over at staten gjorde forkjøpsrett gjeldende da han søkte om konsesjon for erverv av en landbruks-eiendom. - Saksforholdet var i hovedtrekk følgende:

Eiendommen ble overdratt fra et dødsbo til A i henhold til testament. Han søkte om konsesjon 8. mars 1983. Landbruksnemnda vedtok 7. juni 1983 (med 3 mot 2 stemmer) å anbefale konsesjon. Det samme gjorde kommunestyret (med 10 mot 9 stemmer) i møte 27. oktober 1983. Mindretallet mente at statens forkjøpsrett burde gjøres gjeldende til fordel for naboeiendommen.

Utskrift av kommunestyrets møtebok ble 1. november 1983 sendt til fylkeslandbrukskontoret, landbrukskontoret, herredsskolemesteren, og dessuten til A som konsesjons-søker, og samtlige jordsøkere. Av spesiell interesse for saken er den sending som gikk til fylkeslandbrukskontoret. Det er noe usikkert hva denne sending omfattet, jfr. nedenfor. Sikkert er det iallfall at møteutskriftkopien er registrert innkommet ved fylkeslandbrukskontoret 3. november 1983, mens selve konsesjonssøknaden er innregistrert 8. november 1983.

Fylkeslandbruksstyret behandlet saken i møte 11. januar 1984, og vedtok (med 4 mot 3 stemmer, og imot fylkeslandbrukssjefens innstilling) ikke å gjøre bruk av forkjøpsretten. Underretning med melding om klagerett ble neste dag sendt ut til A og samtlige jordsøkere.

Klage ble inngitt fra tre av jordsøkerne. Klagen var datert 23. og 24. januar 1984 og ble innregistrert ved fylkeslandbrukskontoret den 24. og 25. Fylkeslandbrukskontoret sendte den 25. foreløpig melding om klagen til Landbruksdepartementet, med opplysning om at saken skulle opp i fylkeslandbruksstyret den 31. I meldingen het det:

«På grunn av at forkjøpsfristen går ut den 8. februar 1984, sender en vedlagt dokumentene i saken til Landbruksdepartementet dok. 1-30 i rekommandert brev.

Utskrift av møteboka for fylkeslandbruksstyret i møte den 31.1.84 vil bli ettersendt snarest mulig. Dok. 2 i dok.lista vil også bli ettersendt, da dette ikke er blitt sendt over til fylkeslandbrukskontoret sammen med de andre dokumentene.»

Fylkeslandbruksstyret vedtok i møtet 31. januar 1984 å holde fast ved det tidligere vedtak om ikke-bruk av forkjøpsretten (også nå under dissens 4-3 og mot fylkeslandbrukssjefens innstilling).

Utskrift av vedtaket ble dagen etter - 1. februar - oversendt til Landbruksdepartementet med påminnelse om at fristen for bruk av forkjøpsretten ville gå ut den 8.

Fremdeles hadde A ikke fått noen underretning om klagen eller om behandlingen av dem. Dette var også situasjonen da Landbruksdepartementet traff vedtak i klagesaken 6. februar 1984. Departementet tok klagen til følge, slik at forkjøpsrett ble gjort gjeldende.

A fikk underretning om departementets vedtak ved oversendelse fra fylkeslandbruksstyret 16. februar 1984, der det ble opplyst at det var klageadgang til Kongen. Dette var en feil, siden departementets vedtak var et vedtak i klagesak, jfr. forvaltningslovens § 28. A's klage ble derfor avvist av departementet 30. april 1984 med beklagelse av denne feilinformasjon.

A, som nå var representert ved advokat, fremmet deretter klage til ombudsmannen. Advokaten tok da blant annet opp spørsmålet om hvorvidt fristen for bruk av statens forkjøpsrett var overholdt. Han mente at utgangspunktet for tremånedersfristen måtte tas i kommuneadministrasjonens ekspedisjon av 1. november 1983. Det ville ha til følge at fristen ville begynne å løpe noen dager tidligere enn det myndighetene hadde oppgitt. Advokaten reiste dessuten spørsmål om når vedtaket her måtte anses «gjort» i lovens forstand. Han påpekte at vedtaket først ble sendt ut fra departementet 16. februar 1984. Advokatens konklusjon var at fristen for bruk av statens forkjøpsrett var oversittet, med den virkning at departementets forkjøpsvedtak allerede av den grunn var ugyldig.

Jeg forela disse anførsler for Landbruksdepartementet, som i sitt svarbrev viste til følgende redegjørelse fra fylkeslandbrukskontoret:

«Under henvisning til brev av 12.3.1986 kan opplyses at kommunen ikke fører postjournal for utgående post.

I dette tilfellet mottok en her de kopiene av saksdokumentene som fremgår av dokument nr. 22 i saken den 3.11.1983. Da disse ikke inneholdt noen av de dokument som er nødvendige og fastsatt i konsesjonslovens § 19 ble saken ikke ført inn i registreringsboka for jord- og konsesjonslovsaker. Kommunen ble gjort oppmerksom på forholdet over telefon, og dokumentene 1-21 innkom her den 8.11.1983 slik stempelingen viser og ble innført i registreringsboka.

Da ekspedisjon, som ble stemplet 3.11., ikke inneholdt de i loven fastsatte dokument og disse først ble mottatt her 8.11. så begynner heller ikke fristen å løpe før fra denne dato, jfr. konsesjonslovens § 13.

Det medfører ikke riktighet at samtlige dokument i saken ble sendt hertil fra kommunen den 2.11.83. All post som innkommer hertil blir datostemplet samme dag den motas.»

Dette ble i en senere uttalelse utdypet slik:

«En har forstått kommunen derhen at den ikke kan dokumentere når saksdokumentene ble avsendt. Her kan en klart dokumentere at dokument nr. 22 i saken ble mottatt 3.11.83 og at originaldokumentene innkom den 8.11.83. Dette vises klart ved datostempelingen og innføringen i registreringsboka. --- En fastholder at vanlig prosedyre i behandlingen av konsesjons- og jordlovssaker er benyttet. En fastholder videre at de saksdokumenter som skulle danne grunnlaget for vurderingen av konsesjonsspørsmålet først innkom 8.11.83 slik stempelingen viser.»

Advokaten oppsummerte sine synspunkter vedrørende fristberegningen i brev 12. mai 1986 til ombudsmannen. Han mente det måtte legges til grunn at samtlige dokumenter ble oversendt fra kommunen samtidig, nemlig med ekspedisjonen av 1. november 1983, og anførte til støtte for dette blant annet:

«Dersom det var slik at fylkeslandbrukskontoret hadde mottatt 2 - to - ekspedisjoner fra kommunen, skulle det dessuten vært anmerket to mottaksdatoer i journalen - dvs. både den 3.11. og den 8.11.83. Etter mitt skjønn er det all mulig grunn til å reise spørsmål om hvorfor ikke begge ekspedisjoner i tilfelle er blitt journalført.

Hertil kommer at kommunen ved en evt. ettersendelse av manglende saksdokumenter selvsagt enten ville ha foretatt en påtegning om oversendelsen på selve dokumentene, eller latt det medfølge et følgeskriv om oversendelsen. --- Det er helt på det rene at det hverken foreligger noen påtegning eller noe følgeskriv om den påståtte ettersendelsen. Også av denne grunn fremstår derfor fylkeslandbrukskontorets fremstilling som helt usannsynlig.»

Han anførte også:

«Rent subsidiært tilføyer jeg at selv for det tilfellet at det forholdt seg slik at en del av saksdokumentene ble ettersendt, er det ikke

dermed sagt at fristen først tok til å løpe fra den 8.11.

Iflg. § 13, 2. ledd løper fristen fra det tidspunkt da «dokumentene er mottatt av fylkeslandbruksstyret». Men om fylkeslandbrukskontoret mangler et eller flere dokumenter i saken, vil ikke dette uten videre suspendere den lovbestemte frist. En slik forståelse av lovens bestemmelse ville i mange tilfeller kunne medføre en helt utilsiktet forlengelse av statens frist for bruk av forkjøpsrett. Der er ingen reelle grunner til at fylkeslandbrukskontoret skulle ha herredømme over fristberegningen på en slik måte.

I tilknytning til ovennevnte er det for så vidt også illustrerende å vise til at etter at dokumentene ble mottatt av fylkeslandbrukskontoret skjedde der overhodet intet med denne sak før fylkeslandbrukssjefen innkalte til befaring den 11.1.84 - dvs. over 2 mndr. senere. ---

Det er således ikke til å undres over at man fikk problemer med å overholde den lovbestemte tremånedersfristen.»

Med sikte på forkjøpsfristens endepunkt fastholdt advokaten «at fristen for bruk av statens forkjøpsrett først ble avbrutt ved fylkeslandbrukskontorets meddelelse om vedtaket ved brev av 16.2.84 (avsendelsestidspunktet) - og da var fristen forlengt utløpt».

Jeg avsluttet saken med slik uttalelse 30. oktober 1986:

«Konsesjonsloven av 31. mai 1974 fastslår i § 13 annet ledd:

«Vedtaket om å nytte statens forkjøpsrett må være gjort innen tre måneder etter at dokumentene er mottatt av fylkeslandbruksstyret etter at saken er ferdig behandlet i kommunen.»

Tremånedersfristen er absolutt. Advokaten mener at fristen i dette tilfelle ble oversett, og at departementets forkjøpsvedtak er truffet for sent og følgelig ugyldig. Argumentasjonen er todelt. Advokaten mener dels at fristen begynte å løpe *tidligere* enn det myndighetene har lagt til grunn (nemlig 8. november 1983), dels at vedtaksdato må regnes fra et *senere* tidspunkt enn det myndighetene forutsetter (nemlig 6. februar 1984).

Jeg starter med det siste, da jeg finner det temmelig klart at advokatens standpunkt her ikke kan være holdbart. Det som skal til for å overholde forkjøpsfristen, er - ifølge loven - at vedtak må *være gjort*. Dette refererer seg klart til vedtaksdatoen, ikke til tidspunktet for postlegging. Konsesjonslovens regel er således en noe annen enn den som gjaldt tidligere etter jordlovens § 13 slik den ble forstått av Høyesterett, jfr. dom i Rt. 1972 s. 1224. Jeg viser i den forbindelse til Torgeir Austenå, Konsesjonsreglene for fast eidegom

(1978) s. 122 og Øystein Knudsen, Konsesjons- og forkjøpsrett (1980) s. 177-78.

For så vidt gjelder spørsmålet om utgangspunktet for fristen, følger det av § 13 annet ledd at forkjøpsfristen for staten begynner å løpe når *dokumentene* mottas av fylkeslandbruksstyret etter at saken er ferdig behandlet i kommunen. Bestemmelsen må ses i sammenheng med saksbehandlingsregelen i § 21, som fastslår når kommunen skal sende saken videre til fylkeslandbruksstyret. Ordningen er for så vidt en noe annen enn for den kommunale forkjøpsrett etter § 13 første ledd, der fristutgangspunktet er knyttet til mottakelsen av et bestemt dokument, nemlig konsesjonssøknaden. Begge regler - første og annet ledd - må ellers ses i sammenheng med tredje ledd, der det heter:

«Mangler søknaden eller meldingen de opplysninger som er fastsatt i eller i medhold av § 19, begynner fristen ikke å løpe før de manglende opplysninger er mottatt, dersom søkeren uten unødig opphold er blitt bedt om å sende slike opplysninger.»

Om forståelsen av denne regel har Landbruksdepartementet i forbindelse med en tidligere klagesak for ombudsmannen gitt uttrykk for følgende:

«Etter departementets mening må konsesjonslovens § 13, tredje ledd forstås slik at det bare er i de tilfeller det er gitt mangelfulle faktiske opplysninger eller at saken ellers ikke er godt nok opplyst, at saken kan sendes tilbake med den følge at forkjøpsfristen forskyves.»

Det knytter seg i denne sak en viss usikkerhet til hva som var med i den første oversendelsen fra kommunen og ble innregistrert i fylkeslandbrukskontoret 3. november 1983. Jeg har merket meg klagerens anførsler i den forbindelse, slik de er oppsummert i advokatens brev 12. mai 1986, men har kommet til at det ikke finnes tilstrekkelig holdepunkt for å sette til side fylkeslandbrukskontorets forklaring, som er basert på de påførte innregistreringsdatoer. Jeg legger således til grunn at fylkeslandbrukskontorene mottok dokumentene slik:

- 3. november 1983: Kopier av kommunestyrets møtebok 27. oktober 1983, tilrådingene fra landbruksnemnda og formannskapet, samt dokumentliste.
- 8. november 1983: Originaldokumentene i konsesjonssaken, herunder søknadsskjemaet utfyllt 8. mars 1983, kommentarer til søknaden fra advokaten av 16. mars, og dessuten alle senere brev fra partene og deres advokater, kartmateriale m.v.

Med dette som utgangspunkt kommer jeg til at den korrekte dato for mottakelse av dokumentene må være 8. november 1983. Klagerens anførsel om at lovens tremånedersfrist var utløpt da departementet traff vedtak i forkjøpssaken 6. februar 1984, kan følgelig ikke føre frem.»

Klagesaken reiste for øvrig også andre spørsmål. Advokaten pekte blant annet på at den unnlatte forhåndsvarsling til A før departementets vedtak representerte brudd på forvaltningslovens § 16, jfr. § 33 tredje ledd, og at dette måtte lede til at vedtaket var ugyldig, jfr. lovens § 41. På dette punkt ga ombudsmannen klageren medhold. Noen mer detaljert redegjørelse for denne side av saken, finner jeg ikke grunn til å ta med her.

Landbruksdepartementet meddelte 28. november 1986 at ombudsmannens standpunkt til gyldighetsspørsmålet var lagt til grunn, og at saken nå ville bli tatt under behandling som konsesjonssak.

68.

Utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger i område med hyttepress
(Sak 103/86)

I konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 5 er det gjort en del unntak fra lovens hovedregel i § 2 om konsesjonsplikt for erverv av fast eiendom. Et av unntakene gjelder små, bebygde eiendommer (§ 5 første ledd nr. 2). Kongen kan imidlertid ved forskrift begrense eller oppheve denne konsesjonsfrihet for «eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig, --- i områder hvor det anses nødvendig å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig blir brukt til fritidshus» (§ 5 tredje ledd). - Klagen til ombudsmannen gjaldt en eiendom som ca. 26 år tidligere hadde vært benyttet som helårsbolig over et tidsrom på ca. 1 1/2 år, men som for øvrig bare hadde vært brukt til hytteformål. Bebyggelsen var av enkel hyttestandard. Landbruksdepartementet mente at overdragelsen var konsesjonspliktig. - Ombudsmannen kritiserte departementets standpunkt, og uttalte at forskriften ikke kunne få anvendelse på dette spesielle tilfelle.

Departementet fant etter dette å måtte anse ervervet konsesjonsfritt.

A kjøpte i 1985 en hytteeiendom på en øy, som stort sett er bebyggt med hytter. Bygningen er totalt på ca. 45 m², inneholder 2 rom og kjøkken, og mangler innlagt vann samt vinterisolering.

I forbindelse med tinglysing avga A egen erklæring om konsesjonsfrihet. Saken ble noe senere tatt opp innen kommunen. Bygningsrådet fant at ervervet måtte anses konsesjonspliktig fordi kommunen har forskrift til konsesjonslovens § 5, tredje ledd som opphever konsesjonsfriheten for en del nærmere angitte eiendommer i strandplansonen, i den utstrekning disse «er eller har vært i bruk som helårsbolig».

A's advokat hevdet derimot at forskriften ikke kunne komme til anvendelse her: Etter hans oppfatning måtte eiendommen - ut fra objektive kjennetegn - karakteriseres som en hytte. Den hadde dessuten bare vært benyttet som fritidsbolig, bortsett fra en periode ca. 26 år tidligere da den angivelig var bebodd over et tidsrom på 1 1/2 år.

Bygningsrådet kommenterte dette slik:

«Det har vært noe tvil om forståelsen av konsesjonslovens § 5, tredje ledd 1. pkt. vedrørende «eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig». Landbruksdepartementet har imidlertid på henvisning fra en annen kommune tidligere gitt uttrykk for at denne bestemmelsen skal forstås slik at konsesjonsplikten omfatter enhver bolig som opprinnelig har vært nyttet til helårsbolig, uansett hvor lenge det måtte være siden. Ved henvisning til Landbruksdepartementet vedrørende denne saken bekrefter departementet ovennevnte fortolkning av bestemmelsen.»

Advokaten tok deretter konsesjonsspørsmålet opp med Landbruksdepartementet, som uttalte 9. januar 1986:

«Departementet antar at konsesjonsplikten etter forskriften også omfatter erverv av eiendom med bebyggelse som er satt opp som fritidsbolig dersom denne rent faktisk har vært benyttet som helårsbolig. Dette må i utgangspunktet antas å gjelde uavhengig av varigheten av bruken som helårsbolig. En begrensning må imidlertid likevel antas å ligge i kravet om at eiendommen skal ha vært i bruk som helårsbolig, d.v.s. at det kreves en viss permanent bruk som fast bolig. En bruk med varighet på 1 1/2 år, som i angjeldende tilfelle, antas tilstrekkelig til at det foreligger konsesjonsplikt.»

Ved brev 23. januar s.å., brakte advokaten saken inn for ombudsmannen, og anførte:

«Ved vurderingen av om eiendommen «har vært benyttet som helårsbolig» kan det ikke være riktig kun å se på varigheten av bruken, men også de øvrige omstendigheter. Jeg mener således at Landbruksdepartementet ikke har lagt nok vekt på dette. Det vesentligste er imidlertid etter min oppfatning at når hytten som i dette tilfelle har vært bebodd i 1 1/2 år for 26 år siden så kan den ikke derved sies å være blitt helårsbolig.»

I brev til departementet fremholdt jeg med henvisning til departementets merknader av 9. januar:

«Jeg er uten videre enig i at det må gjøres begrensninger på dette punkt (m.h.t. varigheten av den permanente bruk som bolig). Det er imidlertid spørsmål om det ikke bør gjøres begrensninger også på andre punkter - m.h.t. *hvor lenge det er siden* den nevnte bruk og *hvor egnet* bygningen nå er som bolighus.»

Og videre:

«Jeg viser videre til at konsesjonsplikt etter lovens § 5 tredje ledd er betinget av at «det anses nødvendig å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig blir brukt til fritidshus». Så vidt jeg kan se er dette lovvilkår hverken vurdert av bygningsrådet eller departementet. I bygnings- og reguleringssjefens innstilling til sak 265/1985 er det riktig nok referert til en disposisjonsplan etter kommunens hyttevedtekt (bygningslovens § 82 pkt. 2), der tomten er «vist som bolig for fastboende». Det er høyst uklart hva det nærmere ligger i denne referanse, og forholdet er i et hvert fall ikke trukket inn som del av begrunnelsen for bygningsrådets «vedtak».

Hvis departementet vil fastholde at ervervet er konsesjonspliktig, må jeg be om å få dette nærmere begrunnet. ---»

Departementet svarte 18. april 1986:

«Ved lovendringen i 1983 ble muligheten for å innføre forskrift etter § 5, 3. ledd innskrenket i forhold til tidligere lov. For å få et system som ville være brukbart i praksis, ble det bevisst valgt å knytte konsesjonsplikten til all bebygd eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig, d.v.s. ikke å sondre mellom helårsbolig og fritidsbolig. Bakgrunnen for dette var de problemer det i det enkelte tilfelle ville by på, herunder kontrollhensyn, å avgjøre om et hus var helårsbolig eller fritidsbolig. Det vises blant annet til at et system med bruk av egenerklæringer forutsetter bestemmelser hvor det er enkelt å ta stilling til om ervervet er konsesjonspliktig eller ikke. De nevnte hensyn fremgår ikke av de trykte forarbeider, jfr. Ot.prp. nr. 74 (1981-82) og Innst. O nr. 71 (1982-83). Det kommer imidlertid delvis til uttrykk bl.a. i brev av 6. oktober 1982 til kommunen, jfr. vedlagte kopi av brevet.

Etter departementets oppfatning skal bestemmelsen praktiseres med de nevnte hensyn for øye. Dette innebærer at det ved avgjørelse av spørsmålet om et erverv innenfor forskriftsområdet er konsesjonspliktig, ikke tas hensyn til bygningens egnethet til helårsbolig. Det skal i utgangspunktet heller ikke tas hensyn til varigheten av bruken som helårsbolig eller hvor langt tilbake i tid bruken ligger. Som nevnt i brevet til advokaten, ligger det imidlertid en begrensning i kravet til at eiendommen skal ha vært i bruk som helårsbolig, d.v.s. at det kreves en viss permanent bruk. De nevnte forhold kommer imidlertid selvsagt inn ved vurderingen av selve konsesjonssøknaden.

Det er ved spørsmålet om innføring av forskrift det skal vurderes om dette anses nødvendig for «å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig blir brukt til fritidshus». Dette forhold kommer etter departementets oppfatning ikke inn ved spørsmålet om ervervet er konsesjonspliktig eller ikke.

En har dessverre ikke sammenlignbar praksis å vise til. Det skal i denne forbindelse pekes på at det er kommunestyret som avgjør konsesjonsspørsmålet i første instans. Departementet får kun kjennskap til praksis gjennom klagesakene. Saker som kan sammenlignes med nærværende antas for øvrig oftest å ende opp med at det gis konsesjon.»

Noe senere opplyste advokaten at A's konsesjonssøknad, som var innlevert i samsvar med departementets standpunkt, ble behandlet - og avslått - av kommunestyret 26. juni 1986. Han fastholdt imidlertid som sitt syn at eiendommen ikke var konsesjonspliktig.

I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:

«I konsesjonsloven av 31. mai 1974 (nr. 19) § 5 første og annet ledd, er det gjort en del unntak fra lovens hovedregel i § 2 om konsesjonsplikt. Et av unntakene gjelder bebygd eiendom med tomt på inntil 5 dekar såfremt tomten «ikke (er) vesentlig større enn bebyggelsen krever og heller ikke har større verdi enn bebyggelsen» (§ 5 første ledd nr. 2). Etter § 5 tredje ledd kan imidlertid Kongen - ved forskrift - begrense eller oppheve konsesjonsfriheten i disse tilfellene for «eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig, --- i områder hvor det anses nødvendig å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig blir brukt til fritidshus».

Ved kgl. res. 16. mars 1984, er slik forskrift innført for Skjeberg kommune. Den lyder:

«I

Konsesjonsfriheten for bebygd eiendom i henhold til konsesjonslovens § 5, første ledd nr. 2 settes ut av kraft for eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig for den del av følgende gnr. som ligger i strandplan-sonen: ---.

II

Denne forskrift trer i kraft straks.»

Den aktuelle eiendom ligger i sin helhet i strandplan-sonen (ca. 4 km fra sonegrensen), og er derved gjennom forskriften trukket inn i «konsesjonsområdet».

Advokatens beskrivelse av bygningen på tomten er ikke imøtegått av de kommunale myndigheter. Heller ikke opplysningen om at bygget aldri har vært nyttet som helårsbo-

lig bortsett fra en periode på 1 ½ år for ca. 27 år siden. Jeg legger derfor dette faktum til grunn.

Jeg er kommet til at kommunens og departementets standpunkt ikke kan være rettslig holdbart, og baserer meg da på følgende synspunkter:

Gjennom endringsloven av 1983 ble det stilt likhetstegn mellom bebyggelse som er i bruk som helårsbolig, og den som har vært i slik bruk. Lovteksten er på dette punkt helt generell og gir etter ordlyden ikke holdpunkt for en innskrenkende fortolkning som følge av selve tidsforløpet, verken når det gjelder den tid som er gått siden huset ble brukt som helårsbolig eller hvor egnet det i dag er for slik bruk.

I denne situasjon blir det viktig å se på *lovformålet*. Dette kommer blant annet frem gjennom beskrivelsen av de områder hvor det bør være konsesjonsplikt - eller rettere hvor lovens konsesjonsfrihet kan oppheves. Grunnlaget her skal være om «det anses nødvendig å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig blir brukt til fritidshus». Denne målsetning kan ikke være uten betydning for rekkevidden av bestemmelsen. Og i motsetning til departementet mener jeg at uttrykksmåten (særlig «bør nyttes til helårsbolig») må kunne komme inn som en begrensende faktor også når det gjelder spørsmålet om konsesjonsplikt for den enkelte eiendom i området. Å etablere konsesjonsplikt for enhver bebygd eiendom - uansett om bebyggelsen består av uthus, hytte e.l. - bare med den begrensnng at bygget en eller annen gang har vært i «en viss permanent bruk» som helårsbolig, er etter min mening å strekke bestemmelsen vesentlig lengre enn formålet tilsier.

Så vidt jeg forstår er ikke departementet uenig i dette, men departementet mener det er saklig behov for en «firkantet» regelavendelse. Jeg har gått gjennom forarbeidene til endringsloven av 1983. Disse viser klart at lovens system - med sidestilling av bebyggelse som «er» og «har vært» i bruk som helårsbolig - var sterkt motivert av ønsket om å sikre kontrollmulighetene og forhindre regelomgåelser. Men det er vanskelig å forstå at det av hensyn til kontrollens effektivitet skulle være nødvendig å strekke konsesjonsplikten så vidt som departementet gjør her.

Argumentasjonen i departementets brev 18. april 1986 ligger egentlig på et noe annet plan: Man ønsker å oppnå retts tekniske fordeler gjennom systemet med egenerklæringer. Skjemaene som her brukes (M-356 TRE) inneholder en bekreftelse på at «eiendommen verken er eller har vært brukt som hel-

årsbolig». Departementet anfører at egenerklæringsystemet «forutsetter bestemmelser hvor det er enkelt å ta stilling til om ervervet er konsesjonspliktig eller ikke».

Jeg har vanskelig for å se at disse hensyn - som for øvrig ikke er nevnt i lovforarbeidene - kan være avgjørende i denne sammenheng. Systemet med bruk av egenerklæringer må etter min mening også kunne la seg tilpasse en regelforståelse som faller mer i tråd med konsesjonsordningens formål. Selv om man legger departementets syn til grunn, vil man for øvrig måtte etterprøve vilkåret om den faktiske bruk. En helt «vurderingsfri» ordning uten behov for noen form for kontroll og undersøkelser fra myndighetenes side oppnår man vel uansett ikke.

Foruten denne avveining av selve formålet på den ene side og kontrollhensynet på den annen, kommer et tredje moment: Dersom man ensidig legger vekt på ordlyden og tøyser konsesjonsplikten så langt departementet er innstilt på, bygger man inn i systemet en risiko for problemfylte avslag. Man kunne selvsagt tenke seg at urimelige utslag ble unngått gjennom en velvillig konsesjonspraksis. Det foreligger imidlertid ingen opplysninger som peker i den retning. At A har fått avslått sin søknad av kommunestyret, viser tvert imot at myndighetene holder en stram linje.

Ut fra de skriftlige opplysninger som foreligger, er det nokså klart at bebyggelsen på tomten ikke egner seg som helårsbolig. Bebyggelsen har da heller ikke vært benyttet på denne måte de siste 26 år; før det var den bebodd i 1 ½ år. Mot denne bakgrunn er det min oppfatning at ervervet må anses konsesjonsfritt.»

Departementet vurderte deretter saken på nytt og konkluderte:

«Departementet er kommet til at en vil følge ombudsmannens syn på spørsmålet om det foreligger konsesjonsplikt i den foreliggende sak. Dette innebærer at ervervet kan skje konsesjonsfritt.

Departementet gir med dette melding om at kommunestyrets vedtak av 26. juni 1986 oppheves.»

69.

Tinglysing av skjøte - overdragelse i strid med lov (Sak 51E/86 og 756/86)

En far som satt i uskiftet bo, overdro fast eiendom vederlagsfritt til et av barna. Samtidig fra de øvrige forelå ikke, og overdragelsen var følgelig i strid med § 19 første ledd i arveloven av 3. mars 1972 nr. 5. En av dem (A) protesterte overfor sorenskriveren, som da nektet å tinglyse skjøtet. Etter klage fra fa-

ren, omgjorde Justisdepartementet vedtaket og la til grunn at spørsmålet om hvorvidt overdragelsen var gyldig eller ikke lå dårlig til rette for prøvelse av tinglygingsmyndighetene. - A's klage til ombudsmannen førte ikke frem, men departementet ble bedt om å se nærmere på de aktuelle spørsmål i forbindelse med det videre arbeid med ny tinglygingslov.

Arvelovens § 19 første og annet ledd lyder:

«Attlevande ektemake som sit i uskift bu, må ikkje utan samtykke frå arvingane gi bort fast eigedom, eller gi andre gåver som står i mishøve til formuen i buet.

Har ektemaken gitt slik gåve utan samtykke, kan kvar av arvingane få gåva omstøytt ved dom dersom gævemottakaren skjøna eller burde ha skjøna at ektemaken ikkje hadde rett til å gi gåva. Søksmål må reisast innan eitt år etter at arvingen fekk kunnskap om gåva.»

I den aktuelle sak nektet sorenskriveren å tinglyse skjøtet fordi nødvendig samtykke fra arvingene ikke forelå. Dette ble omgjort av Justisdepartementet med den motivering at tinglygingsmyndighetene ikke er pålagt noen særskilt undersøkelsesplikt i forhold til § 19 første ledd. Det ble antatt at avtalen mellom partene ikke var ugyldig etter denne bestemmelse, men bare omstøtelig etter § 19 annet ledd. I en slik konfliktsituasjon burde tinglygingsmyndighetene etter departementets oppfatning begrense seg til en prøvelse av hvorvidt dokumentet var beheftet med formelle mangler eller åpenbart ugyldig. I motsatt fall måtte dokumentet tinglyses. Det ble i tillegg fra departementets side understreket at en tinglysning av dokumentet ikke hadde noen direkte betydning for gyldigheten av overdragelsen.

A klaget til ombudsmannen over departementets avgjørelse. Jeg forela klagen for departementet og ba om en nærmere utdyping av departementets sontring mellom ugyldighet og omstøtelighet. Videre ba jeg opplyst hvilke betenkeligheter departementet hadde mot å la tinglygingsdommeren prejudisielt ta standpunkt til det underliggende forhold i en sak som denne.

Departementet svarte:

«Justisdepartementet er enig i at tinglygingsmyndigheten i en viss utstrekning vil ha plikt til å nekte tinglysning av et dokument dersom dette må antas å være ugyldig. Plikten til å foreta undersøkelser for å bringe på det rene hvorvidt dokumentet er gyldig, antas imidlertid ikke å strekke seg særlig langt. Dette gjelder såvel faktiske som rettslige vurderinger. Det vises til Harbek/Solems kommentarutgave til tinglygingsloven, 8. utgave s. 56-57.

Når det gjelder arvelovens § 19 har imidlertid departementet i flere avgjørelser lagt til grunn at bestemmelsen til tross for sin ordlyd ikke medfører ugyldighet selv om disposisjonen er i strid med bestemmelsen i første ledd. Forutsetningen for at disposisjonen skal kunne omstøtes etter annet ledd er at en av arvingene reiser søksmål innen ett år etter at de fikk kunnskap om gaven. Omstøtelse er også betinget av at erververen skjønte eller burde skjønt at ektemaken ikke hadde rett til å gi gaven.

En har derfor ikke funnet grunnlag for å nekte tinglysning selv om gaven er i strid med ordlyden i arvelovens § 19 første ledd.

Et motsatt standpunkt ville medføre at tinglygingsdommeren i mange tilfeller måtte foreta nærmere undersøkelser for å bringe på det rene om vilkårene for tinglysning foreligger.

En antar at dokumentet under enhver omstendighet ville måtte godtas til tinglysning når fristen for å reise søksmål er utløpt. Rekvirenten ville i så fall være henvist til å sannsynliggjøre på hvilket tidspunkt arvingene fikk kjennskap til gaven, en ordning som ofte ville kunne by på bevisproblemer.

En har etter dette ikke villet pålegge tinglygingsdommeren noen plikt til å foreta undersøkelser med hensyn til om noen av arvingene har til hensikt å motsette seg gaven eller hvorvidt gavemottakeren er i god tro.

Det vises for øvrig til at tinglysing kan gi eventuelle arvinger varsel om at disposisjonen er foretatt, slik at de eventuelt vil kunne gripe inn.

For så vidt angår tidligere praksis på dette punkt vises til vedlagte kopi av departementets avgjørelse av 13.11.81 i en lignende sak. Videre vises til tidligere avgjørelse inntatt i Tinglygingsavgjørelser som nr. A74-26. Avgjørelsen knytter seg til § 7 i den tidligere uskifteloven av 1927, som i det alt vesentlige tilsvarende dagens arvelov § 19.

I det foreliggende tilfelle hadde arvingene - i motsetning til i de refererte avgjørelser - allerede før tinglysing var gjennomført underrettet tinglygingsdommeren om sin protest. Når departementet likevel - under en viss tvil - fant å måtte fastholde tinglysing, skyldes dette det standpunkt som tidligere er inntatt, nemlig at overdragelsen må anses som gyldig dersom det ikke er reist sak innen ett år. Selv om en arving protesterer, kan en ikke uten videre gå ut fra at slik sak vil bli reist. Videre vil en ofte ikke kunne forutsi resultatet av et søksmål.

Så snart sak er reist, vil imidlertid arvingene kunne begjære stevningen tinglyst i medhold av tinglygingslovens § 19.

Tinglygingsutvalget har i sitt utkast til ny tinglygingslov foreslått en bestemmelse tilsvarende tinglygingsloven § 13 femte ledd inntatt som § 9 første ledd nr. 3. Det har ikke vært foreslått noen tilsvarende bestemmelse for så vidt angår samtykke etter arveloven § 19.»

Etter at A var kommet med tilleggsmerknader, uttalte jeg i avsluttende brev:

«Deres far var hjemmelsinnehaver til de angjeldende eiendommer. Han hadde således i utgangspunktet rett til å disponere over

disse slik han ønsket. Siden han sitter i uskiftet bo, er hans adgang til å disponere over boets midler imidlertid begrenset av arvelovens § 19 første ledd. Denne bestemmelsen oppstiller et absolutt forbud mot at fast eiendom gis bort av gjenlevende ektefelle hvis arvingene ikke uttrykkelig samtykker. Spørsmålet i klagesaken er om en overtredelse av dette forbudet kan gi grunnlag for å nekte tinglysning av skjøtet på eiendommene. At overdragelsen var i strid med forbudet og at tinglygingsdommeren tidlig ble gjort kjent med forholdet, synes ikke bestridt. Det er derfor ikke nødvendig for ombudsmannen å gå inn på spørsmålet om i hvilken utstrekning dommeren selv plikter å undersøke om det foreligger en slik disposisjon.

Som departementet har vært inne på, får spørsmålet om tinglysning ingen innvirkning på gyldigheten av overdragelsen fra Deres far til Deres bror. Er en disposisjon forbudt ved lov, blir den med andre ord ikke rettsgyldig som følge av tinglysningen. På den annen side vil en isolert tinglysningsnektelse ikke medføre at overdragelsen stemples som ugyldig mellom partene. Ifølge arvelovens § 19 annet ledd kan overdragelsen bare angripes ved at søksmål med krav om omstøtelse reises innen ett år etter at arvingen fikk kunnskap om gaven. Dersom søksmål ikke reises, vil gaven måtte opprettholdes, uavhengig av hvorvidt tinglysning har funnet sted eller ikke.

Tinglysning kan imidlertid være av betydning for en eventuell tredjemanns muligheter til å vinne rett til eiendommene. Det er i denne relasjon at De som arving kunne ha særlig interesse av at tinglysning ble nektet.

Ut over de alminnelige vilkår oppstiller tinglysningsloven av 7. juni 1935 enkelte spesielle tinglysningsforbud. Et eksempel av interesse for denne saken er lovens § 13 femte ledd, som blant annet krever positivt samtykke fra ektefelle for å kunne tinglyse overdragelse av fast eiendom som tjener til felles bolig, jfr. § 14 i ektefelleloven av 20. mai 1927.

Tinglysningsloven inneholder ikke noen tilsvarende bestemmelse som avskjærer tinglysning av dokumenter uten arvingenes samtykke etter arvelovens § 19. Av denne grunn kan det synes naturlig å tolke loven antitetisk, dvs. slik at tinglysning ikke kan nektes i den aktuelle situasjon. Loven må ellers oppfattes slik at tinglysning skal skje med mindre det foreligger hjemmel for nektelse.

I juridisk teori, i forvaltningspraksis og i enkelte rettsavgjørelser er det lagt til grunn at tinglysningsdommeren skal nekte tinglysning av disposisjoner som åpenbart er ugyldige. Dette prinsipp er imidlertid ikke kommet

til uttrykk i gjeldende lov, men en slik bestemmelse er foreslått av et utvalg som har gjennomgått tinglysningsordningen (NOU 1982: 17 om ny tinglysningslov). Siktemålet med en bestemmelse av denne art er å sikre at opplysningene i grunnboken i størst mulig utstrekning er korrekte. Dette krysses av hensynet til rask tinglysningsbehandling og dermed ønsket om å unngå vanskelige spørsmål som krever nærmere undersøkelser fra dommerens side:

Selv om utgangspunktet er greit nok - åpenbart ugyldige dokumenter skal nektes tinglyst - oppfatter jeg rettstilstanden på dette punkt fortsatt som noe uavklart, slik det beskrives i NOU 1982: 17, s. 93-94:

«En regel om at rettsstiftelser i strid med preseptorisk lovgivning alltid skal nektes tinglyst, er ikke uproblematisk å praktisere. En disposisjon er nemlig ikke alltid ulovlig selv om den er i strid med en lovregel og regelen i og for seg er preseptorisk, jfr. *Arnholm, Privatrett II* (1964) s. 254 og de eksemplene han nevner der. Det må undersøkkes særskilt for hver lovregel om overtredelsen skal ha noen følge for disposisjonens gyldighet.

De lovregler som kan bli aktuelle, er av mange og ulike slag. Det er derfor vanskelig å peke på generelle regler.

I gjeldende rett legges til grunn at tinglysningsdommeren ikke har plikt til å kontrollere om et dokument er i strid med enhver anvendelig lovregel.

Det er bare en summarisk dokumentkontroll som kan forventes. Men oppdages det da bestemmelser (i dokumentet) som strider mot preseptoriske regler på så vesentlige punkter at det må føre til ugyldighet, bør dokumentet nektes tinglyst. Departementet har lagt dette til grunn i to saker hvor det var spørsmål om en festekontrakt var i strid med tomtefesteloven § 14, se *Tinglysningsavgjørelser* (1979) A77-23 og A77-20.»

Jeg er enig med departementet i at sondringen mellom ugyldige og omstøtelige disposisjoner i denne forbindelse må være av betydning. Det vil med andre ord ikke være tilstrekkelig å påvise at overdragelsen er i strid med forbudet i arvelovens § 19 første ledd. Jeg finner også å kunne akseptere departementets vurdering av den aktuelle disposisjon som omstøtelig og ikke uten videre ugyldig, jfr. departementets henvisning til hvordan slike overdragelser etter lovens system i tilfelle må angripes. Siden rettstilstanden i tillegg foreløpig må betegnes som usikker og tinglysningen synes å være i harmoni med departementets tidligere praksis, finner jeg ikke å kunne kritisere departementets avgjørelse.

For ordens skyld tilføyes: Jeg er enig med departementet i at tinglysning ikke kan nek-

tes når ettårs-fristen er utløpet uten at søksmål er reist. Søksmål er visstnok ikke anlagt i nærværende sak. I dagens situasjon kan det derfor klarligvis ikke lenger være aktuelt å nekte tinglysning av skjøtet.»

I brev samme dag til departementet bemerket jeg:

«Jeg er oppmerksom på at tinglysningsutvalget i sin utredning har foreslått inntatt i § 9 siste ledd en bestemmelse om at registerføeren skal nekte å tinglyse et dokument dersom han finner at det åpenbart er ugyldig. En slik regel vil imidlertid ikke uten videre gi noen sikker løsning av de mange forskjelligartede situasjoner og spørsmål som kan oppstå. Dette fremgår for så vidt av utvalgets utredning og også av nærværende klagesak.

Jeg er ikke kjent med hvor langt departementet er kommet i det videre arbeid med ny tinglysningslov. Likevel vil jeg be departementet overveie om det kan være behov for nærmere klargjøring av de aktuelle spørsmål; enten ved en utbygging av den foreslåtte lovregel eller eventuelt gjennom supplerende merknader i lovforarbeidene. Disposisjoner i strid med arvelovens § 19 første ledd bør kanskje vies særskilt oppmerksomhet siden slike tilfelle kan synes praktiske.»

70.

Saksbehandlingsfeil i byggesak
(Sak 1431/85)

Ombudsmannen rettet kritikk mot byggningsrådets saksbehandling på tre punkter:

1. Bygningsrådet utsatte behandlingen av byggesaken som følge av at en protesterende nabo la frem forslag til endring av reguleringsplanen for området. - Det hadde rådet ikke adgang til uten å nedlegge byggeforbud etter bygningslovens § 33.
2. Etter at byggetillatelse var gitt, rettet byggningsrådet «henstilling» til byggherren om å utsette byggstart inntil naboens klage var avgjort. - Skal en klage gis utsettende virkning, kreves imidlertid en formell beslutning etter forvaltningslovens § 42.
3. Saksbehandlingstiden var usedvanlig lang.

Tre huseiere sendte i juni 1983 felles søknad om tillatelse til å oppføre hver sin garasje i samsvar med reguleringsplanen for området. Delvis på grunn av protester fra en fjerde nabo trakk saken ut. Da det i november 1985 - etter to og et halvt år - ennå ikke var kommet noen endelig avklaring i saken, klaget de tre til ombudsmannen.

Jeg la klagen frem for fylkesmannen, som den ordinære klageinstans i byggesaker, og

spurte om han kjente til saken. Det gjorde han ikke, og han etterlyste saken videre hos kommunens tekniske etat. Først 13. juni 1986 kom svaret fra kommunen, som gikk ut på at det nå forelå endelig byggetillatelse i samsvar med søknaden.

Selv om saken for så vidt var løst, fant jeg det nødvendig å skrive til kommunen for å få en nærmere redegjørelse for hva som var foretatt i løpet av de tre år siden søknaden kom inn. Saken syntes jo i utgangspunktet kurant. I kommunens svarbrev het det:

«Søknad om byggetillatelse fra de tre naboene (A, B og C) ble mottatt byggesaksavdelingen 30.6.83. Søknaden var i samsvar med gjeldende reguleringsplan for området.

Det innkom protest fra en fjerde nabo (D) datert 29.6.83 der det bl.a. ble anmodet om omregulering. Ved flere samtaler med såvel D som andre beboere i området ble det fra bygningsmyndighetenes side sagt fra om at et forslag til omregulering måtte ha støtte fra et flertall av beboerne/brukerne. Kommunen ville ikke ta opp til behandling et forslag innsendt fra en av beboerne uten flertallets tilslutning.

Bygningsmyndighetenes standpunkt resulterte i gjentatte skriv fra D.

Da man etter muntlig henvendelse til andre beboere i området forsto det slik at man neppe ville få innsendt et endringsforslag som hadde tilslutning fra et flertall av beboerne, ble byggetillatelse for omsøkte garasje (3 stk) gitt 6. februar -84.

Byggetillatelsen resulterte i klage fra D datert 12 februar 1984 og etterfølgende skriv fra D's advokat. Klagen var rettet mot saksbehandlingen hvor kommunen ikke ønsket å behandle hans forslag til reguleringsendring.

Klage datert 12 februar 1984 resulterte i byggesaksavdelingens skriv datert 23.2.84 til en av byggherrene med oppfordring om å ikke igangsette byggingen før klagen var behandlet.

Skrivet var kun å oppfatte som en melding om at klage var innsendt og en henstilling om å ikke igangsette arbeidet før klagen var avgjort. Ved muntlig samtale med byggherre ble det også sagt klart fra om at byggetillatelse var gitt, og så lenge det ikke var fattet vedtak om at klagen skal gis oppsettende virkning, jfr. forvaltningslovens § 34, var det opp til byggherrene om de ville følge byggesaksavdelingens henstilling.

En vil herfra si seg enig i at saksbehandlingstiden har vært svært lang. Dette skyldes 2 forhold:

1. Beboerne i området har ikke kunnet bli enige om et endringsforslag.
2. Stort arbeidspress ved byggesaksavdelingen/ reguleringsavdelingen (arealplanavdelingen).»

I avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Jeg viser til avdelingens egen redegjørelse om saksforløpet, og konstaterer at kommunens behandling av saken må kritiseres på følgende punkter:

1. Søknaden om byggetillatelse fra juni 1983 var etter det opplyste i samsvar med gjeldende reguleringsplan. For så vidt skulle det vel ha ligget an til en umiddelbar realitetsbehandling - og innvilgelse - av søknaden. Bygningsmyndighetene har ingen generell adgang til å utsette behandlingen av byggesøknader, som følge av at det foreligger forslag til (eller anmodningen om) reguleringsendring fra en nabo. Og en utsettelse kan så absolutt ikke baseres på at det er uenighet om reguleringssspørsmålet blant beboerne i området! Det middel bygningsrådet har til disposisjon, hvis *byggningsrådet selv* finner at et område bør reguleres eller omreguleres, er å nedlegge midlertidig forbud mot deling og byggearbeid etter bygningslovens § 33 (nå plan- og bygningslovens § 33). Så vidt jeg forstår, ble det ikke nedlagt noe slikt forbud her.

Ut fra de foreliggende opplysninger må jeg legge til grunn at utsettelsen med å behandle byggesøknaden fra juni 1983 til februar 1984 var - iallfall delvis - usaklig begrunnet.

2. Søknaden om byggetillatelse ble innvilget 6. februar 1984. Vedtaket ble påklaget av en nabo, noe som ledet til at bygningsmyndighetene rettet en *henstilling* til byggherren om ikke å igangsette arbeidet før klagen var avgjort. Byggesaksavdelingen anfører i den forbindelse at det muntlig ble «sagt klart fra om at byggetillatelse var gitt og så lenge det ikke var fattet vedtak om at klagen skal gis oppsettende virkning jfr. forvaltningslovens § 34 var det opp til byggherrene om de ville følge byggesaksavdelingens henstilling».

Jeg mener - rent prinsipielt - at forvaltningen ikke bør gjøre bruk av henstillingsformen og legger i den sammenheng vekt på følgende:

Et vedtak om byggetillatelse har i utgangspunktet umiddelbar rettsvirkning. Hvis vedtaket ikke inneholder spesielle vilkår, gir det byggherren rett til å sette i gang med arbeidene straks. En klage fra naboene har i seg selv ingen utsettende virkning. Hvis klagen skal ha denne konsekvens, krever det en særskilt *beslutning* fra underinstansen (byggningsrådet) eller klageinstansen (fylkesmannen) i medhold av forvaltningslovens § 42.

Noen egentlige mellomløsninger er det etter min mening ikke rom for. Jeg er imidlertid kjent med at det i enkelte kommuner gis visse, særskilte informasjonen i forbindelse med byggemeldinger. Ved oversendelse av approbasjon underrettes således søkeren om eventuelle naboprotester og at dette kan lede til klage over avgjørelsen. På tilsvarende må-

te blir det i forbindelse med selve byggetillatelsen gjort oppmerksom på at det er kommet inn klage, som eventuelt helt eller delvis kan bli tatt til følge. Dette er en form for informasjon som byggherren ville være godt tjent med uten at det legges noe bånd på ham. Går han i gang med finansierings- og byggearbeidene før klagesaken er endelig avgjort, skjer det på egen - kalkulert - risiko.

I denne saken er det imidlertid ikke spørsmål om informasjon; den henstilling som ble gitt hadde nærmest karakter av et forbud uten forankring i lovens system. Hvis dette skulle være vanlig praksis i kommunen, bør den bli gjenstand for revisjon.

3. Selv om det opplyses å ha vært stort arbeidspress ved byggesaksavdelingen, er det ikke gitt noen opplysning som forklarer - eller unnskylder - den usedvanlig lange tid behandlingen av byggesaken har tatt i klagegangen.»

71.

Nabovarsel til festar av punkt feste
(Sak 11E/86)

Ein kommune hadde den praksis å gjere generelt fritak frå kravet om nabovarsling i bygningslova av 18. juni 1965 § 94 nr. 3 i samband med byggjing av hytte i høgjfjellsområde. - Uttalt at fritak frå varslingsplikta må vurderast konkret i kvar einskild sak. Etter initiativ frå ombodsmannen vart kommunen av Kommunaldepartementet pålagt å leggje om sin praksis.

Bygningslova av 1965 hadde i § 94 nr. 3 første og andre ledd denne regel om nabovarsel:

«Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å merke til søknaden. I varslet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til bygningsrådet innen 2 uker etter at varslet er sendt. Oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere skal gis i søknaden. Med søknaden skal følge gjenparter av varselbrevene og kvittering for at brevene er sendt. Bygningsrådet kan frita søkeren for å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke berøres av arbeidet.

Bygningsrådet kan kreve at også andre eiere eller festere enn de som er nevnt i foregående ledd skal varsles.»

Paragrafen har same ordlyd i plan- og bygningslova av 14. juni 1985 nr. 77.

I ei klagesak om plassering av hytte på Finse, vart eg merksam på at bygningsrådet i samband med søknader om oppføring av hytter på punkt feste ikkje retta seg etter desse reglane. Innafor eit hytteområde der staten

var grunneigar og bortfestar, vart det ikkje gjort krav om nabovarsel til andre festarar dersom skogforvaltninga - som grunneigar - ikkje hadde merknader til søknaden. Reglane om nabovarsling var ved vedtekt til § 82 i lova gjort gjeldande også for hytter i kommunen. I fråsegn 2. juli 1984 kritiserte eg denne praksis. Fylkesmannen ba deretter bygningsrådet om ei vurdering av framgangsmåten.

I si tilråding til bygningsrådet meinte bygnings sjefen at § 94 nr. 3 måtte tolkast slik for dei aktuelle områda:

- «1) Bruken av § 94,3 krev at ein har konkrete naboar og gjenbuarar å venda seg til.
- 2) Definisjonen av naboar og gjenbuarar finn ein mellom anna i Schulze og Ditlefsen si oppslagsbok - «Bygningsloven og byggeforskriftene i praksis».
- 3) Dei to hyttefelta ligg i statsalmenning og den einskilde hytte vert ført opp på punkt feste.
- 4) Punkt feste gjev festar rett til å føra opp hytte etter nærare retningsliner og i samsvar med gjeldande lover og førese gner.
- 5) Ut over sjølve punkt festet festar ikkje den einskilde hytteeigar noko nærare definert grunn eller areal.
- 6) Nabo til festar av punkt feste vert pr. definisjon Staten v/Skogforvaltninga.
- 7) Gjenbuar til festar av punkt feste vert i prinsippet alle andre festarar av punkt feste - - -
- 8) Ved oppføring av nybygg, ombygging eller tilbygging i hyttefelta har praksis til no vore at Staten v/Skogforvaltninga har gjeve uttale i saka før bygningsrådet gjer vedtak. På denne måten vert naboen varsla.
- 9) Varsling av gjenbuarar vert til vanleg ikkje føreteke og heimelen for eit slikt fritak finn ein i lova sin § 94,3 fyrste avsnitt, siste setning.
- 10) I spesielle saker vil ein rå til at ein ogso i framtida nyttar nabovarsel i samsvar med § 94,3 andre avsnitt.»

Bygningsrådet samla seg om denne fråsegna:

«Med omsyn til området med dei to godkjende hytteplanar, vil bygningsrådet for framtida nytta § 94,3 i bygningslova i samsvar med tidlegare praksis slik denne er lista opp av bygnings sjefen.»

Eg forstod dette slik at bygningsrådet til vanleg ikkje ville krevje nabovarsel. Eg tok saka opp med Kommunaldepartementet og skreiv mellom anna:

«I pkt. 2 i kommunens vedtekt til § 82 i bygningslova, er reglane om nabovarsling i § 94 i bygningslova gjort gjeldande også for hytter. Det må vere klart at det i høve til desse reglane ikkje utan vidare er fullnøyande at grunn eigaren, dvs. skogforvaltninga, på førehand

har uttalt seg om byggjeplanane. Etter ordlyden i § 94 kan bygningsrådet berre frita søkjarar for å varsle gjenbuarar (dvs. dei som festar nærliggjande punkt feste) «når deres interesser ikke berøres av arbeidet». Om så er, må bygningsrådet konkret vurdere i kvar ein skild sak. Ein praksis som går ut på at gjenbuarar til vanleg ikkje skal varslast, men berre i spesielle saker, kan knappast vere i samsvar med lova.

Departementet sa seg samd med ombudsmannen når det galdt reglane om nabovarsel. Eigar av hytte på punkt feste har med andre ord krav på vanleg nabovarsel. - I brev 28. mai 1986 bad departementet kommunen leggje denne tolkinga til grunn ved bruken av reglane om nabovarsel i § 94.

72.

Tilbygg til reguleringsstridig bygning -
bygningslovens § 87
(Sak 253/86)

A søkte om tillatelse til oppføring av tilbygg til et forretningsbygg. Den eksisterende bygning var i strid med reguleringsplanen, idet den delvis lå på grunn regulert til veg. Tilbygget skulle derimot legges innenfor byggegrensen, og ville - isolert sett - være forenlig med reguleringen. Bygningsrådet og fylkesmannen avslo søknaden under henvisning til bygningsloven av 18. juni 1965 § 87 nr. 1, annet punktum, jfr. den tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985. A hevdet at denne bestemmelse ikke var anvendelig. - Etter at Kommunal- og arbeidsdepartementet hadde gitt sin tilslutning til klagerens lovførståelse, ba ombudsmannen fylkesmannen om å revurdere sitt standpunkt i den konkrete sak. Fortolkningsspørsmålet måtte imidlertid anses særdeles tvilsomt, og ombudsmannen ba derfor departementet om å overveie en klargjøring av selve lovteksten.

Bestemmelsene i bygningsloven av 18. juni 1965 § 87 nr. 1 og 2 (og de tilsvarende regler i den nye plan- og bygningsloven) lyder:

«1. Arbeid på bygning må ikke utføres, hvis det vil føre til at bygningen kommer i strid med denne loven - herunder bestemmelser gitt i medhold av loven - eller at den kommer ytterligere i strid med loven enn den allerede er. På bygning som er i strid med reguleringsplan må ikke utføres arbeid som nevnt i nr. 2 a eller c med mindre reguleringsplanen følges. Vil annet arbeid på bygning som nevnt, etter bygningsrådets skjønn, føre til at bygningens verdi blir vesentlig aukt, kan rådet forby at arbeidet blir utført før kommunen har avgjort om den vil

gå til ekspropriasjon. Har kommunen ikke gjort vedtak seinest 6 måneder etter at søknad om byggetillatelse er mottatt, må byggetillatelse gis, dersom vilkårene for dette ellers er til stede.

Bygning som er i strid med reguleringsplan må ikke tas i bruk til annet formål enn tidligere.

2. Det som er bestemt i eller i medhold av denne loven om oppføring av bygning, gjelder også for følgende arbeid:

- a. endring eller reparasjon av bygning når arbeidet etter bygningsrådets skjønn er så omfattende at hele bygningen i det vesentlige blir fornyet (hovedombygging).
Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som hovedombygging og om framgangsmåten ved avgjerda,
- b. endring eller reparasjon som etter bygningsrådets skjønn medfører at enkelte deler av bygningen i det vesentlige vil bli fornyet,
- c. tilbygging, påbygging eller underbygging,
- d. oppføring, endring eller større reparasjon av pipe, fyringsanlegg eller ildsted.

For de arbeid som er nevnt under a, kommer loven til anvendelse på bygningen i dens helhet, for de arbeid som er nevnt under b-d, bare på de deler av bygningen som arbeidet omfatter.»

A søkte om tillatelse til oppføring av et tilbygg til et forretningsbygg. Den eksisterende bygning var i strid med stadfestet reguleringsplan for det aktuelle område, idet den delvis lå på grunn regulert til offentlig veg (fortau) og således utenfor byggegrensen. Tilbygget var imidlertid tenkt oppført innenfor byggegrensen, og ville derfor - isolert sett ikke krenke reguleringen.

Ved sin behandling av søknaden la bygningsrådet forutsetningsvis til grunn at tiltaket ville stride mot bygningslovens § 87 nr. 1 annet punktum, men fant å kunne dispensere på det uttrykkelige vilkår at søker innen 1. januar 1995 brakte hele bygningen i samsvar med reguleringsplanen. Dette ville betinge at bygningsdelen utenfor byggegrensen ble fjernet.

A påklaget vedtaket og reiste innsigelser mot bygningsrådets lovforståelse. Hun mente at byggearbeidet var i samsvar med reguleringsplanen, slik at det var unødvendig med dispensasjon, og at vilkåret dermed var uhjemlet.

Bygningsrådet fastholdt sin avgjørelse, men ga likevel uttrykk for tvil når det gjaldt lovforståelsen. Fylkesmannen, stadfestet vedtaket og baserte seg på følgende rettslige oppfatning:

«Det som generelt kan seiast om bygningslova § 87, er at den i nr. 1 regulerer tilhøva der det er snakk om arbeid på eksisterende bygning som m.a. er i strid med reguleringsplan. Dette då slik at hovudombygging, tilbygging,

påbygging eller underbygging i slike tilfelle ikkje kan utførast med mindre reguleringsplanen vert følgd, jfr. § 87 nr. 1, 2. punktum. I slike saker er det etter fylkesmannen sitt syn ikkje relevant å trekkje inn § 87 nr. 2. Dette fordi utgangspunktet for § 87 nr. 2 er at bygningen ikkje er i strid med m.a. reguleringsplan.»

I premissene het det ellers:

«Når det gjeld dispensasjonsvilkåra, står bygningsrådet fritt etter § 88 til å setje dei saklege vilkåra for dispensasjonen som saka elles gjev grunn til. Dette har m.a. bakgrunn i at bygningsrådet bør vere varsam med å gje dispensasjon frå § 87 nr. 1 då ein dispensasjon kan vanskeleggjere eller utsetje gjennomføringa av planen. Då det elles er eit overordna mål å få gjennomført planen så raskt og rimeleg som mogeleg, er det sakleg grunn å setje som vilkår for dispensasjonen at eigaren for eiga rekning fjerner det ulovlege i høve til reguleringsplanen.

Ein vil og peike på at i dette høvet skal tilbygget og gamlebygget utgjere ei samla eining. Problemet for kommunen vert ikkje lenger å få fjerna gamlebygget, men berre den delen som er i strid med reguleringsplanen. Dette er eit problem som ikkje følgjer av reguleringsplanen, men som er ein direkte følgje av dispensasjonen. Då det er eigaren som ønskjer bygget oppført slik vist, må ho også vere den rette til å ta dei ulemper dette fører til. Ut frå dette har ein ikkje noko å merke til vilkåra som bygningsrådet har sett i saka.»

A reiste følgende innsigelser mot fylkesmannens forståelse av bygningslovens § 87:

«Når bygningslovens § 87 taler om «arbeid på bygning» menes en allerede eksisterende bygning. Paragrafen har da også som overskrift «endring og reparasjon av bestående bygning». Et tilbygg er naturligvis ikke en bestående bygning før det er bygget. Bestemmelsen kan derfor ikke anvendes i forbindelse med tilbygg med mindre loven klart sier så. Bygningsloven § 87 nr. 2 c har en slik bestemmelse. Leser man videre finner man imidlertid i paragrafens nr. 2, annet ledd at loven kun kommer til anvendelse på de deler av bygningen som arbeidet omfatter. Bygningsloven § 87 kommer med andre ord kun til anvendelse for det arbeid som gjelder den del av bygningen som er i strid med reguleringsplanen. Tilbygget er som tidligere nevnt i sin helhet i full overensstemmelse med reguleringsplanen.»

Fylkesmannen fastholdt imidlertid sitt tidligere standpunkt.

A klaget deretter til ombudsmannen og gjentok her innsigelsene mot fylkesmannens lovanvendelse. Det ble spesielt vist til en uttalelse innhentet fra Kommunal- og arbeidsdepartementet i sakens anledning. I uttalelsen (datert 18. februar 1986) het det:

«En reguleringsplan vil ofte medføre at bestående bygning helt eller delvis blir liggende i strid med planen. En konsekvens av det kan være at bygningen, f.eks. etter brann, ikke kan bygges opp igjen slik den lå før. Reguleringsplan som nevnt er ikke til hinder for at en del byggearbeider kan utføres på eller i tilknytning til slik bestående bygning. Dette reguleres bl.a. i reglene i bygningslovens § 87.

Det fremgår av bygningslovens § 87 nr. 1 annet punktum at det til en bestående bygning som ligger i strid med reguleringsplan kan oppføres bl.a. et tilbygg. Forutsetningen er at reguleringsplanen følges, dvs. at tilbygget oppføres i samsvar med reguleringsplanen. Er tilbygget i samsvar med planen, vil planen ikke være til hinder for gjennomføring av byggetiltaket. Det kreves følgelig heller ingen dispensasjon fra § 87. Lovligheten av tiltaket vil være betinget av at det også for øvrig er i samsvar med bygningslovgivningen.»

På forespørsel fra ombudsmannen kommenterte fylkesmannen denne uttalelsen slik:

«Når det gjeld realiteten i saka, viser ein til våre tidlegare brev - - - der det utførleg er gjort greie for vår vurdering av saka. Men ein finn likevel grunn til kort å presisere at det gamle bygget til A i reguleringsplanen er bortregulert. Den rettslege vurderinga må difor skje etter § 87 nr. 1, andre punktum. Rett nok kjem tilbygget *isolert sett* i samsvar med planen, men poenget her er at tilbygget skal byggast *saman* med det gamle bygget - der veggen mellom det nye og det gamle bygget vert teken bort. Det gamle bygget vil etter tilbygginga/påbygginga utgjere eit «nytt» bygg - ei samla eining - saman med tilbygget, der det gamle bygget ikkje lenger kan rivast, men må stå av omsyn til tilbygget, sjå vedlegg nr. 3-6. Dersom byggjeløyve vart gjeve utan vilkår, ville jo nettopp resultatet verte at reguleringsplanen ikkje lenger kunne gjennomførast på dette punktet! Ut frå dette er det berre å konstatere at slik byggjetiltaket er meldt, vert ikkje reguleringsplanen følgd, og tilbygget må ha dispensasjon, jfr. §§ 88 og 87 nr. 1, andre punktum for i det heile å kunne oppførast. Det kan såleis ikkje vere rett å berre vurdere tilbygget isolert utan å sjå på kva verknad *heile* byggjetiltaket vil få for plansituasjonen.

Når det gjeld utgreiinga frå Kommunaldepartementet, er denne generelt forma. Då departementet ikkje går inn på realiteten i saka, kan ein ikkje sjå at utgreiinga tilfører saka noko særleg av interesse. - - -»

Etter dette fant jeg grunn til å forelegge saken for Kommunal- og arbeidsdepartementet. I oversendelsesbrevet viste jeg blant annet til bestemmelsens forhistorie og formål og avsluttet slik:

«Disse motivuttalelser viser at bakgrunnen for de tidligere bestemmelser - av samme innhold som § 87 nr. 2 - var å unngå hindringer for gjennomføring av reguleringen,

ikke minst de mulige økonomiske konsekvenser, jfr. for så vidt også bestemmelsen i § 87 nr. 1.

Etter hva jeg muntlig har fått opplyst fra bygningssjefen i Oslo har bestemmelsen der vært praktisert slik at tilbygg eller påbygg bare tillates hvis det ligger i påbudt reguleringslinje. Tilbygg innenfor reguleringslinjen - f.eks. på en gårds plass - vil betinge særskilt dispensasjon, eventuelt mot midlertidighetserklæring.

Jeg finner etter dette å be departementet om en uttalelse før klagesaken her avsluttes.»

Departementet fastholdt i svarbrevet sitt tidligere standpunkt.

I min avsluttende uttalelse 12. november 1986, skrev jeg:

«Saken reiser et spørsmål om tolkningen av § 87 nr. 1 som ikke kan anses løst i praksis. Ut fra bestemmelsens forhistorie og formål - ønskeligheten av å få gjennomført en stadfestet regulering - vil det ligge nær å forstå bestemmelsen slik at byggetiltaket (påbyggingen) bare anses lovmessig dersom bygningen i sin helhet bringes i harmoni med reguleringen. Det skulle med andre ord være dette kravet som ligger i lovens ordlyd «med mindre reguleringsplanen følges». Bare på den måten vil bestemmelsen inneholde noe mer enn det som følger allerede av § 31 nr. 1, nemlig at reguleringen er bindende også for påbygg, jfr. § 93 bokstav b med henvisning til § 87.

Departementet har lagt til grunn at den siterede passus i § 87 nr. 1 refererer seg til selve påbygget m.m.; så lenge dette ligger innenfor reguleringsramme, må byggetiltaket tillates uten at det er nødvendig med dispensasjon. Det gjøres gjeldende at dette er festnet oppfatning, som også deles av Miljøverndepartementet.

Prinsipielt sett har jeg vanskelig for å godta både dette tolkningsresultat, og den argumentasjon løsningen er basert på. Etter omstendighetene er jeg likevel - riktignok under sterk tvil - kommet til å ville akseptere det standpunkt departementet har tatt i saken. Jeg har imidlertid funnet grunn til å be departementet ta under overveielse å klargjøre lovteksten, og viser for så vidt til mitt brev av i dag til Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Jeg går ut fra at fylkesmannen da må ta sitt standpunkt i saken opp til ny overveielse.

For egen del anser jeg behandlingen av den konkrete sak for avsluttet.»

Med utgangspunkt i den konkrete sak, skrev jeg samme dag til Kommunal- og arbeidsdepartementet:

«Det vil fremgå at det bare er under tvil jeg har kunnet akseptere det standpunkt departementet har tatt til fortolkningen av lovens § 87 nr. 1 annet punktum, som innebærer at dispensasjon ikke er nødvendig i et slikt tilfelle. Etter min oppfatning peker de dominerende elementer i lovmotivene og ganske særlig formålet med bestemmelsen i motsatt retning. Jeg skal likevel avstå fra en fornyet argumentasjon på dette punkt. Den viktigste konklusjon - som jeg antar departementet vil kunne gi sin tilslutning til - er at det her må være behov for en gjennomgåelse av lovteksten, både hva realiteten angår og med sikte på den nødvendige klargjøring i utformingen. Jeg hører gjerne nærmere om hvordan departementet ser på dette.»

Departementet opplyste 9. desember 1986 at plan- og bygningslovens § 87 vil bli vurdert i forbindelse med «Holt-utvalgets» gjennomgåelse av reglene for bestående bebyggelse.

73.

Refusjonskrav basert på avtale - tomt i kommunalt utbyggingsfelt
(Sak 1419/85 og 1199/86)

Ved avhendelse av byggeklare tomter vil kommunens utgifter ved opparbeiding av veg, vann og kloakk kunne innkalkuleres i tomteprisen. Kjøpsavtalen (eventuelt festavtalen) kommer da i stedet for et ordinært refusjonsoppgjør etter bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 kapittel VI, nå plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 kapittel IX. Forutsetningen må imidlertid være at kommunen kan påvise klar avtalerettslig hjemmel. Dette manglet kommunen i den aktuelle sak, og det oppsto av den grunn en meget uklar rettslig situasjon.

Saken gjaldt fire tomter i et felt som kommunen hadde opparbeidet. Tomtene ble tildelt som festetomter til A, B, C og D ved beslutning i formannskapet. Noe senere fremsette kommunen krav mot hver av de fire på ca. kr. 60.000,- som ble betegnet både som «tomtepris», «anleggsbidrag» og «refusjon». Noe refusjonsoppgjør etter bygningsloven var ikke holdt. Som grunnlag for kravet viste kommunen først til et vedtak i kommunestyret fra 1980 («prinsipper for prisfastsetting på boligtomter i utbyggingsområder») der det sto at alle kommunens utgifter til kommunaltekniske anlegg skulle dekkes inn gjennom tomteprisene. Kommunen måtte senere erkjenne at kommunestyrets vedtak i seg selv ikke ga noen hjemmel for å kreve betaling, men påberopte i stedet at kravet hadde hjemmel i avtale. Det var dette som ble grunnlaget for klagebehandlingen hos ombudsmannen.

Felles for de fire sakene var at det ikke sto noe i den skriftlige festekontrakt om noen form for engangsbetaling eller innfestningssum. For øvrig var saksforholdet noe ulikt. Minst å vise til hadde kommunen i forhold til A og B. Det avtalerettslige grunnlag ble her hevdet å ligge i at tomtetildelingen hadde hvilt på en *forutsetning* om at tomtefesterne skulle ha plikt til å betale i samsvar med kommunestyrets prinsippvedtak fra 1980. Uten noen nærmere forankring hevdet man at tomtefesteren hadde akseptert denne forutsetning. - Jeg fant det klart at dette ikke kunne være holdbart.

I forhold til C og D mente kommunen å stå sterkere. Her kunne man vise til uttalelser fra formannskapet fra den gang tomten ble tildelt C og D. Det var da gitt uttrykk for at «tomteprisene blir å fastsette i samsvar med tomteprisene i feltet ellers». Kommunen mente dette måtte betraktes som et tilbud, som kjøperne hadde akseptert gjennom sine «etterfølgende handlinger» - noe som egentlig bare refererte seg til at tomteeierne hadde betalt beløpene før de klaget til ombudsmannen. Dette var et argument jeg vanskelig kunne godta. Innbetalingen hadde skjedd etter protester mot prisberegningen, og etter at skjønnsbegjæring fra C og D (med henvisning til bygningslovens § 57) var påstått avvist av kommunen.

Jeg konkluderte med at det heller ikke i forhold til C og D var påvist holdbart avtalerettslig grunnlag for kommunens betalingskrav, og fortsatte:

«Det er på denne måte oppstått en høyst uklar rettslig situasjon. Ansvaret for dette må legges på kommunen, som åpenbart har tatt for lett på utformingen av festekontrakten for så vidt angår klargjøring og sikring av de krav den aktet å fremsette overfor tomtesøkerne. Slik saken står, har ombudsmannen ikke grunnlag for å gå inn på enkelthetene i klagerens anførsler (om at prisen er urimelig høy; at klagerne er utsatt for forskjellsbehandling i forhold til andre tomtesøkere - - - osv.). Slik jeg ser det, kan konflikten bare løses ved at kommunen går inn i forhandlinger med klagerne med sikte på å komme frem til en minnelig ordning. Dersom ikke dette oppnås, antar jeg at saken bare kan finne sin løsning ved domstolene.»

Denne uttalelse ble gitt 12. august 1986. Senere ble jeg gjort kjent med at alle forsøk på å oppnå en minnelig ordning i saken hadde strandet. Kommunen avslo å gi de innbetalte beløp tilbake, og rådmannen meddelte at man ikke ville gjøre flere forsøk på å få i gang forhandlinger med klagerne.

Klagerne rettet deretter en ny henvendelse til ombudsmannen 31. oktober 1986. Jeg fant det da riktig å gi en tilleggsuttalelse for å presisere hvordan jeg så på den rettslige situasjon som var oppstått:

«Kommunen har påberopt seg å ha avtale-rettslig hjemmel for betalingskravet mot de fire tomteeierne. Som jeg tidligere har gitt uttrykk for, kan dette ikke være rettslig holdbart.

Når den rettslige situasjon i saken er uklar, henger det blant annet sammen med at tomteeierne har innfridd kommunens krav og betalt beløpene. Etter mitt syn kan innfrielsen ikke oppfattes som en godkjenning av kommunens krav, jfr. uttalelsen s. 8 tredje avsnitt. I mangel av annen hjemmel for et betalingskrav mot tomteeierne, kan jeg ikke se det annerledes enn at kommunen er forpliktet til å betale de mottatte beløp tilbake. Det betyr likevel ikke at klagerne dermed er fritatt for refusjon og at de «får tomtene gratis og at kommunens utgifter med å opparbeide tomtene må betales av kommunens skattebetalere», slik teknisk rådmann antyder i brevet 31. oktober 1986. Hva som videre skal skje, er det primært opp til kommunen å bestemme. Hvis kommunen vil forfølge saken, må den imidlertid ta i bruk det innkrevningsmiddel loven har stilt til disposisjon, og iverksette et refusjonsoppgjør etter bygningsloven. Tomteeierne vil etter et slikt oppgjør ha visse muligheter for rettslig overprøving, og kommunen plikter å informere dem om dette etter bygningsloven av 18. juni 1965 § 48 nr. 5 og plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 § 55 (slik den lyder etter lovendring 20. juni 1986).»

74.

**Innløsning etter bygningslovens § 42
(Sak 790/85)**

Etter § 42 i bygningsloven av 18. juni 1965 (som svarer til § 42 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77) kan grunneieren under nærmere bestemte vilkår kreve at kommunen går til ekspropriasjon straks. Grunnvilkåret er at reguleringsplan (eller bebyggelsesplan) gir kommunen rett til å ekspropriere «en ubebygget eiendom i sin helhet». Uttalelse om forståelsen av dette uttrykk.

En utbygger (A) klaget til ombudsmannen over at kommunen nektet å innløse en del av hans matrikkelenhet, bnr. X. Den aktuelle bestemmelse i bygningslovens § 42 første ledd lyder:

«Medfører reguleringsplan at kommunen etter § 35 nr. 1 annet ledd har rett til å ekspropriere en ubebygget eiendom i dens helhet,

kan grunneieren (festeren) kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt. Det samme gjelder når retten til ekspropriasjon omfatter ubebygget del av en eiendom, dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger kan anses skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningsssvarende måte.»

Saken gjaldt et utbygd boligområde, og bnr. X omfattet en del fellesareal (gangveier m.v.) som var blitt liggende igjen etter at boligenhetene var skilt ut fra det samlede byggefelt, som hadde betegnelsen bnr. Y.

Om bakgrunnen for saken opplyste kommunen:

«Det arealet som i dag utgjør bnr. X inngikk tidligere som en del av bnr. Y og var ved reguleringsplan av 12.11.1975 regulert til byggeområde for boliger.

Den 29.3.1977 ble det vedtatt en endret reguleringsplan der det aktuelle arealet ble avsatt til parkering for boligfelt C1.

Byplankontoret godkjente i september 1978 utskilling av 48 parseller av bnr. Y. Fellesareal og gangveier ble utskilt og gitt betegnelsen bnr. X. På vedlagte kartkopi er fellesarealet, som er på 0,8 da, særskilt markert. Det er dette arealet klagen gjelder. Fellesarealet inngår som en naturlig, geografisk del av boligfeltet for de 48 parsellene, felt A2. Felt C1 er nabofelt til A2.

Grunneieren, A, beholdt eiendomsretten til fellesarealet, som fortsatt var regulert til byggeområde for boliger og avsatt til boligparkering. Det ble imidlertid ikke aktuelt å bruke tomten til dette formålet, da boligfelt C1 ved reguleringsvedtak av 28.6.1979 fikk ordnet parkeringen i tilknytning til egen bebyggelse. Fellesarealet ble istedet ifølgende byplankontoret brukt til lek og opphold for strøkets beboere.

Bygningsrådet vedtok 3.11.1983 å endre reguleringen for parkeringstomten til fellesareal (lek). Klage til fylkesmannen fra A førte ikke frem.»

Kommunens standpunkt om å nekte innløsning bygde på følgende tilråding fra kommuneadvokaten:

«Hvis fellesarealet vurderes isolert, har kommunen innløsningsplikt etter bgl. § 42 jfr. § 35 nr. 1 annet ledd lit. d, men kommunen kunne kreve refusjon etter bgl. § 52. Av dokumentene fremgår at arealet opprinnelig var regulert til byggeområde for boliger-boligparkering jfr. § 69. Arealet har med andre ord aldri kunnet bebygges slik at i en ekspropriasjonssak ville erstatningen ha blitt svært liten.

Men jeg antar at kommunen overhodet ikke har innløsningsplikt fordi § 42 krever at kommunen må ha direkte ekspropriasjonsrett «til en ubebygget eiendom i dens helhet». Og jeg anser det klart at man må se hen til eiendommen slik den var før utparselleringen - altså en stor eiendom regulert til utbygging, men med en del mindre felter avsatt som fellesareal. Og med det utgangs-

punkt for vurdering av hva som er «eiendommen» etter § 42, har ikke kommunen innløsningsplikt.»

I avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Kommunens standpunkt er basert på det syn at parkeringsarealet må vurderes som en del av bnr. Y før utparselleringen.

Støtte for et slikt syn gir en uttalelse av professor Carl August Fleischer i Bygnings- og reguleringsrett (tredje utgave) s. 61 i tilknytning til bygningslovens § 32, som for så vidt nå vurderes på samme måte.

Jeg er for min del enig i det resultat kommunen er kommet frem til, men bygger dette på noe andre premisser:

Ved reguleringen i 1977 ble det senere bnr. X regulert til gangveier og til «garasje og biloppstillingsplasser for felt C1». Dette areal var da denne regulering fant sted en del av bnr. Y. Selv om kommunen som følge av reguleringen hadde ekspropriasjonsrett til arealet etter § 35 nr. 1 annet ledd, var det likevel ikke adgang til å kreve utløsning etter § 42, fordi reguleringen ikke gjaldt eiendommen «i dens helhet», og heller ikke førte til at eierne ble avskåret fra å utnytte hele eiendommen på en regningssvarende måte, jfr. ordlyden i § 42. Da fellesarealet ble utskilt i 1978, var dette «båndlagt» i samsvar med reguleringen. Den nye regulering i 1983 til «fellesareal» endret for så vidt ikke på situasjonen i forhold til ekspropriasjonsbestemmelsen i bygningslovens § 35 nr. 1 annet ledd. Eller sagt på en annen måte: denne reguleringsplanen medførte ikke noen ny ekspropriasjonsrett for kommunen, jfr. første setning i bygningslovens § 42.

Min konklusjon blir følgelig at bnr. X ikke kan kreves innløst etter bygningslovens § 42.

Så vidt jeg forstår, er imidlertid reguleringen til fellesareal/lek ikke gjennomført, det vil si: det regulerte areal er ikke utlagt til den angitte bruk ved ekspropriasjon eller særskilt avtale. Så lenge reguleringen ikke på denne måte er realisert, vil grunneierne i prinsippet ha full råderett over arealet og vil f.eks. kunne motsette seg en bruk som ikke er særskilt hjemlet.»

75.

Bygge- og delingssak der kommunen var berørt som grunneier
(Sak 1446/85)

Om avgjørelsen av søknader om byggetillatelse het det i § 95 nr. 2 i bygningsloven av 18. juni 1965 - og nå i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 - at bygningsrådet skal se til at arbeidet «ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven». Regelen gjelder tilsvarende i delingssaker, jfr. § 63 nr. 3. Bygningsrådets primære oppgave er å kontrollere søknadene i forhold til bygningslovgivningen, herunder gjeldende regulering, og det er bare innenfor denne ramme at bygningsrådet kan avgjøre søknadene i realiteten. Privatrettslige konflikter skal bygningsmyndighetene ikke ta standpunkt til med mindre bygningsloven selv gir anvisning på en prøving av private rettighetsforhold. Denne begrensning i kompetansen gjelder også når kommunen som grunneier er part, f.eks. som berørt nabo. - I den konkrete sak var det tvil om kommunen hadde opptrådt som grunneier (nabo) eller som bygningsmyndighet. Uttalelse om kommunestyrets kompetanse til å instruere bygningsrådet i dets virksomhet, jfr. bygningslovens § 9 annet ledd, og den tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningslovens § 10-1 annet ledd.

Kommunen eide et større strand-/friområde som grenset mot et villafelt. For å skaffe nødvendig grunn til kjørevei inngikk kommunen i 1979 makeskifte med en av villaeierne (A). Avtalen ble godkjent av kommunestyret. To av de øvrige eiere (B og C), som først fikk vite om makeskiftet i etterhånd, protesterte kraftig. De fryktet at A ville benytte sitt nye tomtetillegg til å oppføre en bolig nr. 2, og derved frata dem utsikt. Protestene ble i februar 1980 lagt frem for kommunestyret, som fant seg juridisk forpliktet til å opprettholde makeskiftet. Det ble likevel gjort slik tilføyelse:

«Kommunestyret ber bygningsrådet være spesielt oppmerksomme dersom det bygges et hus nr. 2 på A's eiendom.»

Makeskiftet ledet til at kommunestyret måtte foreta en endring av reguleringsplanen; A's nye tomtestykke ble omregulert fra friområde til boligformål. Protestene fra B og C førte ikke frem.

I 1984 søkte A om å få dele sin eiendom med sikte på oppføring av bolig nr. 2 - akkurat slik B og C hele tiden hadde fryktet. For å kunne gjennomføre byggetiltaket, var A avhengig av dispensasjon fra 4-meters regelen i bygningslovens § 70, idet han ville komme

for nær friområdet, dvs. kommunens grunn. Saken ble behandlet av kommunen som nabo, og kommunestyret gikk mot søknaden under henvisning til forutsetningene fra 1979.

Til tross for dette vedtok bygningsrådet å gi dispensasjon fra avstandskravet og innvilget A's byggesøknad slik at han fikk bygge med en avstand på 2 m fra grensen. B og C klaget til fylkesmannen, og deretter til ombudsmannen, men alt forjeves. Kommunestyrets uttalelse fra februar 1980 måtte ifølge klageinstansene være et forhold som bygningsmyndighetene ikke kunne tillegge vekt i delings- og byggesaken. Ombudsmannen begrunnet dette slik:

«Det bygningsmyndighetene kan og skal vurdere i forbindelse med delings- og byggesaker, er om tiltaket vil komme i strid med bestemmelser i bygningsloven eller i forskrifter og vedtekter, eventuelt også reguleringsplan i medhold av denne lov. Derimot faller det som hovedregel utenfor bygningsmyndighetenes mandat å vurdere forhold av privatrettslig art, f.eks. innsigelser fra en nabo om at byggetiltaket vil være i strid med bestemmelser i naboloven eller med privatrettslige servitutter m.v. Denne begrensning i kompetansen gjelder i prinsippet også når kommunen er grunneier. Innsigelser som baserer seg på avtaler som kommunen har inngått som grunneier (om kjøp og salg, makeskifte og rettighetsforhold for øvrig), er som hovedregel noe bygningsrådet og fylkesmannen er avskåret fra å ta i betraktning når bygge- og delingssøknader skal avgjøres. Slike rettigheter må håndheves på annen måte.

Kommunestyrets uttalelse fra februar 1980 har blitt oppfattet av B og C som en garanti mot bygging på det aktuelle sted. Etter min mening kan uttalelsen ikke forstås som noen privatrettslig båndlegging av det areal kommunen ga fra seg. Den synes nærmest å ta sikte på å binde bygningsmyndighetene i forbindelse med senere byggesøknad. Det er mulig dette også var kommunestyrets intensjon, og jeg har iallfall forståelse for at B og C har utlagt dette slik. For så vidt kan det kanskje være saklig grunnlag for bebreidelse mot kommunen; uttalelsens form var egnet til å gi B og C et skjevt bilde av den rettslige situasjon.

Kommunestyret har etter bygningsloven ingen kompetanse til å instruere bygningsrådet i enkeltsaker. Men etter § 9 annet ledd kan kommunestyret gi generelle retningslinjer for rådets virksomhet. Uttalelsen fra februar 1980 i forbindelse med A's sak lå imidler-

tid klart utenfor denne rammen, og kunne ikke være bindende for bygningsrådet med sikte på en senere bygge- og delingssak. Jeg viser også til at kommunestyret under behandlingen av reguleringsplanen ikke tok til følge protestene fra B og C.»

Jeg vurderte også om det kunne kritiseres at det var gitt dispensasjon fra 4-meters grensen mot friområdet. Den omstendighet at kommunen som nabo hadde protestert, kunne i og for seg ikke stenge for en dispensasjon. Det avgjørende måtte være protestens saklige grunnlag, nemlig de ulemper byggetiltaket ville kunne medføre for bruken av arealet slik denne var forutsatt i reguleringen, nemlig som friområde. Med dette som utgangspunkt kunne en dispensasjon ikke anses avskåret. Ut fra en ordinær interesseavveining, basert på de aktuelle eiendomsforhold, ble heller ikke naboenes (B og C) interesse i å beholde utsikt tilstrekkelig tungtveiende til å anse dispensasjonen som «klart urimelig», jfr. ombudsmannslovens § 10 annet ledd.

76.

Endring av gateadresse – avklaring av regelverket
(Sak 310/86)

A søkte om endring av offisiell adresse (gateadresse) for sin bolig fordi den eksisterende adresse angivelig virket forvirrende og førte til at utenforstående hadde vanskeligheter med å finne frem. Søknaden ble behandlet av bygningsmyndighetene som en sak om endring av lovlig atkomst etter bygningslovens § 66 nr. 1, og avslått. - Ombudsmannen uttalte at slike saker skal behandles av oppmålingsmyndighetene etter delingsloven av 23. juni 1978, jfr. forskrifter av 19. oktober 1979 pkt. 15. Avgjørelsen etter bygningsloven måtte anses ugyldig. Generell uttalelse om forholdet mellom bygningsmyndighetenes og oppmålingsmyndighetenes kompetanse og ansvar på dette området.

A fikk byggetillatelse på sin eiendom i 1980. Bygningsrådet presiserte 6. februar 1981 at man - i forhold til bygningslovens § 66 nr. 1 - forutsatte atkomst til eiendommen fra Endregårdsbakken. Samtidig ga bygningsrådet uttrykk for at atkomst fra Fjellveien ikke ville bli tillatt. Adressebetegnelsen Endregårdsbakken 1 ble tildelt av oppmålingsavdelingen høsten 1981.

A var misfornøyd med adressetildelingen og viste til at besøkende, offentlige etater og andre hadde vanskeligheter med å finne frem til boligen fra Endregårdsbakken. Det

ville etter hans oppfatning være mer hensiktsmessig med adresse knyttet til Fjellveien. Han søkte derfor flere ganger bygningsmyndighetene om å få endret adressen, men fikk hver gang avslag. I forbindelse med klage til fylkesmannen uttalte bygningsrådet 24. september 1986:

«En endring av adressebetegnelsen til Fjellveien slik som omsøkt vil etter bygningsrådets oppfatning medføre at husets beboere såvel som besøkende og varetransport må få dispensasjon fra forbudet mot kjøring i Fjellveien. Dette vil etter rådets oppfatning medføre ytterligere konflikt mellom fotgjengere og bilister, og medvirke til å bryte ned Fjellveiens attraktivitet og miljømessige verdi.

Bygningsrådet finner derfor ikke å kunne godkjenne atkomst fra Fjellveien, jfr. bygningslovens § 66 nr. 1. Bygningsrådet opprettholder sitt vedtak av 6.2.81 hvorefter lovlig atkomst og adressebetegnelse er knyttet til Endregårdsbakken.»

Fylkesmannen av slo 20. november 1985 søknaden med slik begrunnelse:

«Bygningsloven § 66 nr. 1 angir at tomten må være enten sikret lovlig atkomst til vei som er åpen for alminnelig ferdsel, eller ved tinglyst dokument eller på annen måte er sikret vegforbindelse som bygningsrådet godtar som tilfredsstillende.

Spørsmålet om hvorvidt en atkomst fra Fjellveien er en vegforbindelse som bygningsrådet godtar som tilfredsstillende, er en vurdering av utpreget skjønnsmessig karakter. Bygningsrådet har som grunnlag for sitt avslag vist til Fjellveiens spesielle bruk som turveg, hvor en i størst mulig grad bør begrense bilkjøring. Skulle A få adressebetegnelse - Fjellveien - ville dette bety at han også måtte gies en kjøretillatelse i Fjellveien. - -

Alt i alt har fylkesmannen ikke merknader til det skjønn som bygningsrådet har utøvet, idet bygningsrådet har lagt vekt på en overordnet målsetting om i minst mulig grad å påføre Fjellveien øket trafikkbelastning.

Fylkesmannen anfører avslutningsvis at A's behov for varetransport (2-3 ganger årlig), må kunne tilfredsstilles via enkelttillatelser til slik nødvendig kjøring.»

I klagen til ombudsmannen 12. mars 1986 anførte A blant annet:

«Som det fremgår av min søknad er atkomsten fra Fjellveien den eneste brukte og brukbare. Det kan nevnes at f.eks. utrykningskjøretøy, brannbil eller sykebil, ikke vil ha noen muligheter til å ta seg fram via Endregårdsbakken, men via Fjellveien er det klart å komme til huset. En kan bare tenke seg hvilke situasjoner som kan oppstå i denne forbindelse dersom adressen Endregårdsbakken skal opprettholdes, og utrykning tilkalles til denne adressen.»

Jeg skrev til fylkesmannen 9. april 1986:

«Det fremgår at saken er behandlet som en søknad om endring av lovlig atkomst etter bygningslovens § 66 nr. 1. Så vidt jeg kan se, inneholder ikke denne bestemmelse - verken direkte eller forutsetningsvis - noe om at den lovlige atkomst, som er godtatt som grunnlag for byggetillatelse, senere kan omgjøres. Det er heller ikke lett å se at det skulle være praktisk behov for noen slik omgjøring.

Etter min oppfatning må denne saken avgjøres etter delingslovens regler, jfr. lov av 23. juni 1978 nr. 70 § 4.1 og forskrifter av 19. oktober 1979 pkt. 15. Det heter riktignok i pkt. 15.5 annet ledd: «En adresseenhet skal tildeles adresse til den vegen/gata den har atkomst fra.» Dette oppfatter jeg imidlertid som en faktisk beskrivelse på samme måte som i pkt. 15.9 der det vises til adresseenheter «som ikke har adgang fra den vegen/gata de har adresse til». Jeg peker på at «adkomst» og «adgang», brukes om hverandre og uttrykket «lovlig atkomst» forekommer ikke.»

Fylkesmannen innhentet deretter følgende uttalelse fra Miljøverndepartementet dater 4. juni 1986:

«I henhold til forskriftenes pkt. 15.2 gitt i medhold av delingslovens § 4-1, er det oppmålingsmyndigheten som har ansvaret for tildeling av offisielle adresser. Etter pkt. 15.5 i forskriftene skal adresseenheten knyttes til den vegen/gata den har atkomst fra.

I delingsloven stilles det ikke noe krav om «lovlig atkomst» slik som i bygningslovens § 66 nr. 1.

Innenfor delingslovens krav om atkomst, er det etter departementets mening overlatt til oppmålingsmyndighetens skjønn å bestemme hvilken adresse eiendommen skal ha. I denne skjønnsvurderingen er bygningsrådets vedtak om hvor den lovlige atkomst til eiendommen skal være et tungtveiende moment i oppmålingsmyndighetens vurdering.»

I samsvar med disse uttalelser tok fylkesmannen saken til realitetsbehandling etter delingslovens regelverk og konkluderte 13. juni 1986:

«I vår vurdering synes det ikke praktisk at adressen til eiendommen er en annen enn den lovlige atkomsten til eiendommen.

Adresser etter delingsloven er et stedfestingsbegrep for bygningen på eiendommen, som skal være til nytte for både det offentlige og private.

Vi legger derfor også avgjørende vekt på bygningsrådets vedtak om lovlig atkomst til eiendommen, når vi vurderer hvilken atkomst som skal ha adressen knyttet til seg.»

Adressen ble således ikke tillatt endret.

Jeg avsluttet saken 27. november 1986 med slik uttalelse:

«Klagesaken for ombudsmannen gjelder A's krav om å få endret sin offisielle adresse. Som påpekt i mitt brev av 9. april 1986 (sitert

foran) er dette et spørsmål som må løses etter reglene om registrering av grunneiendommer i delingsloven av 23. juni 1978 nr. 70 § 4-1 og forskrifter av 19. oktober 1979. Avgjørelsen hører under oppmålingsmyndighetene. Både i kommunen og hos fylkesmannen har det åpenbart gjort seg gjeldende usikkerhet om forholdet mellom delingslovens adresse-regler og reglene om atkomst i bygningsloven av 18. juni 1965, nå avløst av plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Miljøverndepartementet har kommentert visse sider av dette i brev av 4. juni 1986 (sitert foran). Spørsmålet har interesse ut over den aktuelle sak, og for oversiktens skyld finner jeg det ønskelig å se nærmere på grunnlaget for de to regelordninger.

Bygningsmyndighetenes ansvar.

Etter plan- og bygningsloven har bygningsrådet ansvar blant annet for å behandle og avgjøre søknader om byggetillatelse (jfr. § 93) og deling (§ 63). I forbindelse med begge typer søknad skal bygningsrådet øve kontroll med at byggetomta er sikret lovlig atkomst, jfr. § 66 nr. 1. Ved siden av byggherrens egen interesse, tar bestemmelsen sikte på å ivareta det allmenne hensyn at brannbil, sykebil, renovasjon og andre offentlige etater skal kunne komme frem til eiendommen. Atkomstspørsmålet er ansett så viktig at det ikke kan gjøres lempninger i bestemmelsen gjennom vedtekt, se plan- og bygningslovens § 3 annet ledd. Loven åpner likevel muligheten for unntak på individuelt grunnlag «hvor vegforbindelse etter bygningsrådets skjønn ikke kan skaffes uten uforholdsmessig vanske eller utgift», jfr. § 66 nr. 1 annet ledd.

Bygningsrådets oppgave etter § 66 nr. 1 er ellers av passiv, kontrollerende art. Rådet skal - med utgangspunkt i søknaden og den vegforbindelse som der oppgis - kontrollere at eiendommen har (minst én) lovlig atkomst. Hvis dette ikke er oppfylt, må søknaden avslås. Er atkomstforholdet i orden, må søkeren gis klarsignal (i relasjon til § 66 nr. 1). Lovlighetskravet er oppfylt hvis eiendommen ligger inntil en veg som er åpen for alminnelig ferdsel, eller har en ekstern vegforbindelse frem til slik veg. I det sistnevnte tilfelle må vegforbindelsen være privatrettslig klarert. Bygningsrådet må dessuten se til at vegforbindelsen kan godtas som tilfredsstillende - noe som innebærer en kontroll med hensyn til standard og bredde. Bygningsrådet skal alltid kontrollere at det foreligger nødvendig avkjørselstillatelse etter veglovens regler.

Ut over det som her er nevnt, tilligger det ikke bygningsrådet å vurdere avkjørsels- og

trafikkforholdene eller å foreta valg mellom flere alternative, lovlige atkomstmuligheter; rådets oppgave er som tidligere nevnt begrenset til å kontrollere at det finnes iallfall én lovlig forbindelse. Ønsker bygningsrådet å bidra med en mer aktiv styring, må dette eventuelt skje i form av (forslag til) reguleringsplan og reguleringsbestemmelser.

Bygningsrådet har således ikke noen kompetanse til å forby bruk av andre, mulige atkomstalternativer enn den som er godkjent som grunnlag for byggetillatelsen. Kontrollfunksjonene etter § 66 nr. 1 knytter seg direkte til søknadssituasjonen (om deling eller bygging). Bestemmelsen legger i seg selv ikke opp til noen annen etterfølgende kontroll enn den som måtte følge av kravet til ferdigattest etter bygningslovens § 99. Som jeg tidligere har påpekt, inneholder bestemmelsen - verken direkte eller forutsetningsvis - noe om at den atkomst som er godtatt som grunnlag for byggetillatelsen, senere kan omgjøres eller at stilte betingelser kan skjerpes. Det grunnleggende formål med bestemmelsen er at det til byggetiltaket iallfall skal føre én brukbar atkomstveg.

Oppmålingsmyndighetenes ansvar.

Etter delingslovens § 4-1 (om registrering) er det oppmålingsmyndighetene som tildeler offisiell registerbetegnelse på grunneiendommer. Retningsgivende for de avgjørelser som treffes vil være lovens formål, slik det er angitt i § 1-1, nemlig «at det blir ført oversiktlige og pålitelige registre over grunneiendom og festgrunn og data knyttet til dem». Dette må også gjelde for tildeling av adresser. Nærmere regler om dette er gitt i forskrifter av 19. oktober 1979 pkt. 15. Her heter det i 15.5:

«Adressen skal normalt være et gate/vegnavn med fortløpende nummerering av de enkelte adresseenheter.

En adresseenhet skal tildeles adresse til den vegen/gata den har adkomst fra. - - -»

Om fremgangsmåten ved tildeling av adresse, og eventuell senere endring av adressen, heter det i 15.11 første til tredje ledd:

«I områder der det skal tildeles offisielle adresser, skal adressene senest tildeles i forbindelse med at det gis tillatelse til å føre opp bygning eller anlegg som skal ha egen adresse. Adresse skal tildeles i forbindelse med delingsforretning, dersom det er bestemt at ubebygde tomter i området skal ha offisiell adresse.

Dersom det på tidspunkt nevnt i 1. ledd ikke er tildelt offisielt adressenavn, kan gatekoden brukes som midlertidig betegnelse på gata, vegen eller området.

Kommunene kan endre tidligere tildelte adresser der det er nødvendig for å oppnå

klarere og mer entydige adresser i samsvar med forskriftene her.»

Kriteriet for senere endring av adressen vil altså være om dette er «nødvendig for å oppnå klarere og mer entydige adresser». Regelen vil blant annet kunne få betydning hvor det har foregått en omlegging av gatenett og avkjørselsforhold etter den opprinnelige tildeling. At det ikke ligger noen automatikk i dette, fremgår imidlertid klart av regelen i 15.9 om skilting av adresseenhetene. Her heter det blant annet:

«Adresseenheter som ikke har adgang fra den vegen/gata de har adresse til, skal dessuten merkes med henvisningsskilt som er synlig fra gata/vegen.»

Miljøverndepartementet fremholder 4. juni 1986 at oppmålingsmyndighetenes vurdering etter 15.5 (om at eiendommen skal tildeles adresse til den vegen den har atkomst fra) vil gi rom for en skjønnsmessig vurdering der «byggningsrådets vedtak om hvor den lovlige adkomst til eiendommen skal være (er) et tungtveiende moment».

Det står noe uklart for meg hvilke situasjonstyper man her har for øye. Hvis departementet sikter til situasjonen ved første gangs tildeling av adressebetegnelse der det ikke er fremsatt spesielle ønskemål fra eierens side, er jeg uten videre enig: Her vil det være ganske naturlig at oppmålingsmyndighetene tar utgangspunkt i den atkomstløsning som er lagt til grunn ved byggningsrådets behandling av delesaken/byggesaken.

Situasjonen blir imidlertid ikke den samme dersom eieren overfor oppmålingsmyndighetene påberoper seg å ha en annen, alternativ atkomstmulighet. Skal oppmålingsmyndighetene avslå hans ønskemål i så henseende med en henvisning til bygningssaken, må det i tilfelle være fordi dette tilsies av registreringsmessige hensyn. Hvordan den alternative atkomst stiller seg rent trafikkmessig, må være helt irrelevant for oppmålingsmyndighetene.

Dersom det gjelder endring av tidligere tildelt adresse, vil - som tidligere nevnt - vurderingskriteriet følge av regelen i 15.11 tredje ledd.

Avgjørelsen i A's sak.

A's søknad om adresseendring er behandlet av byggningsrådet blant annet 24. september 1985 og av fylkesmannen 20. november 1985 med utgangspunkt i bygningslovens § 66 nr. 1. Av det som er uttalt foran, vil fremgå at jeg mener disse vedtak bygger på uriktig lovanvendelse og må anses ugyldige.

Fylkesmannen har 13. juni 1986 revurdert saken med utgangspunkt i delingslovens regelverk, også nå med negativt resultat for A. Han har ikke knyttet drøftelsen til forskriftenes pkt. 15.11 tredje ledd. Dette er iallfall en formell mangel. Hvorvidt vurderingen på bakgrunn av denne bestemmelse ville ha ledet til et annet resultat er uklart, men iallfall ikke usannsynlig. Jeg peker på at avgjørelsen fortsatt synes knyttet til det standpunkt byggningsrådet inntok i 1980/81 og som også lå bak byggningsrådets uttalelse 24. september 1985. Byggningsrådets standpunkt har imidlertid vært basert på den feilaktige oppfatning at bygningsmyndighetene etter bygningsloven hadde kompetanse til å nekte atkomst fra Fjellveien ut fra trafikkmessige betraktninger.

Idet jeg ellers viser til fremstillingen foran om forholdet mellom bygningslovens og delingslovens anvendelsesområde, vil jeg derfor be fylkesmannen igjen overveie avgjørelsen av adresse-spørsmålet på grunnlag av de spesifikke hensyn som ligger bak adresse-reglene og med særlig forankring i forskriftenes pkt. 15.11 tredje ledd.»

Jeg mottok senere en henvendelse fra en av beboerne i Fjellveien, der det ble vist til at A i forbindelse med byggesøknaden hadde gitt avkall på bruk av Fjellveien som atkomst og på den måten angivelig fått opphevet en ubebyggelighetsklausul på den aktuelle tomt. Denne henvendelse besvarte jeg slik:

«Til Deres orientering sender jeg vedlagt kopi av den uttalelse jeg har gitt i saken. Det vil av det som sies s. 5-6 fremgå at bygningsmyndighetene ved behandlingen av byggesøknad skal se hen til at det foreligger iallfall én tilfredsstillende atkomst, men at bygningsmyndighetene ellers ikke har noen kompetanse til å forby andre atkomstmuligheter - i denne saken f.eks. Fjellveien. Det De under pkt. 1 i Deres brev hit karakteriserer som «ubebyggelighetsklausul» ville da heller ikke kunne opprettholdes på et slikt grunnlag. Forhistorien til byggetillatelsen blir på denne bakgrunn mindre interessant. Skal *byggningsmyndighetene* kunne gripe inn overfor bruken av Fjellveien, må det i tilfelle skje gjennom regulering. For øvrig vil veibruken her som ellers i første rekke måtte baseres på regler i vegtrafikkloven av 18. juni 1965 og gjeldende trafikkforskrifter.

Jeg har for min del ikke gått nærmere inn på hvilken ordning som for så vidt er fastsatt for Fjellveien i dag, således heller ikke om en adresse til denne veien uten videre vil gi såkalt kjoretillatelse. Det er imidlertid i saken ubestridt opplyst at A allerede har slik tillatelse, knyttet til leie av garasje i Fjellveien, jfr. min uttalelse s. 2. For så vidt synes en adressedeling til Fjellveien å være uten umiddelbar eller direkte betydning for A's bruk av Fjellveien.

Avslutningsvis vil jeg peke på følgende forhold:

På samme måte som bygningsmyndighetenes kompetanse avgrenses av bygningslovgivningen, må oppmålingsmyndighetene vurdere adressespørsmålet ut fra det regelverk som gjelder for tildeling og endring av adresser. Etter min oppfatning kan den aktuelle trafikkgulering i Fjellveien bare få avledet betydning ved denne vurdering; det avgjørende må være om en adresseendring vil føre til en «klarere og mer entydig adresse», jfr. adresseforskriftenes pkt. 15.11.»

77.

Endring av adressebetegnelse
(Sak 1207/86)

Som ledd i arbeidet med å gjøre adresse-situasjonen i kommunen mer oversiktlig, vedtok formannskapet å slette en del gatenavn på korte stikkveger. Eiendommene som sognet til disse fikk ny adresse til nærmeste hovedveg. To oppsittere klaget til fylkesmannen, og senere til ombudsmannen, men uten å vinne frem. - Uttalelse om kriteriene for adresseendring etter forskrifter fastsatt av Miljøverndepartementet 19. oktober 1979 (i medhold av delingsloven av 23. juni 1978 nr. 70 § 4-1), og om forholdet til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Oppmålingsvesenet tok i 1985 initiativ til utarbeidelse av et vegnavnkart for hele kommunen. I den forbindelse ble det foreslått endring/sletting av en del vegnavn med sikte på å skape en mer oversiktlig adressesituasjon. Som et viktig ledd i «oppdyringsarbeidet» foreslo man blant annet sløyfing av egne navn på korte stikkveger, herunder «Solvegen» som bare to bolighus hadde adresse til.

De to berørte villaeiere var misfornøyd med endringen og tok saken opp med kommunen i brev 4. desember 1985. De påpekte at gateadressen var innarbeidet gjennom 25 år, og at en omlegging ville by på betydelige praktiske problemer. De hadde innsigelser mot saksbehandlingen (unnlatt forhåndsvarsling) og krevde under enhver omstendighet å bli holdt skadesløse.

Regulerings- og oppmålingsjefen uttalte i sakens anledning at sløyfing av navn på korte stikkveger ville forenkle adressesituasjonen, og gjøre det planlagte kart mer oversiktlig. Formannskapet sluttet seg til administrasjonens standpunkt. Det ble deretter gitt melding om at «Solvegen» var slettet som gateadresse, slik at de to eiendommene med atkomst til vegen nå fikk adresse til hovedvegen gjennom boligfeltet.

Villaeierne klaget til fylkesmannen, men også dette forgjeves. Fylkesmannen uttalte:

«En avgjørelse om å endre en eiendoms adressetilknypning kan ikke sees som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 litra b, jfr. litra a. At forhåndsvarsel ikke er gitt, kan således ikke anses som en saksbehandlingsfeil, da slikt varsel ikke kan kreves med hjemmel i forvaltningsloven § 16 i dette tilfelle.

Når det gjelder Deres klage over feil i avgjørelsens innhold, viser fylkesmannen til delingslovens § 4-1 jfr. forskriftenes pkt. 15.11, 3. ledd, der det fremgår at kommunen kan endre tidligere tildelte adresser der det er nødvendig for å oppnå klarere og mer entydige adresser i samsvar med lovens forskrifter.

Fylkesmannen er varsom med å sette oppmålingsvesenets skjønnsmessige avgjørelser tilside når disse er hjemlet i kart- og delingsloven med tilhørende forskrifter, og bygger på riktige faktiske forutsetninger. Loven tillegger det kommunale oppmålingsvesen omfattende kompetanse ut fra den forutsetning at vesenets lokalkunnskap er av stor betydning ved slike vurderinger som nevnt.

Kommunen har i det foreliggende tilfelle ikke funnet å kunne legge avgjørende vekt på innkomne forslag/kommentarer. Fylkesmannen har ingen innvendinger mot dette.

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen har hjemmel for sitt vedtak i kart- og delingsloven § 4-1 med forskrifter, og kan ikke se at det foreligger grunnlag for å sette kommunens skjønn tilside.»

Den ene villaeieren klaget til ombudsmannen og gjentok sine tidligere innsigelser. Jeg svarte ham slik:

«Med hjemmel i delingsloven av 23. juni 1978 nr. 70 § 4-1 har Miljøverndepartementet 19. oktober 1979 (med senere endringer) gitt nærmere forskrifter om tildeling og endring av offisielle adressebetegnelser. Om kriteriene for å gjøre endringer i tildelte adresser heter det i forskriftenes pkt. 15.11 tredje ledd:

«Kommunen kan endre tidligere tildelte adresser der det er nødvendig for å oppnå klarere og mer entydige adresser i samsvar med forskriftene her.»

Forskriftene fastslår i pkt. 15.5 at adressen normalt skal bestå av et gatenavn med fortløpende nummer. Selve inndelingen i gateenheter vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering. Forskriftene inneholder ikke nærmere regler om dette, men i en håndbok som er utarbeidet av Norske Kommuners Sentralforbund i samarbeid med Kommunaldepartementet (Kommunal oppmåling, 1983), heter det på s. 72:

«Fastsetting av hvilke gate-/vegstrøkninger som skal gis egne navn og brukes ved adressering, krever skjønn der hensynet til hva som gir enklest søking og best oversikt er viktig. Derfor bør en unngå å navngi korte-

re stikkveier med få adresseenheter. Adresseenheter langs disse kan gis adresse til hovedvegen.»

Ut fra de skriftlige opplysninger synes avgjørelsen i denne sak å være basert på en korrekt lovforståelse. Hvorvidt vilkårene for adresseendring var oppfylt («nødvendig for å oppnå klarere og mer entydige adresser»), vil måtte bero på en vurdering ut fra lokal kunnskap. Noen nærmere overprøving av kommunens standpunkt her kan jeg ikke gå inn på.

Avgjørelser om adressetildeling og -endring er ikke å anse som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jfr. definisjonen i lovens § 2 første ledd bokstav a) og b). Reglene i forvaltningslovens kap. IV-VI (herunder §§ 16 og 17 om forhåndsvarsling og informasjonsplikt) får følgelig ikke anvendelse. En slik lovforståelse har støtte i selve delingsloven, jfr. §1-6, og ligger også til grunn for forskriftene og kommentarene i den forannevnte håndbok. Her uttales det likevel at de berørte grunneiere «oftest bør - - få anledning til å uttale seg» i forbindelse med slike avgjørelser (s. 73).

De har reist kritikk mot at De ikke fikk varsel før saken første gang ble behandlet i formannskapet. Jeg er enig i at De helst burde fått anledning til dette. Senere har De imidlertid fått gjøre Deres syn gjeldende både overfor kommunen og fylkesmannen. Jeg har følgelig ikke grunnlag for å regne med at forholdet kan ha hatt betydning for avgjørelsens innhold. Forholdet kan derfor ikke influere på avgjørelsens gyldighet, jfr. prinsippet i forvaltningslovens § 41.

Heller ikke for øvrig har jeg noe vesentlig å bemerke til myndighetenes håndtering av saken. Deres innvendinger mot fylkesmannens innhenting av uttalelse fra kommunen i forbindelse med klagebehandlingen er etter min mening grunnløse. Fremgangsmåten er i samsvar med saksbehandlingsregelen i forskriftenes pkt. 23.4 (oppmålingsmyndighetene skal tilrettelegge saken for fylkesmannen, herunder avgi uttalelse), og dessuten med det mer generelle prinsipp om at saken skal være best mulig opplyst før avgjørelse treffes.»

78.

Hytte nektet oppført fordi bygget var for stort
(Sak 84/86)

Bygningsrådet ga dispensasjon fra vedtekt til bygningslovens § 82 for oppføring av en hytte. Senere avslo bygningsrådet og fylkesmannen søkerens prosjekt, som viste en hytte, vesentlig større enn de øvrige hytter i områ-

det. - Uttalt at bygningsloven av 18. juni 1965 § 79 ga hjemmel for vedtaket og at bygningsmyndighetenes skjønnsvurdering ikke var «klart urimelig».

A fikk 22. september 1983 dispensasjon fra byggeforbud i vedtekt til § 82 i bygningsloven for oppføring av hytte. Vedtaket inneholdt ingen begrensninger med hensyn til størrelse og utforming, og A søkte senere om byggetillatelse for en hytte på 168 m². Byggesøknaden ble avslått av bygningsrådet og senere av fylkesmannen, som uttalte:

«I denne saken har klageren søkt om en hytte på henimot 170 m². Dette er i hvert fall dobbelt, om ikke tredobbelt så stort som annen hyttebebyggelse i området. I tillegg til de vilkår eller forutsetninger som en dispensasjon er gitt på, vil en vise til at de fleste av bygningslovens bestemmelser, derunder bygningslovens § 79, i henhold til kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 punkt 2 er gjort gjeldende for hytter i kommunen.

Bygningsrådet har vist til at det i området er uvanlig med hytter på den størrelse klager søker om. Foruten at en hytte som omsøkt i størrelse vil bryte med bebyggelsen for øvrig, vil det i et hytteområde som det omsøkte, i vesentlig grad vanskeliggjøre en forsvarlig utvikling av området i framtiden, dersom det skulle være mulig, f.eks. ved oppføring av tilbygg, å fordoble hyttene i området. En godkjenning av omsøkte hytte vil, ut fra et forvaltningsmessig likhetsprinsipp, medføre at man for andre hytter i området i utgangspunktet måtte godkjenne relativt store tilbygg. En slik praksis ville uthule kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 og gjøre denne uegnet som styringsredskap når det gjelder å hindre en hyttebelastning som er større enn kommunen ut fra arealdisponeringshensyn ønsker, og som alt er større enn kommunens tekniske anlegg har kapasitet til.»

I klagen til ombudsmannen 20. januar 1986 fremholdt klageren:

«Vi kan ikke se at den aktuelle vedtekt til bygn.lovens § 82, gir hjemmel for å bestemme størrelse på omsøkte hytte.

Vi kan heller ikke se at vårt ønske om underetg. kan være i konflikt med bygn.lovens § 79.

På «vårt» hytteområde er det pr. idag 2 hytter med kjeller. Den største ble oppført allerede i 1970/71, den andre 1985.»

Jeg forela klagen for fylkesmannen, som svarte:

«- Ifølge bygningslovens § 79 kan bygningsrådet forby bebyggelse som etter sin art eller størrelse avviker vesentlig fra det som er vanlig i strøket når det etter rådets skjønn vil hindre eller i særlig grad vanskeliggjøre en forsvarlig utvikling av strøket i fremtiden. Fylkesmannen finner at kommunens ved-

tekt til bygningslovens § 82, jfr. § 79 gir hjemmel for bygningsrådets vedtak i saken.

Fylkesmannen har på bakgrunn av klagers søknad behandlet saken som en hyttesak. En vil imidlertid påpeke at det omsøkte bygg ikke bare av størrelse, men også rent byggeteknisk må ansees som en helårsbolig. Fylkesmannen fant ved sin behandling at et såvidt stort bygg i et vanlig hytteområde, ville skille seg ut i forhold til øvrig bebyggelse, og at man etter eventuelt å ha godkjent et hyttebygg på 170 m², vanskelig ville kunne avslå tilbygg til noen hytte i angjeldende område, idet hyttetomter vanligvis er av en slik størrelse at det ikke er utnyttingsgraden i seg selv som begrenser hyttas størrelse. Angjeldende område er i kommunens planforslag avsatt til hytteformål, og både av hensyn til arealdisponeringen og av hensyn til forurensning og drikkevannsforsyning er det av stor betydning for kommunen at området forblir et vanlig hytteområde. Ut fra disse hensyn finner fylkesmannen at det vil hindre en forsvarlig utvikling av strøket i fremtiden, dersom man av likhetshensyn generelt må godkjenne at hyttene i området får en størrelse og standard som svarer til et vanlig bolighus.

Fylkesmannen vil be kommunen gjøre nærmere rede for størrelsen på hyttene i området, samt spørsmålet om hvilken underretning klagerne i forbindelse med dispensasjonssøknaden fikk om kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 og retningslinjene for praktiseringen av denne.»

Av kommunens uttalelse fremgikk at hytteprosjektet var to til tre ganger større enn de øvrige hyttene i området. Om informasjons spørsmålet uttalte kommunen:

«Før søknad om byggetillatelse ble innsendt, var søkeren muntlig i kontakt med teknisk etat og ble orientert om kommunens vedtekt til bygningslovens § 82 og praktiseringen av den, også hva gjelder hytters areal.»

Dette ble senere bestridt av A.

I avsluttende brev til klageren 7. november 1986 uttalte jeg:

«Ut fra det opplyste må det legges til grunn at dispensasjonen 22. september 1983 fra byggeforbudet i kommunens vedtekt til bygningslovens § 82, ble gitt uten uttrykkelige forbehold eller reserverasjoner. Hvorvidt det på et senere tidspunkt har vært sagt noe om hvor stor hytta kunne være er omtvistet, men jeg finner det unødvendig å gå nærmere inn på det her. Avgjørende for meg er at bygningslovens § 79, som i kommunen er gjort gjeldende for hytter, gir hjemmel for avslaget. Bestemmelsen lyder:

«Bygningsrådet kan forby bebyggelse som etter sin art eller størrelse avviker vesentlig

fra det som er vanlig i strøket, når den etter rådets skjønn vil hindre eller i særlig grad vanskeliggjøre en forsvarlig utvikling av strøket i framtiden.»

Ut fra de opplysninger som fremgår av saksdokumentene må det legges til grunn at den aktuelle hytte på 168 m² er over dobbelt så stor som den største av de tidligere hyttene i nærheten. Den er over tre ganger så stor som de minste hyttene. Ut fra dette kan det ikke være tvilsomt at hytta etter sin «- -størrelse avviker vesentlig fra det som er vanlig i strøket - - -».

Videre kreves det i bestemmelsen at oppføring av en hytte «- - vil hindre eller i særlig grad vanskeliggjøre en forsvarlig utvikling av strøket i framtiden». Slik dette lovtilkåret er utformet, er det på det rene at lovbestemmelsen må praktiseres med forsiktighet. Vurderingen er riktignok overlatt til bygningsmyndighetenes skjønn. Men ordlyden setter en forholdsvis trang avgrensning av rammen for skjønnsutøvelsen.

Hvis disse grenser overskrides, vil skjønnet måtte anses som usaklig eller vilkårlig og dermed ugyldig.

Ombudsmannens kompetanse er begrenset når det gjelder overprøvelsen av forvaltningens skjønnsmessige vurderinger. Jeg kan bare kritisere denne form for myndighetsutøvelse dersom jeg finner vurderingen «ugyldig eller klart urimelig», jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

På bakgrunn av de opplysninger som er gitt om det aktuelle hyttebygg og om det område der Deres tomt ligger, kan jeg ikke se at myndighetene har gått utenom rammen for skjønnsutøvelsen. Noe holdepunkt for å slutte at forvaltningsskjønnet er ugyldig har jeg følgelig ikke. Heller ikke kan jeg se at saksforholdet ligger slik an at det er berettiget å karakterisere skjønnet som klart urimelig. Det gjelder også den del av skjønnet som går på at byggetiltaket «kan» forbyes når lovens vilkår foreligger.

Min konklusjon blir etter dette at jeg ikke har grunnlag for å kritisere fylkesmannens avslag.»

79.

Ombudsmannens kompetanse i saker behandlet av skjønnsrett (Sak 1212/85)

I forbindelse med en detaljplan for riksveg hadde vegmyndighetene bestemt at en avkjørsel skulle omlegges. Spørsmålet om ulempeerstatning som følge av omleggingen var behandlet av skjønnsretten under ekspropriasjonssaken med negativt utfall. Grunn-

eieren, A, mente at omleggingen var urimelig og klaget til ombudsmannen. - Den omstendighet at erstatningsspørsmålet hadde vært vurdert av skjønnretten kunne formelt sett ikke avskjære ombudsmannen fra å behandle saken. Men ut fra en konkret vurdering ble klagen avvist etter ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter ikke domstolens virksomhet, jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 4 første ledd bokstav c). Etter § 6 tredje ledd gjelder det videre en ett-årsfrist for klage til ombudsmannen. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan, regnes fristen fra det tidspunkt denne myndigheten traff sin avgjørelse. For øvrig følger det av § 6 fjerde ledd at ombudsmannen selv avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

Klagen fra A gjaldt vegmyndighetenes omlegging av avkjørsel i forbindelse med detaljplan for riksveg. Det fremgikk av klagen at det var truffet vedtak om eiendomsinngrep og at rettslig skjønn var holdt. - Jeg meddelte derfor klagerens advokat at jeg ikke fant å kunne behandle klagen vedrørende vedtaket om eiendomsinngrep og grunnlaget for dette, idet disse spørsmål hørte inn under skjønnrettens kompetanse. Jeg pekte også på at Vegdirektoratets vedtak lå mer enn ett år tilbake.

A's advokat kom tilbake til saken og fremholdt at det er vegmyndighetene som avgjør hvor avkjørslene skal ligge. Skjønnretten kan ikke bestemme at en avkjørsel skal flyttes. Advokaten anførte videre:

«- - - Jeg vil anta at for å få rettslig medhold i flytting av avkjørsel, må den som er misfornøyd gå til sak mot vedkommende offentlig myndighet med påstand om å få kjent vedtaket ugyldig, noe som skal svært meget til å oppnå, siden den skjønnsmessige side av saken (forvaltningens frie skjønn) normalt ikke er undergitt vurdering av domstolene. A har ikke reist slik sak. Det A har krevet av skjønnet, er spørsmålet om den avkjørsel som veivesenet har bestemt, kan medføre erstatning eller ikke, noe som etter rettspraksis er vanskelig å oppnå. Men spørsmålet om avkjørselen er ulovlig, har ikke vært prøvet og kan med hell heller ikke prøves for domstolen.

Men dette forhindrer ikke at Ombudsmannen har kompetanse til å avgi uttalelse når det gjelder de skjønnsmessige vurderinger som veimyndighetene har gjort da de i foreliggende detaljplan bestemte at avkjørselen skulle ligge slik det nå er bestemt. Det er nettopp det som er A's poeng: Selv om vedtaket ikke er ugyldig som forvaltningsvedtak, så er det sterkt urimelig, og bør derfor omgjøres.

Når det gjelder klagefristen, er det derimot riktig at den så vidt er oversittet. - - -»

Etter å ha gått gjennom saksdokumentene, herunder herredsrettens skjønn, fant jeg å måtte fastholde min beslutning om ikke å behandle klagen. I brev til advokaten ga jeg følgende begrunnelse for mitt standpunkt:

«1. Som De bemerker er ett-årsfristen for å klage til ombudsmannen oversittet. Fristen må regnes fra Vegdirektoratets klageavgjørelse. At A etter dette tidspunkt «har ført forhandlinger med veivesenet» om saken, kan etter omstendighetene ikke være avgjørende for vurderingen av foreldelsesspørsmålet.

2. Slik jeg ser det, vil ombudsmannen formelt sett ikke være avskåret fra å klagebehandle de sider ved saken som skjønnretten ikke direkte har tatt stilling til i forbindelse med utmåling av erstatning for eiendomsinngrepet. Ved vurderingen av om ombudsmannen skal gå inn på en prøving av lovligheten av et ekspropriasjonsvedtak; må det legges vekt på i hvilken utstrekning dette spørsmål har vært oppe for skjønnretten, og for øvrig om klagebehandling her anses hensiktsmessig. På bakgrunn av kompetansebegrensningen i § 4 første ledd bokstav c) i ombudsmannsloven har jeg fulgt den linje å være tilbakeholden på dette punkt. Ombudsmannens praksis i så måte er entydig. Et ledende synspunkt har vært, og er, at ombudsmannen ikke vil vurdere anførsler som kunne ha vært gjort gjeldende under skjønnsaken.

Den foreliggende sak inneholder ikke slike momenter at det etter min mening er aktuelt å gjøre avvik fra denne praksis. Jeg har i denne forbindelse blant annet festet meg ved at skjønnretten (s. 13) har uttalt følgende om omleggingen av avkjørselen:

«De påståtte ulemper eieren får ved flytting av avkjørselen er ikke større og flere enn at han i utviklingens medfør må finne seg i disse uten erstatning.»

3. Saksforholdet ligger for øvrig ikke til rette for overprøving her. Jeg viser til at saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og at det vanligvis ikke foretas befarung.

Beslutningen om ikke å realitetsbehandle klagen er truffet etter en samlet vurdering i medhold av § 6 fjerde ledd i ombudsmannsloven.»

80.

Byggesak med flere private parter
(Sak 662/85)

En huseier (A) klaget til ombudsmannen over bygningskontrollens passivitet i en byggesak. Han ønsket at bygningskontrollen skulle gripe inn overfor naboens (B's) byggevirkosomhet, som A mente delvis foregikk på et

fellesareal. - Ombudsmannen pekte på enkelte feil i saksbehandlingen og søkte også å påvirke bygningskontrollen til å følge opp saken. Etter at bygningskontrollen hadde besluttet å avvente nærmere avklaring av hvordan de øvrige 5 sameiere stilte seg til B's byggevirksomhet, fant ombudsmannen imidlertid ikke grunn til å gå videre med klagen. Det ble blant annet vist til at ombudsmannen ikke kunne pålegge B å engasjere seg i klagebehandlingen her, jfr. meldingen for 1985 s. 19 der denne problemstilling er behandlet på generelt grunnlag.

Etter gjentatte klager fra A og flere henvendelser herfra til bygningskontrollen, uttalte bygningssjefen:

«Arbeidssituasjonen ved bygningskontrollen er for tiden slik at oppfølging i mange saker om ulovligheter av mindre betydning, må utstå på ubestemt tid, eller avsluttes ved henleggelse.

Nærværende sak gjelder et tilbygg som er bygget inn på fremmed grunn. De fleste av eierne av denne fremmede grunn er tilsynelatende lite opptatt av dette faktum. - -»

Jeg fant deretter ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre med klagen og avsluttet slik i brev 7. januar 1986 til A: «Siden byggetillatelse ikke er gitt, må tilbygget for så vidt betraktes som formelt ulovlig. Det er den underliggende privatrettslige konflikt som skaper vanskeligheter for bygningskontrollen. Offentligrettslige hensyn synes etter det opplyste ikke å tale mot tilbygget. Problemstillingen er ikke ukjent i byggesaker for ombudsmannen, der det ofte vil forekomme et trekantforhold: byggherren, naboen og forvaltningen, og der byggherren og naboen vil ha divergerende interesser. Parter i en klagesak for ombudsmannen vil imidlertid formelt sett være bare forvaltningen og klageren, som ikke sjelden vil være den berørte nabo slik som her. Ombudsmannen kan ikke i en slik situasjon pålegge byggherren å engasjere seg i ombudsmannssaken, og det er av forskjellige årsaker ikke vanlig å trekke denne «3. part» inn i klagesaken.

Spesielt med sikte på foreliggende klagesak, konstaterer jeg ellers at man her ikke står overfor et vanlig naborforhold. Fellesarealet ligger i sameie mellom 7 personer. B er blant disse. Ombudsmannen er kjent med Deres synspunkter, men ikke oppfatningen blant de andre sameierne. Jeg vet bare at flertallet ikke har gitt B noe positivt samtykke.

Ombudsmannens saksbehandling er skriftlig. Direkte avhør av parter/vitner opp-tas ikke. Det er videre ikke vanlig å foreta be-

farings. Faktiske uklarheter knyttet til forholdene på stedet, eller eventuell uenighet om fakta mellom de mange som reelt er berørt av saken, vil derfor ligge dårlig til rette for avklaring herfra.

Jeg er på denne bakgrunn kommet til at Deres klage ikke gir tilstrekkelig grunn til videre initiativ fra min side så lenge bygningskontrollen velger å forholde seg passiv. Det er beklagelig at jeg ikke kan hjelpe Dem, men jeg finner å burde avstå fra oppfølging som direkte vil være rettet mot den 3. part.»

81.

Manglende svar fra kommunens
byggningsmyndigheter
(Sak 446/86)

En velforening i Narvik klaget 4. november 1985 til ombudsmannen over ikke å ha mottatt svar på en rekke henvendelser til bygningssjefen i kommunen. Det foreningens forgieves hadde tatt opp, var at myndighetene unnlot å reagere på angivelige ulovligheter fra en del bedrifter i området med hensyn til oppfylling av sjøtomter, dumping og brenning av søppel m.v.

Ombudsmannen henvendte seg 7. november 1985 over telefon til bygningssjefen, som opplyste at man nå ville gi velforeningen skriftlig svar med det første. Løftet ble av ombudsmannen brakt videre til klagerne med opplysning om at forholdet ikke ga grunn til ytterligere initiativ fra ombudsmannens side.

Velforeningen kom tilbake med nytt brev til ombudsmannen den 4. februar 1986, da man fremdeles ikke hadde mottatt noe svar fra kommunen. Igjen lofte bygningssjefen over telefon til ombudsmannens kontor å gi snarlig svar.

Men heller ikke dette løfte ble holdt. Da velforeningen nok en gang kom tilbake med uforrettet sak, tok jeg forholdet opp i brev til bygningsrådet den 17. april 1986. Med særlig henvisning til de muntlige løfter som var gitt, måtte jeg forlange en forklaring.

Heller ikke dette avfødte noen reaksjon fra kommunen, tross i senere skriftlige purringer. Den 20. august 1986 fant jeg å måtte sette en frist for bygningsmyndighetene til å gi svar - både til klagerne og til ombudsmannen. Fristen ble satt til 5. september 1986. Jeg gjorde også oppmerksom på at jeg i tilfelle av fristoversittelse ville overveie å sende ut en pressemelding om forholdet.

Da fristen utløp uten noen reaksjon, fant jeg ikke grunnlag for å gå videre med saken, men avsluttet med følgende uttalelse i brev til bygningsrådet 15. september 1986:

«Blant annet på bakgrunn av de løfter som er gitt om snarlig svar, finner jeg bygningsrådets passivitet uforståelig, og sterkt kritikkverdige. Sett under ett fremtrer de kommunale bygningsmyndighetenes opptreden som et grovt brudd på god forvaltningsskikk.

Jeg finner det hensiktsløst å fortsette å sende purrebrev som forblir ubesvart, og innstiller derfor klagebehandlingen. Samtidig må jeg minne om at det så langt fra er første gang jeg har måttet reagere overfor bygningsmyndighetene i Narvik på grunn av manglende besvarelse av henvendelser, se nærmere om dette i den oversikt som er gitt i mitt brev av 20. august 1986. Disse forhold gjør det nærliggende å overveie hvorvidt teknisk etat i Narvik har akseptable rutiner når det gjelder å besvare henvendelser utenfra. Kommunen bør etter min mening nå ta disse spørsmål opp på mer prinsipielt grunnlag.»

Rådmannen og fylkesmannen ble underrettet om saken ved gjenpart av brevet. Kopi ble også sendt NTB og lokalpressen, noe som medførte at saken ble referert i en del aviser. I avisintervjuer med representanter for kommunen ble det gitt uttrykk for at den unnlatte besvarelse av henvendelser hadde sammenheng med bemanningsproblemer innen teknisk etat. Forholdet ble tatt opp til behandling i formannskapet.

Den 26. september 1986 sendte bygnings-sjefen svarbrev til velforeningen med gjenpart til ombudsmannen. Bygningssjefen opplyste at han nå ville «fremsette forslag til bygningsrådet med hjemmel i bygningsloven § 89 og 104 om å pålegge bedriftene å holde tomtene ryddig og reparere ødelagte gjerder».

Noe mer ble ikke foretatt fra min side.

Register over saker, referert i meldingene for 1978-1986.

Register over saker referert i meldingene for 1963-1977 er inntatt i ombudsmannens melding for 1977, Dok. nr. 4 (1977-78) s. 167 flg., jfr. også tidligere meldinger.

Registeret er bygget på emne/stikkord, supplert med et lovregister. Henvisningene i registeret gjelder år og side i de trykte meldinger.

Adopsjon,

opphevelse av adoptivforhold, 85/71.

Advokatbevilling,

godkjenning av praksis, 82/46.

krav om prosedyreerfaring, 83/87.

Advokatbistand, se også Saksomkostninger, Fri sakførsel,

fraråding av advokatbistand i forvaltnings-sak, 79/109.

ved planarbeid før ekspropriasjonsvedtak, oereigningsloven § 15, 80/108.

Alkoholomsetning,

skjenkebevilling

urettmessig avslag, utenforliggende hen-syn, 85/121.

ølsalg,

innskrenket salgstid, 80/121.

nektelse av fortsatt salg, forskjellsbe-handling, 84/99.

Ambulansetjeneste,

oppsigelse av skysskafferkontrakt, 85/69.

Anbud,

laveste bud antatt, eiendomssalg, 86/116.

sysselettingshensyn ved anbudvalg, 82/48.

tidligere anbudsutførelse avgjørende ved anbudvalg, 79/117.

tilsidesettelse av anbud i strid med like-behandlingsprinsipp, 78/118 jfr. 81/15.

vurdering av anbyders kompetanse, kommunens opplysningsplikt, 85/119.

Annonsering, se Kunngjøring

Arbeidsgiveravgift,

tilbakebetaling av - for musikere som drev selvstendig næringsvirksomhet, 78/100.

Arbeidsmiljø,

melding om flytting til nye lokaler, 84/112, jfr. 86/19.

Arbeidstillatelse, se Fremmedsaker.

Arkiv- og kartoteksystem,

Landbruksdepartementets -, 81/86.

Avgifter, se også Arbeidsgiveravgift, Elek-trisitettsforsyning, Motorvognavgift, Reno-vasjonsavgift, Vann- og kloakkavgift, Tilbakevirkning,

båtplassavgift, høyere for utenbygdsboen-de, 79/76.

feieravgift, mangelfull feiing, 84/87.

fritak for arveavgift, erklæring om arve-fracfall avgitt for sent, 84/82.

hundeaavgift, innkreving ved forening mot avgiften som vederlag, 79/77 jfr. 80/16.

Avkjørsel, se Veg.

Avtaler,

betaling for forbedring av veg i kommunalt boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.

forsinket oppgjør etter eiendomssalg til kommune, 86/110.

kloakkavgift, eldre avtale om engangsav-gift, 78/95.

refusjon for kommunal tomteopparbei-delse basert på -, 86/148.

refusjon for vanntilknytning, forutsetning i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.

strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sammenslutning av kommunale elverk, 78/124.

vederlag ved frivillig grunnavståing, frist for fullbyrdelse, 83/75 jfr. 85/21.

Avvisning,

av søknad under henvisning til tidligere avslagsvedtak, 85/91.

verserende straffesak, 86/91.

klageinstans i avkjørselssaker, 83/146 jfr. 84/19.

utforming av konklusjon, sontringen mel-lom avvisning og realitetsvedtak, 85/90.

Barnehage,

betalingssatser for utenbysboende, 83/73. saksbehandlingen ved opptak i -, 82/110.

Barnetrygd,

utbetaling ved delt omsorg, 85/53.

Befaring i forvaltningssaker,

behov for lovregulering, 86/76.

Begrunnelse,

melding om vedtak før begrunnelse er ut-formet, 85/51.

retningslinjer for - i saker om skattened-settelse, 86/97.

standardbegrunnelse i bilavgiftssaker, 84/77, 86/106.

standardsvar ved massehenvendelser, 80/101 jfr. 81/16.

utilfredsstillende,

begrenset realitetsvurdering i skattesak, 84/72.

i hyttesaker, 80/72, 81/87, 82/74, 84/153 jfr. 85/24.

i sak etter fengselsloven, 84/53.

i sak om dokumentoffentlighet, 84/61.

i visumsak, 81/145, 85/77.

ved inntak i videregående skoler, 85/35.

Behandlingsmåte, se Saksbehandling.

Bil, se Motorvogn.

Bidrag, se Underholdsbidrag.**Bo- og driveplikt, se også Konesjon,**

bo- og driveplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i gårdsbruk, 80/71.

bo- og driveplikt, fritak nektet av rasjonaliseringshensyn, 81/85 jfr. 82/15.

boplikt for erverver av sameiepart i 350 da ubebygde skogeiendom, 80/68 jfr. 81/16.

boplikt for erverver med bolig 1 mil fra bruket, dispensasjon, 80/63.

boplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i 165 da ubebygde skog, rasjonaliseringshensyn, 80/65

boplikt for tre søsken ved erverv av 23 da dyrkingsjord, 80/64.

«jord- og skogbrukseiendommer» etter konsesjonslovens § 6 og «odlingsjord» etter odelsloven § 2, 81/80.

rammen for hensyn av betydning for fritak, 80/66.

Bolig- og husleieforhold, se også Tomttildeling,

depositum for kommunal leilighet, tilbakebetaling, 84/94.

kommunal tildeling av trygdeleiligheter, uklar regelsituasjon, 85/116, jfr. 86/22.

kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning av boligbytte, 78/59.

kommunes tilsyn med TV-antennelag i kommunal leiegård, 82/121.

oppsigelse fra kommunal leilighet, husleielovens rekkevidde, vesentlig mislighold, 78/58.

prisfastsettelse ved salg av kommunal leilighet, 83/73.

verdistigning i ventetid ved utskutt overdragelse, 79/74.

Borteboerstipend, se Statens lånekasse for utdanning.**Bostøtte,**

husstandsbegrepet, ektefelle i aldershjem, 80/39.

inntektsberegning, avvik fra skatteligning, 86/49.

søknadsfrist oversett,

i påvente av klageavgjørelse for foregående termin, 78/57.

p.g.a. manglende informasjon, 79/37.

p.g.a. uriktige opplysninger, 81/50 jfr. 82/15.

Bruksendring, se Bygningssaker.**Bygningssaker, se også Gateadresse, Refusjonskrav og Strandplanlovsaker,**

Ansvarshavende,

bytte av -, 86/122.

ikke godkjent noen -, 85/97.

inndragning av ansvarsrett, 86/124.

atkomst til eiendom, 83/135 jfr. 84/18 og 85/21.

avstand fra nabogrense,

beregning av bygnings høyde, 82/32.

for carport forbundet med hus, 82/92.

for garasje, avveining av begge parters interesser 83/134, 84/138.

gjenoppføring av bygning, 85/149.

avstand til kraftlinje, erstatning, 85/97.

bortfall av byggetillatelse for hytte, 82/96.

bruksendring,

garasjeanlegg i boligstrøk overdratt til bilfirma, 82/36.

samtykke etter husleielovens § 41, 81/115.

byggemelding, veiledningsplikt, samtykke fra andre myndigheter, 81/107 jfr. 82/16.

bygningsskontroll, myndighetenes ansvar, forholdet til

andre etater, 85/97.

oppmålingsmyndighetene, 86/151.

bygningssrådets plikt til undersøkelse av byggesøkers rett i forhold til grunneier, 79/65.

campingvogn, vedtektsforbud mot -, 84/141 jfr. 85/24.

delegasjon av bygningssjefens myndighet, 83/120.

deling av eiendom,

fradeling av parsell til hagebruk, krav om kloakk, 83/138.

dispensasjon,

fra byggeforskrift, huskjøpers protest, 83/123.

fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningsslovens § 82, 78/75 jfr. 79/10.

fra hyttebyggingsforbud p.g.a. tidligere rettslig uholdbar byggenektelse, 80/75.

fra hyttebyggingsforbud p.g.a. tidligere uheldig saksbehandling, 78/72.

fra hyttebyggingsforbud, forhåndsuttalelse, 82/94 jfr. 83/19.

fra reguleringsbestemmelse om utnyttingsgrad, 81/100, 82/84, 85/151.

fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningssloven § 79, 82/35.

fra reguleringsplan, svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.

hvem kan søke om dispensasjon, 83/123.

ikke ubetinget nødvendig med særskilt søknad, 85/149.

inkonsekvent praksis, 85/151.

disposisjonsplan,

festetomt innenfor planområdet ikke medtatt i planen, 80/75.

grunnlag for å nekte godkjenning, 79/56 jfr. 81/16.

hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål, 78/67, 79/10.

uklar vedtekt etter bygningssloven § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.

erstatning,
for husplassering nær kraftlinje, 85/97.
for sen saksbehandling, 83/123.
for ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.

forelegg,
ombudsmannens kompetanse, 82/122.

forhåndsuttalelse, 83/118.

flytebrugge, vilkår om parkeringsplasser, 85/150.

fylkesmannens instruksjonsmyndighet, 81/107.

generalplanvedtekt,
generelt om dette emne, 82/75 med videre henvisninger, jfr. 83/18 og 84/16.
vedtekt i tilknytning til generalplan (a-vedtekt)
– fradeling av boligtomt i område avsatt til landbruk, deling tillatt etter jordloven, konsekvenshensyn, 81/94.
– fradeling av boligtomter i landbruksområde, soneplankart anga klare grenser for arealutnyttelsen, 83/124.
– oppføring av bolighus i område utlagt til jord-, skog-, naturområde, 82/31.
– utnytting i samsvar med planformålet, 82/77.
vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt),
– oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 jfr. 83/19.
– plassering av kårbygning, 80/81.
– vedtektens stedlige virkeområde, 81/93.

hundegård, spørsmål om bygningsloven fikk anvendelse, 83/132 jfr. 84/18.

hyttevedtekt med byggeforbud m.v.
dispensasjon, se foran
dispensasjonsnektelse,
fordi bygget var for stort, 86/156.
generell begrunnelse, hyttepress, 84/153 jfr. 85/24, 85/156, 85/159.
konsekvenshensyn, utfyllingstomt, 84/155, 85/156.

disposisjonsplan, se foran.

flyttbar campinghytte, 78/68.

forhåndsuttalelse om dispensasjon, 83/118.

krav om reguleringsplan, 84/150.

lovvilkår for vedtekt, 84/150.

soneforbud langs vassdrag og veg, 84/150.

uklar vedtekt etter bygningslovens § 82:
krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.

varighet, forhold til generalplanperiode, 85/159.

varslings- og klageregler ved dispensasjon, 81/86.

høydeplassering, delegasjon, saksbehandling, 83/120.

innløsning av del av matrikkelenhet, 86/149.

innhegning mot veg, 83/132 jfr. 84/18.

kloakksystem, spørsmål om annen ordning,
betydningen av personlige hensyn, 78/71, 79/10.

hyttetilbygg, muligheten for økt bruk, 80/73.

krav til kloakk ved fradeling av parsell til hagebruk, 83/138.

områdemessige vurderinger, byggepress, 80/79 jfr. 83/15.

retningslinjer for skjønnsutøvelsen, 78/62, 78/71, 79/10.

kommunen som berørt grunneier, 86/150.

midlertidige konstruksjoner m.v., jfr. bygningsloven § 85, 84/141 jfr. 85/24.

nabos rettsstilling, partsbegrepet, omgjøring, 80/103.

nabovarsel til punktfeiter, 86/144.

ombygging av bedrift i boligstrøk, 82/93.

privatrettslige konflikter, 79/65, 86/150.

pålegg om byggestans og riving, hjemmels-spørsmål, 80/83.

reguleringsplan,
anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.
avvikelse fra – ved dispensasjon eller reguleringsendring, 82/82, 82/84.
byggningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924, uoversiktlig regelsituasjon og inkonsekvent praksis, 85/151.
delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.
endret husplassering, 79/64.
forhåndsbinding av reguleringsmyndighet ved avtale, 82/87.
jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.
konkret bruksregulering, hjemmels-spørsmål, 82/87.
nøyaktighet m.h.t. husplassering, 83/127.
privat utkast ikke forelagt kommunestyret, 81/99 jfr. 82/16.
privat utkast innstilt, utenforliggende hensyn, 81/96 jfr. 82/16.
som hjemmel for å nekte deling, 82/75.
tilbygg til reguleringsstridig bygning, 86/145.
vilkår om redusert mønehøyde, takvin- kel, 82/85 jfr. 83/19.

sen saksbehandling, erstatning, 83/123.

skjønnhetshensyn,
avslagsgrunnlag for garasje, 79/68.
vindusutskifting, 81/103, 81/106, 83/128.

tilfluktsrom, siviltforsvarsmyndighetene, 83/77.

ulovlige byggverk, myndighetenes plikt til å gripe inn, 84/143 jfr. 85/24.

- utsatt iwerksetting ved klage, 85/154, 86/143.
- uvanlig bebyggelse, 82/35.
- varige konstruksjoner og anlegg, jfr. bygningsloven § 84, 82/81, 83/132 jfr. 84/18.
- vernehensyn, vindusutskifting og fasadeendring, 83/128, 84/139.
- vilkår,
for flytebrygge, parkeringsplasser, 85/150.
for utslippstillatelse, 82/99.
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, Bygningssaker, Strandplanlovsaker,** fra arealvilkår for kraftfôrrabatt, 78/127, 79/10.
fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.
fra Kringkastingsloven, 83/90 jfr. 84/17.
fra prisforskriftene for innskottsleiligheter, 78/93.
fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.
fra tilfluktsromforskrifter, 83/77.
fra tollovforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.
fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.
uten uttrykkelig hjemmel i skattesak, 84/69 jfr. 85/22.
- Dokumentinnsyn,** se **Offentlighet i forvaltningen og Partsoffentlighet.**
- Drosjeløyve,**
beregning av ansiennitet,
kjørebøker og ansiennitetslister, 84/101.
svangerskapspermisjon, 85/123.
dokumentasjon for sykefravær, 83/85.
omgjøring som følge av uriktig faktisk grunnlag, 82/41.
overføring til avdødes samboer, 83/87.
- EDB,**
behandling av søknader om,
inntak i de videregående skoler, 85/35.
tilskott i jordbruket, 85/128.
- Eiendomsskatt,**
omgjøring av individuelt fritaksvedtak, 84/75.
renter for uriktig innkrevd -, 79/79.
- Eierleiligheter,**
etablering av - i bestående bygning, 81/116.
- Ekspropriasjon,**
dekning av advokatutgifter ved planarbeid før vedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.
gjenervervsrett for ekspropriet til ubenyttet ekspropriasjonsfelt, 81/150.
grunnnavstæelse under ekspropriasjonstrussel, 83/75 jfr. 85/21, 86/110.
grunnkjøpsobligasjoner, usaklig avslag, 81/147.
renteplikt ved forsinket betaling, 82/50.
- Ekteskap,**
skilsmisse, administrativ behandling og samtidig søksmål, 83/44.
- Elektrisitetsforsyning,**
elektrisitetsavgift, ansvar for - på frikraft, 81/148.
erstatning for uhjemlet pålegg, elektriske installasjoner, 86/96.
fordeling av strømforbruk før/etter tariff-forhøyelse, 86/113.
sammenslutning av kommunale elverk, oppfyllelse av avtale om strømfremføring, 78/124, 79/10.
økt strømpris, avsetning til spesielt kommunalt formål, 85/112 jfr. 86/22.
- Enkeltvedtak,** se **Lovregisteret.**
- Erstatning,**
ansvarslempling ved meransvar, 80/84.
arbeidsgiveransvar,
ansvarsfraskrivelse, 79/110.
oppreisingskrav, 86/93.
ugyldig arbeidsavtale, 84/32.
forlagt søknad om husbanklån, 85/95.
hus plassert for nær kraftlinje, 85/97.
innløsning av årlige erstatninger etter vassdragsreguleringsloven, 86/94.
lekkasje fra kondemnert privat vannledning, 86/118.
oppreisning, brudd på taushetsplikt, 86/93.
pasientskader,
forholdet sykehuseier/forsikringssekskap, 85/61.
teknisk svikt, 86/53.
sen behandling i byggesak, 83/123.
skade på bil forvoldt av privat inntauingssekskap, på vegne av kommune, 83/76 jfr. 84/17.
tyveri av elevs støvler fra gymnastikksalgarderober, 80/122.
ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.
uhjemlet vedtak (forbud), men de materielle vilkår forelå, 78/78.
uhjemlet pålegg om retting av elektriske installasjoner, 86/96.
urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, 85/99.
uriktig departementsopplysning om fratredelse og pensjon, 79/29.
uriktig saksbehandling i bygningsråd, 79/68.
vannskade fra kommunal kloakkledning, 81/156.
- Fengselsforhold,** se også **Politi og Påtalemyndighet,**

- arbeids- og aktivitetstilbud, 85/86 jfr. 86/21.
besøksnektelse som reaksjon mot irregulær korrespondanse, 84/53.
besøksrutiner, overhøring av alle besøk, 84/50 jfr. 86/19.
fullbyrdelse av straff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.
helsetjenesten i fengslene, 86/64.
informasjon til innsatte om ombudsmannsordningen, 83/153.
refselse, utilstrekkelig grunnlag, 81/157.
toalettforhold, 85/86 jfr. 86/21.
urinprøve, kontroll ved avgivelse, 81/157.
utdanningslån, rentefritak under soning, 85/50 jfr. 86/21.
- Festetomt på statsgrunn,**
i Finnmark, jordsalgsmyndighetenes saksbehandling, 85/145.
- Fiske og Fiskeoppdrett,**
deltaksregulering, forholdet til tilskottsordninger mot overkapasitet, 84/107.
garantilott, begrenset driftsperiode, generelle saksbehandlingsspørsmål, 85/132.
konsesjon for oppdrett, saksbehandling 84/104.
- Folkeregistrering,**
innsynsrett for forsker, 84/64.
registrering av reindriftssamer, 85/75.
- Folketannrøkta, se Tannhelsetjeneste.**
- Folketrygden, se Trygdeordninger.**
- Forbrukerombudsmannen,**
kompetanse til å innhente opplysninger, markedslovens avgrensning mot prisloven, 79/87.
offentliggjøring av notat før fremleggelse for Markedsrådet, 79/90.
- Forbrukerrådet,**
uheldig produktomtale i Forbrukerrapporten, 81/143.
uttalelse i oppsigelsessak, 84/114.
- Forenklet forelegg,**
«bøteleggelse på stedet» etter Vegtrafikkloven § 31b, 79/111.
- Forhåndsuttalelse,**
om dispensasjon fra hyttebyggingsforbud, 82/94.
- Forhåndsvarsel,**
før beslutning om klageprosedyren, 84/115.
før revisjon av gatenavn, 86/155.
innkalling til fellesmøte, sammenslåing av viltområde, 86/129.
omfanget av – i reinbeitesak, 79/98.
til jordsøkende nabo ved salg av landbrukseiendom, 83/113 jfr. 85/21.
til leieboere ved dispensasjon for etablering av eierleiligheter, 81/116.
til nabo og gjenboer ved dispensasjon fra strandplanloven, 81/86.
unnlatt overfor grunneierlag ved utferdigelse av fiskeforskrifter, 79/97.
- unnlatt overfor interesserte ved fjerning av laksetrapp, 83/97.
unnlatt overfor lærling ved forlengelse av læretiden, 82/112.
varsel til part om nye opplysninger, 82/110.
- Forkjøpsrett, se også Tilleggsjordsaker,**
statens – etter konsesjonsloven,
beregningen av tre måneders-fristen, 86/135.
fristoversittelse, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jfr. 83/17.
konkurransesituasjon mellom naboer, bosettingshensyn, privat forkjøpsklausul, 85/143.
landbruksmyndighetenes kompetanse ved salg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, 79/53.
personlige hensyn til konsesjonssøker, 78/85.
rasjonalisering for kjøper eller jordsøkende nabo, 81/73, 82/70.
underretning til jordsøkere om forkjøpsfrist, 82/73 jfr. 83/17 og 85/21.
ved overdragelse til forpakter, fastsettelse av pris ved skjønn, 79/49 jfr. 81/16.
- Formannskap,**
reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.
- Forskjellsbehandling,**
båt plassavgift høyere for utenbygdsboende, 79/80.
dispensasjonspraksis i sak etter kringkastingsloven, 83/90 jfr. 84/17.
endring av dispensasjonspraksis ved pristopp, 82/103.
i avkjørselssak, 80/85, 83/143.
i byggesak, fasadeendring, 83/128.
i fradelingssak etter jordloven, 79/42.
i strandplansak, 83/148, 83/152.
skattlegging av utdanningsstipend, 83/62.
ved fastsettelse av kloakkavgift, 80/88.
ved flyttegodtgjøring, 81/134.
ved inndragning av førerkort, 79/114.
ved inngåelse av legeavtale, 85/66.
ved ligningsverdi for nyoppført bolighus, 79/80.
ved lønnsforhøyelse, 86/27.
ved skattenedsettelse, 81/127.
ved ølsalgsbevilling, 84/99.
- Forskrift,**
dispensasjon fra – forvaltningsloven § 40, 81/142.
forholdet til hjemmelsgrunnlaget, 78/125.
forhåndsvarsel ved utferdigelse av –, 79/97.
ikrafttreden, kunngjøring, 81/125.
kunngjøring ved oppslag, 84/68.
mangler ved –, ombudsmannsloven § 11, se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.
tilskuddsordningene i landbruket, 86/120.

- utvidelse av fredningssone ved laksetrapp burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101.
- Forurensning, se Utslippstillatelse.**
- Forvaltningens avtaler, se Avtaler.**
- Fosterhjem,**
godtgjøring til fosterforeldre, 85/72.
- Fremmedsaker,**
avvisning p.g.a. manglende midler, kompetansespørsmål, fengsling, 83/51.
oppholdstillatelse, innreise til Norge
forhåndstilsagn omgjort etter endret lovforståelse, arbeidstillatelse, 78/116.
foreldre til vietnamesiske barn, 85/81 jfr. 86/21.
mindreårig ektefelle, 85/81 jfr. 86/21.
mor med en sønn i Norge, søkers hovedtilknytning, 85/82.
sønn fra tidligere ekteskap, 84/46.
uriktige opplysninger fra søker, 80/112, 80/115.
oppholdstillatelse, fortsatt opphold i Norge avsluttet utdanningssituasjon, 84/48.
dårlig studieresultat, 80/110.
mor med flere barn i Norge, 86/69.
søkers ekteskap med norsk borger, 80/109.
politisk asyl, iverksetting av utvisningsvedtak, 80/110.
statsborgerskap, vilkår om «sømeleg» atferd, 83/53, 86/70.
visumnektelse,
forholdet til innvandringsstoppen, mangelfull og for generell begrunnelse, 85/77.
uriktige opplysninger fra søker, 81/145.
- Fri rettshjelp,**
Fri sakførsel,
ved statens anke over skjønn, 80/120.
Fritt rettsråd,
i sak om utvisning fra riket, 82/119.
omgjøring av advokats innvilgelse, 83/55.
rimelighetskriteriet i rettshjelploven § 13, 82/119.
sen saksbehandling, 83/56.
- Frister,**
fristforlengelse ikke reell, 78/60.
fristoversittelse i forkjøps sak etter konsesjonsloven, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jfr. 83/17 og 85/21.
fristoversittelse ved søknad om produksjonstillegg i jordbruket, 83/107.
meldingsfrist om endring til skade ved klage over karakter, 78/50, 79/10.
søknadsfrist oversittet i bostøttesak, 78/57.
- Fører kort, se Motorvogn.**
- Gateadresse.**
revisjon av gatenavn, sletting av korte stikkveger, 86/155.
søknad om endring av -, 86/151.
- 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 herredsaagronom i delingssak, 84/132.
for herredsaagronom i forkjøps sak for bruk han var interessert i, 80/59.
for ingeniørfirma som utreder i utslipps sak, 84/115.
for kommuneadvokat og kommunekontorsjef i erstatningssak, 79/68.
for kommunestyrerepresentanter ved uttalelse i vegsak, 78/103.
for medlemmer av rådgivende ekspertorgan, 85/88.
for medlemmer i klagenemnd, 86/41.
for skolestyremedlem i tilsettingssak, 82/17, 86/73.
for trykkesjef som hadde uttalt seg i avisartikkel om trykkesøker, 78/103.
fremgangsmåten ved avgjørelse av -, 86/73.
oppnevning av stedfortreder, 79/98.
- Havnevesen, se Sjøfart.**
- Hjemmehjelp,**
klagerett, klageinstansens kompetanse, 86/79.
- Hundeavgift, se Avgifter.**
- Husbanken, se også Bostøtte, Erstatning.**
etableringslån,
redusert inntekt på søknadstidspunktet, 82/21.
vedtak bygget på bristende forutsetninger, 82/118 jfr. 83/20.
tilskudd til småhusbygging om vinteren, søknadsfrist oversittet, mangelfull kunngjøring og veiledning, 79/35 jfr. 80/15.
utbedringstilskudd, tildelingskriterier, 86/51.
- Husdyr,**
isolering av sauebesetning p.g.a. fare for mædismitte, 80/123.
- Husleieforhold, se Bolig.**
- Informasjon, se også Veiledning,**
feilinformasjon i tollsak, 86/103.
om «rimelige skjønnetshensyn» etter bygningsloven § 74 nr. 2, 81/106.
om søknadsfrist for tilskudd til småhusbygging om vinteren, 79/35.
om søknadsordningen for bostøtte, 79/37.
ved omlegging av eksamensform, 85/40.
- Jakt, se Viltsaker.**
- Jordlovsaker, se også Tilleggsjordsaker,**
deling (lovens § 55),
av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.
av eiendom på 3 dekar, 80/53.
bebygd boligtomt, 82/25.
bebygd boligtomt tilhørende tidligere bruker, 80/48.

bebyggd hyttetomt i utmark, 79/47, 82/24 (nr. 8), 84/131.

bebyggd hyttetomt på skogseiendom, behov for skogshusvære, 83/111.

boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket, 79/45 jfr. 81/15.

bruk av jordlovens formålsbestemmelser, 79/45 jfr. 81/15, 79/47, 80/45, 80/53.

etablering av sameie, 82/63.

forholdet til bygningsmyndighetene, oversiktsplaner, 81/65, 81/67, 83/107 jfr. 84/18.

hypotetisk begrunnelse for avslag, forskjellsbehandling, 79/42 jfr. 80/16.

hyttetomter i beiteområde, 83/107 jfr. 84/18.

innløsning av festetomt, 82/26.

i to bruksnummer uten endring i eier eller driftsforhold, 80/43.

kontroll med tomtestørrelse og -behov, 81/64, 82/24 (nr. 7 og 8).

krav om bakgrunnsareal pr. hytte, 83/107 jr. 84/18.

krav om reguleringsplan, disposisjonsplan, 83/107 jfr. 84/18.

krav om reguleringsplan for tilstøtende område, 80/53.

lovens delingsbegrep, 82/63.

lovens uttrykk «driftsøkonomisk forsvarleg», 83/107 jfr. 84/18.

miljøhensyn som avslagsgrunn, 81/67, 81/70, 82/25, 82/67, 83/107 jfr. 84/18, 83/111, 84/131, 85/137.

muligheten for landbruksdrift på tomten, 79/44, 80/53.

ombytte av våningshus, 80/50 jfr. 81/16, 82/65, 85/139.

passivitet fra myndighetene, 79/40, 85/139.

som ledd i konsesjonsbehandling, 82/70, 82/72.

statens umatrikulerte grunn i Finnmark, 81/61.

stiftelse av vegrett, hogstrett m.v. 81/58.

tidsbegrenset delingssamtykke, 81/63.

tomt for det ene av to våningshus på gårdsbruk, 82/67, 85/139.

varigheten av delingssamtykke, 83/112.

vilkår om bortfeste i stedet for salg, 78/65 jfr. 80/15.

vilkår om byggetillatelse, 81/65.

vilkår om overdragelse av del av eiendommen, 80/42.

jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.

omdisponering (lovens § 54), av del av bebyggd eiendom på 2,7 dekar, miljøhensyn, 81/52.

av del av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

Kirkelige forhold,

alkoholfri nattverdivin, 86/48.

plassering og flytting av askeurne, 83/38.

Kjørelærer,

tilbakekall av godkjenning, 85/125.

Klagebehandling,

arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.

endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50, 79/10.

etter at klagerett var gått tapt, 78/85, 85/145.

fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.

før klagefristens utløp, 79/98.

i underinstanser, 78/36.

klage etter begjæring om omgjøring, 82/44.

klageinstans for avvsningsvedtak i avkjørselsaker, 83/146 jfr. 84/19.

klageinstans i naturskadesaker, 84/130.

klageinstansens forhold til praksis og retningslinjer, 83/143.

mangelfull styring av saksbehandlingen, 85/145.

realitetsuttalelse fra klageinstans utenfor klagebehandling, 82/62.

realitetsvurdering unnlatt i sak om hjemmehjelp, 86/79.

ugyldig underinstansvedtak, 84/137.

underretning om vedtak, fremgangsmåten, 84/65 jfr. 85/22.

unnlatt behandling av klage, 78/67, 79/10.

uten holdbart grunnlag i tilsettingssak, 84/25.

utforming av konklusjon i klagesaker: omgjøring, opphevelse, avvsnings, 85/90.

utilstrekkelig grunnlag i karaktersak, 84/34 jfr. 85/22.

utsatt iverksetting, jfr. forvaltningsloven § 42, 85/154, 86/143.

vedtak truffet etter intern delegasjon, instansordningen, 84/132.

Klagerett (klageadgang),

til ombudsmannen

begunstigende vedtak, 86/79.

for jordsøkende nabo i konsesjonssak, 81/72.

for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.

til overordnet forvaltningsorgan

begunstigende vedtak, 86/79.

for 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 odelsberettiget i delingsak, 82/113, 84/135.

- for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.
for tidligere eier i sak om boplikt for odelserverver, 82/114.
ved avgjørelser i
naturskadesaker, 84/130, 86/81.
NAVF, 79/104.
sak om hjemmehjelp, 86/79.
- Kloakkavgift, se Vann- og kloakkavgift.**
- Kommunale bedrifter,**
A/S Oslo Sporveier, forholdet til forvaltningsloven, 86/84.
- Kommunestyre,**
feil ved varamanninnkalling, omgjøring, 85/115.
fylkesmannens legalitetskontroll, 86/27.
kommunestyrerepresentanters habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.
stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skoletomt, 78/113.
tolking av vedtak i – om salg av kommunal eiendom, 81/155.
- Kommunestyrevalg, se Valg.**
- Konsesjon, se også Bo- og driveplikt, Forkjøpsrett, Tilleggsjordsaker,**
avslått etter aksept fra søker på forelagte vilkår, 81/77.
avslått fordi det ikke kunne påregnes byggetillatelse, 82/68.
avslått fordi kjøper av tomteområde ikke drev utbygging som næring, 86/134.
avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83.
eiendomsoverføring i to etapper for å oppnå konsesjonsfrihet, 83/115.
jordsøkende nabos rettsstilling, 81/72.
klagerett for nabo p.g.a. virkninger for hans seterdrift, 81/76.
klagerett for selger ved avslag på konsesjonssøknad, 78/108.
konsesjonsplikt, ikke-håndhevelse av visse konsesjonsregler i landsdelen, uttalelser fra tjenestemann, 78/81.
konsesjonssøknad som innebærer deling av driftsenhet, saksbehandlingen, 82/70, 82/72.
kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79.
sameie i landbrukseiendom, 83/116.
utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger, hyttepress, 86/138.
- vilkår,**
om begrenset yrkesaktivitet utenom bruket, 80/61.
om grunnavståing, 80/57.
om videresalg av eiendommen innen en bestemt frist (tidsbegrenset konsesjon), 83/116.
- Kringkasting,**
dispensasjon fra loven, signaler fra OTS-satellitten, 83/90 jfr. 84/17.
- Kunngjøring,**
av lokal forskrift, i avis, 81/125.
av tilskuddsordningene i landbruket, 86/120.
ved oppslag, 84/68.
Vinmonopolets annonsering i dagspressen, 86/125.
- Landbruket, se Tilskudd.**
- Leger,**
avtale med kommunen, plikt til kunngjøring, 85/66.
turnustjeneste som vilkår for autorisasjon, 85/63.
- Ligning,**
beskatning av samboere, 83/61.
distriktsskatteloven, krav om søknad før investering foretas, 84/72 jfr. 85/22.
fradrag i inntekt,
ferjeutgifter ved besøksreiser til hjemmet med bil, 78/97.
privatbil brukt i yrket, 85/105.
regnskapsmessig avskrevet goodwill, 82/107, 83/65.
utgifter i forbindelse med doktordisputas, 84/73.
utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag, 79/83 jfr. 80/16 og 81/16.
utgifter til pass av barn delvis dekket ved stønad, 82/108.
utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.
- inntektsbeskatning*,
av billighetserstatning, 80/91.
av ekspropriasjonserstatning for steinuttak, 80/92.
av erstatning ved opphør av arbeidsforhold, 85/103.
av utdanningsstipend, 83/62.
- ligningsdokumenter*, frigivelse i rettssak, 80/93.
ligningsverdi for nyoppført bolighus, forskjellsbehandling, 79/80.
skatteplikt, midlertidig utenlandsopphold, 84/73.
sparing med skattefradrag, frist for kontraktsforlengelse, 84/69 jfr. 85/22.
særfradrag,
for forsørgelse av foreldre i utlandet, 79/85.
for sykdomsutgifter, 83/64.
- Ligningsbehandling,**
adressering, skattyters krav om annen postadresse enn bopel, 79/87.
advarsel fra ligningsnemnd til skattyter for språkbruk, 82/38.
dokumentinnsyn, skattyters opplysningsplikt, 85/101.
fylkesskattesjefs nektelse av å legge sak fram for fylkesskattestyret, 78/97.

innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.
 mangelfull veiledning, unødvendig skjemabruk, 78/107.
 saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114, 86/98.

Loddtrekning,

som fordelingsprinsipp, kommunal småbåthavn, 85/118.

Luftfart, se også Motorferdsel,

«handlingsvirksomhet» på flyplass, 86/122.
 medisinske krav for luftfartssertifikat, 85/62.

Lærere,

administrasjonsgodtgjøring, 79/26.
 erstatning, ugyldig arbeidsavtale, 84/32.

ferierettigheter,

godtgjøring for adjunkt i videregående skole, 81/33 jfr. 82/15 og 83/15.
 i forbindelse med repetisjonsøvelse, 83/33 jfr. 84/17.

inntektsfradrag for utgifter til studiereise for språklærere, 79/82.

kompetanse,

dispensasjon fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.

forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31 jfr. 81/15.

rettsvilkår, forhold mellom lov og avtale, 83/32 jfr. 84/16.

vurdering av utenlandske universitetsstudier, 82/61 jfr. 83/17.

tilsetning,

departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyre, 79/18.

departementets tilsetningsmyndighet etter grunnskoleloven § 21 nr. 2 «på fritt grunnlag», 78/14.

fortrinnsrett,

for midlertidig tilsatt i grunnskolen, 85/33.

for timelærer i videregående skole, 84/30.

praksiskravet i lærerutdanningsloven § 9 nr. 1 ved rektortilsetning, 79/16.

skoledirektørens adgang til å nekte godkjenning etter grunnskoleloven § 21 nr. 2, 80/26.

tilsidesettelse av søker,

til årsvikariat p.g.a. innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.

til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, hensynet til eleverne, 78/16.

tjenestefrihet,

forlengelse av – til å omfatte skoleferien, 79/24.

til husbygging for lektor i videregående skole, 81/28.

trekk i lønn under repetisjonsøvelse, 83/33 jfr. 84/17.

Lånekassen, se Statens lånekasse for utdanning.

Merverdiavgift, se også Toll, ansvar for – på frikraft, 81/148.

Motorferdsel i utmark,

eldre funksjonshemmet henvist til leiekjøring, 86/132.

i område med etablert leiekjøring, 80/119.
 med fly, funksjonshemmet, 78/129, 79/10.
 på statsgrunn i Finnmark, 84/126.

Motorvogner, se også Motorvognavgift og Toll.

førerkort,

inndragning, 79/112, 79/114, 80/125 jfr. 81/16.

sperrefrist p.g.a. gjentatt promillekjøring, 86/66.

parkeringsgebyr, kommunes behandling av søknad om frafallelse, 84/57.

Motorvognavgift,

kilometeravgift, nedskrevet avgiftsgrunnlag, 86/107.

registreringsavgift,

tilbakebetaling ved heving av bruktbilkjøp, 83/67 jfr. 84/17.

tiltak mot uriktig innkreving, tilbakebetaling, 84/81.

utdeling fra uskiftet bo, 80/90.

årsavgift, tilleggsavgift ved for sen betaling, 86/106.

Motregning,

i skattetilgodehavende for renovasjonsavgift, 78/97.

Målform,

retten til å kreve annet skriftlig opplæringsmål enn vedtatt for skolen, 78/41.

Naturskade,

erstatning, forsikring, klageadgang, 84/130, 86/81.

Navn,

bevilling til foreldres rettsbeskyttede slektsnavn, 80/117.

slektsnavnet Henrikson rettsbeskyttet, 83/49.

slektsnavn Kinnes/Kines, 85/74.

tilknytning til slektsnavn, 86/61.

Norges Eksportråd,

ombudsmannens kompetanse, partsøffentlighet, offentlighetsloven, 83/155.

Offentlighet i forvaltningen,

brev med tilknytning til budsjettbehandling, 79/92.

forskers adgang til folkeregisterets flyttemeldinger, 84/64.

fotografier utenfor bestemt sak, sikkerhetsmessige hensyn, 82/109.

granskingsrapport i tjenestesak, meroffentlighet, 80/97.

- hensynet til rikets sikkerhet, «dråpebe-
ger»-metoden, 86/90.
hvordan dokument gjøres kjent, 84/61, 86/90.
interne styredokumenter i tjenestesak,
meroffentlighet, 78/36.
internt dokument utarbeidet av underord-
net organ, 84/63.
lovens dokumentbegrep, bokverk, 84/61.
referat fra nordisk helsedirektørmøte,
83/60.
sesjonsplakater, 86/90.
ugradert artikkelsamling, sikkerhetsmes-
sige hensyn, 81/129.
unntak for visse lånesaker, 78/110.
utleiepris for jaktrett i statsalmenning,
80/99 jfr. 83/15.
utsettelse av tidspunkt for offentliggjøring
av oppsigelsesbrev, 78/109.
vegvesenets brøytekontrakter, meroffent-
lighet, 82/38.
- Ombudsmannen**, se også **Klagerett**,
informasjon om ombudsmannsordningen,
83/153 jfr. 84/19, 84/161.
kompetanse, forholdet til,
domstolene,
forelegg etter bygningsloven § 114,
82/122.
påtalemyndighetens avgjørelse om do-
kumentinnsyn i straffesaker, 81/159.
saker behandlet av skjønnsrett, 86/157.
stevning for overholdelse av søksmåls-
frist, 81/159.
tinglysingsavgjørelser, 85/165.
Forbrukertvistutvalgets vedtak, 83/155.
Kommunal Landspensjonskasse, 78/132.
Kongen, 83/156, 85/164.
Norges Eksportråd, 83/155.
stevnevitne, 78/131.
Stortinget, 84/161.
studentsamskipnader, 79/115, 80/127.
saksbehandlingen for ombudsmannen
forvaltningsorganer som mener seg fri-
tatt fra å begrunne vedtak som påkla-
ges til ombudsmannen, 83/156, 86/116.
frafallelse av ombudsmannsklager for å
oppnå avtale med kommunekasserer,
83/154.
klagere som ber om konfidensiell be-
handling, 83/156.
sak med flere private parter, 86/158.
sak uegnet for klagebehandling, privat-
rettslig innslag og bevissspørsmål,
84/161, 86/158.
sen besvarelse av brev fra ombudsman-
nen, 80/128, 83/79, 83/80, 85/166, 86/159.
- Omgjøring**,
av advokats innvilgelse av fritt rettsråd,
83/55.
av fordeling av tilleggsjord, 78/85.
av forhåndstilsagn om oppholdstillatelse,
78/116.
av godkjenning av boligbytte, 78/59.
av individuelt vedtak om skattefritak,
84/75.
av kommunestyrevedtak, feil ved vara-
manninnkalling, 85/115.
av påtaleunntatelse til gunst for siktede,
83/50.
av tariffstridig arbeidsavtale, 84/32.
av tilsettingsvedtak ved inhabilitet, 82/17.
av vedtak i byggesak, nabos rettsstilling,
80/103.
av vedtak i viltlovsak, 86/83.
av vedtak om drosjeløyve, uriktig faktisk
grunnlag, 82/41.
av vedtak om permisjon, manglende kom-
petanse, 82/117.
av vilkår for oppløsning av borettslag,
82/44.
opphevelse av adopsjonsforhold, 85/71.
uttrykket «direkte tilgodeser» i forvalt-
ningsloven § 35, 82/44.
- Oppholdstillatelse**, se **Fremmedsaker**.
Oppsigelse, se **Tjenestemenn**.
Parkeringsgebyr, se **Motorvogner**.
Partsoffentlighet,
betaling for dokumentkopier, 86/85.
granskingsrapport i tjenestesak, innsyns-
rett for anmelder, 80/97.
i ligningssak, skattyters opplysningsplikt,
85/101.
i tilsettingssak i Norges Eksportråd, 83/155.
i tilsettingssak i Oslo Sporveier, 86/84.
innsynsrett i ektefelles selvangivelse,
83/46, 85/100.
Kopiering og utlån av dokumenter, 86/85.
navn på jurymedlemmer ved prøveopples-
ning i NRK, 82/41.
navnene på underskriverne av klage mot
lærer, 78/106.
opplysning om eget fødselstidspunkt,
85/74.
partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.
politiets vakt- og sambandsjournaler,
81/130.
privat forslag i reguleringssak, 78/80.
sykejournal med fortrolige opplysninger
fra tredjemann, 80/97.
utleiepris for jaktrett i statsalmenning,
80/99 jfr. 83/15.
vegvesenets brøytekontrakter, meroffent-
lighet, 82/38.
- Pasienter**, se **Partsoffentlighet**, **Refusjon**,
Sykehus.
Pensjonsordninger,
førtdpensjonering av kommunal tjenes-
temann, 86/32.
Statens Pensjonskasse,
boliglån, 83/27.
frafall av foreldelsesinnsigelse, 81/48.
mangelfull informasjon, 86/34.

medlemskap for engasjementstilling finansiert under sekkebevilgning, 79/23.
medlemskap, spørsmål om innmeldingsdato, 83/31.

medregning av kommunal tjenestetid, 82/20 jfr. 83/15 og 84/16.

tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon, 81/37.

underretning til pensjonsberettigede om pensjonsrettigheter, 82/18.

utbetaling av respensjon etter medlemets død, 80/37 jfr. 82/14.

tilleggspensjon fra statskassen, informasjon, veiledning, 83/31.
konsekvenshensyn, 86/33.

Politi og påtalemyndighet,

assistanse ved tvangsbehandling av psykiatrisk pasient, 85/59.

beslaglagte penger brukt uten skriftlig samtykke, 84/55.

formløs inndragning av beslaglagte gjenstander, 84/55 jfr. 85/22.

overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.

pågrepelse og innsetting i ventecelle, 86/63.

ransaking uten rettens samtykke, 80/126.
«særlig politioppsyn» etter politiloven § 27, 80/106.

Postverket,

portotakster, refusjonskrav ved utskutt iverksettelse av nye -, 79/75.

urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, erstatning, 85/99.

Prisforskrifter,

endring av dispensasjonspraksis ved prisstopp, forskjellsbehandling, 82/103.

for innskottsleiligheter, boligselskap fra før borettsloven, 82/22.

dispensasjon, 78/193.

klagerett for kjøper, 81/121.

overgangsordning ved forskriftsendring, 80/86, 81/123.

takst etter forskjellige regler ved bytte av leilighet, 81/124.

takstgrunnlag ved forhøyelse av festeavgift, 78/88.

Produksjonstillegg se Tilskudd i landbruket,

Psykisk helsevern,

bortvisning fra kommune, 84/97.

informasjon til pasienter om ombudsmannsordningen, 83/153.

klage over medisinsk mangelfull og inhuman behandling, 81/45.

kravet til forutgående legeundersøkelse, vilkårene for innleggelse, 78/51.

refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88.

tvangsmedisinering utenfor institusjon, 85/59 jfr. 86/21.

tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus, innleggelsesbegjæring fra den sykes «nærmeste» 79/33.

Ransaking, se Politiet.

Refusjonskrav,

for det offentliges utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88.

for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.

for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.

for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggs pasient, 80/35.

for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96.

for tomteopparbeidelse basert på avtale, 86/148.

Reindrift,

tap av retten til -, 84/111.

Renovasjon,

avgift for ubebygd eiendom, fraflyttet helårsbolig, 83/71, 86/109.

fritak for hytterrenovasjon p.g.a. beliggenhet, 84/88 jfr. 85/24 jfr. 86/19.

fylkesmannens godkjenning, formkrav, 83/70.

kommunens plikter etter renovasjonsordning, 78/97.

retningslinjer for deltagelsesplikt, 81/124.

tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelser, 85/110 jfr. 86/22.

Rente,

forsinket utbetaling,

eiendomssalg til kommune, 86/110.

ekspropriasjonserstatning, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50.

uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.

utgifter for pleiehjemsopphold, 84/95.

Rettsgebyr,

utstedelse av midlertidig reisepass, 86/71.

Retts hjelp, se Fri retts hjelp.

Saksbehandling, se Avvisning, Befaring,

Begrunnelse, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, Habilitet, Klagebehandling, Kunngjøring, Omgjøring, Partsoffentlighet, Sen saksbehandling, Underretning, Veiledning,

Saksomkostninger, Forvaltningslovens

§ 36,

endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter § 36, 79/107.

«feil ved ... avgjøringsgrunnlaget» etter § 36, 82/115, 83/57, 83/59.

forholdet mellom § 36 første og annet ledd, 82/115.

frist for fremsetting av krav, 85/94 jfr. 86/21.

i sak for Markedsrådet etter markedsføringsloven § 13, 78/113.

- i sak om betaling for sykehjemsopphold, 86/56.
- klageavgjørelse ikke truffet fordi saken falt bort, 84/60.
- «nødvendige» kostnader, ved advokatbistand, 81/133, 81/134, 82/116, 83/57, 86/56, 86/89.
- ved egne undersøkelser, 85/92.
- på erstatningsrettslig grunnlag, utenfor § 36, 85/95.
- pålopt før formelt vedtak, 81/138, 84/59.
- reduksjon av omkostningskrav etter § 36 første ledd, 82/116.
- under administrativ klagebehandling i skattesak, 78/114, 86/98.
- underretning om rett til saks kostnader, 85/94 jfr. 86/21.
- ved klagesak om betaling av «særlig politioppsyn», 80/106.
- ved omgjøring av forkjøpsvedtak, 81/132, 83/59.
- ved omgjøring av tilsettingsvedtak, 80/104.
- vedtaksbegrepet i § 36, 84/59.
- Samboere,**
- beskatning, 83/61.
- boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.
- overføring av drosjeløyve ved dødsfall, 83/87.
- trygd til separert mor, 84/40.
- Sen saksbehandling,**
- barnevernsaker, 84/45.
- byggesaker, 80/128, 81/111, 83/123, 86/143, 86/159.
- konsesjonssaker for fiskeoppdrett, 84/104.
- reguleringssak, 82/90.
- rettshjelpsaker, 83/56.
- tildeling av festetomt på statsgrunn, 85/145.
- trygdesaker, 83/42.
- ved underretning om vedtak, 84/65 jfr. 85/22.
- Sjøfart, Havnevesen,**
- det offentlige ansvar for isbryting, 86/127.
- fjerning av privat fortøyningsbøye, 86/127.
- Sjømenn,**
- forhyringsnektelse, frist for søknad om opphevelse, 81/24.
- Skatt, se Eiendomsskatt, Ligning og Ligningsbehandling.**
- Skattenedsettelse, ettergivelse,**
- forskjellsbehandling, 81/127.
- retningslinjer for begrunnelse, 86/97.
- Skattetrekk,**
- anvendt til dekning av kommunal renovasjonsavgift, 78/97.
- Skilsmisse, se Ekteskap.**
- Skjemabrev,**
- unødvendig skjemabruk, 78/107.
- Skjenkebevilling, se Alkoholomsetning.**
- Skogplanting,**
- regning for – foretatt uten eierens vitende eller pålegg etter lov, 78/125.
- Skole og universitet,**
- erstatning, ved tyveri fra elev, 80/122.
- fagprøve (svenneprøve), saksbehandlingen, 85/43, 86/41.
- folkehøgskoler,
- departementets ansvar som overstyre, 80/31.
- departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyret, 79/18.
- hjemmeundervisning, 78/42.
- karactersaker,
- elevrådsarbeid som begrunnelse for nedsett oppførselskarakter, 81/40.
- endring til skade ved klage i –, meldingsfrist, 78/50 jfr. 79/10, 85/48.
- standpunkt karakter, klageinstansens kompetanse og saksbehandling, 84/34 jfr. 85/22, 86/40.
- standpunkt karakter, kompetansen til å fastsette tilligger faglærer, 77/59 jfr. 78/11.
- målform,
- overføring av nynorskklasse til annen skole med nynorsk opplæringsmål, 78/41.
- skifte av skriftlig –, ugyldighet p.g.a. misoppfattet foreldremening, 81/42.
- stemmerett ved avstemming om –, 81/44 jfr. 82/15 og 84/16.
- nedleggelse av barneskole, saksbehandlingen, 84/33.
- omlegging av studieopplegg og eksamensform, informasjon, 85/40.
- opptak (inntak),
- inntaksprosedyren i videregående skoler, 85/35.
- karakter feilført på søknadsskjema av skolerådgiver, 80/30.
- manglende opplysning om ungdomsskooleeksamen, 81/38.
- overflytting av elev til ny klasse p.g.a. disiplinærproblemer, saksbehandlingen, 82/58.
- poengberegning ved fysioterapiskole, 79/32 jfr. 80/15.
- regelstrid, departementsforskrifter/lokale forskrifter, 78/39 jfr. 81/15.
- reglement,
- endring av –, distriktshøgskole, 83/35.
- for videregående skole, 86/37.
- rett til spesialundervisning etter voksenopplæringsloven, 85/38, jfr. 86/20.
- skolepenger,
- for elev i ungdomsskole i nabokommunen, 78/45.
- skolerom,
- dissentermenighets adgang til å leie, 78/48.

utelukkelse fra undervisning p.g.a. røking, 86/37.

Sosialhjelp, se også **Hjemmehjelp**, dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for hjelpeløs, syk person, 79/34 jfr. 80/15. til hjemreise for utlending, 84/49.

Statens lånekasse for utdanning, behandlingsrutiner, søknadsfrist, 86/45. borteboerstipend nektet p.g.a. tidligere tilstått grunnstipend, 78/46. ettergivelse av lån, omsorg for barn, 85/49. klagebehandling, begrunnelse, underretning, 85/51. rentefritak under soning, 85/50 jfr. 86/21. risiko for svikt i postgangen, 86/45. utenlandsstudent, krav om fullstendig yrkes- eller utdanningskompetanse, 84/36. studium allerede påbegynt, 84/38.

Statens Pensjonskasse, se **Pensjonsordninger**.

Strandplanlovsaker, *dispensasjon*, begrunnelse ved avslag, 80/72, 81/87. etablert hytteområde, planbehovet, 83/148. forskjellsbehandling, 83/148, 83/152. hyttetilbygg, 81/87. krav om konkret vurdering, kommunale retningslinjer for arealbruk, 82/74, 83/152. langvarig planarbeid uten resultat, 82/29. oppføring av sjøbod, 82/74. varslings- og klage regler, 81/86. ved langvarig planarbeid, 79/59. vilkår om brygge-, båt- og parkeringsplass, 84/158 jfr. 85/24. *endring av plan*, for oppføring av hytte, 79/61. *vesentlig endring etter strandplanloven* § 3 nr. 1, om disponering av uthus til sovehytte, 81/89.

Strøm, se **Elektrisitetsforsyning**.

Studentsamskipnad, tildeling av studenthybel, 79/115.

Sykehus og sykehjem, egenbetaling ved sykehjemsopphold, 86/56. motsetningsforhold personale/pasient, 86/55. pasientrepresentant i styre, suppleringsvalg, 86/55. pasientskader, behandling av erstatningskrav, 85/61. teknisk svikt, 86/53. refusjonskrav for oppholdsutgifter for overbeleggpasient, 80/35.

Tannhelsetjeneste, folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55 jfr. 83/14.

Tannleger, reisegodtgjøring for tjenestepliktig tannlege, 78/31.

Taushetsplikt, erstatningskrav mot arbeidsgiver for brudd på -, 86/93. for medlem av barnevernsnemnd som opptrådte som observatør i barnehagenemnd, 82/110. for psykolog i barnevernsak, 80/95. forskers adgang til flyttemeldinger, 84/64. frigivelse av ligningsdokumenter i retts sak, 80/93. i forhold til ektefelles innsynsrett i selvangivelse, 83/46. i forhold til moren i sak om barnefordeling, 80/95. i forhold til overordnet tilsynsorgan, 78/105. samtykke til offentliggjørelse, alminnelig kjente opplysninger, 78/103.

Tilbakebetalingskrav, for innbetalt arbeidsgiveravgift, 78/100. for meget betalt vann- og kloakkavgift, 84/84 jfr. 85/24. for meget utbetalt, lønn, 80/25, 86/31. pensjon, 81/37. trygd, 85/55, 85/57, 86/35.

Tilbakevirkning, forhøyelse av kommunale avgifter, regelsituasjonen, 85/100. forhøyelse av vann- og kloakkavgift, 84/83.

Tilleggsjordsaker, se også **Forkjøpsrett og Konesjon**, jordsøkende nabos rettsstilling, 80/57. myndighetenes opptreden ved forespørsel om salg av landbrukseiendom, 82/70, 82/72, 83/113 jfr. 85/21. saksbehandlingen 78/85, 80/57, 81/74, 82/70. videresalg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, landbruksmyndighetenes kompetanse, 79/53.

Tilsetting, se også **Lærere**, *kunngjøring*, av engasjement som gir fortrinnsrett til ny tilsetning, 80/20 jfr. 81/16. forbehold i utlysning om tidsbegrensning, 80/16. fravikelse av kvalifikasjonskrav, 83/23. intern, 78/13, 80/20 jfr. 81/16. *saksbehandling*, anmodning fra departementet om ny behandling i tilsettingsråd, 79/19. arbeidsgivers uttalelser burde vært forelagt søker, 79/11. delegasjon av tilsettingsmyndighet, 84/24. fremgangsmåten ved avgjørelse av habilitetsspørsmål, 86/73.

- innstilling fra interesseorganisasjon, 79/11.
- intervju, skriftlig referat, 86/73.
- klagebehandling uten holdbart grunnlag, 84/25.
- kompetanseforholdet mellom administrasjonsutvalg og formannskap, 84/27.
- mindretallsanke, 79/19.
- omgjøring uten klage, 81/131, 84/25, 85/115.
- omgjøring ved inhabilitet, 82/17.
- søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.
- tilsetting i rekkefølge, opprykk for varmann, 82/18, 85/29.
- tjenestemann uten stemmerett i tilsetningsråd, 82/56 jfr. 83/17.
- undersøkelse av attester, 83/24.
- tilsetningsvedtaket*,
alders betydning, utelukkelse av søkere over 34 år, 80/23.
- arbeidsløshet, betydning av -, 83/21.
- arbeidsmarkedstiltak, betydning av praksis, 86/25.
- familietilsetting 78/22, 79/20, 84/22.
- forbigåelse av best kvalifisert søker, 78/18, 78/19, 79/15, 79/20, 81/17, 82/51 jfr. 83/16, 82/53, 83/20, 83/21, 83/23, 84/22, 84/30, 85/30, 86/23.
- fortrinnsrett,
- for deltidsansatt til hel stilling, 85/27.
- for en engasjert i stillingen, 80/20 jfr. 81/16.
- forholdet mellom arbeidsmiljøloven § 67 og § 58 nr. 7, 86/26.
- for midlertidig tilsatt, arbeidsmiljøloven § 67 nr. 1, 82/54 jfr. 83/17, 85/33.
- for søker fra kommunen, 80/19, 86/26.
- for timelærer i videregående skole, 84/30.
- godkjenningsretten for kommunen ved tilsetting av barnehagepersonell, 81/20.
- likestilling, sterk kjønnspreferering, 86/23.
- lovbestemte kvalifikasjonskrav, 83/26 jfr. 84/16.
- sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt, 80/18, 81/18 jfr. 82/14.
- stillingsinnndragning, betydningen av muligheten for -, 80/19.
- stillingsskifte, forbigåelse p.g.a. hyppige -, 78/21.
- tilsidesettelse av søker,
- til årsvikariat p.g.a. innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.
- til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, 78/16.
- tiltredelsestidspunktets betydning, 80/18.
- uriktig faktisk grunnlag, 78/20.
- utlending, språkkunnskaper, 85/30.
- velferdsgrunner, 82/17.
- ugyldighet, 82/17, 82/56, 83/24, 84/22.
utenforliggende hensyn, 83/20, 83/21, 84/22.
- Tilskudd til landbruket**,
forholdet mellom flere tilskuddsordninger, 85/130.
forholdet til forvaltningsloven, kunngjøringsmåten, 86/120.
kontraktproduksjon av egg, tidspunkt for slaktning, 85/130.
produksjonstillegg,
arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127 jfr. 79/10.
forholdet mellom produksjon og arealgrunnlag, 85/128.
forpaktningavtale må omfatte hele bruket, 83/104.
fristoversittelse, 83/107.
- Tinglysning**,
tinglysningsdommerens undersøkelsesplikt, 85/165.
overdragelse i strid med lov, 86/140.
- Tjenestemenn**, se også **Habilitet**, **Lærere**, **Pensjonsordninger**, **Taushetsplikt**, **Tilsetting**,
avskjedsgrunnlag, distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.
bindingsforpliktelse overfor tidligere arbeidsgiver ved stillingsskifte, 81/23.
boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.
boligtilskott til prest, 81/27.
flyttegodtgjøring,
forskjellsbehandling, 81/134.
uklar stillingsutlysning, 79/28 jfr. 83/14.
hovedstillinger, forbud mot å ha to - i statstjenesten, 78/13.
innsyn i interne saksdokumenter vedrørende eget arbeidsforhold, 78/36.
intervjuordning ved opptak av postelever, 79/31 jfr. 80/15.
ledelsens styringsrett hvor tjenestemann ønsket overflytting fra en seksjon til en annen, 78/12.
- lojalitetsplikt*,
for fylkesveterinær, 78/25.
for redaktør i direktorat, 85/25.
- lønn**,
bortfall av personlige lønnstillegg som følge av tariffrevisjon, 84/28.
lønnstillegg til uorganisert, 86/27.
oppjustering ut fra likhetsbetraktninger, 80/24.
opplysning i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
overtidsgodtgjørelse for arbeidsleder, 86/29.
personlig avlønning, tjenestemann i overtallig stilling, 81/25 jfr. 82/15.

- tilbakebetaling av for meget utbetalt -, 80/25, 86/31.
ved utdanningspermisjon, bindingstid og tilbakebetalingsvilkår, 82/57.
- lønnsopplysning* i tilsetningsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
- næringsvirksomhet*, ligningssjefs ektefelles rett til å drive, 78/32 jfr. 81/15 og 83/14.
- oppsigelse*, poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.
- opptak av aspirant* til utenriktjenesten, 85/32.
- permisjon*, omgjøring p.g.a. kompetansemangel, 82/117.
ved overgang til ny stilling, 79/20.
- reisegodtgjøring* for tjenestepliktig tannlege, 78/31.
- tilrettevisning* for brudd på lojalitetsplikt, 85/25.
- uttalelser til pressen*, 78/25, 78/103, 85/25.
- Toll og Innførselsavgift**,
innførsel av lystbåt, ansvaret i kjøpssituasjon, 85/107.
kvantumsgrense ved kjøp av alkoholholdige varer fra «tax-free shop», 83/66.
opprinnelsesbevis, tepper innført fra utland, 82/104.
toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy ved flytting til Norge, bil nr. 2, ektefeller, 78/101, 85/107.
feilinformasjon fra folkeregister, 86/103.
politisk flyktning, 86/101.
standardbegrunnelse og andre saksbehandlingsspørsmål, 84/77 jfr. 85/23.
transportskadet bil byttet, brukstid, 84/80 jfr. 85/23.
unntakstilstand i hjemlandet, 84/78 jfr. 85/23.
valg av tollsted ved import av bruktbil, 83/65.
- Tomtetildeling i kommunal regi**, se også
- Anbud og Avtaler**,
fristforlengelse for byggestart ikke reell, 78/60.
rentetillegg til tilbudsprisen, 80/40.
sammenkobling med avgiftskrav, 83/72.
- Trygderetten**,
gjenopptagelse av sak etter anmodning fra ombudsmannen, 80/37 jfr. 82/14, 81/46, 85/51.
kompetanse i saker om,
frafall av statens foreldelsesinnsigelse, 81/48 jfr. 82/15.
tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/57.
- Rikstrygdeverkets adgang til søksmål mot trygdede om Trygderettens kjennelser, spørsmål om lovendring, 78/115 jfr. 83/14.
tempo i gjenopptagelssak, henstilling, 80/39.
- Trygdesaker**, se også **Barnetrygd** og **Trygderetten**,
krigspensjon, krigsseilersyndromet, 85/51.
medisinsk behandling i utlandet, 84/40.
meldingsrutine ved klagers død, 78/55 jfr. 80/15.
saksbehandlingstiden i trygdeetaten, 83/42.
separert mor samboende med mulig barnefar, 84/40.
tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/55, 85/57, 86/35.
uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om navngitt trygdesøker, 78/103.
veiledning om valg av gunstigste løsning, 83/41.
virkningstidspunktet for uførepensjon, 80/37.
yrkesskadeerstatning, invaliditetsgrad ved håndskade, 83/40.
- Underholdsbidrag**,
bidragsforskudd etter rettsforlik om bidragsfrafall, 80/33.
bidragsplikt for hjemmeværende kvinne uten egen inntekt, 83/44.
bidragspliktiges betalingsevne, 86/60.
uklar hjemmelsanvisning for bidrag til tidligere ektefelle, 84/43.
- Underretning**,
vedtak i klagesaker, fremgangsmåten, 84/65 jfr. 85/22.
- Utlendinger**, se **Fremmedsaker**.
- Utsatt iverksetting**, se under **Klagebehandling**.
- Utslippstillatelse**, se også **Bygningssaker**,
byggepress og hensyn til andre søkere som grunnelse for avslag, 83/139.
byggepress og oppbrukt utslippskvote, 84/145 jfr. 85/24.
industriutslipp i sjøområde (Titania-saken), saksbehandling, vilkår, 84/115.
riving av eldre bolig som vilkår for oppføring av ny, 82/99.
- Valg**,
listeforslag til kommunestyrevalg, 83/81.
pasientrepresentant, sykehjemsstyre, 86/55.
valgbarhet til landbruksnemnd for kommunerevisor, 84/98.
- Vann- og kloakkavgift**,
forskjellsbehandling ved forhøyelse av tilknytningsavgift, 80/88.
fritak for hus oppført før avgiftsordningen, 80/89.
kommunale forskrifter er satt i kraft før kunngjøring, 81/125.
krav om annen gangs betaling av tilknytningsavgift, 83/69.
plikt til å betale - ved eldre avtale om engangsavgift, 78/95.
tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelse, 84/83, 85/110 jfr. 86/22.

tilknytningsavgift ved påbygg og bruksendring, 82/105 jfr. 83/20.
uriktig beregningsgrunn, tilbakebetaling, 84/84 jfr. 85/24.

Vassdrag,

fjerning av laksetrapp, saksbehandling, 83/97.

innløsning av årlige erstatninger, 86/94.

Veg,

avkjørsel,

alment om regelverket, rammeplaner, klageinstansens stilling, 83/143, 83/146 jfr. 84/19.

bortfall av tillatelse, hjemmelsspørsmål, 82/101.

endret bruk, 81/113, 82/101.

ny avkjørsel, fjernvirkninger, 79/70.

omlegging av avkjørsel, vedtaksform, økonomisk medansvar for myndighetene, 85/163.

utvidet bruk,

- begrensnig av randbebyggelse, hensyn til «myke trafikanter», 80/85.
- forskjellsbehandling, 83/143.
- hjemmelsspørsmål, 76/110 jfr. 78/11 og 82/100, 80/85.
- liten trafikkfare, 84/146.
- oppføring av ny bolig og riving av gammel, 78/81.
- tolking av vegplan, 83/141 jfr. 84/19.
- vilkår om bruksrett for nabo, 84/148.

privat veg,

spørsmål om åpen for alminnelig ferdsel, 83/135 jfr. 84/18, 84/93, 84/146, 86/114.

vegmyndighetenes adgang til stenging, 79/72.

reklameskilt, «tettbygd strøk» i vegloven § 33, 79/73 jfr. 80/16.

vedlikehold av veg bygget med kommunal garanti, 86/114.

vegplan, tolking, endringer ifm. ekspropriasjon, 83/141 jfr. 84/19.

Veiledning, se også Informasjon,

i pensjonssak, 83/31, 86/34.

i sak om betaling for sykehjemsopphold, 86/56.

i trygdesak, 83/41.

ved byggemelding, 81/107.

ved ligningsbehandling, 78/107.

ved søknad om småhusbygging om vinteren, 79/35.

Viltsaker,

feilskyting*under elgjakt, viltlovens § 48, 83/99.

felles viltområde,

forvaltningsregler for -, 86/83.

sammenslåing til -, 86/129.

Vinmonopolet,

annonsering i dagspressen, 86/125.

Ølbevilling, se Alkoholomsetning.

§ 6 tredje ledd	79/18	6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser	
28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse		§ 25	81/37
§ 6	79/23, 83/31	12.12.1958 nr. 7 om fengselsvesenet	
§ 19	82/20 jfr. 83/15 og 84/16	§ 21	86/64
§ 23 første ledd a)	86/33	§ 23	84/50 jfr. 86/19 84/53
§ 50 første ledd	80/37 jfr. 82/14	§ 30 a	81/157, 84/50 jfr. 86/19
8.12.1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett		19.6.1959 nr. 2 motorkjøretøy- og båtavgiftsloven	
§ 6 første ledd nr. 3	83/53, 86/70	§ 1	86/107
21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven		23.10.1959 om oreigning av fast eiendom	
§ 24 nr. 1	78/97	§ 10 annet ledd	81/150
§ 41 nr. 1	81/127, 86/97	§ 15	80/108
§ 58	86/97	4.2.1960 nr. 2 om borettslag	
26.6.1953 nr. 4 prisloven		§ 78	82/44
§ 18	86/113	16.12.1960 nr. 1 luftfartsloven	
17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven		§ 55	85/62
§ 41	83/77	28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern	
17.7.1953 nr. 14 om barnevern		§ 1 nr. 2	85/59 jfr. 86/21
§ 4 tredje ledd	82/100	§ 2 femte ledd	85/59 jfr. 86/21
§ 12	80/95	§ 5 annet ledd	78/51
§ 24	85/72	§ 13 første ledd	85/59 jfr. 86/21
12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene		§ 18 første ledd	78/87, 78/88
§ 16	78/113	§ 21	79/33
§ 17	85/115	9.6.1961 nr. 24 naturskadeloven	
§ 21	84/27	§ 21	84/130
§ 55 tredje ledd	79/77	8.6.1962 nr. 4 husdyrloven	
§ 60	86/27	§ 3 første ledd	80/123
18.3.1955 nr. 2 jordloven		22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven	
§ 1	79/45, 79/47, 80/45, 80/53, 85/143	§ 4 første ledd	78/132, 79/115, 80/127, 83/155
§ 2 første ledd	80/41	a)	84/161
§ 5 tredje ledd	84/98	b)	78/131, 83/156, 85/165, 86/70
§ 6	82/72, 83/113 jfr. 85/21	c) ..	81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157
§ 54	80/53, 81/52, 81/57	f)	85/112 jfr. 86/22
§ 55 første ledd	78/65 jfr. 80/15, 79/40, 79/42 jfr. 80/16, 79/44, 79/45, 79/47, 80/42, 80/43, 80/45, 80/48 80/50, 80/53, 81/57, 81/58, 81/61, 81/63, 81/64 jfr. 82/15, 81/65, 81/67, 81/70, 82/24 (nr. 7 og 8), 82/25, 82/26, 82/63, 82/65, 82/67, 82/70, 82/72, 83/107 jfr. 84/18, 83/111, 83/112, 84/131, 84/132, 84/137, 85/137, 85/139	§ 6 første ledd	78/131, 81/72 86/79
annet ledd ...	79/40, 81/59, 82/63, 83/111, 84/135, 85/139	tredje ledd	83/153 jfr. 84/19, 86/157
27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)		fjerde ledd	84/161, 86/157, 86/158
§ 3	81/45, 85/77	§ 7 første ledd	79/117, 86/116
§ 6	78/116	tredje ledd	83/156, 84/161
§ 11	78, 116, 83/51	§ 10 annet ledd «klart urimelig»	
5.4.1957 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.		78/46, 78/72, 78/75, 78/93, 78/129, 79/35, 79/49, 80/33, 80/53, 80/68, 80/97, 81/50, 81/52, 81/77, 81/127, 82/57, 84/40, 85/139, 85/156, 86/103	
§ 9	81/27	§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag		21.6.1963 nr. 23 vegloven	
§ 2 nr. 5, 4 B og 6 annet ledd	80/33	§ 1	83/135 jfr. 84/18, 84/93, 86/114
28.6.1957 nr. 7 friluftsløven		§ 5	86/114
§ 6	83/27	§ 11	83/146 jfr. 84/19
		§ 25	86/114
		§ 33 annet ledd	79/73 jfr. 80/16
		§ 40	79/70, 80/85, 81/113, 82/100, 83/141, 83/143, 83/146 jfr. 84/19, 84/146, 84/148, 85/163

§ 41 første ledd	80/85, 82/101, 83/146 jfr. 84/19, 84/148,	85/163	§ 67	83/135,	84/18
tredje ledd	85/163		§ 69 nr. 1	85/150	
§ 56	79/72		§ 70	82/32, 82/92, 83/120, 83/127, 83/134, 84/138,	85/149
29.5.1964 nr. 1 om personnavn			§ 72	82/32	
§ 7	83/49,	85/74	§ 74 nr. 2	79/68, 81/103, 81/106,	83/128
§ 9	80/117,	86/79	§ 78 nr. 1 første ledd	82/36,	82/93
5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg			§ 79	82/35,	86/156
§ 3	84/49		§ 80 nr. 2	85/150	
§ 5	84/95		§ 82	78/67, 78/68, 79/10, 80/73, 80/75, 82/68, 82/94 jfr. 83/19, 82/96, 83/118, 84/150, 84/153, 84/155, 85/156,	86/156
§ 16 a	84/49		§ 84	82/81, 83/132 jfr. 84/18,	85/150
§ 17	84/95		§ 85	78/68,	84/141
§ 18 nr. 1	82/62		§ 87 nr. 1	86/145	
nr. 2	84/49,	86/79	nr. 2	82/93, 83/132 jfr. 84/18,	86/145
19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven			§ 92 tredje ledd	81/103, 83/118,	84/139
§ 8 tredje ledd	84/82		§ 93 første ledd	83/132 jfr.	84/18
12.3.1965 om statens grunn i Finnmark			annet ledd	82/36	
§ 2	84/126,	85/145	§ 94 nr. 3	86/144	
18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven			§ 95 nr. 1 og 2	81/107 jfr. 82/16, 84/148, 85/97,	86/150
§ 22 tredje ledd	79/112		§ 96	82/96	
§ 24 a	86/66		§ 97	84/143 jfr. 85/24,	85/97
§ 27	85/125		§ 98	85/97, 86/122,	86/124
§ 31 a	84/57		§ 113	80/83	
b	79/111		§ 114	80/83, 82/122, 84/143 jfr.	85/24
§ 33 nr. 1	80/125		§ 117	85/151	
nr. 3	79/112		§ 119	84/139	
nr. 4	86/66		25.6.1965 nr. 1 forpaktingslova		
§ 37 fjerde ledd	83/76		§ 11	86/89	
§ 39	86/66		10.6.1966 nr. 5 tolloven		
18.6.1965 nr. 7 bygningsloven			§ 1 nr. 3	85/107	
§ 3	84/141 jfr. 85/24,	86/151	§ 15 første ledd	82/104	
§ 7	78/67, 78/72, 79/10, 82/35, 82/82, 82/84, 83/118, 83/123,	85/149	§ 37	85/107	
§ 9	84/143 jfr. 85/24,	86/150	17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven		
§ 14	83/120		§ 2-6 nr. 1	85/69	
§ 21 første ledd a	81/91, 81/94, 82/31, 82/75 jfr. 83/18, 82/77,	83/124	§ 2-13	84/40	
annet ledd	78/70, 79/10 79/39, 80/81, 81/93, 82/75, 82/79 jfr.	83/19	§ 7-7	86/35	
tredje ledd	82/75		§ 8-5	80/37	
syvende ledd	78/75, 79/10,	81/91	§ 11-8	83/40	
§ 25 nr. 6	82/87		§ 12-4 annet ledd	84/40	
§ 26 nr. 1	79/64, 82/85 jfr. 83/19,	82/87	§ 14-2 nr. 2	86/35	
§ 27 nr. 1 og nr. 5	79/61,	80/78	§ 15-8	85/55, 85/57,	86/35
nr. 2	81/96 jfr. 82/16, 81/99 jfr.	82/16	§ 16-3	78/100	
§ 28 nr. 3	82/84		§ 18-4 nr. 1	78/103	
§ 31 nr. 1	86/145		16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygde- retten		
nr. 3	85/151		§ 23	78/115 jfr.	83/14
§ 33	85/151,	86/143	10.2.1967 forvaltningsloven		
§ 35 nr. 1	86/149		§ 1	83/55, 83/155,	86/84
§ 42	86/149		§ 2 første ledd		
§ 46	84/91		a), b) og c)	78/101, 80/99 jfr. 83/15, 81/130, 82/38, 83/35, 84/33, 84/59, 84/126, 85/69, 85/145, 86/48, 86/81, 86/120,	86/155
§ 48 nr. 5	86/148		e) ...	80/57, 80/99 jfr. 83/15, 80/103, 81/72, 81/116, 82/58, 85/53, 86/122,	86/129
§ 63 nr. 3	82/75, 83/138,	86/150	tredje ledd	83/146 jfr. 84/19, 85/90,	85/91
§ 66 nr. 1	83/135 jfr. 84/18 og 85/21, 85/151,	86/151			
nr. 2	78/62, 78/71, 79/10, 80/73, 80/79 jfr. 83/15,	83/138			

§ 6 første ledd .. 78/22, 78/103, 79/95, 86/41	§ 39 81/125, 84/68, 84/83, 85/40, 85/110 jfr. 86/22
annet ledd .. 78/103, 79/68, 80/59, 84/115, 84/132, 85/88, 86/41	§ 40 81/142 jfr. 82/16
§ 8 86/73	§ 41 82/58, 85/115, 86/83
§ 9 79/98	§ 42 82/58, 85/84, 85/154, 86/96, 86/143
§ 10 79/68, 79/95, 84/115, 86/41	7.7.1967 om husleieregulering m.v.
§ 11 81/107 jfr. 82/16, 82/20, 83/31, 83/123	for boliger
a) 84/104, 85/166	§ 17 81/123, 81/124, 82/22
§ 12 86/85	§ 20 første ledd 81/121
§ 13 f) 82/110	13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen
§ 16 første ledd 82/58, 82/112, 84/115, 85/53, 86/129	§ 3 84/33
annet ledd 79/98, 82/58	§ 10 nr. 4 78/48
§ 17 første ledd 78/21, 79/11	§ 13 nr. 1 78/42
81/107 jfr. 82/16, 82/112, 83/97, 85/53, 85/119, 85/121, 85/132, 86/76, 86/129	§ 17 nr. 2 85/33
annet ledd 82/58, 82/110, 85/119	§ 19 nr. 6 79/24
tredje ledd 81/107 jfr. 82/16, 84/115	§ 21 nr. 2 78/14, 80/26, 86/73
§ 18 første ledd 78/80, 86/84	§ 31 81/44 jfr. 82/15
annet ledd 82/41	§ 40 nr. 4 81/42, 81/44 jfr. 82/15
tredje ledd 82/41	nr. 6 78/41
§ 19 annet ledd 78/106	13.6.1969 nr. 26 om skadeserstatning
§ 20 86/85	§ 2-1 79/29, 79/110, 80/84, 83/76 jfr. 84/17, 84/32
§ 23 82/58, 86/41	§ 2-2 80/84
§ 24 første og annet ledd 80/101, 82/58, 82/112, 85/51, 86/41	§ 3-5 86/93
§ 25 første ledd 82/112	19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i videregående utdanning
annet ledd 85/77, 86/106	§ 2 første ledd 78/46
tredje ledd 81/145, 84/77 jfr. 85/22, 85/35, 85/77	§ 6 femte ledd 85/49, 85/50 jfr. 86/21
§ 27 første ledd 82/58, 84/65	§ 7 annet ledd 84/36, 84/38, 86/45
jfr. 85/22, 86/41, 86/83	19.6.1969 nr. 57 om sykehus m.v.
annet ledd 79/98, 80/101, 82/58	§ 12 80/35
tredje ledd ... 82/58, 82/112, 84/77	§ 14 86/55
jfr. 85/23, 85/62, 86/96	19.6.1969 nr. 66 om merverdiavgift
§ 28 første ledd 78/108, 79/104, 81/72, 81/76, 81/121, 82/113, 82/114, 83/146 jfr. 84/19, 84/130, 84/135, 86/79	§ 14 81/148
annet ledd 86/79	§ 64 85/107
tredje ledd 79/104	19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven
§ 29 78/85	§ 4 nr. 2 b) 84/72 jfr. 85/22
§ 31 82/44, 85/94 jfr. 86/21	16.1.1970 nr. 1 om folkeregistrering
85/145, 86/83	§ 14 annet ledd 84/64
§ 33 første ledd 84/65, 84/132	§ 15 85/75
annet ledd 78/36, 85/90	29.5.1970 nr. 32 brannvernloven
§ 34 første ledd 85/90, 86/79	§ 19 84/87
annet ledd .. 78/50, 85/48, 86/79, 86/129	19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven
tredje ledd 84/137, 85/90	§ 1 80/99 jfr. 83/15, 82/38, 86/84
§ 35 første ledd a) 80/103, 82/44	§ 2 annet ledd 82/109
b) 81/131, 84/25	tredje ledd 86/90
c) 85/71, 85/115, 86/83	§ 3 første ledd 84/61
annet ledd 83/55, 84/25, 86/83	§ 4 første ledd 78/109
§ 36 ... 78/113, 79/107, 80/104, 80/106, 81/132, 81/133, 81/134, 81/138, 82/115, 82/116, 83/57, 83/59, 84/59, 84/60, 85/92, 85/94 jfr. 86/21	§ 5 78/36
85/95, 86/56, 86/98	annet ledd a 84/63
§ 37 annet ledd 79/97	§ 6 nr. 1 83/60, 86/90
§ 38 83/70, 84/68, 86/120	nr. 3 78/110
	nr. 6 80/97
	nr. 8 79/92
	§ 8 86/90
	26.6.1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning
	§ 6 84/145 jfr. 85/24
	§ 10 82/99, 83/139, 84/115
	§ 11 82/99, 84/115

10.12.1971 om planlegging i strand- områder og fjellområder		6.6.1975 nr. 30 om barnehager m.v.	
§ 3 nr. 1	81/89	§ 7	81/20
§ 4 nr. 3	84/158 jfr. 85/24	§ 10 nr. 1	81/20, 83/73
§ 6 første ledd	79/59, 79/61, 80/72, 81/87, 82/29, 82/74, 83/148, 83/152	28.5.1976 nr. 35 voksenopplærings- loven	
annet ledd	84/158 jfr. 85/24	§ 5 annet ledd	85/38 jfr. 86/20
§ 12 tredje ledd	79/61	28.5.1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter	
3.3.1972 nr. 5 arveloven		§ 2	81/116
§ 19 første ledd	86/140	4.6.1976 nr. 63 om samferdsel	
16.6.1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring		§ 7	82/41, 83/85, 84/101, 85/123
§ 15 første ledd	79/87	§ 17 nr. 2	83/87
§ 20 første ledd	79/87	17.12.1976 nr. 100 om morarenter	
16.6.1972 nr. 57 om regulering av fiskerideltakelsen		§ 1	84/95
§ 2	84/107	4.2.1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.	
§ 4	84/107	§ 19	84/112 jfr. 86/19
9.3.1973 nr. 13 psykologloven		§ 31	85/123
§ 6	80/52	§ 41	86/29
8.6.1973 nr. 49 om lærarutdanning		§ 58	80/16, 85/33, 86/26
§ 9 nr. 1	79/16	§ 66 nr. 1	81/30
§ 12 nr. 1	80/26, 83/32 jfr. 84/16	§ 67 nr. 1	82/54 jfr. 83/17, 84/30, 85/33, 86/26
§ 24 nr. 2	85/40	10.6.1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag	
§ 26 nr. 3	83/35	§ 5	84/126
§ 27	83/35	§ 6 første ledd	78/129, 79/10, 80/119, 86/132
31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter		§ 10	84/126
§ 1 første ledd	78/95, 80/88	9.6.1978 nr. 45 likestillingsloven	
§ 2	82/105 jfr. 83/20, 83/69, 84/84 jfr. 85/24	§ 3 tredje ledd	86/23
§ 3	80/89, 84/83, 85/110 jfr. 86/22	§ 4 annet ledd	86/23
31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven		9.6.1978 nr. 49 reindriftsloven	
§ 1	79/53, 82/68, 85/143, 86/134	§ 4 femte ledd	84/111
§ 5 første ledd nr. 1 b)	82/68	23.6.1978 nr. 70 delingsloven	
tredje ledd	86/138	§ 1-1	86/151
§ 6 første ledd nr. 1	81/80, 83/115	§ 1-6	86/155
annet ledd	80/68, 80/71, 81/80, 81/85 jfr. 82/15	§ 4-1	86/151, 86/155
§ 7	86/134	§ 5-5	86/151, 86/155
§ 8	81/77, 83/116	23.4.1980 nr. 13 fagopplæringsloven	
§ 9	80/61, 83/116	§ 23	85/43, 86/41
§ 12	79/49	13.6.1980 nr. 24 ligningsloven	
§ 13 annet ledd	80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jfr. 83/17 og 85/21, 86/135	§ 3-4 nr. 2 b	85/101
§ 14	79/49	§ 3-13	83/46, 85/100
§ 25	83/116	§ 4-8	85/101
21.6.1974 nr. 55 om vidaregåande opplæring		§ 9-11	86/98
§ 7	78/39, 85/35	13.6.1980 nr. 35 om fri rettshjelp	
§ 15	86/37	§ 8	83/55
§ 16	86/37	§ 13	82/119
§ 21	81/28	§ 14 annet ledd	83/55
§ 22	83/32 jfr. 84/16	§ 19 nr. 3	84/88 jfr. 85/24 og 86/19
21.6.1974 nr. 58 om odels- og åsetesretten		13.6.1980 nr. 36 om kringkastings- loven	
§ 2	81/80	§ 1	83/90 jfr. 84/17
§ 27	80/63, 80/64, 80/65, 80/66, 81/80, 81/85 jfr. 82/15	13.6.1980 nr. 42 legeloven	
6.6.1975 nr. 29 om eigedomsskatt		§ 2 nr. 2	85/63
§ 7 c)	84/75	§ 46	85/74
		13.3.1981 nr. 6 forurensningsloven	
		§ 16	84/115
		§ 30	84/88 jfr. 85/24, 86/109
		§ 34	85/110
		§ 37	86/83

