

# **Årsmelding for 1988**

fra

**Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)**

Avgitt til Stortinget i februar 1989



# **Dokument nr. 4**

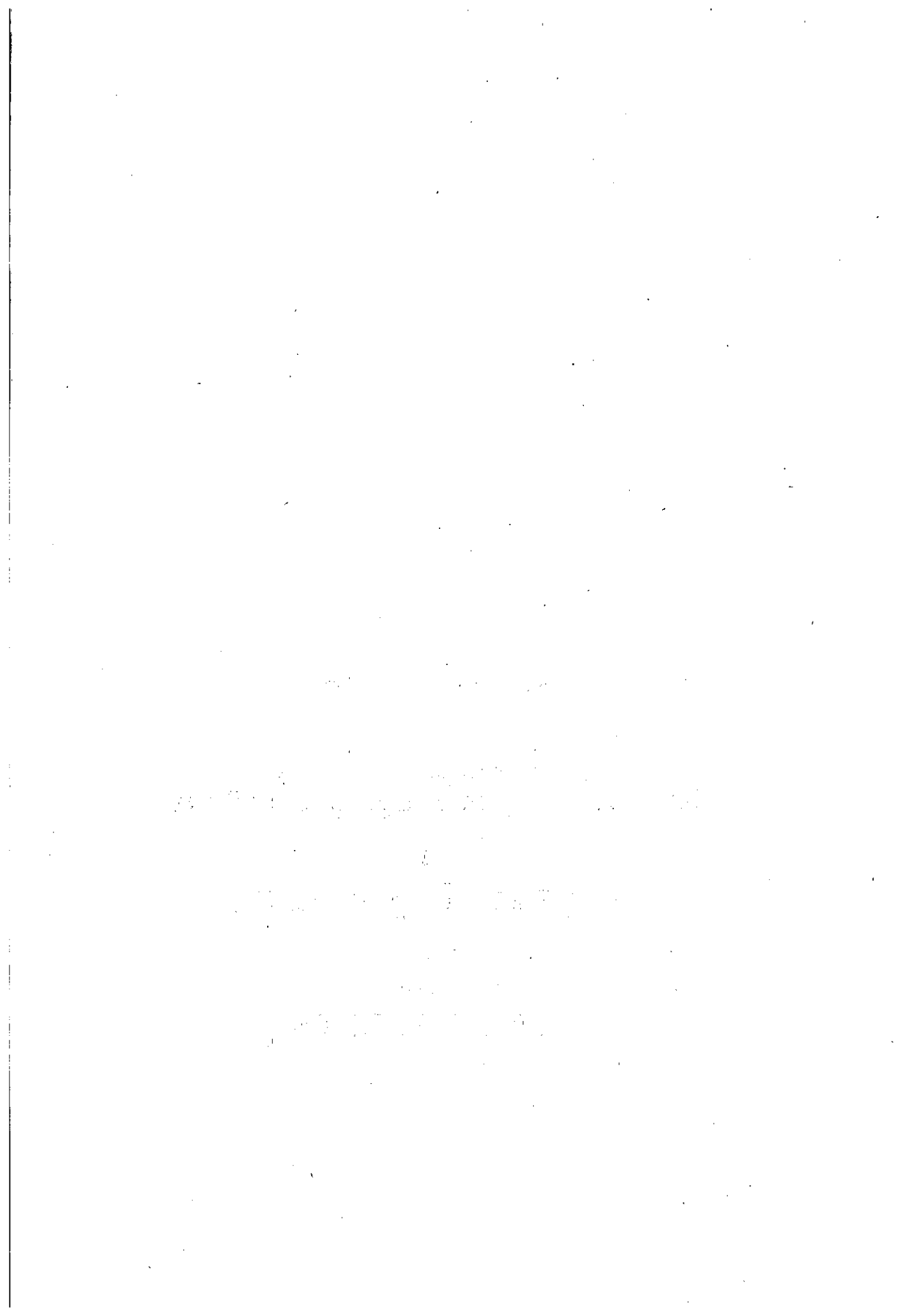
(1988–89)

## **Årsmelding for 1988**

fra

**Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)**

Avgitt til Stortinget i februar 1989



## ***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 1988.

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 66 saker som det er tatt standpunkt til i 1988.

Oslo, februar 1989

*Audvar Os*

## INNHold

	Side
<b>I. Institusjonens alminnelige forhold</b>	
1. Personalforhold .....	7
2. Konferanser og møter .....	7
<b>II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen</b>	
1. Tilgangen på saker i 1988 .....	9
2. Hvor klagen kom fra .....	9
3. Uavsluttede saker .....	10
4. Avviste saker .....	10
5. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer .....	10
6. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike saksområder .....	12
7. Realitetsbehandlede saker - behandlingsmåte og utfall .....	12
8. Påviste mangler ved lover, forskrifter og administrativ praksis .....	13
9. Noen generelle betraktninger om ombudsmannens virksomhet .....	14
<b>III. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger</b> .....	18
<b>IV. Referat av saker av alminnelig interesse, jfr. instruksens §12</b>	
<i>Tjenestemenn</i>	
1. Promilledoms betydning for tilsetning i fengselsvesenet og i politiet .....	24
2. Omdanning av legat - inngrep i tilsattes rettigheter .....	30
3. Beordringstillegg for ekstrabetjenter i lensmannsetaten .....	31
<i>Trygd, sosialomsorg</i>	
4. Trygd - etterbetaling av stønad ut over 3 måneder .....	34
5. Avslag på søknad om krigspensjon .....	37
6. Rikstrygdeverket - sen oppfølging av trygderettskjennelse .....	38
7. Sosialomsorgssak - mangelfullt faktisk grunnlag for avslag .....	41
<i>Helsevesen</i>	
8. Tvangsmedisinering - uheldige rutiner i sykehus og hos fylkeslege .....	41
9. Hjerteroperasjon i utlandet - søknad om utgiftsdekning .....	44
10. Pleie i psykiatrisk institusjon - refusjon i dødsbo for utgiftene .....	46
<i>Barnevern, bidrag</i>	
11. Barnevernssak - foreløpig anbringelse av nyfødt .....	49
12. Barnevernssak - gjennomføring av vedtak om omsorgsopphøvelse .....	50
13. Mistanke om incest - barnevernsmyndighetenes saksbehandling og fylkesmannens tilsynsplikt .....	52
14. Barnebidrag - rutiner ved innkreving og utbetaling .....	55
<i>Barnehage, skole</i>	
15. Barnehageplass - utilfredsstillende begrunnelse for avslag .....	57
16. Utvisningsvedtak - utsatt iverksetting ved klager .....	60
17. Fritak fra skriftlig karakter i norsk sidemål .....	62
<i>Fengsel, førerkort</i>	
18. Fengselsmyndighetenes behandling av søknader fra innsatte .....	64
19. Inndragning av førerkort - bruk av standardisert begrunnelse m.v. ....	68

	Side
<i>Dokumentinnsyn, taushetsplikt, sakskostnader, forskrift</i>	
20. Manglende journalføring av korrespondanse mellom statsråd og tenestemanns-organisasjonane .....	71
21. Dokumentinnsyn m.v. i vassdragsreguleringssak .....	73
22. Børsens forvaltningsmessige stilling og informasjonsrett .....	76
23. Kredittilsynets kontrollvirksomhet - taushetsplikt og dokumentinnsyn .....	76
24. Sakskostnader ved omgjøring av hovedplanvedtak for veg .....	82
25. Midlertidig forskrift om utvidet båndtvang - saksbehandlingsspørsmål .....	85
26. Manuell mobiltelefon - spørsmål om dispensasjon fra forskrift .....	85
<i>Skatt</i>	
27. Skatteplikt til Norge ved opphold i utlandet .....	88
28. Skattesak - inntektsfradrag for forskuddsbetalte renteutgifter .....	91
29. Skattesak - inntektsfradrag for reiseutgifter ved besøk i hjemmet .....	94
30. Skattesak - inntektsfradrag for utgifter til hobbyvirksomhet .....	96
31. Skattlegging av enslig forsørger når omsorgen for fellesbarn er delt mellom foreldrene .....	99
32. Skattemyndighetenes lojalitetsplikt overfor rettskraftig underrettsdom .....	101
<i>Toll og avgifter</i>	
33. Kroppsvisitasjon ved tollundersøkelse .....	107
34. Bilimport - etterberegning av toll og avgift .....	109
<i>Kommuner, elverk, anbud</i>	
35. Rentekrav ved kommunalt grunnerverv .....	113
36. Kommunalt tilsagn om salg av tomt i havneområde - havnestyrets uttalerett .....	115
37. Valgbarhet ved kommunestyrevalg - innføring i folkeregisteret valgdagen .....	117
38. Høyspentkabel - hindring for videre utbygging av forretningseiendom .....	119
39. Elektrisitetsforsyning - krav om etterbetaling .....	121
40. Anbudssak - avtalebasert fortrinnsrett til oppdraget .....	122
41. Egenkapitallån - endring av vilkår .....	124
<i>Husbanken, etableringslån</i>	
42. Søknader om husbanklån - formkrav ved prioritering .....	124
43. Etableringslån - mangelfull kommunal informasjon om ordningen .....	126
<i>Næringsvirksomhet, tilskudd</i>	
44. Kveldsåpent for butikker - gyldigheten av dispensasjon .....	128
45. Vandelskrav ved autorisasjon av preparant - spørsmål om tilbakevirkning .....	133
46. Krav om personskifte i ledelsen - vilkår for økonomisk støtte .....	136
47. Tilskudd til nydyrking - feilinformasjon som bindende forhandlingstilsagn .....	137
48. Søknad om tilskott - sein saksbehandling som årsak til avslag .....	139
49. Produksjonstillegg i jordbruket - tilbakebetaling og rentekrav ved feilaktig utbetaling .....	142
50. Garantilott for fiskere - avbrytelse av søknadsfristen .....	145
<i>Jord, konsesjon</i>	
51. Delingssak etter jordloven - anvendelsen av kriteriet «driftsøkonomisk forsvarlig» .....	146
52. Konsesjon på gårdsbruk - forkjøpsrett til fordel for forpakter .....	148
53. Konsesjon på skogeiendom - avslag til utenlandsk statsborger .....	152
<i>Byggesaker</i>	
54. Byggesak - forhåndsuttalelse fra bygningssjefen til pressen .....	153
55. Fradeling av bebygd eiendom - krav til minsteavstand .....	154
56. Delingssak - etterfølgende reguleringsendring som hjemmel for vilkår .....	157
57. Boligbygg på festet grunn - bygningsmyndighetenes plikt til å varsle bortfesteren .....	159
58. Garasje på bebygd eiendom - krav om «veierklæring» som vilkår for oppføring .....	161
59. Oppføring av hytte - betydningen av ikke-godkjent disposisjonsplan .....	161
60. Tilbygg til hytte - midlertidig plankrav og betydning av ikke godkjent disposisjonsplan .....	163
61. Byggetiltak - forholdet mellom granelovens og plan- og bygningslovens bestemmelser .....	166
62. Dispensasjon i byggesaker - forholdet mellom plan- og bygningslovens § 7 og § 28-1 nr. 2 .....	168

	Side
<i>Regulering, refusjon, innløsning</i>	
63. Mindretallsanke i reguleringssak - departementets kompetanse .....	169
64. Refusjon i bygningssaker - overgang til de nye reglene i plan- og bygningsloven .....	171
65. Innløsning av boligeiendom på grunn av forurensning fra renovasjonsanlegg .....	172
<i>Ombudsmannen</i>	
66. Klage over Riksadvokatens henleggelse av anmeldelse .....	175
<i>Register</i> .....	178



## I. Institusjonens alminnelige forhold

### 1. Personalforhold

Pr. 31. desember 1988 besto personalet av følgende:

Kontorsjef Egil Fronth Jensen  
Kontorsjef Oddvar Overå  
Assisterende kontorsjef Øystein Hermansen  
Rådgiver Kai Kramer-Johansen  
Rådgiver Tone Aasgaard (deltid)  
Rådgiver Christian Kaisen (perm.)  
Rådgiver Agnar A. Nilsen jr. (fung.)  
Førstekonsulent Berit Haga (perm.)  
Førstekonsulent Siv Bjørklid (perm.)  
Førstekonsulent Ola Dahl  
Førstekonsulent Terje Reinholt Johansen  
Førstekonsulent Ellen Nitter-Hauge (fung.)  
Førstekonsulent Yeung Fong Cheung (fung.)  
Konsulent Elisabeth Kjørheim (vikar)  
Konsulent Mette D. Trovik (vikar)  
Konsulent Ketil Sørh (eng.)  
Konsulent Alfhild Hagen  
Konsulent Bjørg Rønning  
Førstesekretær Erna Tone Lundstad  
Førstesekretær Kari Rimala (deltid)  
Førstesekretær Lill Reiersgård (deltid)  
Sekretær Berit Elstad Myrvold  
Sekretær Gunn Lovang Pedersen (deltid)  
Sekretær Gun Midteide  
Sekretær Marit Holth

Under mitt sykefravær 15. april - 10. juni 1988 fungerte kontorsjef Egil Fronth Jensen som stedfortreder for ombudsmannen i henhold til bemyndigelse etter ombudsmannslovens § 1 fjerde ledd annet punktum. Han ble også gitt slik bemyndigelse i forbindelse med min deltakelse på det fjerde internasjonale ombudsmannsmøte i Canberra, jfr. pkt. 2 nedenfor.

### 2. Konferanser og møter

Også i 1988 har kontoret søkt å opprettholde en aktiv utadventd virksomhet. Både ombudsmannen og flere av medarbeiderne har deltatt som foredragsholdere på kurs og møter og redegjort for institusjonens virksomhet og praksis.

Den 4. og 5. mars 1988 ble det avholdt nordisk ombudsmannsmøte i København. Her deltok kontorsjefene Jensen og Overå og assisterende kontorsjef Hermansen. Selv var jeg på grunn av en røket akillessene forhindret fra å delta. På møtet redegjorde den ny-

valgte islandske ombudsmann for etableringen av ombudsmannsordningen på Island. Den trådte formelt i kraft fra 1. januar 1988, og har store likhetstrekk med den norske og danske ordning. Det ble også gitt en orientering om den nye organiseringen av det svenske justitieombudsmannsembetet. Ordningen med 4 ombudsmenn er beholdt, men sjefsombudsmannen har fått en noe sterkere sjefsfunksjon enn tidligere, og skal bl.a. alltid konsulteres når det er spørsmål om å foreta inspeksjoner. For øvrig skal den enkelte ombudsmann fortsatt ha selvstendig myndighet innenfor sitt område. Av temaer som ellers sto på dagsorden, kan nevnes ombudsmannens forhold til presse og offentlighet og spørsmålet om oppsettende virkning av klage til ombudsmannen. Fra norsk side ble det holdt innlegg om tredjemanns stilling i klagesaker og om forvaltningens prioritering av henvendelser fra ombudsmannen. Det neste nordiske ombudsmannsmøte ble vedtatt lagt til Helsingfors i 1990.

I slutten av oktober 1988 deltok jeg, sammen med kontorsjef Overå og assisterende kontorsjef Hermansen, på det 4. internasjonale ombudsmannsmøte i Canberra. Møtet viste at ombudsmannsinstitusjonen slår rot i stadig flere land, også i den tredje verden. Selve betegnelsen «ombudsman» har vunnet internasjonal hevd. Hele 36 land var representert ved sine ombudsmenn. Hovedtemaene på møtet var den utfordring ombudsmannsinstitusjonen står overfor som følge av endrede samfunnsforhold, og ombudsmannens forhold til henholdsvis nasjonalforsamlingen, regjeringen og domstolene. Selv redegjorde jeg for en del aktuelle kompetansespørsmål i tilknytning til den norske ordningen, og da med særlig vekt på forholdet til domstolene. Av innleggene ellers fremgikk at domstolene i de fleste land - som hos oss - ligger utenfor ombudsmannens kompetanse. Den svensk/finske ordning med prøvelsesrett også i forhold til domstolene, synes å være temmelig enestående. Debatten avslørte for øvrig at ombudsmannen i flere land er avhengig av regjeringen både finansielt og ved utvelgelsen av personale. Enkelte så ikke dette som noe stort problem, men gjennomgående var det nok enighet om at dette kunne gå ut over ombudsmannens selvstendighet og upartiskhet, og at et sterkere og mer

direkte tilknytningsforhold til nasjonalfor-  
samlingen var å foretrekke.

Til å forberede det neste internasjonale  
ombudsmannsmøte i Wien 1992 ble det etab-  
lert et utvalg bestående av regionale 3-manns  
komiteer. Den norske ombudsmann ble  
valgt som medlem av den europeiske komite.

Ombudsmannen har som regel hvert år av-  
lagt besøk i fengsler, psykiatriske institusjo-  
ner og hjem for psykisk utviklingshemmede.  
Forholdene har dessverre ikke gjort det mu-  
lig å gjennomføre noe institusjonsbesøk i  
1988.

## II. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

Antall mottatte klager har i 1988 økt med 104 i forhold til 1987 og lå på 1 607. Dette er relativt høyt, også sammenlignet med tidligere år. Avvisningsprosenten var ca. 46, dvs. omtrent samme nivå som de senere år.

I løpet av 1988 er avsluttet flere saker enn i 1987, og det er registrert en økning både m.h.t. avviste og realitetsbehandlede saker. Selv om det fortsatt er tilnærmet balanse mellom antall saker som kommer inn og de som avsluttes, viser det seg at beholdningen av uavsluttede saker stiger fra år til år. Således utgjorde beholdningen 518 ved årsskiftet 1988/89, mens tallene for de tre foregående år var 452 (1987/88), 392 (1986/87) og 368 (1985/86). Dette er en bekymringsfull trend, som avspeiler en stadig mer presset arbeids-situasjon med de negative konsekvenser det har for saksavviklingen, spesielt med tanke på behandlingstiden. Forholdet kan i 1988 til en viss grad forklares med økningen i mottatte klager. Men andre mer generelle årsaksfaktorer må også trekkes frem; stadig skifte av saksbehandlere ved kontoret i forbindelse med permisjon, sakenes mer omfattende og arbeidskrevende karakter, samt tregheten i forvaltningen med å svare på ombudsmannens henvendelser. Den videre utvikling på dette punkt vil bli holdt under observasjon med sikte på å treffe tiltak som kan skape bedre balanse og bidra til en hurtigere saksavvikling. Ikke minst fordi ombudsmannen stadig må gå ut med kritikk av sen saksbehandling i forvaltningen, er det maktpåliggende at behandlingstiden her blir holdt på et tilfredsstillende nivå.

Mindre enn halvparten av beholdningen ved årsskiftet er for øvrig reelle restansesaker (under behandling eller i påvente av behandling ved ombudsmannsinstitusjonen), mens resten er til uttalelse hos forvaltningen eller hos klageren. Av de 518 sakene er 63 mer enn ett år gamle.

### 1. Tilgangen på saker i 1988

Klager og forespørsler m.v. ....	1 607 saker
Saker tatt opp av eget tiltak ....	32 saker
I alt .....	1 639 saker

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

Klager og forespørsler m.v.	1987	1988
Januar .....	131	99
Februar .....	158	145
Mars .....	136	142
April .....	130	134
Mai .....	80	135
Juni .....	135	139
Juli .....	117	107
August .....	127	134
September .....	115	118
Oktober .....	111	163
November .....	140	177
Desember .....	123	114
	1 503	1 607
Saker tatt opp av eget tiltak ...	54	32
Saker i alt .....	1 557	1 639

Det er således 82 saker mer enn i 1987.

Samtlige tall ovenfor refererer seg til saker som har vært behandlet *skriftlig*. Det føres ikke statistikk over de mange telefonhenvendelser som besvares. Derimot registreres alle som møter ved kontoret til konferanse. Tallet på personlige besøk har i 1988 vært 188, mot 171 året før.

### 2. Hvor klagene 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 64 klager, og fra utlandet 30 klager. Tilbake blir da  $1\ 607 - 94 = 1\ 513$  saker. Nedenfor er angitt hvorledes klagene fordeles seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klage-tall	Folke- i prosent av rikets mengde
Østfold .....	80	5,3	5,7
Akershus .....	150	9,9	9,2
Oslo .....	246	16,3	10,8
Hedmark .....	58	3,8	4,5
Oppland .....	34	2,3	4,4
Buskerud .....	57	3,8	5,3
Vestfold .....	55	3,6	4,6
Telemark .....	47	3,1	3,9
Aust-Agder .....	42	2,8	2,2
Vest-Agder .....	70	4,6	3,4
Rogaland .....	93	6,1	7,6
Hordaland .....	147	9,7	9,6
Sogn og Fjordane	54	3,6	2,6
Møre og Romsdal	67	4,4	5,7
Sør-Trøndelag ....	84	5,6	6,0
Nord-Trøndelag ...	34	2,2	3,1
Nordland .....	91	6,0	5,9
Troms .....	63	4,2	3,6
Finnmark .....	40	2,6	1,9
Svalbard .....	1	0,1	-
	<b>1 513</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Antall klager fra innsatte i fengsler var 59 mot 42 året før.

### 3. Uavsluttede saker

Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 1988 var	452 saker
Nye saker i 1988 .....	1 639 saker
Til behandling i året .....	2 091 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember 1988 .....	1 573 saker
Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 1989 .....	518 saker

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

1986 .....	3
1987 .....	60
1988 .....	455
	<b>518</b>

Av beholdningssakene var omlag 235 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

### 4. Avviste saker

Av de 1 573 saker som det er tatt standpunkt til i 1988, har 726 eller ca. 46 prosent ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling. Som allerede påpekt ligger denne avvsningsprosenten på omtrent samme nivå som i de senere år, men med unntak for 1986. Da var prosenttallet 41,5, det laveste hittil.

Etter avvsningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanse-området:	
a) Domstolenes virksomhet .....	63
b) Tidligere behandlet av Stortinget .....	3
c) Avgjørelser i statsråd .....	8
d) Private rettsforhold .....	40
e) Andre kompetansebegrensninger .....	10
2. Foreldet forhold .....	27
3. Fortsatt behandling i forvaltningen .....	336
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag, uegnet sak .....	55
5. Tilbakekalte klager .....	27
6. Brev sendt til orientering, anonyme og uforståelige henvendelser .....	87
7. Ikke klagerett .....	14
8. Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak .....	56
	<b>726</b>

Av de avviste sakene er 101 sendt andre myndigheter som rette vedkommende, herav 6 til Ombudsmannen for Forsvaret.

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

Ombudsmannen har i 1988 realitetsbehandlet 847 saker, og dette er 24 mer enn i 1987. - Om uttrykket «realitetsbehandlet», se avsnitt 7 nedenfor.

I dette og neste avsnitt (6) vil det bli redegjort for fordelingen av disse 847 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

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
<b>Finans- og tolldepartementet</b>	
Departementet .....	16
Skatt- og ligningsmyndigheter ..	64
Toll- og avgiftsdirektoratet .....	13
Kredittilsynet .....	2
Norges Bank .....	1
	<u>96</u>
<b>Fiskeridepartementet</b>	
Departementet .....	9
Fiskeridirektoratet .....	2
Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt .....	1
Garantikassen for fiskere .....	1
	<u>13</u>
<b>Forbruker- og administrasjonsdepartementet</b>	
Departementet .....	2
Forbrukerrådet og forbrukerkontorene .....	2
Prismyndigheter .....	6
Statens Pensjonskasse .....	5
	<u>15</u>
<b>Forsvarsdepartementet</b>	
Departementet .....	2
Forsvarets overkommando .....	1
Krigsskole .....	1
Sambandsavdeling .....	1
	<u>5</u>
<b>Handels- og skipsfartsdepartementet</b>	
Departementet .....	1
	<u>1</u>
<b>Justis- og politidepartementet</b>	
Departementet .....	50
Fengselsmyndigheter .....	20
Politi- og påtalemyndighet .....	30
Statens utlendingskontor .....	6
Bidragsfogder .....	2
	<u>108</u>
<b>Kirke- og undervisningsdepartementet</b>	
Departementet .....	18
Rådet for fagopplæring .....	1
Skoledirektør .....	6
Ungdomsskole .....	1
	<u>26</u>

Forvaltningsorgan	Saker i alt
<b>Kommunal- og arbeidsdepartementet</b>	
Departementet .....	11
Arbeidsmyndigheter .....	3
Arbeidstilsynet .....	2
Den Norske Stats Husbank .....	2
	<u>18</u>
<b>Kultur- og vitenskapsdepartementet</b>	
Departementet .....	6
Norsk Rikskringkasting .....	1
Statens lånekasse for utdanning .....	5
Universiteter og høyskoler .....	6
	<u>18</u>
<b>Landbruksdepartementet</b>	
Departementet .....	48
Landbruksetaten .....	6
Direktoratet for statens skoger ..	1
Statens kornforretning .....	1
Statens landbruksbank .....	1
	<u>57</u>
<b>Miljøverndepartementet</b>	
Departementet .....	13
Direktoratet for naturforvaltning	3
Statens forurensningstilsyn .....	2
	<u>18</u>
<b>Næringsdepartementet</b>	
Departementet .....	4
	<u>4</u>
<b>Olje- og energidepartementet</b>	
Departementet .....	5
Norges vassdrags- og energiverk .....	4
Statskraftverkene .....	1
	<u>10</u>
<b>Samferdselsdepartementet</b>	
Departementet .....	8
Luftfartsverket .....	3
Norges Statsbaner .....	2
Postsparebanken .....	5
Postverket .....	3
Televerket .....	6
Vegmyndigheter .....	22
	<u>49</u>
<b>Sosialdepartementet</b>	
Departementet .....	7
Helsedirektoratet .....	5
Sykehus og helseinstitusjoner ...	3
Trygdemyndigheter .....	41
Kontrollkomisjon .....	1
Fylkeslege .....	1
	<u>58</u>

Forvaltningsorgan	Saker i alt
Utenriksdepartementet	
Departementet	2
Fylkesmennene	108
	606
B. Fylkeskommunal forvaltning	14
C. Kommunalforvaltning	227
Totalt	847

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

	1987	1988
Barnevern	8	11
Bidrag (barn og ektefelle)	23	18
Barnehager	3	7
Ekteskap, navn, folkeregistrering	1	2
Skoler	12	18
Universiteter og høgskoler	7	3
Kirken	1	2
Sykehus og sosiale institusjoner	6	15
Helsevesen	3	7
Trygd	47	37
Sosialomsorg	14	24
Arbeidsformidling	3	1
Fengselsforhold	9	26
Politi- og påtalemyndighet	21	26
Fremmedsaker	15	16
Vegtrafikk, førerkort	15	12
Bostøtte	4	0
Studielån	4	5
Tildeling av tomt eller leilighet	7	10
Fri rettshjelp	8	4
Div. stønader og låneordninger	5	15
Delings- og byggesaker	59	73
Regulerings- og plansaker	21	38
Hyttebygging	31	16
Veger og avkjørsler	22	25
Forurensning, utslipp	13	12

Jord- og konsesjonssaker	38	35
Ekspropriasjon og refusjon	8	6
Vann- og kloakkavgift	9	6
Kommunal renovasjon	19	13
Elektrisitetsforsyning	7	9
Post, telefon	10	8
Kontraktsforhold	19	16
Erstatningskrav	11	10
Skatt	71	86
Toll og avgifter	25	21
Priskontroll	4	8
Samferdsel, drosjeløyver	5	3
Tilskott til landbruk	14	13
Konsesjoner og tilskudd i fiske	14	11
Næringsliv diverse	16	14
Offentlige tjenestemenn, tilsetting	105	91
Tjenesteforhold ellers, pensjon	50	40
Ymse	36	34
	823	847

#### 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 847 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 .....	346
a) Fordi saken kunne ordnes allerede ved en telefonhenvendelse e.l. ....	117
b) Fordi klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene viste at klagen ikke kunne føre frem eller at det var hensiktsløst med en foreleggelse .....	229
2. Saker der det var gitt skriftlig uttalelse fra forvaltningen .....	501
a) Saken ordnet .....	117
b) Saken avsluttet med kritikk mot forvaltningen, eventuelt henstilling om å overveie en avgjørelse på nytt eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte .....	119
c) Avsluttet uten kritikk eller henstillinger, dvs. klagene førte ikke frem .....	265

Totalt var det således 353 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 93 selve avgjørelsen i saken, 158 behandlingstiden og 102 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

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

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

Ombudsmannen har i en rekke saker bedt vedkommende departement vurdere endring i eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, jfr. ombudsmannslovens § 11.

I enkelte tilfelle er slik anmodning rettet til annet ansvarlig organ (direktorer, fylkeskommuner, kommuner). Disse sakene gir en god illustrasjon av variasjonsbredden i de problemer som ombudsmannen står overfor. Av nevnte saker er 17 referert blant enkelt-sakene under avsnitt IV i meldingen. I tillegg kommer følgende 21 saker:

- Etter § 19 fjerde ledd i lov av 21. juni 1974 nr. 55 om videregående opplæring *antar rektor vikar* for en tid av inntil 3 måneder. Spørsmålet om bestemmelsen også gjelder ved engasjement tatt opp med Kirke- og undervisningsdepartementet, som vil vurdere forholdet i forbindelse med pågående revisjon av loven (sak 29E/88).
- Bruk av *standardbegrunnelse* i klagesaker om inntak i videregående skoler, tatt opp med vedkommende fylkeskommune (sak 946/87).
- Uklarhet i Lånekassens regelverk vedrørende *omgjøring av lån til stipend* i forbindelse med fødsel. Bestemmelsen endret etter initiativ fra ombudsmannen (sak 53E/87).

- Manglende reglement for gjennomføringen av *eksamen under mesterbrevordningen* tatt opp med Næringsdepartementet. Departementet meddelte senere at slikt reglement nå var fastsatt (sak 20E/88).
- Sen behandling i Kirke- og undervisningsdepartementet av søknader om *godkjenning av lærerutdanning* og mangelfull orientering om når avgjørelse kan ventes. Henstilling til departementet om å gjøre orienteringen mer opplysende (sak 1142/88).
- Utilfredsstillende dekning av behovet for *fremstillinger av innsatte* i Oslo kretsfengsel påpekt overfor Oslo politikammer (sak 47E/87).
- Rutinene for *foreløpig svar* i fremmedsaker tatt opp med Justisdepartementet (sak 16E/88).
- Innføring av generell ordning med *foreløpig svar* i Oslo kommune (sak 41E/87).
- Uklarhet m.h.t. vedtakskompetanse ved *anbudsvalg basert på samfunnsmessige hensyn* i de statlige innkjøpsforskrifter, fastsatt ved kgl. res. 17. mars 1978 sammenholdt med innkjøpspolitiske retningslinjer. Forholdet tatt opp med Næringsdepartementet (sak 49E/87).
- Postsparebanken anmodet om å sørge for raskere avklaring av mulig *feildebitering på lønnskonto* (sak 48E/87).
- Tidligere eier kan få krav om betaling av *årsavgift for motorvogn* etter eierskifte. Påpekt overfor Toll- og avgiftsdirektoratet som vil endre praksis slik at krav ikke sendes etter at salgsmelding er mottatt av biltilsynet (sak 14E/88).
- *Renovasjonsforskrifter* fra 1970 var på flere punkter i strid med forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6. Tatt opp med kommunen som endret regelverket (sak 11E/87).
- I *retningslinjer for renovasjonsordning* var bestemt at lang gangavstand til kjørbare veg ikke ga grunnlag for unntak. Påpekt overfor kommunen at en slik omstendighet ikke kan utelukkes som fri-

- taksgrunn, jfr. forurensningslovens § 30 annet ledd (sak 30E/87).
- Etter forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg, gitt i medhold av forurensningsloven, kan kommunen i visse saker bare gi tillatelse etter samtykke fra fylkesmannen. Spørsmålet om ikke fylkesmannen her etter omstendighetene må anses som førsteinstans i forhold til reglene om partsklage - særlig når samtykke nektes for en enkelt tomt - tatt opp med Miljøverndepartementet, som vil vurdere hele ordningen i forbindelse med forestående revisjon av forskriften (sak 23E/86 og 1069/88).
  - Miljøverndepartementet orientert om uakseptabel lang saksbehandlingstid ved kommunal oppmålingsavdeling. Departementet ba Statens kartverk vurdere spesielle tiltak overfor de kommuner hvor problemet er størst (sak 6E/88).
  - Uklar praktisering av begrepet «full tids drosjesjåfør» i forskrifter om persontransport med motorvogn utenfor rute, gitt i medhold av samferdselsloven av 4. juni 1976 nr. 63. Forholdet tatt opp med Samferdselsesdepartementet, som vil vurdere spørsmålet i forbindelse med forestående revisjon av forskriftene (sak 20E/86).
  - Gebyr for fornyelse av luftdyktighetsbevis beregnes i praksis etter takstene på betalings- og ikke avgjørelsestidspunktet. Regelverket gir ikke klare holdepunkter for en slik løsning, noe Samferdselsesdepartementet vil avklare ved revisjon av forskriftene (sak 1004/87).
  - Klage over saksbehandlingen i en vassdragsreguleringssak avdekket mangelfull kontroll av reguleringsgrenser for mindre damanlegg. Forholdet tatt opp med Olje- og energidepartementet (sak 7E/88).
  - Uklarhet m.h.t. om det foreligger «alminnelig forsikringsordning» for småbåter, som innebærer at erstatningskrav etter naturskadeloven av 9. juni 1961 nr. 24 skal avvises med hjemmel i lovens § 7, tatt opp med Landbruksdepartementet. Departementet forela spørsmålet for Justisdepartementets lovavdeling, som uttalte at uttrykket «alminnelig forsikringsordning» må ses i sammenheng med forsikringsavtaleloven av 6. juni 1930 § 81 a, og avgrenses i samsvar med den lovbestemte naturskadedekningen (sak 525/86).
  - Påpekt overfor Landbruksdepartementet at regelverket om støtte fra Reindriften taps- og katastrofefond er å anse som forskrifter, og at saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kap. VII således får anvendelse. Henvist til korrespondansen i

- en tidligere ombudsmannssak om det formelle grunnlag for tilskottsordningene i landbruket, omtalt i ombudsmannens årsmelding for 1986 s. 120-122 (sak 39E/87).
- Ved varsel om forhåndstiltredelse i ekspropriasjonssak fikk grunneiere, forventning om erstatning i større utstrekning enn tilsiktet. Forholdet tatt opp med kommunen som vil gjennomgå rutinene med sikte på å unngå lignende misforståelser (sak 159/88).

#### 9. Noen generelle betraktninger om ombudsmannens virksomhet

Under dette avsnitt er i tidligere meldinger tatt opp flere spørsmål, som Justiskomiteen i sine merknader har bedt ombudsmannen om å ha til observasjon. Dette gjelder f.eks. behandlingen av saker vedrørende offentlige tjenesteforhold (Innst. S. nr. 128 1985/86 s. 2) og forvaltningsorganenes noe varierende reaksjon på henvendelser fra ombudsmannen (Innst. S. nr. 9 1988/89 s. 4). Også behandlingstiden i barnevernssaker har komiteen kommentert i sistnevnte innstilling.

Klager over angivelig forbigåelse ved tilsetninger i offentlig tjeneste utgjør fortsatt den største gruppen av enkeltsaker i statistikken, jfr. avsnitt 6 foran. Og arbeidet med disse sakene er uten tvil arbeidskrevende og stjeler på sett og vis tid og ressurser fra de «egentlige» klagesaker. Så lenge ikke antallet er stigende, men snarere viser en synkende tendens, ser jeg for tiden likevel ingen grunn til å antyde noen reformer her med avsilingseffekt.

Hva angår forvaltningens samarbeidsvilje i klagesaker, har ombudsmannen også i 1988 støtt på enkelte tilfeller av betydelig treghet. Det har imidlertid da vært en god støtte å kunne vise til Justiskomiteens klare uttalelser om prioriteringer av forespørslers og henvendelser fra ombudsmannen i fjorårets innstilling. Heller ikke her synes det for så vidt nødvendig med ytterligere oppstramningstiltak.

Det tredje forhold nevnt ovenfor kan imidlertid fortjene en særskilt omtale, og jeg går over til å se på:

##### a) Behandlingstiden i barnevernssaker

Jeg viser til omtalen av dette i årsmeldingen for 1987 s. 14-15.

Sosialdepartementet presenterte i oktober 1988 resultatet av den bebudede undersøkelsen hos landets fylkesmenn om saksbehandlingstiden på barnevernssektoren. Med visse forbehold knyttet til bl.a. flere metodiske innvendinger mot undersøkelsen, konkluderte departementet med at behandlingsti-



den for tvangssaker etter barnevernloven var urovekkende lang i mange fylker.

Ti fylker hadde behandlingstid på mer enn 4 1/2 måned i saker etter barnevernlovens §§ 16, 19 og 20. Variasjonen mellom fylkene var store. Ut fra undersøkelsen syntes forholdene å være særlig alarmerende i Telemark og Hordaland. Departementet tilføyet at man hadde inntrykk av at forholdene i Finnmark var mer prekære enn undersøkelsen kunne gi inntrykk av.

På årets høstmøte med fylkesmannsembetene ble det fremlagt en del forslag med sikte på å redusere behandlingstiden og å bedre restansesituasjonen. Departementet vil under enhver omstendighet ta initiativ til å få foretatt grundige organisasjonsundersøkelser i noen utvalgte fylker. - Forbruker- og administrasjonsdepartementet har overtatt det sentrale administrative ansvar for fylkesmannsembetene fra 1. januar 1989. Sosialdepartementet vil nå ta opp med dette departement spørsmålet om midlertidig økning av bemanningen i de mest utsatte fylkene. På noe lengre sikt vil for øvrig en del ressurser hos fylkesmennene bli frigjort som følge av at bidragsfogden blir førsteinstans i bidragsaker.

En del klagesaker hos ombudsmannen i 1988 kunne tyde på at restansesituasjonen på barnevernsektoren er bekymringsfull også på kommunenivå. Departementet bekreftet dette for enkelte kommuners vedkommende. Av tiltak for å bedre på situasjonen her, nevner departementet at det bl.a. gjennom «Handlingsplanen for barne- og ungdomsvern» vil prøve å stimulere organisasjonsutvikling og effektivisering i kommuner og fylkeskommuner, tverrfaglig samarbeid, kompetansestyrking, nødvendig forskning m.m.

Situasjonen på dette området vil bli fulgt opp fra min side også i 1989.

#### *b) Offentliggjøring av anmeldelser som ledd i kontrolltiltak*

Ombudsmannen har i 1988 hatt oppe til behandling flere saker der kontrollmyndighetenes bruk av massemedia har stått i fokus. Rettslig sett har det springende punkt vært hvorvidt tjenestemennenes taushetsplikt vil være til hinder for å gi offentligheten opplysninger om at navngitt personer er mistenkt for eller anmeldt til påtalemyndighetene for overtredelse av kontroll-lovgivningen. Jeg viser for så vidt til sak nr. 23, som gjelder Kredittilsynets offentliggjøring av anmeldelse av en navngitt person for en straffbar overtredelse av verdipapirloven (innsiddehandel). Det vil fremgå at jeg her har konkludert med

at Kredittilsynets opptreden i saken var «i tvilsom harmoni med gjeldende taushetspliktsregler». I tillegg pekte jeg på behovet for en klargjøring av regelverket for denne form for kontroll.

I sak nr. 22 er et liknende spørsmål tatt opp for så vidt angår Oslo Børs. Handelsdepartementet uttaler her at offentliggjøring av en politianmeldelse om en lovovertrødelse klart ville ligge utenfor lovens regler om taushetsplikt. Det tilføyes at dette likevel ikke gjelder «de underliggende forhold, f.eks. personlige forhold». Jeg har stilt meg skeptisk til denne lovanvendelse.

Noe senere mottok jeg en klage fra en næringssammenslutning over prismyndighetenes offentliggjøring av opplysninger i forbindelse med en anmeldelse av en rekke grossister for overtredelse av prisloven. Det ble nevnt at sakene gjaldt «alvorlig økonomisk kriminalitet og store tall». Men grossistene mente seg urettmessig uthengt og forhånds dømt.

Fra Prisdirektoratets side er det anført at formålet med pressemelding mer generelt er å «motvirke det ulovlige prissamarbeidet ved å opplyse allmennheten om det. Særlig de som berøres av samarbeidet, vil være interessert i opplysninger, slik at de kan ta sine forholdsregler». Det gjøres også i denne saken gjeldende at taushetsplikten ikke er til hinder for at det gis opplysning om at en navngitt person er anmeldt til påtalemyndighetene for lovbrudd, men at dette kan stille seg annerledes for meddelelse om personlige forhold som har sammenheng med lovbruddet.

Denne saken er fortsatt under behandling og jeg går derfor ikke nærmere inn på de konkrete spørsmål. Saksforholdet belyser imidlertid det mer generelle spørsmål om kontrollmyndighetenes bruk av massemedia som virkemiddel i sin virksomhet. Problemstillingen har videre vært aktuell for ligningsmyndighetene, forurensningsmyndighetene og valutakontrollmyndighetene. Tanken om offentliggjøring av anmeldelser har også vært fremme i forbindelse med brudd på vilkår i næringstillatelser og konsesjoner. Dette avspeiler etter min mening en tiltagende tendens til bruk av dette virkemiddel.

Det er ikke vanskelig å forstå ønsket om å gjøre kontrolltiltak så effektive som mulig. Hensynet til allmenne interesser trekkes frem. Det argumenteres også med at det ofte dreier seg om «upersonlig» firma eller ressurssterke personer som forvalter verdier på andres vegne, og av den grunn må finne seg i en viss publisitet. Offentlighet og informasjon omkring forvaltningens virksomhet teler også med.

Jeg ser imidlertid klare faremomenter her. Det dreier seg for det første om *anmeldelser* - altså opplysninger i en fase av sakens behandling da utfallet er uvisst og kan komme til å bli det i lang tid fremover. Selv en kritisk og forsiktig bruk av offentliggjøring i massemedia kan innebære en uriktig forhåndsdom med store skadevirkninger for dem som rammes. Og dette kan gå langt ut over kretsen av vedkommende firma eller de navngitte personer; foruten den nærmeste familie, kan arbeidstagere direkte eller indirekte bli berørt. For det andre: hvis denne moderne form for gapestokk stilltiende aksepteres som ledd i håndhevelsen av kontroll-lover, vil metoden lett kunne få en spredningseffekt og gå inn som en del av «god forvaltningsskikk». Slik jeg ser det, er det derfor viktig at det fra lovgiverens side innenfor hvert enkelt kontrollområde klart gis uttrykk for hvorvidt og i hvilken utstrekning dette håndhevingsmiddel skal kunne tas i bruk. Det vil igjen bety en nærmere grenseoppgang i forhold til gjeldende taushetsplikt på vedkommende saksområde. En slik grenseoppgang synes å være ønskelig ikke bare av hensyn til de enkeltpersoner eller enkeltfirmaer som kan risikere å bli rammet av en uheldig offentliggjøring, men også av hensyn til forvaltningen selv og til de tjenestemenn som skal ta standpunkt i enkeltsaker til slike spørsmål.

Det problem vi her står overfor er i sin kjerne en variant av den tradisjonelle interesseavveining i forvaltningen mellom hensynet til effektivitet på den ene side og hensynet til den enkeltes rettssikkerhet på den annen.

#### c) Et koordineringsspørsmål

Fyrverkeri kan være egnet til å kaste strålende lys over festdager. Av og til kan lyseffekten bli langt sterkere enn ønskelig når resultatet blir brann - i skog og mark, som lett kan skje ved sankthansfeiringen, eller i bygninger, slik vi bl.a. opplevde det flere steder i landet siste nyttårsnatt. Mange etterlyste da strengere regler og kontroll fra myndighetenes side. Dette aktualiserte en tidligere sak, som bare helt kort er omtalt i meldingen for 1987 s. 13 (sak 3E/87). Denne klagesaken viser nemlig at det egentlig ikke er noen mangel på regler, men at det nok kan skorte på informasjon og koordinasjon av regelverket.

Den rettslige situasjon kan kort skisseres slik:

I forskrifter gitt i medhold av brannvernloven er det i § 8-8 fastsatt:

«Oppsetting av raketter, avbrenning av større mengder fyrverkerisaker, illuminasjon med fakler o.l. må ikke finne sted i tettbebyggelse eller nær tørr skog eller andre brannfarlige omgivelser uten brannsjefens tillatelse.»

I politivedtektene for mange kommuner står det dessuten:

«På, utover eller i umiddelbar nærhet av offentlig sted er det forbudt --- å brenne av krutt, fyrverkeri eller eksplosive stoffer.»

Noen vedtekter - men ikke alle - åpner adgang til å dispensere fra dette forbudet.

Overtredelse av brannforskriften eller politivedtektene vil medføre straffansvar. Den som vil skyte opp raketter ved en festlig anledning må altså strengt tatt forholde seg til regelsett og vurdere om søknad må innhentes både fra brannsjef og politi. I den konkrete klagesaken hadde vedkommende søkt og fått avslag fra lensmannen. Saken - som var banal nok - reiste en serie uklare spørsmål om lensmannen var rette vedkommende, om politimesteren eller departementet i så fall var klageinstans, om det dreiet seg om et «offentlig sted» og om politiet i det hele hadde adgang til å gi - eller avslå - dispensasjon, idet vedtektene ikke inneholdt noe om det. Mer vesentlig ut fra mitt syn var likevel den uklarhet som knyttet seg til det dobbeltsporede system på dette området: Selv om forholdet til politivedtektene skulle være avklart, gjensto fortsatt spørsmålet om tillatelse etter brannforskriften (og omvendt). Klageren syntes ikke å ha vært oppmerksom på det. Fordi man her står overfor et stadig tilbakevendende spørsmål, tok jeg forholdet opp med Justisdepartementet idet jeg skrev:

«Det slår meg ellers at de regelsett som kommer til anvendelse i forhold til søknad om oppskyting av raketter/avholdelse av fyrverkeri, nemlig politivedtektene og brannvernlovgivningen, med fordel kunne ha vært bedre koordinert. Burde ikke politiet, når det tar stilling til en sak ut fra politivedtektene, orientere den som skal sette opp fyrverkeri om at forholdet også bør klareres i relasjon til brannvernlovgivningen? Vil det i alminnelighet kunne anses tilstrekkelig om politiet orienterer søkeren om aktuelle bestemmelser i politivedtekten og for øvrig viser vedkommende til å ta kontakt med brannsjefen? På den annen side: Burde ikke også brannmyndighetene orientere søkere om de forbud mot fyrverkeri som måtte følge av gjeldende politivedtekter? Massemedia, i alle fall i Oslo-området, synes å konsentrere seg helt om brannvernlovgivningene i denne sammenheng, jfr. senest i forbindelse med nyttårsfeiringen 1986/87. Jeg forutsetter at departementet i nødvendig utstrekning forelegger dette spørsmål for Kommunal- og arbeidsdepartementet.»

Noe overraskende mottok jeg en nokså negativ reaksjon på dette, idet departementet uttalte:

«Som det fremgår av «Normalpolitivedtekt» er det i en politivedtekt regulert en rekke forhold som også er regulert i andre lover, som f.eks. bygningsloven, brannloven, vegtrafikkloven, viltloven etc. Bakgrunnen for dette er her som ellers at disse lover ivaretar andre hensyn enn en politivedtekt, selv om det i grunnen dreier seg om det samme forhold. Koordinering av flere regelsett angående samme forhold (i dette tilfelle altså mellom politivedtekt og andre lover) er således et problem av generell karakter og kan derfor etter departementets oppfatning ikke bare relateres til forskrifter angående fyrverkeri.

Man mener videre at utgangspunktet i slike tilfelle må være at den som ønsker å drive en viss virksomhet er oppfordret til selv å informere seg om de regler som finnes på vedkommende område. I denne sammenheng må han selvfølgelig kunne rådspørre seg med politiet og andre etater. På den annen side finner man det ikke praktikabelt å pålegge politiet eller andre etater en slik utstrakt veiledningsplikt som antydning av Ombudsmannen, idet man antar at dette ville sprengte den arbeidsmessig og til dels også kunnskapsmessige ramme av det man med rimelighet kan forvente av representantene av de respektive forvaltningsorganer i den her omtalte sammenheng.

På denne bakgrunn antar departementet at man bør kunne unnlate å foreta seg noe på dette punkt.»

I en tid da informasjon og service programmessig skulle stå sentralt i forvaltningens virksomhet, fant jeg det vanskelig å akseptere den holdning svaret ga inntrykk av og repliserte slik:

«Departementet finner ikke å kunne ta noe initiativ fordi dette berører et problem av generell karakter. Min antydning om et samarbeide her til orientering for den enkelte borger - praktisk sett ved nyttår og St. Hans - ville etter departementets mening «sprengte den arbeidsmessig og til dels også kunnskapsmessige ramme av det man med rimelighet kan forvente av representantene av de respektive forvaltningsorganer i den her omtalte sammenheng». Jeg beklager å måtte meddele at dette virker sterkt overdrevet på meg. Og jeg har f.eks. vanskelig for å forene synspunktet med prinsippene i fornyelsesprogrammet «Den nye staten.»

Det er vel mer enn tvilsomt om bedre informasjon fra de ansvarlige myndigheters side hadde kunnet hindre de betydelige brannskader som ble følgen av ubesindig og ukontrollert fyrverkeri ved nyttårsfeiringen 1988/89. Men brannnatten ble i alle fall en kraftig påminning om det ansvar de håndhevende myndigheter må ha på dette området. Det nødvendige regelverk synes i alle fall å foreligge.

#### d) Ombudsmannens uttalelser og forvaltningens lojalitetsplikt

En grunnleggende ide bak ombudsmannsinstitusjonen er at den som konfliktløser mellom forvaltningen og borgerne skal være et enklere alternativ til domstolsbehandling. Ombudsmannens uttalelse har formelt sett likevel ikke samme forpliktende virkning som en dom. Justiskomiteen - med stilltiende tilslutning fra Stortinget - har imidlertid flere ganger understreket betydningen av at ombudsmannens uttalelser blir fulgt av forvaltningen. Ordningen stiller m. a. o. forvaltningen overfor et krav til lojalitet og resignasjon, som må respekteres. I en konkret sak fant jeg grunn til å innskjerpe dette, fordi Finansdepartementet opprettholdt sitt tidligere standpunkt i strid med uttalelsen herfra, jfr. sak nr. 42 referert i meldingen for 1987 s. 107-108 med tillegg i årets melding s. 20. Saken ble satt på spissen i den form at jeg under henvisning til Stortingets forutsetninger om at ombudsmannens uttalelse skal følges, ba om at departementets standpunkt ble klart med den politiske ledelse. Fra statsråden mottok jeg så følgende svar:

«Opprettholdelsen av tidligere vedtak i saken - - - er truffet under mitt ansvar. Jeg er kjent med at ombudsmannen har et annet syn enn departementet på forståelsen av de regler som her gjelder.»

Jeg kan selvsagt bare beklage at jeg ikke har vært i stand til å overbevise departementet i det aktuelle tolkingsspørsmål. Samtidig finner jeg imidlertid departementets manglende evne til resignasjon og tilpasning i en slik konfliktsituasjon svært overraskende. Ut fra et annet rettslig syn velger departementet å krenke de «spilleregler» som gjelder for forholdet mellom ombudsmannen og forvaltningen. Dette er etter min mening uttrykk for en holdning som er prinsipielt betenkelig, og jeg er noe alarmert over den mangel på perspektiv som departementet her legger til grunn. Det hadde vært lettere å forstå denne holdning dersom min løsning ville ha hatt virkning tilbake i forhold til tidligere avgjorte saker. Men noe slikt er ikke hevdet fra departementets side, og det er helt på det rene at departementet ut fra sine fullmakter kan klarlegge situasjonen med sikte på fremtiden.

Jeg har funnet grunn til å nevne forholdet særskilt, fordi det etter min mening må unngås at det skulle danne seg den oppfatning at departementene - for ikke å si et enkelt departement - skulle stå i noen særstilling m. h.t. sin lojalitetspolitikk overfor ombudsmannsinstitusjonen.

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

#### Meldingen for 1985

Nr. 18 (s. 57-58) og meldingen for 1987 s. 19  
Tilbakekreving av trygdeytelser

Ved lovendring av 3. juni 1988 nr. 38 fikk folketrygdlovens § 15-8 første og annet ledd følgende ordlyd:

«Dersom en trygdet har mottatt stønad i strid med redelighet og god tro, kan beløpet kreves tilbakebetalt. Feil utbetalt stønad kan også ellers kreves tilbakebetalt dersom den trygdede, eller noen som har handlet på vegne av den trygdede, uaktsomt har gitt feilaktige, mangelfulle eller misvisende opplysninger. Det samme gjelder dersom utbetalingen skyldes en feil fra trygdemyndighetenes side, og mottakeren burde ha forstått dette. Beløpet kan trekkes i framtidige ytelser eller inndrives etter regler som for skatter bestemt. I de tilfelle som er nevnt i første punktum, kan det beregnes renter med 0,5 prosent pr. måned fra utbetaling fant sted.

Også i andre tilfelle enn nevnt i første ledd kan feil utbetalt stønad kreves tilbakebetalt når dette ikke ville virke urimelig. Tilbakebetalingskrav i medhold av dette ledd er begrenset til en eventuell berikelse.»

Tidligere annet ledd ble tredje ledd.

Av departementets merknader til lovendringen fremgår at trygdens tilbakekrevingsadgang skal anses uttømmende regulert i denne bestemmelsen, jfr. Ot.prp. nr. 50 (1987-88) s. 9 annen spalte. Ved at alle vilkår for tilbakebetalingskrav på denne måten er lovregulert, vil det heller ikke være tvil om at Trygderetten har full kompetanse til å overprøve slike saker.

Nr. 56 (s. 121-123)

#### Skjenkebevilling urettmessig avslag

Etter at ombudsmannens uttalelse forelå, fremmet Forbundet for Overnatting- og Serveringsnæringen krav overfor kommunen om erstatning for det økonomiske tap A hadde lidt på grunn av avslaget. Forhandlinger førte ikke frem og forbundet stevnet deretter kommunen for herredsretten. Foruten dekning av økonomisk tap krevde forbundet erstatning for ikke-økonomisk skade ettersom A mente seg ærekrenket av kommunen.

I dom 26. januar 1988 slo herredsretten fast at kommunens avslag var ugyldig og dømte kommunen til å betale erstatning for økonomisk tap med kr. 156.928,-. Men kravet om erstatning for ikke-økonomisk skade ble ikke tatt til følge. Saken var således dels vunnet og dels tapt, og retten kom til at hver av

partene skulle dekke sine omkostninger. - Dommen ble ikke påanket.

I april 1988 skrev forbundet til ombudsmannen og spurte om ombudsmannens kritikk mot kommunen var å likestille med anbefaling av søksmål etter rettshjelploven av 13. juni 1980 nr. 35 § 19 nr. 3. Ombudsmannen svarte 10. mai 1988:

«Ombudsmannens kritikk av forvaltningen som i foreliggende tilfelle, er ikke å likestille med anbefaling av søksmål. Finner ombudsmannen grunn til å anbefale søksmål, vil dette bli gjort uttrykkelig i eget brev til klageren. Rettshjelploven § 19 nr. 3 indikerer at spørsmålet forutsettes tatt opp og avgjort før søksmål anlegges. Selv om en slik fremgangsmåte også er ønskelig av prinsipielle grunner, antar jeg likevel at ombudsmannen må kunne gi anbefaling etter at dom foreligger. Jeg nøyer meg med å vise til den alminnelige adgang rettshjelpmyndighetene har etter lovens § 5 til å gi etterbevilling.

Anbefaling av søksmål fremsto som en nærliggende mulighet på bakgrunn av ombudsmannens uttalelse 28. oktober 1985. Etter omstendighetene må det antas at ombudsmannen ville ha gitt anbefaling dersom forbundet hadde rettet en ny henvendelse til ombudsmannen etter at kommunen hadde fastholdt at det forelå et gyldig forvaltningsvedtak og på det grunnlag avvist det fremsatte erstatningskrav. I denne situasjonen finner jeg å kunne gi anbefaling til søksmål i ettertid.

Anbefaling på forhånd ville neppe omfattet kravet om erstatning for ikke-økonomisk skade. Herredsrettens dom 26. januar 1988 synes imidlertid å vise at dette ikke har vært noe dominerende punkt under rettsforhandlingene. Hvorvidt det skal gis begrenset rett til fri sakførsel av denne grunn, forutsettes i tilfelle vurdert av retten, eventuelt fylkesmannen/Justisdepartementet.»

#### Meldingen for 1986

Nr. 16 (s. 49-51) jfr. tilleggsopplysninger i meldingen for 1987 (s. 20)

Bostøtte - inntektsberegningen, skjematisk avvik fra siste skatteligning

Ved brev 18. november 1988 meddelte Kommunaldepartementet at bostøtteforskriftens § 8 fjerde ledd nå var blitt endret og gitt slik ordlyd:

«Inntektsfastsettingen etter ovennevnte regler kan etter klage fravikes hvis husstandens økonomiske situasjon er vesentlig endret og det vil virke urimelig om endringen ikke blir tatt i betraktning. Ved fravikelse av skatteligningen benyttes husstandens faktiske, brutto inntekt i den aktuelle bostøtteperioden som beregningsgrunnlag for rimelig boutgift.»

Bestemmelsen trådte i kraft 1. desember 1988. Saken var med dette avsluttet fra min side.

Nr. 25 (s. 64-66)  
og meldingen for 1987 s. 20-21  
Helsetjenesten i fengslene

Ved årsskiftet 1988/89 hadde staten inngått avtaler med 31 kommuner og 9 fylkeskommuner om fengselshelsetjenesten. Ifølge Sosialdepartementet vil arbeidet med å få i stand avtaler med de resterende fylkeskommunene nå bli prioritert høyere.

Nr. 47 (s. 101-103)  
og meldingen for 1987 (s. 22-23)

Toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge - status som politisk flyktning

Finansdepartementet kom tilbake til saken først i brev 22. november 1988. Departementet refererte her til tre andre tilsvarende saker og fremholdt:

«I de få saker som har vært oppe til behandling i Finansdepartementet mener en å ha fulgt en konsekvent linje. Det er blitt innrømmet redusert avgift for biler som er innført av personer som har fått status som politisk flyktning her i landet, og som har brukt vedkommende bil til flukten fra hjemlandet.

Både på grunnlag av --- dommen og ombudsmannens henstilling i flere saker vil departementet nå vurdere å regelfeste den praksis som har vært fulgt. Grunnen til at departementet til nå ikke har regelfestet dette er at det hittil har vært et begrenset antall slike saker oppe til behandling hos avgiftsmyndighetene.

Finansdepartementet har på bakgrunn av ovenstående på nytt vurdert om en etter vedtakets § 11 eller forskriftens § 13 burde dispensere i denne saken, men finner ikke å kunne innrømme toll og avgiftsreduksjon i dette tilfellet.»

Jeg svarte departementet slik:

«Jeg har merket meg at departementet nå vil «vurdere å regelfeste den praksis som har vært fulgt» i forbindelse med flyktnings innførsel av kjøretøy. Denne praksis, som har sitt opphav i «de få saker som har vært oppe til behandling i Finansdepartementet», tar sikte på å tilstå avgiftsfritak/reduksjon for kjøretøy tilhørende person som får status som politisk flyktning i Norge. Forutsetningen bør imidlertid etter departementets mening være at kjøretøyet er blitt benyttet av vedkommende under flukten fra hjemlandet.

Det fremgår ikke klart om departementet legger opp til fullstendig toll- og avgiftsfritak som hovedregel i disse tilfeller, eller om man på skjønnsmessig grunnlag vil vurdere bare å gjennomføre en reduksjon. Videre kan spørres om hvorvidt kravet om bruk av kjøretøy som transportmiddel under flukten representerer en innskjerping av tidligere retts-

tilstand, jfr. opplysningene gitt av departementet i ombudsmannssak nr. 127/83 hvor det i brevet 13. februar 1984 hevdes at man «i flere tilfeller» har krevd at kjøretøyet «har vært benyttet til flukten eller at vedkommende har benyttet den mens han oppholdt seg i en flyktingeleir i utlandet».

Jeg ser positivt på forslaget om nærmere regelfesting, og forutsetter at departementet i den forbindelse nøye vil vurdere hvilke vilkår som skal stilles og hvilke fordeler det i så fall vil gi. Dersom bestemmelsene ikke tas direkte inn i Stortingets avgiftsvedtak, går jeg ut fra at departementet vil sørge for å gjøre regelverket kjent for Stortinget. - Ombudsmannen bes holdt orientert.»

I eget brev til klageren beklaget jeg samtidig at det ikke lenger var grunnlag for å gå videre med hans sak. Jeg påpekte at han ikke fylte begge de to vilkår som etter departementets syn var helt avgjørende for dispensasjon.

Nr. 48 (s. 103-106)  
og meldingen for 1987 (s. 23)

Toll- og avgiftsfritak for brukt bil ved flytting til Norge - feilinformasjon

Mitt brev av 27. oktober 1987 besvarte Finansdepartementet slik 8. mars 1988:

«Finansdepartementet fastholder at det ikke foreligger dokumentasjon for feilinformasjon. Men uansett om feilinformasjon er gitt, finner departementet av hensyn til konsekvensene ikke å kunne endre sitt standpunkt i dispensasjonsspørsmålet.»

Med sikte på eventuell videre oppfølging ba jeg opplyst om innholdet i departementets brev hadde vært klarert med departementets politiske ledelse.

Departementet vurderte etter dette saken på nytt, og omgjorde sitt tidligere vedtak med følgende underretning til klageren:

«Departementet er etter at spørsmålet om feilorientering er vurdert på nytt nå kommet til at dersom det dokumenteres feilinformasjon fra vedkommende lokale folkeregister, så er dette relevant for den avgiftsmessige vurdering av om dispensasjon fra vilkåret om meldt utflytting skal gis.

I dette tilfelle er departementet av den oppfatning at det ikke er tilstrekkelig dokumentert at det faktisk har skjedd feilinformasjon ved A's henvendelse dit i 1978.

En har imidlertid etter departementets oppfatning lagt til grunn at feilinformasjon faktisk foreligger og i sitt brev av 27. oktober 1987 bedt om at dette faktum også legges til grunn av Finansdepartementet. Tatt i betraktning den tid som er gått siden påstanden om feilinformasjon ble fremsatt fra klagers side og at det ikke er blitt bestridt fra avgiftsmyndighetenes side før ombudsmannens uttalelse forelå, finner en nå at saken i alle tilfelle bør løses som om feilinformasjon faktisk er dokumentert. Finansdepartemen-

tet har på denne bakgrunn omgjort sitt vedtak.

En har ved brev av idag bedt Toll- og avgiftsdirektoratet refundere den innbetalte avgift.»

Saken ble derved avsluttet fra min side som ordnet.

#### Meldingen for 1987

Nr. 6. (s. 35-37)

Rett til lønnet omsorgspermisjon for barnefaren i forbindelse med fødsel

Sosialdepartementet opplyste i brev 15. mars 1987 at man i forbindelse med lovending i folketrygdlovens § 3-21 høsten 1987 etter nærmere overveielse ikke hadde funnet grunn til å foreta nærmere presisering i lovteksten av uttrykksmåten «gjenopptar arbeidet».

Nr. 24 (s. 75-78)

Klageorganets kompetanse – overprøving av skjønsmessig fastsatt advokatsaker

Justisdepartementet opplyste 29. august 1988 at det var sendt ut et høringsnotat om «overprøving av domstolenes salærfastsettelse». Forslaget går ut på at salærfastsettelse, som i dag kan påklages til departementet, i stedet skal gjøres til gjenstand for rettslig overprøving ved kjæremål til overordnet domstol.

Nr. 25 (s. 78-79)

Søknader om tilskott til veianlegg – mangelfulle svarrutiner

Landbruksdepartementet har i rundskriv M-39/88 gitt nærmere retningslinjer for svarrutinene i slike saker. Det uttales her bl.a. følgende:

«I en del tilfeller har saker vedrørende søknader om investeringstilskott blitt bragt inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Blant annet er det hevdet at informasjonen fra landbruksmyndighetene om behandlingen av søknadene ikke har vært god nok. Ombudsmannen har påpekt at informasjonsrutinene må bedres. Vi finner derfor grunn til å presisere følgende:

God forvaltningspraksis tilsier at søkere innen rimelig tid etter at søknaden er fremmet blir skriftlig informert om at søknaden er mottatt, og om den videre behandling av saken.

For en rekke tilskottsordninger gis hvert år fylkeskvoter for hvor mye som kan innvilges i tilskott. For enkelte ordninger er søknadsmassen større enn kvoten, og dette kan føre til at søknader ikke kan prioriteres vedkommende år. Disse søknadene blir liggende til neste år og vurdert på nytt. Søkere som ikke kan prioriteres bør underrettes skriftlig om dette og om at søknaden vil bli vurdert på nytt neste år. Det er ikke anledning til å gi noen form for forhåndstilsagn.

De enkelte fylkeslandbrukskontorene og landbrukskontorene har hatt noe varierende praksis når det gjelder informasjon om søknadsbehandlingen. Fylkeslandbrukskontorene må sørge for at det etableres svarrutiner som er i samsvar med det som anses for god forvaltningsskikk, jfr. forvaltningsloven.»

Nr. 35 (s. 96)

Anbudssak – uberettiget annullering av første anbudsrunde og tvilsomt valg av høyere anbud

I brev 2. november 1988 meddelte Forsvarsdepartementet at klagerens erstatningskrav på kr. 71.800,- var imøtekommet. Firmaet ble således tilkjent kr. 66.800,- i erstatning for utarbeidelse av anbud til anbudsrunde nr. 2, og advokaten fikk dekket sitt honorar med kr. 5.000,-.

Nr. 42 s. (107-108)

Avgift på båtmotorer – hjemmelsspørsmål

Finansdepartementet kom først tilbake til saken ved brev 7. oktober 1988. I likhet med tidligere ble det vist til at det i forskriftens § 1 første og annet ledd står «båtmotor», mens det er brukt uttrykket «motor» i bestemmelsens tredje ledd, som er et noe videre begrep og omfatter både industrimotorer og bilmotorer. - Formålet med § 1 tredje ledd er å forhindre «snikmarinisering» uten at båtmotoravgift blir betalt. Ut i fra denne betraktning argumenterte Finansdepartementet slik:

«Det avgjørende etter forskriftens § 1, 3. ledd er at motor og utstyr *samlet tilbys* for salg. Vi legger således vekt på at motorene med utstyr for marinisering ble tilbudt for salg i vedkommende annonse.

Ut fra reglens formål må en derfor tolke § 1, 3. ledd slik at også hvor salget skjer fra separate forhandlere, vil det oppstå avgiftsplikt.

Det skal også nevnes at avgiftsplikten oppstår selv om motor og mariniseringsutstyr faktureres hver for seg.

Finansdepartementet vil på denne bakgrunn opprettholde tidligere vedtak i saken, og vi anser med dette saken som avsluttet fra vår side.»

Jeg fant imidlertid heller ikke denne gang å kunne slå meg til ro med Finansdepartementets rettsoppfatning. Den 22. desember 1988 skrev jeg tilbake til departementet:

«I min tidligere uttalelse har jeg gitt uttrykk for at hjemmelgrunnlaget for avgiftsberegningen ikke var holdbar i denne saken. Departementet har i sitt siste brev, ut fra reglens formål, kommet til at nødvendig hjemmel foreligger i forskriftens § 1 tredje ledd og man opprettholder tidligere vedtak. Det gjøres gjeldende at uttrykksmåten § 1 tredje ledd «som tilbys for salg» betyr det samme som «*samlet tilbys for salg*», og at det da er tilstrekkelig at tilbudet settes frem i samme annonse, selv om det er ulike firmaer som tilbyr motoren og mariniseringsutstyret.

Dette er en rettsanvendelse jeg ikke kan se at det er dekning for, og som heller ikke annonserene på forhånd kunne ha noen mulighet til å forutse.

Ordlyden indikerer etter min mening klart nok at tilbudet må komme fra *samme leverandør (importør)*. Bare i så fall kan kombinasjonen av industrimotor og mariniseringsutstyr likestilles med «båtmotor».

At det er den samme leverandør (importør) man må ha hatt i tankene, fremgår også tydelig av innskuddet om fakturering («hver for seg»). Departementets tolkning vil - så vidt jeg forstår - ikke ramme det tilfelle at leverandøren (importøren) bruker hver sin annonse, selv om disse settes ved siden av - eller like under - hverandre.

Jeg må derfor fastholde at annonseringen i den aktuelle sak ikke fanges inn av forskriftens § 1 tredje ledd, slik bestemmelsen nå lyder. Det dreier seg her om tolkningen av en forskrift, som pålegger den enkelte en avgift. Etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper bør det i slike forhold ikke herske rimelig tvil om hjemmelsgrunnlaget. Den enkelte leverandør (importør) må også ha et åpenbart krav på å kunne lese seg til omfanget av sin avgiftsplikt, slik at han kan ta hensyn til dette ved sin pris-kalkulasjon og derved unngå å havne i «en felle».

Departementet har fullmakt til å klargjøre forholdet i sine forskrifter, jfr. avgiftsvedtakets § 7. Hvis det viser seg behov for en utvidelse av avgiftsordningen for å unngå det man betrakter som misbruk, bør dette derfor gjøres i form av forskriftsendring i stedet for å belaste leverandøren (importøren) gjennom en utvidende fortolkning, som i beste fall må anses meget tvilsom.»

Departementets reaksjon på dette er ellers omtalt og kommentert i avsnitt II, 9 bokstav d) foran.

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

##### Kommunal forkjøpsrett til leiegårder - formannskapetets kompetanse

Ved byrettsdom 16. desember 1988 ble formannskapetets vedtak 18. desember 1985 om bruk av forkjøpsrett kjent ugyldig. Og tre nystiftede borettslag, som var trådt inn i saken i stedet for Institutt for Byfornyning A/S, ble pålagt å skjøte de aktuelle eiendommene til klageren. - Kommunen har påanket dommen.

#### Nr. 53 (s. 126-128)

##### Tilbakekall av godkjenning som kjørelærer

I brev 28. juni 1988 til vegkontorene ga Vegdirektoratet nærmere retningslinjer for behandlingen av slike saker.

#### Nr. 56 (s. 132-134)

##### Tilskott i jordbruket - søknadsbehandlingen

Landbruksdepartementet meddelte i brev 29. februar 1988 at det nå var utarbeidet to rundskriv som var sendt alle fylkeslandbrukskontorer og landbrukskontorer.

I det ene rundskrivet, M-38/88, som også var sendt Statens Landbruksbank, heter det:

«I eit par tilfelle er det lagt fram saker for Sivilombodsmannen der det er gjeve avslag på søknadar om tilskott til tiltak som er oppfølging/vidareføring av tiltak der det tidlegare er gjeve statleg tilskott.

Dette kan gjelda søknadar om tilskott til nydyrking der det tidlegare er løyvd tilskott til lukkings- og seinkingsanlegg, jordbruksveg eller der Statens Landbruksbank har løyvd investeringslån/lån til byggjing av driftsbygning.

Departementet vil visa til gjeldande tilskottsreglar. For øvrig finn vi grunn til å presisera følgjande:

Innvilging av tilskott til eitt tiltak, betyr ikkje at staten pliktar å gje tilskott til oppfølgjande tiltak. Økonomiske rammevilkår, prioriteringsreglar m.v. kan bli endra. Ein søknad må difor avgjerast etter dei reglane som gjeld for tilskottsordninga på det tidspunktet avgjerda blir teken.

Vi bed landbrukskontora og fylkeslandbrukskontora informera søkjarane om det som er nemnt ovanfor.»

#### Nr. 59 (s. 142)

##### Behandlingen av søknader om oppdrett av laks og ørret

Fiskeridepartementet kom tilbake til saken den 25. juli 1988. I brevet ble det gitt en nærmere redegjørelse for fiskeristyrenes prioritering av søknadene, og departementets overprøving som klageinstans. På bakgrunn av det som fremkom her, skrev jeg følgende til departementet:

«I departementets brev 25. juli 1988 opplyses at det er riktig at søknader som ikke blir prioritert av fiskeristyrene ikke sendes til høring, og at en klarering fra høringsinstansene er et *uforvikkelig vilkår* for at konsesjon skal kunne gis. Likevel mener man at det ikke er grunnlag for å hevde at fiskeristyrene dermed reelt sett avslår søknader som ikke prioriteres. Dette begrunnes med at *alle* søknader, også de uprioriterte, blir gjenstand for en reell vurdering av avgjørelsesorganet (Fiskeridirektoratet). Jeg forstår dette slik at dersom Fiskeridirektoratet ikke er enig i prioriteringen til fiskeristyrene, kan søknaden forelegges høringsinstansene, slik at direktoratet kan innvilge en uprioritert søknad så fremt søknaden blir klart. Ordningen er usedvanlig, men på den bakgrunn som er angitt, kan jeg under tvil slutte meg til departementets standpunkt om at fiskeristyrenes avgjørelse om ikke å prioritere en søknad, ikke kan anses som formelt avslag på søknaden i relasjon til forvaltningslovens regler.

Med hensyn til spørsmålet om overprøving under klagebehandlingen, mener departementet at den omtalte uttalelsen på s. 44 i «Havbruksmeldingen» nok er formulert på en måte som kan misforstås, men at den ikke tilsikter å angi noen begrensning i departementets kompetanse som klageinstans. Det fremholdes i denne sammenheng at «departementet under klagebehandlingen har lagt betydelig arbeid i å etterprøve de skjønsmessige sidene ved de vedtakene som er

gjort om å avslå søknader om konsesjon for oppdrett av matfisk av laks og ørret».

Etter dette synes det ikke lenger grunnlag for å reise innvendinger mot saksbehandlingen på dette punkt.»

#### Nr. 63 (s. 147-149)

**Omdisponering av setertomt for hytteformål – utilstrekkelig vurdering av dispensasjonsvilkåret «særlege høve»**

I brev 26. august 1987 til fylkeslandbruksstyret, uttalte Landbruksdepartementet blant annet følgende:

«I den foreliggende saken har departementet bare konstatert at de omsøkte tomtealternativer omfattes av forbudet i jordlovens § 54 og at dette ikke er et slikt særlig tilfelle som gir grunnlag for å gi samtykke til omdisponering.

Ombudsmannen er uenig i dette. Han er av den oppfatning at denne saken er et særlig tilfelle og at lovens vilkår derfor er oppfylt, det vil si at det kan dispenseres fra jordlovens § 54. Det går frem av bemerkningene at han her har sett hen til at fylkeslandbruksstyret opprinnelig godtok omdisponering av areal i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Bl.a. av hensyn til landbruksmyndighetenes vurdering av plasseringsspørsmålet ble den ene tomta foreslått med slik beliggenhet. Den lå også utenfor det området som arronderingsmessig ligger til rette for nydyrking. Dette var en tilpasning til departementets vedtak fra 1983. Det legges også vekt på den særlige tilknytning som familien har til eiendommen.

Departementet er enig i at det ikke går frem av fylkeslandbruksstyrets eller departementets vedtak i saken at disse konkrete forholdene har vært vurdert. Landbruksmyndighetene har selv sagt vært klar over disse forholdene. De ble imidlertid ikke ansett å være av en slik art at de førte til at det forelå et særlig tilfelle. Spesielt gjelder dette familiens tilknytning til eiendommen. Dette burde vært sagt i begrunnelsen for avslaget.

En har ingen innvendinger mot ombudsmannens oppfatning for så vidt gjelder plasseringen av tomtealternativene og at dette er momenter som taler for at dette er et særlig tilfelle. Familiens tilknytning til eiendommen kan også være et slikt moment. Etter departementets oppfatning skal det imidlertid mer til før slike subjektive momenter tillegges særlig vekt ved vurderingen av spørsmålet om det foreligger et særlig tilfelle, jfr. § 54. En slik tilknytning til eiendommen er jo i de langt fleste sakene etter denne bestemmelsen nettopp det vanlige.

Under henvisning til det overnevnte ber en fylkeslandbruksstyret behandle spørsmålet om omdisponering etter jordlovens § 54 på ny. Det skal legges til grunn at dette er et særlig tilfelle hvor dispensasjon fra forbudet i § 54 kan gis. Det er imidlertid opp til fylkeslandbruksstyret på hvilken måte og på bakgrunn av de opplysninger som nå foreligger i saken å ta stilling til spørsmålet om samtykke til omdisponering bør gis.»

I møte 8. august 1988 traff fylkeslandbruksstyret enstemmig slikt nytt vedtak i saken:

«Fylkeslandbruksstyret viser til saksframlegget og finner på bakgrunn av de opplysninger som foreligger å kunne omgjøre sitt vedtak i sak 762/87. Styret samtykker i medhold av jordlovens § 54 i omdisponering av nødvendig areal for oppføring av en hytte på en av de alternative tomtene som ble vurdert under befaringen 05.07.88.»

#### Nr. 67 (s. 155-159)

**Sameieformens betydning ved fritak fra boplikt etter odelsloven**

Landbruksdepartementet tok saken opp til ny behandling. Ved brev 20. oktober 1988 ble ombudsmannen underrettet om at departementet hadde omgjort vedtaket, slik at klagerne fikk fritak fra boplikten. Det ble vist til at man ikke hadde funnet grunnlag for å anta at sameiet ville skape problemer for driften av denne eiendommen.

Jeg ble samtidig forelagt et betydelig materiale som departementet hadde innhentet for å kartlegge den generelle betydning av sameieargumentet i slike saker. I den anledning skrev jeg bl.a. følgende i brev 18. november 1988 til departementet:

«Det fremgår videre at departementet har foretatt en omfattende undersøkelse for å få kartlagt hvilke ulemper sameie rent generelt kan ha for driften av landbrukseiendommer, og hvilken betydning oppfyllelse av bo- og driveplikten måtte ha i disse tilfellene. Jeg har med interesse lest departementets oppsummering av undersøkelsen i brev 20. oktober 1988. Som også fremholdt i mitt brev 5. november 1987, er jeg enig med departementet i at kravet om at ulempevurderingen skal være konkret, ikke utelukker en påregnelighetsvurdering basert på et mer generelt erfaringsmateriale. Poenget er bare at det må vurderes konkret om sameie i det aktuelle tilfelle vil kunne medføre driftsmessige ulemper, og om en oppfyllelse av bo- og/eller driveplikten må antas å kunne redusere disse ulemper. Det materiale departementet har innhentet, vil kunne tjene som verdifullt bakgrunnsstoff ved slike vurderinger.»

#### Nr. 78 (s. 177-179)

**Fylkesmannens omgjøring var etter omstendighetene ikke gjenstand for særskilt klage**

Spørsmålet om å påklage fylkesmannens tidligere omgjøringsvedtak - som jeg hadde uttalt meg om i brev 10. august 1987 til fylkesmannen - ble senere tatt opp av Kommunal- og arbeidsdepartementet i brev til fylkesmannen, med kopi til ombudsmannen. Departementet uttalte:

«Et omgjøringsvedtak er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens (fvl) § 2 første ledd bokstav b, jfr. Woxholth «Kommentar til forvaltningsloven» s. 306, Eckhoff «Forvaltningsrett» s. 522 og Frihagen «Forvaltningsloven kommentarutgave» s. 741. Med omgjøring menes at en tidligere avgjørelse endres helt eller delvis. Dette kan skje både ved til-



bakekall og endring, se Backer «Naturvern og naturinngrep» s. 780. Det forutsettes at det vedtaket som omgjøres er et enkeltvedtak.

At omgjøringsvedtaket er et enkeltvedtak innebærer at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak skal følges. Omgjøringsvedtaket kan påklages, fordi det ikke er vedtak i klagesak, jfr. fvl § 28.

Hvorvidt annullering av et ugyldig vedtak er et enkeltvedtak eller ikke, er diskutert i teorien. Eckhoff skiller mellom ugyldige, angripelige vedtak og nulliteter. Han mener annullering av ugyldige vedtak er enkeltvedtak dersom vedtaket det dreier seg om er angripelig. Er vedtaket derimot en nullitet vil det ikke være enkeltvedtak. Se Echhoff s. 522. Woxholth støtter dette syn, se hans bok s. 306.

Frihagen er her noe i tvil, men mener at de beste grunner taler for at reglene om enkeltvedtak skal anvendes analogisk, jfr. kommentarutgaven s. 739.

-----  
Ombudsmannen sier at fylkesmannen ved å oppheve vedtaket og sende det tilbake til ny behandling, ikke har fattet noe nytt vedtak, men begrenset seg til en prosessuell avgjørelse (se årsmeldingen s. 179, 2. spalte).

Departementet kjenner den konkrete sak for dårlig til å kunne vurdere den, men vil generelt bemerke:

På bakgrunn av den teorien som er referert ovenfor vil departementet anta at både et vedtak om omgjøring og vedtak om tilbakesending til førsteinstans er et enkeltvedtak dersom vedtaket som omgjøres er angripelig. Dersom vedtaket som omgjøres er en nullitet vil det ikke være klageadgang på omgjøringsvedtaket.

Slik departementet ser det vil en gitt tillatelse - med mindre tillatelsen er å anse som en nullitet - gi parten visse rettigheter og plikter. Opphevelse av dette vedtaket betyr at parten ikke lenger har de rettigheter og plikter som tillatelsen ga. Omgjøringsvedtaket vil derfor «virke bestemmende for rettigheter og plikter for en eller flere bestemte personer» og det må anses for å være et enkeltvedtak, jfr. fvl § 2 første ledd bokstav b.

Om det foreligger uenighet mellom Ombudsmannen og Kommunaldepartementet kan vi ikke svare på ut fra de opplysninger som foreligger.»

Dette ga grunnlag for følgende kommentarer fra min side:

«Jeg har notert meg at departementet - i tråd med Eckhoffs «lære» - har basert seg på at omgjøring av klageinstansen i ugyldighetstilfelle anses som enkeltvedtak, dersom den trufne avgjørelse det dreier seg om er «angripelig». Dette gjelder altså uten hensyn til at selve realiteten i saken forutsettes tatt opp på ny av underinstansen, noe som er mitt utgangspunkt. Når det gjelder Frihagens syn må det han uttaler på s. 739 sammenholdes med redegjørelsen på s. 765, der han bl.a. synes å gi sin tilslutning til ombudsmannens uttalelse i den sak som er referert i årsmeldingen for 1977 s. 101.

Det som behandles i teorien er spørsmålet om hvorvidt omgjøring er å anse som «enkelvedtak». I så fall forutsettes generelt at de vanlige regler i forvaltningslovens kap. IV-VI får anvendelse. Resultatet har altså til en viss grad preg av «begreps-jus».

For min del har jeg vanskelig for å se at reelle hensyn taler for at en omgjøring, som går ut på å annullere ugyldige vedtak, må anses som enkeltvedtak i den forstand at de vanlige regler om klage skal få anvendelse. Den rasjonelle og hensiktsmessige fremgangsmåte i slike tilfelle belyses klart nok av de to saker som er inntatt i årsmeldingene, 1977 s. 101 og 1987 s. 177. Så vidt jeg forstår, mener departementet at man i en slik klagesak også kan foreta en full prøvelse av selve hovedsaken, jfr. brev av 5. juni 1987 til fylkesmannen. I betraktning av at det i tilfelle av denne art vil være snakk om en ugyldighet som hefter ved førsteinstansens behandling av saken, vil trolig en slik full prøvelse i tredjeinstansen bare ytterst sjelden vise seg å være aktuell.

Både ut fra tradisjonelle saksbehandlingshensyn og ut fra hensynet til de motstridende interesser som ofte vil gjøre seg gjeldende i klagesaker av denne art, vil jeg fastholde den løsning ombudsmannen tidligere har gitt uttrykk for og som går ut på at det ikke er ordinær klagerett i slike tilfelle. Nå kan det riktignok sies at en klagerett her gjennomgående ikke vil svekke den enkelte parts rettsstilling. Ut fra dette har jeg ikke store problemer med å akseptere den løsning departementet har valgt. Men det må i alle fall være på det rene at vi her står overfor et tvilsomt tolkingsspørsmål, og jeg nevner derfor til overveielse at departementet forelegger det for Justisdepartementets lovavdeling, som forvaltningsloven sorterer under.»

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

1.

##### Promilledoms betydning for tilsetning i fengselsvesenet og i politiet

(Sak 234/87)

A ble i 1967 dømt til 24 dagers ubetinget fengselsstraff for promillekjøring og sonet straffen i 1968. Noen år senere tok han juridikum. I 1987 søkte han stilling som førstekonsulent i et kretsfengsel, men Justisdepartementet satte ham ut av betraktning på grunn av straffedommen. Det ble vist til fengselsloven av 12. desember 1958 § 6 første ledd som krever at det ikke må «være noe å utsette på (søkerens) vandel». - Under henvisning til lovens ordlyd og forarbeider, sammenholdt med andre reelle hensyn som blant annet tidsforløpet og målsettingen om resosialisering av straffedømte, fant ombudsmannen at departementets standpunkt var basert på feil lovanvendelse og konkluderte med at A var blitt forbigått på rettsstridig grunnlag.

Noe senere avsluttet ombudsmannen en beslektet sak (415/87). Den gjaldt tilsetning i en stilling som politifullmektig. Klageren ble først tilsatt, men fikk umiddelbart meddelelse om at han ikke kunne få stillingen, da han ikke fylte kravet i politiloven av 13. mars 1936 § 13 nr. 1 om at fast polititjenestemann må ha «uplettet rykte». Det viste seg nemlig at han var domfelt for promillekjøring, riktignok så langt tilbake som i 1974. - Ut fra samme synspunkt som i fengselsaken kom ombudsmannen til at klageren ikke kunne anses for å være avskåret fra å inneha stilling som politifullmektig. Imidlertid ble utfallet i den konkrete saken ikke gjenstand for kritikk på grunn av særskilte omstendigheter, blant annet fordi klageren i sin tid var blitt pågrepet av tjenestemenn, som fortsatt arbeidet ved det politikammer som politifullmektigstillingen var knyttet til.

I det følgende er bare inntatt referat av fengselsaken.

Stilling som førstekonsulent ved et kretsfengsel ble lyst ledig ved årsskiftet 1986-87. I kunngjøringsteksten sto blant annet:

«Arbeidet omfatter behandling av saker i tilknytning til innsatte og andre saker av juridisk art. Etter direktørens bestemmelse skal førstekonsulentens også ta del i distriktets budsjett- og økonomiarbeid. Det kreves juridisk embetseksamen, og det er ønskelig med praksis fra offentlig administrasjon.

Stillingen lønnes i ltr. 26. ---  
Politi- og helseattest av ny dato må forelegges.»

A søkte sammen med 4 andre. Han ble innkalt til intervju ved fengslets innstillingsråd der han ga et positivt inntrykk. Et enstemmig innstillingsråd foreslo A som nr. 1, men departementet fattet vedtak om å tilsette innstilte nr. 2.

A mente seg forbigått og klaget 18. februar 1987 til ombudsmannen. Her viste han til at departementet måtte ha lagt vekt på at han for ca. 20 år siden var blitt idømt ubetinget fengselsstraff for promillekjøring. Videre anførte han:

«Under den videre saksbehandling ved kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet blir det under henvisning til fengselslovens § 6 lagt avgjørende vekt på ovennevnte ubetingede dom som ble avsonet med 24 dagers fengsel, og søknaden blir avslått på dette grunnlag. Det aktuelle forhold er etter strafferegistreringsloven foreldt etter 5 år, men Justisdepartementet anser seg ikke bundet av denne bestemmelsen ved sin tolking av fengselslovens § 6.

--- Jeg har videre underhånden blitt fortalt at ansatte i fengselsetaten som blir dømt til ubetinget fengsel har fått beholde sin jobb i enkelte tilfeller. Jeg har selv ca. 3 års arbeid i X kretsfengsel som vikar i studietiden. Dette var en medvirkende årsak til at jeg tok kriminologi som spesialfag med tanke på senere stilling i etaten. Det virker ganske merkverdig at den aktuelle dom på dette tidspunkt ikke synes å ha blitt tillagt betydning, mens Justisdepartementet tydeligvis har en annen praksis. (Jeg er klar over at forholdet selvfølgelig kan ha blitt oversett.)

På bakgrunn av foranstående vil jeg hevde at ansettelsesmyndighetene ikke har adgang til å utelukke meg fra arbeid i fengselsetaten på grunn av en promillekjøring 20 år tilbake i tid. Jeg var da 19 år gammel og fyller nå 40 år. Det skjønn som er utvist (i den grad det overhodet er utvist noe skjønn, jeg ble fortalt av en avdelingsdirektør at man automatisk ble utelukket når en hadde avsonet ubetinget dom) er såvel usaklig som urimelig og også har en snev av forskjellsbehandling.»

Klageren viste videre til en avisartikkel i Aftenposten av 9. september 1986 der departementet, på bakgrunn av forespørsel fra en tidligere straffedømt, hadde uttalt at straffedommer ville bli tillagt vekt ved tilsetning som politi- og dommerfullmektig. Avisartikelen omhandlet også vurderinger i tilknytning til autorisasjon av advokatfullmektiger.

I denne artikkelen ble helt generelt vist til momenter som gjerningsmannens alder ved lovovertrædelsen, hvor lang tid som var gått siden domfellelsen og om det forelå gjentakelse av kriminell atferd. Spesielt vedrørende stilling som politifullmektig ble fremholdt at narkotikalovbrudd ville virke belastende i en konkurransesituasjon.

Justisdepartementet kommenterte klagen i brev 10. april 1987. Fra brevet refereres blant annet:

«Det er Justisdepartementet som er tilsetningsmyndighet for denne stillingen. I forbindelse med departementets forberedende saksbehandling, ble det rutinemessig tatt kontakt med Straffe- og politiopplysningsregisteret fordi A ikke hadde fremlagt politiattest. Det ble der opplyst at han i 1967 ble dømt til 24 dagers ubetinget fengsel for brudd på vegtrafikklovens § 31, jfr. § 22, 1. ledd. Dommen ble sonet i 1968.

Etter fengselslovens § 6 må det ikke være noe å utsette på vandelen til den som antas til tjenestegjøring i fengselsvesenet. Vandelskravet er nærmere kommentert i vedlagte rundskriv nr. 59-1965 av 5. oktober 1965 om tjenestemennenes disiplinære forhold og rundskriv sendt ut av Justisdepartementet den 27. april 1966 (endret 1. desember 1980) om fengselstjenestemenn som har utholdt fengselsstraff. Justisdepartementet fant på bakgrunn av fengselslovens krav om vandel at hans dom på 24 dagers ubetinget fengsel talte meget sterkt imot å gi ham ansettelse i fengselsetaten.

A anfører i sitt brev at det aktuelle forhold etter strafferegistreringsloven er foreldet etter 5 år, men at Justisdepartementet ikke anser seg bundet av denne bestemmelsen ved sin tolkning av fengselslovens § 6.

Justisdepartementet vil bemerke at strafferegistreringslovens § 6, 3 ledd gir departementet anledning til å bestemme at flere eller færre avgjørelser enn bestemt i paragrafen kan tas med. Justisdepartementet har i rundskriv G-267/82 bestemt at det skal gis uttømmende politiattest i forbindelse med tilsetninger i fengselsvesenet.

Departementet har ikke innhentet noen utskrift av dommen. Det er i første rekke det resultat som foreligger som har betydning for departementets vurdering i denne sammenheng. Man har derfor ikke funnet grunn til å sette seg nærmere inn i domspremissene. --

Det er fra Justisdepartementets synspunkt uheldig at A har tjenestegjort i 27 måneder som fengselsbetjent i X krets fengsel. På bakgrunn av de opplysninger en har mottatt fra lokalanstalten synes det klart at rutinen ved inntak av vikarer og ekstrarbetjenter ikke har vært fulgt i dette tilfellet. A ville ikke blitt tilsatt hvis det hadde vært kjent at han hadde vært straffet. Departementet kan ikke se at den tidligere tjenesten ved X hjelpefengsel bør tillegges avgjørende betydning for departementets vurdering når A nå påny søker en stilling i fengselsetaten.

Med hensyn til den omtalte avisartikkel i Aftenposten, vil departementet bemerke at uttalelsen er generell og gir ikke Justisdepartementet grunnlag for å fravike bestemmelsene i fengselsloven.»

I sine tilleggsmerknader viste A til lovovertrædelsens art og tiden som var gått, forhold som etter hans oppfatning måtte føre til at dommen ikke kunne tillegges særlig vekt. Han hevdet videre at utelukkelse fra arbeid i fengselsetaten fremsto som et yrkesforbud i strid med gjeldende rett. For øvrig anførte han:

«Rundskrivet om fengselstjenestemenn som har utholdt fengselsstraff refererer seg primært til tjenestemenn som begår en straffbar handling mens de er ansatt i tjenesten. Justisdepartementet har øyensynlig ikke klart å sondre mellom dette og den aktuelle faktiske situasjon.

Jeg finner grunn til å presisere at en administrativ stilling i fengslet ikke medfører stort mer daglig kontakt med og «påvirkning» av innsatte enn det som blir dommere, politi eller forsvarere til del. Jeg kan av den grunn ikke innse nødvendigheten og riktigheten av at det skal opereres med varierende vandelskrav her. For ordens skyld legger jeg ved attest for mitt arbeid i X krets fengsel.»

Det viste seg at den tilsatte ikke tok imot stillingen, og denne ble derfor utlyst på ny. A søkte igjen, men denne gangen ble han verken innstilt eller tilsatt. Klageren meddelte dette til ombudsmannen og la samtidig ved et utklipp fra LO-AKTUELT for 21. mai 1987. Denne artikkelen omhandler spørsmål om oppsigelse av fengselstjenestemann på grunn av promillekjøring og en dom avsagt 5. mars 1987 av Tana og Varanger herredsrett.

Jeg skrev deretter 3. juni 1987 til departementet:

«Fengselslovens § 6 setter krav til den som antas til tjenestegjøring i fengselsvesenet. Her heter det blant annet at «det må ikke være noe å utsette på hans vandel». Jeg har imidlertid merket meg at komiteen som utredet spørsmålet om reformer i fengselsvesenet, foreslo formuleringen «må ha ført en uplettet vandel». Kravet til *uplettet vandel* ble m.a.o. endret til at det ikke må være noe å *utsette* på vedkommendes vandel. Riktignok er det påpekt i forarbeidene (Innst. O. XV-1958 s. 8) at omformingen ikke innebar noen endring i bestemmelsens realitet, men etter min mening kan likevel spørres om ikke formuleringen i lovteksten gir rom for en noe friere vurdering av den betydning som skal tillegges en tidligere straffedom. For øvrig kan det vel være grunn til å tolke bestemmelsen i lys av den senere samfunnsutvikling. Jeg tenker spesielt på det generelt aksepterte ønske i dagens situasjon om resosialisering av straffedømte, som så ofte fremheves med styrke nettopp fra det offentliges side.

Det bes om departementets kommentar til dette. Videre ber jeg departementet avklare om promillekjøringen som resulterte i domfellelse i 1967, oppfattes som en *alvorlig* forseelse. Det vises til Reformkomiteens innstilling s. 197.

Jeg vil også knytte noen merknader til de-

partementets rundskriv av 27. april 1966, senere endret 1. desember 1980. Rundskrivet synes i første rekke myntet på allerede tilsatte tjenestemenn, og fortrinnsvis på dem som har utbredt kontakt direkte med de innsatte. I rundskrivet uttales blant annet:

«Tjenestemenn som ikke har aktelse og tillit hos de innsatte, vil ikke være i stand til å utøve slik positiv påvirkning.»

Ofg videre:

«Dersom en fengselstjenestemann blir idømt ubetinget fengselstraff, vil etter departementets oppfatning grunnlaget for den nødvendige tillit og aktelse *normalt* (understreket her) være falt bort. I så fall bør tjenestemannen ikke fortsette i et arbeid hvor han vil måtte ha *nær kontakt* (understreket her) med de innsatte, og han bør derfor slutte i tjenesten.»

Klageren har søkt på en stilling som førstekonsulent - dvs. en saksbehandlerstilling - ved et kretsfengsel. Vil innehaveren av en slik stilling komme i nær og stadig kontakt med de innsatte?

Det er ellers av interesse å få opplyst hvor konsekvent departementet har vært i sin praksis overfor tjenestemenn som illegals ubetinget fengselsstraff for promillekjøring. Er f.eks. den nevnte herredsrettsdom av 5. mars 1987 påanket av staten? Har departementet for øvrig tidligere hatt tilsvarende søknader som i nærværende klagesak, dvs. fra jurister ilagt ubetinget fengselsstraff, som ønsker saksbehandlerstilling i fengsel? I denne forbindelse bes departementet kommentere følgende uttalelse referert i artikkelen i LO-AKTUELT:

«Til slutt nevnte han at det fins flere eksempler på at Justisdepartementet har utnevnt folk som har sonet ubetingete straffer, til høye embeter innen fengselsvesenet og Justisdepartementet.»

I sitt svar 14. juli 1987 kom departementet med følgende bemerkninger vedrørende endringen av fengselslovens § 6:

«Av forarbeidene til loven framgår det at den nye formuleringen etter Justiskomiteens syn ikke innebar noen endring i bestemmelsens realitet, og Reformkomiteen anførte også i sin innstilling at det bør stilles som et ufravikelig krav at den som gjør tjeneste i fengselsvesenet ikke må være straffet for noen forbrytelse eller alvorlig forseelse. Kravet i fengselslovens § 6 om at det ikke må være noe å utsette på vandelens til den som antas til tjenestegjøring i fengselsvesenet tolkes i samsvar med dette.»

Departementet fortsatte:

«I de tilfelle en tjenestemann i fengselsvesenet gjør seg skyldig i straffbare forhold vil tjenestemannslovens regler om ordensstraff og avskjed komme til anvendelse. Man vurderer først om vilkårene i den aktuelle bestemmelse er tilstede. Dernest vurderer man om ordensstraff/avskjed bør bli resultatet

(det frie forvaltningssskjønnet). I de tilfelle hvor det straffbare forhold er så alvorlig at avskjed vil komme på tale vil tjenestemannen bli suspendert i medhold av tjenestemannslovens § 16 jfr. § 17. Det må imidlertid presiseres at ikke ethvert straffbart forhold vil føre til suspensjon/avskjed. Hvert tilfelle må vurderes for seg. I de tilfelle en tjenestemann har pådratt seg en dom på ubetinget fengsel har vedkommende nesten uten unntak valgt å fratre stillingen ved oppsigelse. Administrasjonen har da valgt å godta oppsigelsen i stedet for å innlede en avskjedssak. I løpet av de siste 10-12 år kjenner man bare ett tilfelle hvor en tjenestemann etter en ubetinget dom ble omplassert til en annen stilling i etaten. I den saken forelå det meget sterke sosiale grunner som talte for en slik løsning. Også i tilfelle hvor et straffbart forhold ikke fører til ubetinget fengsel, eller endog ikke blir anmeldt, vil man kunne reagere med avskjedssak. Særlig aktuelt vil dette kunne være i saker hvor tjenestemann har gjort seg skyldig i økonomiske uregelmessigheter. I slike saker vil selvfølgelig beløpets størrelse, fremgangsmåten, hvilken stilling vedkommende har etc. bli trukket inn ved vurderingen. I flere slike saker har tjenestemannen selv valgt å si opp stillingen fremfor å risikere at avskjedssak blir fremmet. Det er av den største betydning at de personer som gjør tjeneste i fengselsvesenet har aktelse og tillit både blant de innsatte og i almenheten. Dette er bakgrunnen for at man i fengselsvesenet legger en viss vekt på om en tjenestemann får en betinget eller en ubetinget dom ved vurderingen om avskjedssak skal innledes eller ikke.

Departementet slutter seg forøvrig til målsettingen om resosialisering av straffedømte. En kan imidlertid ikke si seg enig i at det offentlige bidrag til å nå denne målsettingen bør være at straffedømte tilsettes i etater hvor det er særlig strenge og lovbestemte krav til vandel.

Med hensyn til om den aktuelle forseelsen må anses for en alvorlig forseelse, vil departementet bemerke at overtredelse av vegtrafikklovens § 22, 1. ledd nesten uten unntak straffes med ubetinget fengsel. Etter Justisdepartementets oppfatning er dette et klart uttrykk for at samfunnet oppfatter domfellelse for en slik forseelse som alvorlig.

Den førstekonsulentstillingen som klageren søkte, har et arbeidsområde som bl.a. omfatter behandling av saker i tilknytning til innsatte. Dette innebærer at den som innehar stillingen vil ha en utstrakt kontakt med innsatte. I tråd med det som er uttalt i Justisdepartementets rundskriv av 27. april 1966, senere endret 1. desember 1980, vil en person som er idømt ubetinget fengselstraff ikke ha den aktelse og tillit som er nødvendig for å inneha stillingen.

Det nevnte rundskrivet er myntet på allerede tilsatte tjenestemenn. For nye søkere til stillinger i fengselsvesenet gjelder fengselslovens bestemmelser om vandel. Rundskrivet gir imidlertid uttrykk for at det å være domfelt til ubetinget fengselsstraff er uførelig med tjeneste i fengselsvesenet. Når et forhold normalt vil medføre avskjed må det i utgangspunktet være klart at det i enda større grad bør legges vekt på tilsvarende forhold ved nyansettelse.

Justisdepartementet vil for sin del fremholde at departementets praksis overfor fengselstjenestemenn som ilegges ubetinget fengselsstraff har vært konsekvent, og det kan opplyses at den nevnte dom i Tana og Varanger herredsrett av 5. mars 1987 er påanket til Hålogaland lagmannsrett. Rettsmøte er enda ikke berammet. En kjenner ikke til tilsvarende søknader om saksbehandlerstilling i fengselsvesenet fra jurister som er ilagt ubetinget fengselsstraff. Det finnes imidlertid flere eksempler på personer med annen utdanningsbakgrunn som har søkt stilling i fengselsvesenet, og hvor det under tilsettingsprosessen har blitt kjent at de er idømt ubetinget fengselsstraff. Disse søkerne er så langt en kjenner til ikke blitt tilsatt.

Med hensyn til den omtalte artikkel i LO-AKTUELT, skal departementet bemerke at det ikke er lovbestemte krav om plettfri vandel for embetsmenn og saksbehandlere i Justisdepartementet. En kjenner imidlertid til ett tilfelle der en person ble utnevnt i embete i *Fengselsvesenet* etter å ha blitt idømt ubetinget straff. I dette tilfelle ble ikke rutinene for kontroll av vandel fulgt. Vedkommende ville ikke blitt utnevnt om det på forhånd hadde vært kjent at han var idømt fengselsstraff.»

I et senere brev viste klageren til en annen sak der tidligere promillestraffet person fikk beholde arbeidet i fengselsetaten. I tillegg anbefalte han:

«De aktuelle forskrifter vedrørende fengselstjenestemenn åpner for at straffede tjenestemenn kan få fortsette i jobben selv om dette normalt ikke finner sted ved idømmelse av ubetinget fengselsstraff. Departementet synes å være av den oppfatning at en straffedom skal tillegges større vekt ved nyansettelser.

Konklusjonen på dette må bli at en gammel dom, som i nærværende sak, medfører mindre aktelse utad i samfunnet og ovenfor de innsatte enn når en tjenestemann forbryter seg mens han innehar stilling i fengselsetaten.

Jeg har også merket meg at departementet uttaler at det må legges en «viss vekt» på om en tjenestemann får betinget eller ubetinget dom.

Jeg vil videre bemerke at departementet synes å ha lite kjennskap til den aktuelle jobb som førstekonsulent. Ved intervju i krets fengslet fikk jeg opplyst at saksbehandlingen i fangesaker vanligvis fant sted uten at den innsatte ble innkalt. Den aktuelle saksbehandler kan ved eget skjønn tilkalle den innsatte.---»

Jeg fant grunn til å forelegge saken nok en gang for departementet og viste i brev 14. oktober 1987 til dommen fra Tana og Varanger herredsrett og en ny avisartikkel av 23. september 1987 i Aftenpostens aftenutgave:

«Fra dommens s. 8 siteres:

«Videre nevnes at en fengselstjenestemann i 1975 ble idømt ubetinget fengselsstraff for promillekjøring. Han søkte avskjed som betjent og ble inntatt som

midlertidig kontorassistent med departementets godkjennelse. Han ble tilsatt i tilsvarende stilling i et ordinært arbeidsforhold to år deretter. Senere ble han igjen ansatt som fengselsbetjent.

Som ytterligere eksempler på Justisdepartementets vilkårlige praksis vises til to tilfeller der fengselstjenestemenn er blitt idømt ubetinget fengsel. I begge tilfeller har de fått beholde sin jobb som fengselsbetjent.»

Det bes redegjort nærmere for disse forhold, spesielt tilfellet fra 1975. I denne forbindelse vises til departementets uttalelse i brev 14. juli 1987 der det heter:

« - - I løpet av de siste 10-12 år kjenner man bare ett tilfelle hvor en tjenestemann etter en ubetinget dom ble omplassert til en annen stilling i etaten. I den saken forelå det meget sterke sosiale grunner som talte for en slik løsning. - - -»

Dersom departementet her omtaler en av sakene som er gjengitt i dommen, bes dette klargjort med en nærmere begrunnelse for de hensyn som gjorde seg gjeldende. Men hva med de øvrige tilfelle som er nevnt i dommen, gjengitt i sitatet foran?

Det bes også kort redegjort for den administrative saksgang når fengselspersonell blir ilagt ubetinget fengselsstraff, f.eks. for promillekjøring. Blir slike dommer automatisk underkastet vurdering av det lokale tilsettingsråd med innrapportering til departementet? I hvilken utstrekning blir i så fall dommen og de administrative tiltak overfor tjenestemannen gjort kjent for tilsettingsråd i andre distrikter?

I vedlagte avisartikkel om kontroll med legdommere heter det blant annet:

«Efter lov om domstoler kan ingen som er idømt fengselsstraff, tjenestegjøre som legdommer før ti år efter løslatelse fra fengsel. Grensen efter betinget dom er fem år.»

Hvilke bestemmelser er det man sikter til her? Er det de alminnelige regler i strafferegistreringsloven av 11. juni 1971 nr. 52 § 6 som i praksis får avgjørende betydning?»

Departementet kommenterte 8. desember 1987 klagerens henvisning til det tilfelle der en promilledømt person fikk beholde stillingen i fengselsetaten. Departementet kunne opplyse at man hadde fått melding fra Kriminalpolitisen et år etter at vedkommende hadde fått stillingen. Videre bemerket departementet:

«Sivilombudsmannen ber videre om en nærmere begrunnelse for de sterke sosiale grunner som gjorde seg gjeldende i tilfellet fra 1975.

Forholdet var her at vedkommende og hans familie hadde en svært vanskelig sosial situasjon. --- Av hensyn til familien ble han derfor inntatt som midlertidig kontorassistent, og fikk fast tilsetning to år senere.

Man kjenner imidlertid ikke til bakgrun-

nen for at denne tjenestemannen igjen ble tilsatt som fengselsbetjent i 1985, da dette er i strid med den praksis som har vært fulgt i Justisdepartementet. For øvrig nevnes at vedkommende påny ble dømt for promillekjøring i 1986, og er nå avskjediget fra sin stilling som fengselsbetjent.

Sitat fra dommen hvor det nevnes ytterligere to tilfeller der fengselstjenestemenn skal være idømt ubetinget fengsel, og likevel fått beholde sine stillinger er hentet fra saksøkerens anførsler.

Justisdepartementet har ikke kjennskap til de to tilfellene saksøker her refererer til. Man har imidlertid funnet to tilfeller hvor fengselstjenestemenn er idømt betinget fengsel, og senere gjeninntatt i tjenesten. Den ene ble dømt for promillekjøring, og den andre for overtredelse av straffelovens § 228.

Justisdepartementet vil påpeke at alle de tre tilfellene som er nevnt gjelder straffbare forhold tjenestemannen har pådratt seg etter at vedkommende ble tilsatt i fengselsvesenet. Ved nyansettelser er det et krav etter fengselslovens § 6 at vedkommende har plettfri vandel, og det kan kreves fremlagt uttømmende politiattest, jfr. strafferegistreringsloven av 11. juni 1971 nr. 52, § 6.3. ledd og rundskriv G-267/82.

Departementet blir bedt om en kort redegjørelse for den administrative saksgang når fengselspersonell har begått straffbare handlinger.

Det vises her til påtaleinstruksens § 5-4, hvor det fremgår at tjenestemannens nærmeste foresatte i tjenesten skal underrettes av politiet. Politiet er pålagt å gi melding til ledelsen for fengselsdistriktet når en tjenestemann er siktet for straffbar handling. Justisdepartementet blir i sin tur underrettet om eventuelle disiplinærreaksjoner ved at tilsettingsrådet straks skal sende melding om de saker som er behandlet, jfr. tilsettingsreglementets § 9 siste ledd. Det skjer ingen rapportering til andre distrikt. Ved nyansettelser blir kontroll av tjenestemannens vandel foretatt av tilsettingsmyndigheten.

Når det gjelder spørsmålet i forbindelse med vedlagte avisartikkel om kontroll med legdommere, antar man at det her siktes til ny domstolslov § 66 a, se vedlagte rundskriv G-141/87 side 10, jfr. siste endring i rettergangslovgivning ved lov av 27. juni 1986 nr. 48.

Justisdepartementet har med hjemmel i strafferegistreringslovens § 10 tilføyet ny § 6 a i forskriftene til loven, se rundskriv G-141/87 s. 26. Som ledd i kontrollen med legdommere gis kommunestyrene rett til å kreve uttømmende opplysninger om navngitte personer.»

Jeg avsluttet 29. februar 1988 saken med slik uttalelse:

«Fengselsloven av 12. desember 1958 § 6 første ledd setter som krav til den som skal antas til tjenestegjøring i fengselsvesenet at det ikke må «være noe å utsette på hans vandel». Hva som ligger i dette kravet må bero på et rettsanvendelsesskjønn, som ombudsmannen kan prøve fullt ut. Ved vurderingen

av dette kravet må det i tillegg til selve lovteksten og lovforarbeidene, tas utgangspunkt i de hensyn som bestemmelsen er satt til å verne om.

Som jeg viste til i mitt brev 3. juni 1987 til departementet gjengitt foran, hadde Reformkomiteen opprinnelig foreslått å bruke formuleringen «må ha ført en uplettet vandel». Justiskomiteen endret imidlertid dette forslaget til den ordlyd bestemmelsen nå har. Det er pekt på at omformingen ikke var ment å innebære noen endring i bestemmelsens realitet. - Formålet bak vandelskravet er å sikre at den som tilsettes i fengselsetaten har den nødvendige aktelse og tillit. Dette er viktig av hensyn til etatens anseelse utad og for forholdet mellom fengselstjenestemennene og de innsatte. Spesielt fordi den enkelte tjenestemann forutsettes å øve positiv påvirkning på de innsatte, er det av avgjørende betydning at hans hederlighet og integritet ikke kan trekkes i tvil. Konkret har Reformkomiteen fremholdt at det bør stilles som «ufravikelig krav at han ikke må være straffet for noen forbrytelse eller alvorlig forseelse».

Uttrykksmåten i lovens § 6 er altså at «det ikke må være noe å utsette på hans vandel». Dette går etter ordlyden direkte på søkerens aktuelle livsførsel; hvordan er hans livsførsel i dag. Men etter lovens motiver og departementets praksis trekkes også fortiden inn, blant annet slik at vedkommende ikke tidligere bør ha vært straffet for en forbrytelse eller alvorlig forseelse. Det er altså ikke enhver straffbar handling som skal kunne komme i betraktning, jfr. nedenfor. Tidsmomentet må også være av sentral betydning.

Klageren ble dømt til fengselsstraff for promillekjøring i 1967 og sonet dommen med 24 dager i 1968. Departementet har argumentert med at samfunnet oppfatter en slik forseelse som alvorlig, fordi overtredelsen nærmest uten unntak fører til ubetinget fengselsstraff.

Strafferettslig sett står promillekjøring ut fra kriminalpolitiske vurderinger i en særstilling her i landet. I første rekke er det almenpreventive hensyn som ligger til grunn for den meget strenge reaksjonspraksis overfor promillekjørere. Flere fremtredende jurister har særlig i senere tid påpekt at konsekvent bruk av ubetinget fengselsstraff ved overtredelse av vegtrafikklovens § 22 første ledd representerer et markant brudd med vanlige strafferettslige prinsipper om at straffen skal stå i samsvar med forseelsens grovhet. Viktig for den aktuelle klagesak er at bruk av ubetinget fengselsstraff i en slik situasjon ikke nødvendigvis vil avspeile noen tilsvarende sosial fordømmelse av den enkelte lovbrøyer eller tap av almen aktelse og tillit. Selv om

en straffedom for promillekjøring - uten noen skadefølge - kan bli tillagt vekt rent umiddelbart og influere på vandelsvurderingen i et aktuelt tjenesteforhold med avskjed til følge, må det kunne hevdes at en slik dom ut fra sin spesielle bakgrunn vil tape det meste av sin infamerende karakter i løpet av relativt kort tid. Når det da, som i foreliggende tilfelle, er gått om lag 20 år uten at det i mellomtiden har vært noe å utsette på søkerens livsførsel, kan det vanskelig finnes saklig grunnlag for å hevde at det i dag er noe å utsette på hans vandel. I denne sammenheng viser jeg også til at klageren har arbeidet som fengselsbetjent ved X kretsfengsel i 27 måneder i tidsrommet 1978-1984, og at han fikk godt skussmål derfra.

Slik departementet tolker § 6, kan det synes som om man omskriver lovens forutsetning til et krav om straff-fri fortid. Jeg viser her bl.a. til departementets brev 10. april 1987 der det opplyses at departementet ikke fant grunn til å innhente utskrift av dommen da det var det «*resultat* (min understrekning) som foreligger som har betydning for departementets vurdering». Videre anfører departementet i brevet 14. juli 1987 at «ubetinget fengselsstraff er uforenelig med tjeneste i fengselsvesenet». Men lovens ordlyd stiller ikke opp noe krav om straff-fri fortid, og som allerede påvist kan det heller ikke være holdbart å tolke loven på denne måten.

Reformkomiteens uttalelse om at det bør stilles som ufravikelig krav at søkeren ikke må være straffet for noen forbrytelse eller alvorlig forseelse må for øvrig sees i sammenheng med de konkrete arbeidsoppgaver som er lagt til den enkelte stilling, jfr. i denne forbindelse også at de samme strenge krav ikke gjelder for tilsatte i Justisdepartementet. Det fremgår ganske klart av sammenhengen at Reformkomiteens synspunkter særlig er knyttet til fengselstjenestemenn som har nær og utbredt kontakt med de innsatte.

I rundskrivet om fengselstjenestemenn som har utholdt fengselsstraff, utgitt av Justisdepartementet 27. april 1966 med senere endringer, har man også tatt hensyn til dette forhold. Her anføres blant annet at tjenestemenn som blir idømt ubetinget fengselsstraff, normalt ikke vil ha den nødvendige aktelse og tillit blant de innsatte, slik at det kan være vanskelig for vedkommende å påvirke de innsatte i positiv retning. Rundskrivet forutsetter da at tjenestemannen ikke bør fortsette i et arbeid hvor han vil måtte ha nær kontakt med de innsatte. I tilfellet fra 1975 der en tjenestemann ble idømt fengselsstraff for promillekjøring, tok departementet nettopp konsekvensene av dette synspunkt og

overførte den straffedømte - ut fra sterke sosiale grunner - til en kontorstilling ved samme fengsel.

På bakgrunn av opplysninger fremkommet under intervjuet ved kretsfengslet har klageren oppfattet det slik at førstekonsulentene ikke får direkte og nær kontakt med de innsatte ved utførelsen av arbeidsoppgavene. Departementet på sin side hevder at vedkommende vil ha utbredt kontakt med innsatte, uten at det er gitt nærmere opplysninger om disse funksjoner utover det som går frem av kunngjøringsteksten.

For min del legger jeg i hvert fall til grunn at førstekonsulentene ikke vil ha den samme brede og daglige kontaktflate med de innsatte som fengselsbetjenter. Selv om førstekonsulentene ofte samtaler med de innsatte i forbindelse med saksforberedelsen, vil han nødvendigvis ha en noe mer tilbaketrukket posisjon i forhold til de innsatte. Det er for øvrig ikke fremkommet konkrete opplysninger som skulle tilsi at klageren vil være mindre godt skikket til å utøve sine funksjoner som følge av den kortere fengselsstraff han sonet i 1968. Hans tidligere engasjement som fengselsbetjent ved X kretsfengsel burde på den annen side ha gitt ham et erfaringsgrunnlag som ville komme til nytte i den nye stilling.

Departementet har under klagebehandlingen for ombudsmannen vist til at strafferegistreringslovens § 6 tredje ledd gir hjemmel for å innhente uttømmende politiattest i særlige tilfelle. Ved rundskriv G-267/82 av 29. november 1982 har departementet fastsatt at det skal gis uttømmende politiattest i forbindelse med (alle) tilsetninger i fengselsvesenet. Jeg kan likevel ikke se at dette er noe avgjørende moment i klagerens disfavør. Direktivet viser bare at et forhold av eldre dato kan være av interesse, men det sier ikke noe om hvilken betydning det i en gitt situasjon skal tillegges.

Hovedregelen ved en dom som dette etter strafferegistreringslovens § 6 nr. 8 er ellers at politiattest ikke skal inneholde opplysninger om dommen når løslatelsen ligger mer enn 5 år tilbake i tiden. Lovbestemmelsen er gitt ut fra kriminalpolitiske hensyn nettopp for å betone det uheldige ved å trekke frem fra fortiden et slikt oppgjort forhold og tillegge det utslagsgivende vekt. Og som jeg pekte på i mitt brev 3. juni 1987, fremheves det med styrke fra det offentlige side at resosialisering er nødvendig for integrering av straffedømte. Departementet kan ikke som arbeidsgiver stille seg selv utenfor dette kravet, selv om det i denne saken er tale om en nokså spesiell stilling. Videre oppfatter jeg regelen

i strafferegistreringslovens § 6 nr. 8 som utslag av en mer generell og for så vidt veiledende norm. For ordens skyld tilføyes imidlertid at noen stillinger nok er så vidt særegne at det må være forsvarlig og saklig å betone forhold som ikke skal tas med i en ordinær politiattest. Men det kan ikke være tilfelle i denne saken hvor domfellelsen for promillekjøring og fullbyrdelsen fant sted for ca. 20 år siden.

Jeg må etter dette konkludere med at departementets standpunkt i denne saken er basert på feil lovanvendelse, og at A følgelig er forbigått på rettsstridig grunnlag.»

## 2.

### Omdanning av legat – inngrep i tilsattes rettigheter (Sak 156/88)

*A ble utnevnt som kommandant for en festning. Etter utnevnelsestidspunktet, men før tiltredelsen, vedtok Justisdepartementet på Forsvarsdepartementets initiativ, å omdanne et legat som i praksis hadde vært en del av det økonomiske vederlag for kommandantstillingen. Omdanningen skulle få virkning fra «førstkommende skifte av kommandant». - Ombudsmannen uttalte at det var tvilsomt om det var rettslig adgang til å gjøre omdanningen gjeldende overfor A. Etter ombudsmannens anmodning besluttet Forsvarsdepartementet å utsette iverksettingen til neste kommandantskifte.*

A ble ved kgl. res. 22. mai 1987 utnevnt som festningskommandant med tiltredelse 1. november s.å. Tidligere kommandanter ved festningen hadde i tillegg til lønnen mottatt avkastning fra et legat som var opprettet på begynnelsen av 1800-tallet. Etter vedtektene hadde legatet til formål å tilgodese utsmykking og restaurering av festningen, samt yte representasjonshonorar til den sittende kommandant.

På bakgrunn av søknad fra Forsvarsdepartementet vedtok Justisdepartementet den 24. juni 1987 å omdanne legatet. Omdanningen førte med seg at kommandanten ikke lenger ble tilgodesett med legatmidler. Forsvarsdepartementet gjorde gjeldende at omdanningen måtte få virkning fra A's tiltredelse. A klaget til ombudsmannen, og hevdet at så vel fremgangsmåten som avgjørelsen var rettsstridig.

Jeg forela saken for Justisdepartementet:

«- - Det sentrale i klagen knytter seg til omdanningen av legatet, jfr. Justisdepartementets brev 24. juni 1987 til Forsvarsdepartementet, hvor det fremgår blant annet:

«Departementet samtykker med hjemmel i stiftelseslovens § 32, jfr. § 35 første ledd nr. 3 annet alternativ og § 36 tredje ledd, i at legatet omdannes i henhold til forslaget til vedtekter § 3 om legatets formål og § 4 om legatets styre. Omdanningen får virkning fra førstkommende skifte av kommandant ved festningen.»

Ved at omdanningen skulle få virkning fra førstkommende skifte av kommandant, synes departementet å ha forutsatt at det ikke ville finne sted noen tilbakevirkning. A tiltrådte som kommandant 1. november 1987. Han ble imidlertid utnevnt til stillingen allerede 22. mai 1987, og det kan da reises spørsmål om nevnte forutsetning har holdt. Det vises i den forbindelse til klagerens anførsler.

Det bes om Justisdepartementets uttalelse. - Ombudsmannen forutsetter at det tas kontakt med Forsvarsdepartementet i den utstrekning det finnes nødvendig.»

Justisdepartementet skrev slik til Forsvarsdepartementet:

«Ombudsmannen fremhever det punkt i klagen som angår fra hvilket tidspunkt omdanningen skulle ha virkning. I departementets vedtak av 24.6.1987 fremgår det at omdanningen skulle få virkning fra første skifte av kommandant. Dette har vært en klar forutsetning under hele saksbehandlingen, og det har ikke vært reist spørsmål om omdanningen kunne gis virkning midt i en kommandantperiode, idet man hadde et ønske om ikke å frata enkeltpersoner fordeler som de allerede oppbevar.

Justisdepartementet antok at det forelå en trygg tidsmargin til skifte av kommandant, og sontringen ansettelsestidspunkt-tiltredelsestidspunkt ble ikke berørt. Departementets omdanningsvedtak ble truffet 24.6.1987, og skifte av kommandant var antydning til å finne sted i august.»

Forsvarsdepartementet ga følgende uttalelse:

«At Justisdepartementets vedtak av 24. juni 1987 ble fattet mellom kommandantens ansettelses- og tiltredelsestidspunkt er etter vårt syn ikke relevant for saken.

Med «førstkommende kommandantskifte» har en utvetydig ment tidspunktet for tiltredelse av ny kommandant. Begrunnelsen for ikke å omdanne legatet før førstkommende kommandantskifte var nettopp ikke å frata kommandanten de rettigheter han allerede innehadde.

Denne forutsetningen er her utvilsomt oppfylt, ettersom den nåværende kommandant tiltrådte etter at omdanningsvedtaket var et faktum.

Forsvarsdepartementets klare oppfatning er at tilbakevirkning kun ville ha vært tilfelle dersom Justisdepartementets vedtak ble fattet etter 1. november.

På bakgrunn av ovenstående er det etter vår oppfatning neppe sannsynlig at den nåværende kommandant ikke skulle ha kjennskap til at departementet arbeidet med omdanning av legatet på det tidspunkt han vurderte å søke på stillingen.»



Justisdepartementet kommenterte dette slik:

«Tilskuddet fra stiftelsen var knyttet til stillingen som kommandant ved X festning. Fra Justisdepartementets side har det ikke vært tatt stilling til om tilskuddet måtte anses som en ytelse i arbeidsforholdet, eventuelt hvilken betydning forsvarrets beordringsrutiner har for denne vurderingen. Departementets forutsetning har likevel vært at omdanningen ikke skulle berøre punkter i noen etablert arbeidsavtale eller arbeidsforhold, enten som del av arbeidsavtalen eller som en relevant forutsetning for denne. Spørsmålet om ytelsen fra stiftelsen er et slikt punkt i arbeidsavtalen, er etter departementets vurdering avgjørende i foreliggende tilfelle. Saken antas således å måtte løses utfra en arbeidsrettslig synsvinkel. Dersom kommandanten på et slikt grunnlag har fått et etablert rettskrav på tilskuddet fra stiftelsen eller en ytelse som svarer til dette, har departementet ingen innvendinger mot at iverksettelsen av omdanningen utsettes til neste skifte av kommandant.»

Uttalelsene fra Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet ble lagt frem for A, og i den forbindelse stilte jeg spørsmål om i hvilken utstrekning han på forhånd kjente til planene om omdanningen. A meddelte at han før tilsettingstidspunktet var oppmerksom på at Forsvarsdepartementet hadde utarbeidet forslag om endringer av vedtektene til legatet. Imidlertid fremhevet A at han ikke trodde det kunne bli aktuelt med noen omdanning i hans kommandantperiode. A presiserte også at han først fikk kjennskap til en nær forestående omdanning av legatet ved skriftvekslingen mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet som tok til sommeren 1987, etter utnevnelestidspunktet.

I avsluttende brev til Forsvarsdepartementet uttalte jeg blant annet:

«Forsvarsdepartementets oppfatning er at det er uten betydning for adgangen til å gjøre omdanningen gjeldende at vedtaket ble truffet etter tilsettingstidspunktet; det avgjørende skille i så måte er etter departementets mening tiltredelsestidspunktet. - Et slikt utgangspunkt kan ut fra en arbeidsrettslig synsvinkel ikke være holdbart. Normalt vil det være tilsettingen som etablerer plikter og rettigheter for arbeidsgiver og arbeidstaker. De rettigheter som arbeidstaker får som følge av tilsettingen, kan arbeidsgiver ikke gjøre inngrep i, selv om tiltredelsestidspunktet ennå ikke er kommet.

A var før tilsettingstidspunktet kjent med at Forsvarsdepartementet hadde planer om å

omdanne legatet. Han var imidlertid ikke kjent med at siktemålet var å gjennomføre dette allerede med virkning for ham. - A gikk ut fra at en eventuell omdanning først ville skje senere, jfr. i den forbindelse blant annet opplysningene i brevet fra A om at han foretok disposisjoner som forutsatte at han ville motta legatmidlene. Det kan nok hevdes at A før tilsettingen burde ha tatt legatsaken opp med Forsvarsdepartementet for å få avklart sin rettsstilling. Men etter min mening var det mer nærliggende at Forsvarsdepartementet hadde tatt et slikt initiativ overfor A før utnevnelsen.

Legatmidlene har i praksis vært en del av det økonomiske vederlag for stillingen som kommandant. Ut fra det som foreligger i saken, må det reises tvil om det var rettslig adgang til å gjøre omdanningen gjeldende overfor A. Jeg vil ut fra dette henstille til Forsvarsdepartementet i forståelse med Justisdepartementet å omgjøre vedtaket slik at iverksettelsen utstår til neste kommandantskifte, noe som etter det opplyste dreier seg om et begrenset antall år - - -»

Ved brev 21. november 1988 meddelte Forsvarsdepartementet:

«Forsvarsdepartementet har etter å ha vurdert Ombudsmannens henstilling inngående, besluttet å utsette omdanningsvedtaket til neste kommandantskifte.

I og med Forsvarsdepartementets avgjørelse i henhold til ovenstående, innehar kommandanten fra d.d. disposisjonsretten til legatets avkastning inntil neste skifte av kommandant.»

### 3.

#### Beordringstillegg for ekstrabetjenter i lensmannsetaten (Sak 650/87)

A tjenestegjorde som ekstrabetjent da han midlertidig ble overflyttet til et annet lensmannskontor. Han søkte i den forbindelse om såkalt beordringstillegg, men fikk avslag. Justisdepartementet begrunnet avslaget dels med at ekstrabetjenter ikke hadde noe bestemt tjenestested og dels med at overflyttingen ikke var noen beordring siden det formelt forelå en aksept fra A's side, jfr. beordringsregulativet avsnitt I. Regulativet er tatt inn under pkt. 243 i Statens personalhåndbok. - Ombudsmannen sa seg uenig i departementets begrunnelse. Tjenestegjøringen kunne ikke sies å være basert på frivillig valg, og manglende fast tilsetting kunne ikke

utelukke at A hadde et bestemt tjenestested i regulativets forstand. Konklusjonen ble derfor at departementets vedtak var truffet på sviktende rettslig grunnlag. - Etter en ny vurdering vedtok departementet å tilstå A beordringstillegget.

Lensmannsbetjenter som har gjennomgått politiskolen har etter avsluttet kurs ett års plikttjeneste i et av de distrikter departementet anviser. Lensmannsbetjent A ble etter endt utdanning sommeren 1985 plassert ved X lensmannskontor. Da plikttjenesten var over, fikk han fortsette som ekstrabetjent ved samme kontor. Fra 7. juli til 14. september 1986 tjenestegjorde han ved Y lensmannskontor. I den forbindelse søkte han om beordringstillegg, dvs. dekning av økte utgifter ved å føre to husholdninger, etter nærmere bestemte satser.

Fylkesmannen avslø søknaden, og avslaget ble etter klage stadfestet av Justisdepartementet 6. mars 1987. A brakte deretter saken inn for ombudsmannen. Jeg ba departementet nærmere begrunne hvorfor man mente at ordningen med beordringstillegg ikke omfattet ekstrabetjenter. Departementet svarte 23. juni 1987:

«Når departementet har avslått A's søknad om beordringstillegg for tjenestegjøringen ved Y lensmannskontor i tiden 7.7. - 14.9.1986, skyldes dette i første rekke at overflyttingen av A ikke var noen beordring. Som det fremgår av den vedlagte kopien av fylkesmannens brev til A av 19.6.1986, ble A tilbudt å gjøre tjeneste ved Y lensmannskontor. Tilbudet ble akseptert av A, slik at overflyttingen helt ut ble gjennomført i tråd med de forutsetninger som ekstrabetjentene arbeider under.

Beordringstillegg kan etter beordringsregulativets bestemmelser - se vedlagte kopi av PM 7/86 - bare tilstås tjenestemenn som etter beordring gjør midlertidig tjeneste utenfor sitt egentlige, faste tjenestested. Ekstrabetjentene som ikke beordres og som dessuten heller ikke har noe fast tjenestested å vende tilbake til, faller utenfor regulativet.

I sitt brev til Sivilombudsmannen viser A til Justisdepartementets skriv til politimestrene av 19.9.1986 vedrørende beordring av polititjenestemenn til politikamrene i Finnmark. Når det i skrevet gjøres klart at selv ekstrabetjenter som søker beordring vil bli tilstått ytelse etter beordringsregulativet, skyldes det at departementet fant å måtte ta i bruk ekstraordinære virkemidler for om mulig å avhjelpe den prekære bemanningssituasjonen ved politikamrene i Finnmark. Det bør dessuten gjøres oppmerksom på at det her dreier seg om tjenestegjøring for et tidsrom av minimum 6 måneder.

Bruken av beordringsregulativet i dette tilfellet kan derfor ikke på noen måte betraktes som et generelt uttrykk for at ekstrabetjenter heretter kan tilstås beordringstillegg i de til-

felle hvor de har akseptert å tjenestegjøre der hvor behovet etter departementets vurdering er størst.»

Departementets svarbrev ble forelagt A, som kom med nye opplysninger. Jeg forela derfor saken på nytt for departementet, med slik kommentar:

«Justisdepartementets avslag på klagerens søknad om beordringstillegg er begrunnet med at overflyttingen ikke var noen beordring og at ekstrabetjenter ikke har noe fast tjenestested.

#### 1. Kravet til beordring.

I brev 19. juni 1986 fra fylkesmannen til klageren fremgår det at overflyttingen formelt er formet som et tilbud. Til dette bemerker klageren:

«Da jeg mottok den første henvendelsen fra Fylkesmannen i - - - pr. telefon, var det snakk om å beordre en lensmannsbetjent til Y. Jeg ble fortalt av Fylkesmannen at det på dette tidspunkt kun var X lensmannskontor som hadde midlertidige lensmannsbetjenter i - - - fylke. Henvendelsen ble derfor rettet hit til lensmannskontoret hvor det da var to ekstrabetjenter.

Det viste seg snart at ekstrabetjent - - - vanskelig kunne tjenestegjøre ved Y lensmannskontor da hans kone ventet barn i juli måned. Jeg ble da det eneste alternativet.

Fra Fylkesmannen ble det så opplyst både pr. telefon og senere pr. brev at Y var i en meget prekær situasjon da det for tiden ikke var noen lensmannsbetjenter på stedet men kun lensmann.

Jeg var ikke interessert i å reise til Y og det er således ikke riktig at jeg godtok dette slik som beskrevet i brevet fra Justisdep. I stedet kontaktet jeg mitt forbund Lensmannsetatens Landslag for å rådføre meg for hvordan jeg skulle gå frem i saken. Jeg spurte blant annet om konsekvensen av å takke nei til å tjenestegjøre ved Y lensmannskontor. Jeg fikk da til svar at det var vanlig praksis å da si opp vedkommende. Forbundet viste til et tilfelle der det var gjort.

Jeg var som nyutdannet lensmannsbetjent noe overasket over hvordan Justisdep. behandler lensmannsbetjenter ved endt skole- og pliktår. Jeg kan derfor ikke forstå at Justisdep. kan bruke ordet tilby meg nytt tjenestested når eneste alternativet er å takke ja til dette eller å bli oppsagt av Justisdep.»

Står man ikke på denne bakgrunn i realiteten overfor en beordring? Eller mener man at «ekstrabetjenter» er i en slik stilling at man aldri kan snakke om beordring i denne sammenheng?

#### 2. Kravet til egentlig tjenestedistrikt.

Hva som menes med egentlig tjenestedistrikt er nærmere presisert under pkt. 243.2 annet ledd i Personelhåndboka:

«Reglene om beordringstillegg omfatter bare statstjenestemenn som har et bestemt tjenestested (arbeidssted). Reglene gjelder således ikke for tjenestemenn som har stillinger hvor tjenestegjøring på forskjellige tjenestesteder inngår som et ledd i utdannelsen, reservefolk som har ambulerende tjeneste og tjenestemenn i reisestilling.»

På denne bakgrunn bes nærmere begrunnet hvorfor ekstrabetjenter ikke anses for å ha noe bestemt tjenestested.»

Dette kommenterte departementet slik i brev 2. september 1987:

«Som nevnt i departementets brev av 23.6.1987 brukes betegnelsen ekstrabetjent om tjenestemenn som etter den ettårige pliktjenesten etter avsluttet politiskole ikke har søkt/fått fast eller midlertidig stilling i politiet eller lensmannsetaten. Denne ordningen - hvor disse tilbys tjenestegjøring i etaten etter behov - ble innført fra 1983. Forut for 1983 måtte de som ikke hadde fått stilling (fast eller midlertidig) når pliktåret var omme slutte i etaten.

Justisdepartementets forutsetninger for tjenestegjøring som ekstrabetjent er i utgangspunktet følgende:

1. At de søker ledige faste eller midlertidige stillinger i politiet eller lensmannsetaten mens de tjenestegjør som ekstrabetjent.
2. At de kan bli flyttet dersom man finner at det er større behov for vedkommende ved et annet tjenestested.

Det vises i denne forbindelse til departementets brev av 12.6.1986 til fylkesmennene som er vedlagt i saken tidligere.

Justisdepartementet er kjent med at ekstrabetjentene i liten grad søker ledige faste eller midlertidige stillinger. Både ved lensmannskontorene og politikamrene i Nord-Norge samt ved Oslo politikammer er det et forholdsvis stort antall ledige faste stillinger. Departementet har ønsket at ekstrabetjentene besatte disse ledige stillingene, men har hittil ikke satt saken på spissen.

For så vidt gjelder flytting av ekstrabetjenter har man i stor grad tatt hensyn til ekstrabetjentenes situasjon, og disse har i begrenset grad måttet skifte tjenestested. Lensmannsbetjent A er et eksempel på dette. Han har vært ekstrabetjent ved X lensmannskontor siden 1.7.1986 (for øvrig samme tjenestested som han tjenestegjorde ved i pliktåret etter avsluttet politiskole) med altså ca. 2 måneders avbrudd for tjenestegjøring ved Y lensmannskontor.

Ovennevnte viser at lensmannsbetjent A kunne ha fått fast ansettelse ved en rekke tjenestested. Videre at departementet i stor grad har tatt hensyn til ekstrabetjentens situasjon i forhold til å tilby tjenestegjøring ved andre tjenestested.

Til de to punktene i ombudsmannens brev vil man bemerke følgende:

#### Punkt 1:

Ekstrabetjentene er i en slik stilling at det etter departementets vurdering ikke kan være snakk om beordring i beordringsregulati-

vets forstand. Når det gjelder A's tjenestegjøring ved Y lensmannskontor kom denne i stand ved at fylkesmannen - i tråd med departementets forutsetning - tilbød ham slik tjenestegjøring. Dersom han ikke hadde vært positiv til slik tjenestegjøring, måtte man ha vurdert dette nærmere. Det kan imidlertid opplyses at departementet aldri har sagt opp ekstrabetjenter som ikke har vært villig til å skifte tjenestested.

#### Punkt 2:

For så vidt gjelder spørsmålet om hvorfor ekstrabetjenter ikke anses å ha noe bestemt tjenestested, viser man til den generelle beskrivelse som er gitt foran. Etter denne har ekstrabetjentene ikke noe fast tjenestested - som påpekt kunne A fått ansettelse ved en rekke tjenestested. Selv om departementet i stor grad har tatt hensyn til ekstrabetjentenes situasjon - og derfor i liten grad har tilbudt disse tjenestegjøring andre steder enn der de utførte pliktjenesten etter avsluttet politiskole - kan dette etter Justisdepartementets vurdering ikke brukes som argument for å hevde at beordringsregulativet får anvendelse. Dette vil også virke urettferdig overfor de som følger departementets intensjoner og søker ledige faste eller midlertidige stillinger andre steder, og som ikke får godtgjørelse etter beordringsregulativet.»

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet, uttalte jeg:

«Spørsmålet reguleres av beordringsregulativets avsnitt I første punktum, som lyder:

«Tjenestemann med forsørgelsesbyrde og som etter beordring gjør midlertidig tjeneste utenfor sitt egentlige tjenestested (arbeidssted) og av den grunn må føre to husholdninger, får etter ankomsten til det nye tjenestested følgende godtgjøring:»

Det springende punkt i saken er hvorvidt overflyttingen av A var en *beordring* og om han hadde et *egentlig tjenestested*.

#### 1. Kravet til beordring.

I brev 19. juni 1986 fra fylkesmannen til A fremgår at overflyttingen formelt er formet som et tilbud. Selve formen kan imidlertid ikke være avgjørende, hvis realiteten er en annen. Av betydning for så vidt er siste avsnitt i brevet hvor det heter: «Fylkesmannen forutsetter at ovennevnte tilbud aksepteres, og takker for den velvilje De har vist.» Videre viser jeg til at departementet i brev 2. september 1987 hit på s. 2 uttaler at dersom A ikke hadde vært positiv til en slik tjenestegjøring, «måtte man ha vurdert dette nærmere», noe som ikke godt kan innebære annet enn at en slik holdning ville ha fått konsekvenser. Disse utsagnene er lite forenlig med argumentasjonen om at det forelå et tilbud; de underbygger A's oppfatning om at han egentlig ikke hadde noe valg. Jeg er tilbøy-

lig til å være enig med ham i det. Min konklusjon blir derfor at overflyttingen må anses som en beordring i relasjon til beordringsregulativet.

## 2. Kravet til egentlig tjenestested.

Hva som menes med *egentlig tjenestested* er nærmere presisert i Personalhåndboken pkt. 243.2 annet ledd (referert ovenfor). I annet punktum er det nevnt en del stillinger som ikke har et bestemt tjenstedistrikt. Selv om denne oppregningen ikke kan anses uttømmende, viser den at man står overfor stillinger, som etter sin art er av en slik karakter at man må skifte arbeidsplass regelmessig, og at dette er en del av jobben. Etter det som er opplyst om ekstrabetjenter, er det lite naturlig å plassere stillingen i en slik kategori. Riktignok er stillingen midlertidig, og den tilsatte må regne med at han i spesielle tilfeller kan være nødt til å skifte arbeidssted.

Ekstrabetjenter har således ikke fast ansettelse på et tjenestested, men det kan neppe være nok til å si at de ikke har et bestemt tjenstedistrikt i relasjon til beordringsreglementet. Det måtte i så fall bygge på et generelt synspunkt om at manglende fast ansettelse utelukker at man kan ha et «bestemt tjenstedistrikt». Men en slik slutning er det ikke saklig grunnlag for.

Selv om regulativet etter sin ordlyd må antas å omfatte overflytting av ekstrabetjenter etter beordring, kan det likevel reises spørsmål om ikke bestemmelsene må tolkes innskrenkende på dette punkt. Departementet viser i denne sammenheng til at det var en forutsetning at ekstrabetjenter ikke skulle omfattes av ordningen, og at en slik ordning heller ikke ville være rimelig.

En nærmere beskrivelse av stillingskategorien, «ekstrabetjenter», er gitt i rundskriv G-91/85. Riktignok forutsettes det at ekstrabetjenter aksepterer overflytting til andre tjenestesteder, men verken der eller i andre skriv står det noe om at de ikke har rett til beordringstillegg. I denne sammenheng er det viktig å merke seg at det er uttalt direkte i rundskriv G-169/80, at ordningen ikke omfatter personale som har plikttjeneste. Dersom det var meningen at ekstrabetjenter ikke skulle ha krav på beordringstillegg, burde det således ha vært uttrykkelig fastslått.

Jeg kan heller ikke se at det er urimelig at ekstrabetjenter skal ha rett til beordringstillegg. Departementet viser til at ekstrabetjenter, som følger departementets intensjoner og søker fast stilling andre steder, ikke får beordringstillegg. Etter min mening er dette en lite egnet sammenligning, idet man står overfor en gruppe, som har fått fast stilling og

således vil innrette seg på å flytte. Det sentrale moment ved beordring er at det er tale om en midlertidig løsning (jfr. brev 19. juni 1986 fra fylkesmannen hvor A blir forsikret om at han etter tjenesteperioden ved Y lensmannskontor skulle få komme tilbake til X lensmannskontor), og det er da mer nærliggende å sammenligne med dem, som er fast tilsatt og som midlertidig blir beordret til annet tjenestested. Selv personale i plikttjeneste har rett til en viss kompensasjon, dersom de midlertidig blir beordret til annet tjenestested (rundskriv G-169/80). Ekstrabetjenter faller også utenfor denne ordningen.

Min konklusjon blir etter dette at departementets vedtak 6. mars 1987 er truffet på sviktende rettslig grunnlag. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva som foretas i saken.»

Justisdepartementet opplyste i brev 12. oktober 1988 til ombudsmannen at man etter en ny vurdering av saken hadde funnet å kunne tilstå A godtgjørelse etter regulativets avsnitt I, slik han hadde søkt om.

## 4.

### Trygd - etterbetaling av stønad ut over 3 måneder (Sak 1437/86)

*Da B - et krevende barn - var 4 år, konkluderte helsevesenet uriktig med at han ikke var syk. Feilen ble oppdaget etter 2 år, og faren søkte da trygdemyndighetene om etterbetaling av stønad for den aktuelle perioden. Etterbetaling ble imidlertid bare innvilget for 3 måneder, jfr. folketrygdloven av 17. juni 1966 § 14-9 fjerde ledd. Bestemmelsen ble endret 21. desember 1979 med sikte på innstramming av etterbetalingspraksis. - Ut fra uttalelsene i forarbeidene til denne lovendringen, fant jeg å måtte godta trygdemyndighetenes standpunkt om at lovvilkåret «ute av stand» til å fremsette krav tidligere, bare refererer seg til psykisk/fysiske skranker, og at feil fra helsevesenets side ikke kunne sidestilles med feil fra «trygdens organer». Klagen fra B's far kunne derfor ikke gis medhold.*

A klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om utvidet etterbetaling av grunnstønad og hjelpestønad til sin sønn B, født i 1975.

B hadde etter det opplyste vært et krevende barn siden fødselen. Etter hyppig kontakt med helsevesenet, ble han i 1979 henvist til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk ved sentralsykehuset i fylket. Klinikken konkluderte med at han ikke var syk, og at hans problemer kunne tilbakeføres til foreldrenes oppdragelse. - I juni 1981 oppsøkte imidlertid A en annen spesialist, som konsta-

terte at B representerte et «klart tilfelle av hyperkinetisk syndrom fra spebarnsalderen».

A søkte så i 1982 om grunnstønning og hjelpestønning for sønnen. Søknaden ble innvilget, men stønning ble bare etterbetalt for 3 måneder, jfr. folketrygdloven av 17. juni 1966 § 14-9 fjerde ledd, første punktum. A's krav om etterbetaling fra november 1979 ble avslått av fylkesnemnda med følgende begrunnelse:

«Fylkesnemnda finner det ikke godtgjort at Deres verge åpenbart har vært ute av stand til å ivareta Deres interesser. Det kan heller ikke ses at forsinkelsen med å sette frem krav skyldes uriktige eller misvisende opplysninger fra trygdens organer.»

A påklaget vedtaket. I sitt oversendelsesbrev til Trygderetten viste fylkesnemnda til folketrygdlovens § 14-9, fjerde og femte ledd, og uttalte:

«Det er ingen opplysninger som tilsier at vergene ikke har vært i stand til å ivareta sine interesser. De synes tvært imot å være ressurssterke.

Det er heller ikke noe som tyder på at forsinkelsen med å fremsette krav skyldes uriktige eller misvisende opplysninger fra trygdens organer. Leger, sosionomer etc. regnes ikke som trygdens organer.

Vilkårene for å fravike folketrygdlovens § 14-9, fjerde og femte ledd er ikke oppfylt.»

Trygderettens ankeutvalg nektet ved kjennelse 19. desember 1985 anken fremmet. Et enstemmig utvalg mente at anken ikke ville føre frem.

I klagen til ombudsmannen fremholdt A at han, på grunn av at B i 1979 av fagfolk ble ansett for å være frisk, var totalt uten skyld i at søknad om stønning ikke ble fremmet den gang. Med helsevesenets konklusjon hadde A ingen foranledning til å søke trygd for sønnen.

Ved brev 2. juni 1987 forela jeg saken for Sosialdepartementet, idet jeg skrev:

«Det er ikke trukket i tvil at de objektive vilkår for å tildele grunnstønning/hjelpestønning forelå allerede i november 1979, da B ble observert ved poliklinikken. Dersom riktig diagnose var blitt stilt med en gang, må en følgelig gå ut fra at B ville fått stønning fra 1979.

Klager hevder at B må ha krav på etterbetaling fra november 1979, da det er åpenbart at foreldrene p.g.a. den feilaktige diagnose som ble stilt i 1979/80, ikke var i stand til å ivareta sine interesser. - Siden klagen reiser mer prinsipielle spørsmål om forståelsen av folketrygdloven, har jeg funnet grunn til å forelegge saken for Sosialdepartementet.

I Ot.prp. nr. 8 (1978-79) fremla Sosialdepartementet en rekke forslag til endringer i folketrygdloven, herunder endring av bestemmelsene om etterbetaling av ytelser. Det ble i

proposisjonen pekt på behovet for å stramme inn på den praksis som etter hvert hadde oppstått omkring etterbetaling av ytelser, bl.a. etter lovens kapittel 8. Departementet foreslo i utgangspunktet hel oppheving av adgangen til etterbetaling ut over tre måneder forut for fremsettelse av stønningkravet.

Sosialkomiteen i Stortinget sa seg i prinsippet enig med departementet i at det var behov for en innstramning på dette felt. Komiteen uttalte imidlertid i Innst. O. nr. 14 (1978-79) at man måtte beholde en dispensasjonsbestemmelse som åpnet adgang til etterbetaling for inntil 3 år. Det heter om dette på s. 4 i innstillingen:

«Komiteen mener at i rent spesielle tilfelle må etterbetalingstiden kunne utvides til inntil 3 år. Komiteen tenker her på de tilfelle der søkeren er uforskyldt i at søknad ikke er fremmet på et tidligere tidspunkt. Dispensasjonsadgangen må ligge hos Rikstrygdeverket. Komiteen ber departementet fremme lovforslag om slik avgrenset dispensasjonsadgang i § 14-9.»

I Ot. prp. nr. 13 (1979-80) fremmet så Sosialdepartementet forslag til endring av § 14-9. På s. 12 i proposisjonen uttales bl.a.:

«Rikstrygdeverket har foreslått at det blir tatt inn i loven som et generelt vilkår at den trygdede «åpenbart har hatt meget store vansker med å sette fram krav tidligere». Rikstrygdeverket antar at dette vilkår vil være dekkende for sosialkomiteens syn. Videre foreslår Rikstrygdeverket at departementet gis hjemmel for å fastsette forskrifter hvor dispensasjonsvilkårene kan bli nærmere presisert.»

Departementet fant at lovteksten burde være mer utfyllende enn Rikstrygdeverkets utkast, og kom derfor med forslag til nytt fjerde ledd i § 14-9 i samsvar med det som er bestemmelsens ordlyd i dag. Dette ble motiverbart slik:

«Vilkåret for å oppnå dispensasjon må være at det har foreligget en helt spesiell situasjon som har hindret vedkommende i å sette fram krav, f.eks. alvorlig sykdom eller skade. Dispensasjonen vil måtte begrenses til den tid vedkommende faktisk har vært ute av stand til å ivareta sine interesser.

-----  
Når det gjelder ytelser til mindreårige og umyndiggjorte vil dispensasjonen bare kunne gis hvis vergen av de samme grunner har vært ute av stand til å ivareta den umyndiges interesser. Passivitet fra vergens side vil ellers ikke gi rett til dispensasjon.»

I Innst. O. nr. 8 (1979-80) bemerker komiteen på s. 3:

«Komiteen var videre enig i at denne dispensasjonsbestemmelsen skulle gis med særlig tanke på de tilfeller der søkeren er uforskyldt i at søknaden om ytelse ikke er fremmet på et for søkeren riktig tidspunkt. Komiteen har ellers ingen merknader.»

Spørsmålet er hva som nærmere bestemt ligger i lovens formulering om at vilkåret for dispensasjon er at vedkommende søker (eller vergen) «har vært ute av stand til å ivareta sine interesser».

Så vidt skjønnes har departementet ikke gitt forskrifter til denne bestemmelsen. I Rikstrygdeverkets kommentarer til § 14-9 fjerde ledd heter det imidlertid bl.a.:

«Selv om det er åpenbart at vilkårene for rett til ytelse har foreligget på et tidligere tidspunkt, må vilkåret for å oppnå dispensasjon fra tremånedersregelen være at *det har foreligget en helt spesiell situasjon som har hindret vedkommende i å sette fram krav*, f.eks. alvorlig sykdom eller skade. Dispensasjonen vil måtte begrenses til den tid vedkommende faktisk har vært ute av stand til å ivareta sine interesser.»

Jeg går ut fra at de eksempler som her er nevnt fra Rikstrygdeverkets side ikke kan betraktes som en uttømmende oppregning av hvilke situasjoner som skal kunne føre til utvidet etterbetaling. For ordens skyld bes dette likevel bekreftet.

Jeg vil ellers gjerne ha departementets syn på den situasjon som foreligger i nærværende sak. Mener departementet at et slikt tilfelle der krav først fremsettes senere på grunn av feil diagnose fra helsevesenets side, ikke er så spesielt at etterbetaling kan komme på tale? For meg står det snarere nettopp slik at B's foreldre var helt uforskyldt i at søknad ikke ble satt opp i 1979, jfr. uttalelsen fra sosialkomiteen. I denne forbindelse bes avklart om departementet antar at lovtæksten avskjærer fra forlenget etterbetaling, dersom det er gjort feil fra andre impliserte enn trygdens organer. Et slikt standpunkt bes i så fall begrunnet nærmere.

Avslutningsvis bes opplyst om departementet har vurdert å gi forskrifter til § 14-9 fjerde ledd.»

Departementet sluttet seg til følgende uttalelse fra Rikstrygdeverket:

«I henhold til § 14-9 fjerde ledd kan etterbetaling gis for inntil 3 år dersom den trygdede godtgjør at vilkårene for rett til ytelsen har foreligget fra et tidligere tidspunkt og det er åpenbart at vedkommende har vært ute av stand til å ivareta sine interesser. Denne bestemmelse ble gitt ved endringslov av 21.12.79. En situasjon som departementet pekte på kunne bli omfattet av dispensasjonsbestemmelsen var f. eks. når den trygdede pga. sykdom, skade eller lyte åpenbart hadde vært ute av stand til å fremme krav på et tidligere tidspunkt.

Sosialkomiteen var under behandlingen av lovforslaget enig i departementets standpunkt og begrunnelsen for dette. Etter Rikstrygdeverkets oppfatning trekker ikke Sosialkomiteen uttalelse - - - at denne dispensasjonsbestemmelse skulle gis med særlig tanke på de tilfeller der søkeren er uforskyldt i at søknaden om ytelse ikke er fremmet på et for søkeren riktig tidspunkt - - - i retning av noen utvidelse av dispensasjonsadgangen i forhold til departementets forslag. Selv om

de av departementet nevnte eksemplene ikke var ment å være uttømmende finner Rikstrygdeverket det unaturlig at trygden skal bære ansvar for eventuelle feil som blir begått av helseinstitusjon eller leger i saker hvor de ikke representerer trygdens organer. Etter vår oppfatning følger det av § 14-9 fjerde ledd at bestemmelsen ikke tar sikte på å dekke slike situasjoner. I motsatt tilfelle ville nest siste setning i § 14-9 fjerde ledd være overflødig.

Med utgangspunkt i den fortolkning som Rikstrygdeverket har lagt i bestemmelsen i § 14-9 fjerde ledd antar vi at det ikke er nødvendig å utarbeide nærmere forskrifter på området. Vi antar at de retningslinjer som er gitt på området gir tilstrekkelig veiledning for praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen.»

Til dette bemerket A:

«Jeg kan ikke forstå at Rikstrygdeverkets lovtolkning er holdbar. Vi har en unntaksbestemmelse i loven og hele sosialkomiteen uttalte at «etterbetaling i rent spesielle tilfelle må kunne utvides i inntil 3 år» og at de her tenkte på de tilfelle der «søkeren er uforskyldt i at søknaden om ytelse ikke er fremmet på et tidligere tidspunkt». Dette er et poeng som må fokuseres mer: Hverken i loven eller i sosialkomiteens uttalelser er det diskusjon om hvem som har skylda. - - -»

I avsluttende brev til A uttalte jeg:

Folketrygdlovens § 14-9 fjerde ledd lyder:

«Annen ytelse etter denne lov enn nevnt i første, annet og tredje ledd gis ikke for lenger tid tilbake enn tre måneder før den kalendermåned hvori kravet settes fram. Overgangsstonad før fødselen som nevnt i § 12-3 annet ledd gis likevel dersom kravet settes fram innen tre måneder etter barnets fødsel. Dersom den trygdede godtgjør at vilkårene for rett til ytelsen har foreligget fra et tidligere tidspunkt og det er åpenbart at vedkommende har vært ute av stand til å ivareta sine interesser, kan det bestemmes at etterbetaling skal skje for inntil tre år. Det samme gjelder dersom det er på det rene at forsinkelsen med å sette fram krav skyldes uriktige eller misvisende opplysninger fra trygdens organer. Departementet kan gi nærmere forskrifter om adgangen til å gi slik etterbetaling.»

Det sentrale moment i vurderingen er hvorvidt vedkommende søker var ute av stand til å ivareta sine interesser, dvs. søke tidligere. Jeg er for så vidt enig i at De - objektivt sett - i tidsrommet 1979 til 1982 ikke hadde noen foranledning til å søke trygd for B, og således var avskåret fra å ivareta hans interesser. På den annen side er på det rene at forholdet primært må tilskrives manglende faglig innsikt og forståelse fra helsevesenets side. Ved tolkningen av den aktuelle formulering i loven må man videre se hen til

lovendringsprosessen i 1978-79 og myndighetenes senere praktisering av bestemmelsen med utgangspunkt i forarbeidene.

Bakgrunnen for at bestemmelsen ble endret i 1979, var behovet for innstramming av den praksis som hadde vært fulgt ved etterbetaling av trygdeytelser. At det forelå et slikt behov var Rikstrygdeverket, Sosialdepartementet og sosialkomiteen enige om. Et sentralt moment blir dermed hvor langt innstrammingen var ment å skulle gå.

I brev 2. juni 1987 til departementet har jeg redegjort for administrasjonens og komiteens uttalelser i denne forbindelse, jfr. sitatet foran. Rikstrygdeverket og Sosialdepartementet har praktisert bestemmelsen slik at etterbetaling for inntil 3 år bare kan skje hvis forsinket fremsettelse av søknad er forårsaket av sykdom, skade, lyte e.l. hos den trygdede selv eller hans foresatte. Andre grunner til at søknad fremmes for sent skal ikke gi grunnlag for etterbetaling, selv om disse fra søkerens synspunkt fremstår som helt uforskyldte og for så vidt medfører at vedkommende blir avskåret fra å søke. Departementet mener å ha dekning for denne praksis i lovforarbeidene.

Selv om jeg har forståelse for Deres innvendinger mot resultatet, er jeg kommet til at departementets standpunkt nok er rettslig holdbart. Jeg viser til at departementet i Ot.-prp. nr. 13 (1979-80) presiserte:

«Vilkåret for å oppnå dispensasjon må være at det har foreligget en helt spesiell situasjon som har hindret vedkommende i å sette fram krav, f. eks. alvorlig sykdom eller skade.»

Sosialkomiteen tok ved sin behandling av saken ikke uttrykkelig avstand fra denne uttalelsen. Dette kan utlegges slik at komiteen mente departementets presisering var dekkende for komiteens opprinnelige tanke om at søkeren uforskyldt ikke hadde fremmet søknad på tidligere tidspunkt. Det er iallfall vanskelig å komme forbi at selve ordvalget - «ute av stand til» - direkte bare går på psykiske eller fysiske skranker.

Jeg slutter meg ellers til Rikstrygdeverkets og departementets vektlegging av bestemmelsens fjerde punktum i denne sammenheng; i og med at det uttrykkelig er fastsatt at også feil kan føre til utvidet etterbetaling for så vidt den kan tilbakeføres til trygdens organer, er det nærliggende å legge til grunn at feil hos andre er irrelevant. Resultatet underbygges også av den betraktning at bestemmelsen i tredje punktum er et unntak i forhold til hovedregelen i første punktum og at man da i tvilstilfelle vil falle tilbake på hovedregelen.

Deres klage har etter dette ikke ført frem.

Samme dag meddelte jeg departementet at jeg hadde tatt til etterretning departementets oppfatning om at det ikke var behov for å utarbeide forskrifter om praktiseringen av § 14-9 fjerde ledd.

#### 5.

#### Avslag på søknad om krigspensjon (Sak 739/88)

*A's anke til Trygderetten over avslag på søknad om krigspensjon førte ikke frem idet retten kom til at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at det forelå årsakssammenheng mellom hans lidelser og krigstjenesten, jfr. lov av 13. desember 1946 nr. 21 om krigspensjonering for militærpersoner (militærloven) § 1. Retten anså det heller ikke for godtgjort at han under felttoget i Norge hadde vært utsatt for «usedvanlig hard påkjenning»; som er vilkåret for å tilstå pensjon etter lov av 22. mars 1968 nr. 2 om tillegg til krigspensjoneringsloven (tilleggsloven) § 1 nr. 1, jfr. § 2 og § 1 nr. 5. - Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere Trygderettens lovanvendelse.*

A klaget til ombudsmannen over Trygderettens stadfesting av Rikstrygdeverkets avslag på søknad om krigspensjon. Trygderetten hadde i sin kjennelse uttalt blant annet følgende om forholdet til militærloven:

«I følge rettspraksis må det fremtre som mest sannsynlig eller mest nærliggende at de aktuelle lidelser er en følge av skade eller sykdom påført under tjenestegjøringen. Det er således ikke tilstrekkelig at årsakssammenheng er mulig eller ikke kan utelukkes.»

Deretter konkluderte Trygderetten slik:

«På bakgrunn av sakens opplysninger er det etter rettens oppfatning ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at den ankende parts krigsdeltagelse og krigsopplevelser er årsak til hans lidelser. Militærloven kommer derfor ikke til anvendelse da den ankende part ikke fyller kravet om årsakssammenheng, jfr. § 1.»

Om vilkårene for pensjon etter tilleggsloven uttalte Trygderetten:

«Med uttrykket «usedvanlig hard påkjenning» menes at påkjenningene må ha vært ekstraordinære i forhold til de påkjenninger andre det er naturlig å sammenlikne med var utsatt for. Grunnlaget for sammenlikningen må i første rekke være andre som gjorde aktiv krigstjeneste. Dog må man til en viss grad, og så langt det er mulig, også søke å foreta en sammenlikning med påkjenningene innenfor andre av de innsatsgrupper loven nevner. Det vil også kunne ses noe hen til den enkelte individuelle forutsetninger for å tåle påkjenninger.»

Trygderetten kom deretter til følgende konklusjon:

«Retten kan heller ikke se av sakens dokumenter at tilleggslovens krav om «usedvanlig hard påkjenning» foreligger i dette tilfelle. Retten er kommet til at selv om den ankende parts påkjenninger nok var harde, kan de ikke anses som usedvanlig harde i tilleggslovens forstand. Den ankende part fyller således ikke dette vilkår, jfr. § 1 nr. 1 og 5 og § 2.»

Etter å ha gjennomgått sakens dokumenter, kom jeg til at klagen fra A ikke kunne føre frem. I mitt svarbrev til klageren uttalte jeg følgende om forholdet til militærloven:

«Når det gjelder Deres deltakelse under felttoget i Norge i 1940, er deltakermedaljen og diplom for deltakelse i felttoget det eneste man har av offisiell dokumentasjon. Opplysningene om Deres deltakelse i aktiv motstandstjeneste er dessverre så sparsomme at de bare kan tillegges begrenset vekt. Ved vurderingen av om det foreligger årsakssammenheng mellom krigstjenesten og sykdommen, bygger Trygderetten derfor hovedsakelig på tjenesten under felttoget.

Spørsmålet om årsakssammenheng mellom Deres sykdommer og krigstjenesten må i utgangspunktet bero på en ren medisinsk-faglig vurdering. Ved ombudsmannens kontor finnes ikke slik ekspertise, og vurderinger av denne art kan derfor vanskelig overprøves av ombudsmannen. Med mindre det foreligger klare holdepunkter for å anta at vurderingene ikke er pålitelige, er ombudsmannen følgelig henvist til å bygge på de medisinske erklæringer som foreligger i saken.

Det er i dette tilfelle kun den behandlende lege som har uttalt at Deres nevrose har sammenheng med krigstjenesten. Overlegen ved det psykiatriske sykehus, der De var innlagt i 1974, har opplyst at krigsopplevelser ikke ble omtalt som et vesentlig problem under Deres opphold der. Sykehuset har derfor ikke noe grunnlag for å vurdere Deres sykdom som senskade etter krigsopplevelser ut fra sitt kjennskap til Dem. Utover dette foreligger det ingen medisinske opplysninger bortsett fra sykekortene.

De sparsomme opplysningene medfører at Trygderetten ikke finner det tilstrekkelig sannsynliggjort at det foreligger årsakssammenheng mellom krigstjenesten og Deres nåværende nervøse lidelse. Med hensyn til Deres ryggplager finner retten at det ikke kan ses å være årsakssammenheng mellom disse og tjenesten under krigen. På bakgrunn av de opplysninger som finnes i saksdokumentene, finner jeg ikke noen mulighe-

ter for å imøtegå Trygderettens oppfatning på dette punktet.»

Forholdet til tilleggsloven kommenterte jeg deretter slik:

«Som foran nevnt, krever ikke tilleggsloven at det kan påvises årsakssammenheng mellom sykdommen og krigstjenesten. Imidlertid er det et vilkår både etter § 1 nr. 5 - felttoget i Norge i 1940 - og § 1 nr. 1, jfr. § 2 - motstandsbevegelsen - at tjenesten har medført en «usedvanlig hard påkjenning».

Sakens dokumenter gir få sikre holdepunkter om påkjenningene under felttoget i 1940. Som ovenfor nevnt, er deltakermedaljen og diplom for deltakelse i felttoget det eneste man har av offisiell dokumentasjon. I tillegg har Deres daværende arbeidsgiver, gårdbruker B, bekreftet at De i krigsdagene i april 1940 ble sendt avsted fra hans gård på - - med en hest som var rekvirert av norske, militære myndigheter. Ut fra dette er det vanskelig konkret å fastslå hvilke påkjenninger De ble utsatt for. Blant annet mangler opplysninger om hvilken avdeling De tilhørte og hva slags tjeneste De ble pålagt. Trygderetten kommer ut fra de foreliggende opplysningene om Deres deltakelse i felttoget i Norge til at påkjenningene nok var harde, men ikke «usedvanlig harde» i lovens forstand. Jeg har ikke grunnlag for å kritisere dette standpunkt.

Tjenesten i Milorg er verken bekreftet av diplom eller av gruppe- og områdesjef på Deres hjemsted. Man har ikke klart å få kontakt med noen som kan gi opplysninger som sannsynliggjør at den angitte motstandsvirkosomheten er overveiende korrekt. Så vidt jeg kan se, har man overhodet ikke lyktes i å få kontakt med noen som kan huske Dem fra det illegale arbeidet i distriktet. På denne bakgrunn må jeg bare beklage at jeg heller ikke på dette punkt finner det mulig å kritisere trygdemyndighetenes konklusjon.

Deres klage kan etter dette dessverre ikke føre frem.»

## 6.

Rikstrygdeverket - sen oppfølging  
av trygderettskjennelse  
(Sak 1493/87)

*A hadde to barn med forskjellige fedre, som begge betalte underholdsbidrag. Bare bidraget til det eldste barnet oversteg minstebidraget. A mottok overgangsstønad fra folketrygden, og under henvisning til folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12 § 12-3 fjerde ledd, tråd-*



te trygden inn i den delen av underholdsbidraget til det eldste barnet som oversteg minstebidraget. Trygderetten kom til at det ikke var adgang til dette, idet den la til grunn at stønad var innvilget på grunn av det yngste barnet.

A fikk direkte underretning om kjennelsen, men Rikstrygdeverket som tapende part unnlot å følge den opp. Først etter 9 måneder kontaktet Rikstrygdeverket A om saken. Deretter gikk det ytterligere 4 måneder før kjennelsen ble effektivert slik at stønad ble utbetalt uten fradrag. Overfor ombudsmannen begrunnet Rikstrygdeverket utsettelsen med sitt ønske om å avvente utfallet av en prinsippsak i Høyesterett om et noe tilsvarende forhold (Rt. 1987 s. 1004), for deretter å ta standpunkt til om kjennelsen skulle bringes inn for domstolene. - Ombudsmannen uttalte at det harmonerte dårlig med god forvaltningsskikk å la spørsmålet om domstolsprøvelse stå åpent i 13 måneder selv om det ikke er fastsatt noen formell søksmålsfrist. Saksbehandlingen fremsto dessuten her som ekstra uheldig fordi det gikk hele 9 måneder før A overhodet hørte noe fra Rikstrygdeverket. Etter ombudsmannens syn var også den meddelelse som da ble gitt lite veiledende.

På vegne av A klaget Alene-Foreldre-foreningen 24. desember 1987 til ombudsmannen over at Rikstrygdeverket skulle ha unnlatt å effektivere Trygderettens kjennelse 24. november 1986.

Saksforholdet var i korthet følgende:

A hadde to barn med to forskjellige fedre; det ene barnet var født i 1971, det andre i 1977. A hadde ikke vært gift med far til det første barnet. Ekteskapet med far til barn nr. 2 varte ca. 1 år. Begge fedre betalte underholdsbidrag til sine barn, men bare for det eldste barnets vedkommende oversteg bidraget det såkalte minstebidraget.

A mottok overgangsstønad fra folketrygden, jfr. folketrygdloven av 17. juni 1966 § 12-3. Etter beslutning av trygdekantoret hadde folketrygden i medhold av § 12-3 fjerde ledd trådt inn i det eldste barnets krav på underholdsbidrag fra faren for så vidt det oversteg minstebidraget. Dette mente A det ikke var hjemmel for, og Trygderetten - satt med 7 medlemmer - ga henne enstemmig medhold idet retten la til grunn at stønad var innvilget på grunn av det yngste barnet. Slutningen i Trygderettens kjennelse lød:

«Trygdekantorets vedtak av 16. desember 1980 omgjøres slik at det ikke gjøres fradrag i overgangsstønad for bidrag til barnet født 1. mars 1971.»

Noen forandring i utbetalingene skjedde imidlertid ikke, og først etter ca. ¾ år - den 24. august 1987 - uttalte Rikstrygdeverket i brev til A:

«Det reiser seg flere problemer i tilknytning til forståelsen og gjennomføringen av kjennelsen. Noen av problemene har også tilknytning til spørsmål i den rettssak som er nevnt i kjennelsen og som nå behandles i Høyesterett.

Vi beklager meget at det har tatt lengere tid å foreta de nødvendige avklaringer enn vi hadde forutsatt. Vi er kommet til at vi ikke kan ta endelig standpunkt til kjennelsen før det er falt dom i ovennevnte sak i Høyesterett.»

Rikstrygdeverket skrev senere 26. november 1987 til A:

«Høyesterett har 2. september 1987 avsagt dom i sak om forståelsen av folketrygdloven § 12-3, fjerde ledd i forhold til barneloven § 52.

Høyesterett kom ensstemmig til at det ikke forelå motstrid mellom ovennevnte bestemmelser.

Direkte gjaldt Høyesterettsdommen tilfeller hvor søkeren har aleneomsorgen for ett barn. Høyesterett gir imidlertid uttrykk for at det er naturlig å se overgangsstønaden som en stønad for familier med enslige forsørgere. Dette er av betydning for vurderingen av forholdet overgangsstønad/underholdsbidrag når stønadsmottageren har aleneomsorgen for flere barn.

For ytterligere informasjon angående domspremissene viser vi til «Retts Tidende» hvor dommen nå er publisert.

Rikstrygdeverket har analysert Trygderettens kjennelse av 24. november 1986 på bakgrunn av ovennevnte høyesterettsdom. Den 11. november 1987 ble denne analysen oversendt Sosialdepartementet. Dette ble funnet nødvendig da Trygderetten bl.a. har bygget sin avgjørelse på uriktig oppfatning av de faktiske forhold i saken.

Til Deres orientering nevnes at Trygderetten har lagt til grunn at det ikke ble gjort fradrag for underholdsbidrag til eldste barn så lenge stønad ble utbetalt etter «midlertidig stønadslov».

Av Rikstrygdeverkets oversendelsesbrev til Trygderetten av 21. mars 1985, s. 3, som De tidligere har mottatt kopi av, fremgår at slikt fradrag ble gjort.

Dette avsnittet i oversendelsesbrevet er imidlertid ikke medtatt i Trygderettens kjennelse.

Vi kommer tilbake til saken så snart Sosialdepartementet har tatt standpunkt til den videre behandling.»

Under henvisning til dette skrev jeg 23. februar 1988 til Rikstrygdeverket:

«Så vidt skjønnes har Rikstrygdeverket for sin del ikke tatt noe initiativ for å utbetale det beløp A etter Trygderettens kjennelse hadde krav på. Dette er derimot gjort av bidragsfogden Oslo, etter anmodning fra foreningen.

Det vises til bidragsfogdens brev 24. november 1987 til foreningen.

I klagen til ombudsmannen anføres bl.a.:

«Vi mener at Rikstrygdeverket har opptrådt kritikkverdig ved ikke i rimelig tid å effektivere kjennelsen. Vi oppfatter RTVs to brev av 24.8.87 og 26.11.1987 som utilbørlig press mot den ankende part.»

Ut fra de foreliggende opplysninger stiller jeg meg umiddelbart undrende og uforstående til Rikstrygdeverkets reaksjon etter at Trygderettens kjennelse forelå. Jeg må derfor be om at behandlingsmåten begrunnes nærmere. Spesielt ber jeg om kommentar til følgende:

Trygderettens kjennelse er endelig, forutsatt at den ikke bringes inn for domstolene etter trygderettsloven av 16. desember 1966 § 23. Så snart som mulig etter at kjennelsen foreligger, må den vel derfor effektiviseres eller påankes til lagmannsretten? Hvis anke vurderes, må i det minste den annen part varsles så snart som mulig. - På denne bakgrunn bes opplyst hvilket rettslig grunnlag Rikstrygdeverket mener å ha for i snart 1½ år å unnlate å følge opp Trygderettens kjennelse i foreliggende sak. Gjelder det for øvrig noen frist for å bringe saken inn for domstolene?

Rikstrygdeverket uttalte i brevet 24. august 1987 til A at «Det reiser seg flere problemer i tilknytning til forståelsen og gjennomføringen av kjennelsen». Videre ble forholdet til en pågående sak for Høyesterett trukket inn (dommen er nå inntatt i Rt. 1987 s. 1004). Rikstrygdeverket kunne derfor ikke «ta endelig standpunkt til kjennelsen».

Slik jeg ser det, fremstår slutningen i Trygderettens kjennelse som ganske klar: A har krav på etterbetaling av de bidragsytelser som folketrygden hadde trådt inn i. - Er Rikstrygdeverket av en annen oppfatning?

Det er Trygderettens kjennelse Rikstrygdeverket må forholde seg til. Resultatet av den pågående høyesterettsaken var selvsagt uten formell rettskraftvirkning for foreliggende sak, og det er vel videre slik at høyesterettsdommen reelt er av begrenset betydning for klagerens spesielle situasjon. Også Rikstrygdeverkets syn på den direkte betydning av høyesterettsdommen ber jeg derfor nærmere kommentert.»

Rikstrygdeverket kommenterte dette slik:

«Ombudsmannen peker på at en trygderettskjennelse er endelig, med mindre den bringes inn for domstolene. Det må derfor så snart som mulig vurderes om kjennelsen skal effektiviseres eller bringes inn for domstolene. Rikstrygdeverket er helt enig i dette, og vi har nå innført en intern rutine om at slik vurdering skal skje innen en måned fra kjennelsen er mottatt (se kopi av vedlagte rutine av 2. februar 1988). Vi vil samtidig få opplyse at det formelt sett ikke gjelder noen frist for å bringe saken inn for domstolene.

I den konkrete sak tok det beklageligvis mye lenger tid før kjennelsen ble effektivisert. Rikstrygdeverket ba i brev av 18. desember 1987 trygdekontoret om, i samarbeid med bidragsfogden, å effektivisere kjennelsen (se vedlagte kopi av brev til trygdekontoret og

bidragsfogden). A ble orientert om dette i brev av samme dag (se vedlegg). Effektiviseringen skjedde etter at Sosialdepartementet i brev av 14. desember 1987 (til Rikstrygdeverket) hadde gjort klart at det ikke var aktuelt å bringe saken inn for domstolene eller be Trygderetten om gjenopptak.

Kjennelsen av 24. november 1986 var en prinsippkjennelse som var ment å ha konsekvenser for tilsvarende saker. Ved gjennomgang av kjennelsen fant Rikstrygdeverket at kjennelsen til dels bygget på feil faktum og at lovforståelsen på enkelte punkter kunne være tvilsom. Trygderettens kjennelse er videre uklar med hensyn til konsekvensene for andre saker. I denne situasjonen fant Rikstrygdeverket at spørsmålet om å bringe saken inn for domstolene eller be Trygderetten om gjenopptak måtte vurderes før kjennelsen kunne effektiviseres. Vi viser i denne forbindelse til Rikstrygdeverkets brev til Sosialdepartementet av 11. november 1987 - analyse av trygderettskjennelsen.

Rikstrygdeverkets endelige vurdering av kjennelsen ble utsatt til det forelå avgjørelse i en sak som var bragt inn for Høyesterett.

Det er riktig at høyesterettsaken ikke har noen formell betydning for den foreliggende sak. Det ville imidlertid bare være aktuelt å bringe trygderettskjennelsen inn for lagmannsretten dersom Staten vant saken i Høyesterett. Det var videre grunn til å anta at høyesterettsdommen ville inneholde uttalelser om tolkningen av folketrygdlovens § 12-3 fjerde ledd av generell karakter, som reelt sett kunne få betydning for den foreliggende sak. Når det gjelder høyesterettsdommens betydning for tilfelle som er parallell til foreliggende trygderettsak, viser vi forøvrig til vedlagte kopi av Sosialdepartementets brev til Rikstrygdeverket av 8. januar 1988.

Da Rikstrygdeverket utsatte den endelige vurdering av trygderettskjennelsen, regnet vi med at høyesterettsaken ville komme opp våren 1987. Slik Rikstrygdeverket bedømte situasjonen på nyåret/våren 1987 fant man det således tilrådelig å avvente endelig vurdering av kjennelsen til etter at dom var falt i Høyesterett.

Sett i ettertid og særlig sett på bakgrunn av det endelige utfall av saken, kan man stille spørsmål ved om Rikstrygdeverket burde ha spørget for avklaring av effektiviseringsspørsmålet umiddelbart uten å avvente utfallet av Høyesterettsdommen. Vi regner med at den interne rutine som nå er etablert vil forhindre lignende situasjoner i fremtiden.

Det er under alle omstendigheter helt klart at vi burde ha orientert den ankende part om situasjonen på et langt tidligere tidspunkt enn i august 1987. Vi beklager sterkt at dette ikke ble gjort. Vi har også overfor A sterkt beklaget at den endelige avklaringen av saken tok så lang tid. Forøvrig stiller vi oss noe uforstående til at Rikstrygdeverkets brev av 24.8.87 og 26.11.87 oppfattes som utilbørlig press mot den ankende part slik det hevdes i klagen til ombudsmannen. Disse brevene er ment å gi omfattende informasjon til den ankende part om status i saken og årsaken til at kjennelsen ennå ikke var effektivisert.»

I avsluttende brev til Rikstrygdeverket uttalte jeg:

«Mitt prinsipielle syn på saken skulle i og for seg fremgå av mitt brev 23. februar 1988. Rikstrygdeverket har bekreftet min antagelse om at effektueringen av trygderettskjennelsen ble utsatt fordi det ikke var tatt standpunkt til om kjennelsen skulle bringes inn for domstolene. Det fremgår også at kjennelsen, etter vurdering i Sosialdepartementet, ble bedt iverksatt av Rikstrygdeverket 18. desember 1987, altså umiddelbart før saken ble brakt inn for ombudsmannen. Det tok med andre ord ikke fullt så lang tid før saken ble endelig avklart, som jeg på det tidspunkt hadde inntrykk av.

Rikstrygdeverket har redegjort for grunne til at kjennelsen ikke ble effektuert umiddelbart. Denne forklaringen kan jeg bare ta til etterretning, selv om jeg etter omstendighetene nok ikke deler etatens syn på viktigheten av å avvende Høyesteretts dom i saken, nå inntatt i Rt. 1987 s. 1004. Og selv om det formelt sett ikke er noen frist for å påanke Trygderettens kjennelser til lagmannsretten, harmonerer det etter mitt syn dårlig med god forvaltningsskikk å la spørsmålet stå åpent i 13 måneder. Saksbehandlingen fremstår i dette tilfelle som spesielt uheldig, fordi det gikk hele 9 måneder før A overhodet fikk noen orientering fra Rikstrygdeverket. - Jeg nevner i denne sammenheng at Rikstrygdeverkets brev 24. august og 26. november 1987 til henne etter min mening snarere må ha virket villedende enn veiledende. Det sentrale poeng, nemlig at spørsmålet om domstolsprøvelse av kjennelsen ble vurdert, ble ikke nevnt. Etter å ha lest brevene, var jeg selv usikker på hva som var grunnen til at kjennelsen ikke ble iverksatt. - Trygderetten er vanligvis siste instans i trygdesaker. Menigmann er trolig gjennomgående ukjent med at også Trygderettens kjennelser kan bringes inn for de alminnelige domstoler.

Jeg har for øvrig merket meg at Rikstrygdeverket i brev 18. desember 1987 til A sterkt beklaget at «den endelige avklaringen» av saken hadde tatt så lang tid, og at forholdet også er beklaget overfor ombudsmannen. Videre har jeg med tilfredshet notert at etaten nå har lagt opp til nye rutiner for at kjennelsene skal bli raskt effektuert.»

## 7.

Sosialomsorgssak - mangelfullt faktisk grunnlag for avslag

(Sak 674/87)

Fylkesmannen opphevet helse- og sosialutvalgets avslag på søknad om stønad til livsopphold etter lov av 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg § 3 nr. 1, da opplysningene i sa-

ken ikke ga godt nok grunnlag for en forsvarlig realitetsavgjørelse. Saken ble behandlet på nytt i utvalget, som opprettholdt avslaget under henvisning til at A var tilstått kr. 5.000,- av kommunestyret i forbindelse med tvistesak vedrørende fysioterapiavtale. Beløpet var tilbudt under bestemte forutsetninger som A hadde funnet uakseptable, og var derfor ikke kommet til utbetaling. Fylkesmannen stadfestet avslaget. - Ombudsmannen kritiserte både saksbehandlingen og realitetsvedtaket. Det tilbudte beløpet i forbindelse med tvistesaken kunne ikke gi grunnlag for avslaget, og det forelå ikke tilstrekkelige opplysninger om klagers økonomiske stilling eller andre relevante forhold som kunne underbygge avgjørelsen.

## 8.

Tvangsmedisinering - uheldige rutiner i sykehus og hos fylkeslege

(Sak 1063/87 og 37E/87)

A var tvangsinnlagt i psykiatrisk sykehus etter lov om psykisk helsevern av 28. april 1961 § 5. Under oppholdet ble han regelmessig tvangsmedisinert etter forskrift gitt ved kgl. res. 21. september 1984 om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern, fastsatt i medhold av lovens § 2 femte ledd. Klage til fylkeslegen over tvangsbehandlingen førte ikke frem, og A skrev deretter til ombudsmannen. - Ombudsmannen fant ikke å kunne foreta en nærmere medisinsk/psykiatrisk vurdering av om det var sannsynlig at tvangsmedisineringen ville føre til «helbredelse eller vesentlig bedring av pasientens tilstand», jfr. forskriftens § 3-2 bokstav a). Imidlertid ble det avdekket flere feil i selve behandlingsmåten, blant annet i forbindelse med at vedtak skal være tidsbegrenset etter § 4-2 og at det skal gis skriftlig underretning om klageorganets avgjørelse etter § 6 tredje ledd. De aktuelle forhold ble tatt opp med fylkeslegen, som sørget for omlegging av praksis. På mer generelt grunnlag ba ombudsmannen fylkeslegen og senere Helsedirektoratet undersøke om slike uregelmessigheter også hadde funnet sted ved andre institusjoner.

A klaget til ombudsmannen over vedtak om tvangsbehandling med legemidler. Vedtaket var truffet av overlegen ved X psykiatriske sykehus, og stadfestet av fylkeslegen under den administrative klagebehandling.

Jeg forela saken for fylkeslegen og ba om en nærmere redegjørelse for vedtaket. Fylkeslegen svarte at A var blitt undersøkt personlig av representant fra fylkeslegens kontor og at pasienten var tydelig psykotisk,

blant annet med innslag av schizofreni. Han viste i denne forbindelse til et journalnotat av 16. januar 1987 som «muligens (var) noe uleselig p.g.a. vanskelige arbeidsforhold». Fylkeslegen anførte at A ofte reagerte dårlig på medikamentell behandling, men at han i samsvar med sykejournalen alt i alt fungerte best ved bruk av legemidler.

Jeg forela disse opplysninger for A og stilte senere spørsmål om klagen fortsatt hadde aktualitet. A forholdt seg passiv, og jeg meddelte ham da at jeg ikke fant tilstrekkelig grunn til å gå videre med klagen. Samtidig tilføyde jeg at mitt standpunkt hadde sammenheng med at ombudsmannen ikke kan foreta noen overprøving av de rent medisinske vurderinger som vedtaket var basert på.

Saken avdekket imidlertid visse tvilsomme forhold ved fylkeslegens klagebehandling. Den sentrale bestemmelse om fremgangsmåten er forskriftens § 6, som har slik ordlyd:

«Fylkeslegen/Stadsfysikus i Oslo skal snarest ta saken under behandling. Han prøver alle sider ved avgjørelsen om tvangsmedisineringen, og kan engasjere sakkyndig hjelp hvis dette finnes påkrevet for å treffe en avgjørelse. Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig. Det skal tas personlig kontakt med pasienten, med mindre dette er åpenbart unødvendig.

Hvis klageorganet finner klagen berettiget, skal det fattes vedtak om øyeblikkelig opphør av tvangsbehandlingen. Dette vedtak er bindende for overlegen.

Klageorganets avgjørelse skal treffes uten ugrunnet opphold, og være skriftlig og begrunnet. Det skal sendes underretning til klageren og gjenpart til den ansvarlige overlege og til kontrollkommisjonens formann.

Pasienten kan la seg bistå av juridisk hjelp.»

I brev til fylkeslegen skrev jeg:

«Den mottatte kopi av et håndskrevet journalnotat datert 16. januar 1987 gjengir fylkespsykiaterens samtale med klageren, vurderingen av klageren samt en konklusjon om at klagen er avslått. I den forbindelse bes opplyst om notatet skal oppfattes som vedtak i saken, eventuelt om vedtaket er nedtegnet på annen måte. Tilfredsstill notatet etter fylkeslegens vurdering formkravene i § 6 tredje ledd, første punktum i forskrift om tvangsbehandling?

Det fremgår heller ikke klart av saksdokumentene om klageren fikk skriftlig meddelelse om vedtaket, jfr. forskriftens § 6 tredje ledd, annet punktum. Journalnotatet gir uttrykk for at klageren bare fikk muntlig meddelelse om klagevedtaket. Er dette riktig?

For øvrig bes opplyst om den refererte behandlingsform er vanlig og følges i andre tilsvarende tilfelle. Mener fylkeslegen i så fall at denne praksis bør opprettholdes?»

Fylkeslegen svarte:

«Ved fylkeslegekontoret har vi hittil fulgt den prosedyre at den lege ved kontoret fylkeslegen har delegert saken til - i praksis fylkespsykiateren - avlegger pasienten en visitt ved sykehuset. Det blir da gjort en personlig undersøkelse av klageren og konferert med avdelingens leger og pleiepersonalet. På grunn av denne undersøkelse, som blir ført inn i pasientens journal med konklusjon, blir vedtaket meddelt pasienten og sykehuset muntlig. Selv om pasienten har innsynsrett i journalnotatet er fylkeslegen enig i at siden klagen er fremsatt skriftlig har klageren, avdelingen og klagerens nærmeste pårørende krav på et skriftlig svar.

Vi vil i fremtiden forholde oss i samsvar med ovenstående.»

Fylkeslegen bekreftet også at samme fremgangsmåte ville bli benyttet ved muntlige klager, jfr. at en pasient etter forskriftens § 5 annet ledd kan velge mellom skriftlig og muntlig klage.

A kom straks etter tilbake til saken og opplyste blant annet at han fortsatt ble undergitt tvangsmedisinering. Jeg skrev deretter på ny til fylkeslegen:

«... A hevder at han blir lagt i «remmer» og at tvangsmedisinering er opprettholdt ut over den tre måneders-periode som er angitt i § 4-2 i forskriften om begrenset adgang til tvangsbehandling. Han opplyser også at han får sterke bivirkninger av den medisin som nyttes. På denne bakgrunn bes opplyst om det er truffet nytt vedtak av overlegen ved sykehuset, og om pasienten har benyttet seg av klageretten til fylkeslegen på ny. I så fall bes om utlån av saksdokumentene, og om slik uttalelse klagen måtte gi grunn til. ...»

Fylkeslegen nøyde seg i denne fasen med å oversende en del saksdokumenter. Dissé ga imidlertid ikke svar på spørsmålene jeg hadde stilt og avdekket også uklårheter i forbindelse med omfanget av tvangsmedisineringen som hadde funnet sted overfor A i løpet av 1987. Dette påpekte jeg overfor fylkeslegen som deretter innhentet en medisinsk uttalelse fra sykehuset om grunnlaget for tvangsmedisineringen. I forbindelse med bruken av tvangsmidler opplyste sykehuset:

«A har vært til fare for seg selv og andre. I slike situasjoner har man sett seg tvunget til å legge ham i belter for på denne måte hindre at han eller andre skulle lide overlast. Det har som regel gått noe tid før medikamentene har slått inn, og inntil så har skjedd, har bruk av belter vært den eneste forsvarlige måten å takle hans utagging på. Hans adferd har vært slik at det har vært direkte risiko for at han skulle skade seg fysisk.»

Sykehuset tok for øvrig til etterretning at tvangsbehandling med medikamenter ikke

kan gjennomføres lengre enn 3 måneder uten at nytt vedtak treffes. Fylkeslegen kommenterte sykehusets uttalelse. Han fremholdt at tvangsmedisineringen overfor A hadde vært «beklagelig stort», men viste til «de materielle og personellmessige forhold» ved sykehuset samt opplysningene om A's oppførsel. Fylkeslegen konstaterte ellers at det i deler av 1987 ikke var truffet noe formelt vedtak om tvangsmedisinering av A på grunn av bemanningssituasjonen ved sykehuset: «realia har blitt prioritert på bekostning av formalia». I denne sammenheng hevdet fylkeslegen at sykehuset hadde måttet bruke uforholdsmessig mye ressurser på A.

I brev 16. mars 1988 til fylkeslegen med gjennpart til Helsedirektoratet uttalte jeg:

«Det fremgår av sakspapirene at det i 1987, første gang 8. januar, ble truffet vedtak om tvangsbehandling med legemidler overfor klageren. - Jeg har forstått det slik at klageren har vært innlagt ved X psykiatriske sykehus i hele 1987, med unntak for perioden 16. juni - 19. juni. Sykehusets protokoll for bruk av tvangsmidler viser at han gjentatte ganger og nærmest kontinuerlig i løpet av 1987 har vært tvangsbehandlet med legemidler. Protokollen viser i tillegg utstrakt og hyppig bruk av mekaniske tvangsmidler i form av remmer og belter.

Først 14. oktober 1987 - etter oversendelse herfra av klage fra A - tok fylkeslegen helt summarisk stilling til tidligere tvangsbehandling med medikamenter. Og sykehuset fulgte så opp med nytt vedtak om tvangsbehandling 21. oktober 1987. Dette vedtaket ble klagebehandlet av fylkeslegen 23. oktober 1987.

Etter forskriftens § 4-2 kan den planlagte varighet av tvangsbehandlingen settes til maksimalt 3 måneder. Tvangsbehandlingen med legemidler i tidsrommet 8. april til 21. oktober 1987 har således skjedd uten dekning i gyldige vedtak. Jeg finner følgelig grunn til å kritisere de ansvarlige leger ved X psykiatriske sykehus for den tvangsbehandling som fant sted i denne perioden. Forholdet kan kanskje forklares med - men ikke forsvares med - «vanskelige materielle og personellmessige vilkår». Kritikken må også rettes mot fylkeslegen ettersom forholdet verken ble kommentert eller påtalt i klageavgjørelsen 14. oktober 1987. - - -

På bakgrunn av opplysningene i foreliggende sak kan spørres om dette er et enkeltstående tilfelle eller om sykehuset også har tvangsbehandlet andre pasienter uten først å treffe de nødvendige vedtak. Jeg vil be fylkeslegen undersøke forholdet og eventuelt

påse at sykehusets rutiner blir brakt i akseptable former og fyller kravene i forskriften. Oppmerksomheten bør spesielt konsentreres om beslutningsprosessen, slik at avgjørelsen kommer til uttrykk i et klart vedtak og at pasienten underrettes og orienteres om klageretten til fylkeslegen. - - -

Jeg vil gjerne bli orientert om utfallet av fylkeslegens undersøkelse av forholdene ved X psykiatriske sykehus. Kan det for øvrig sies noe om hvordan situasjonen er ved mulig andre psykiatriske institusjoner i fylket som praktiserer tvangsbehandling med medikamenter?

Når det gjelder bruk av mekaniske tvangsmidler etter forskrifter av 3. juni 1977, er det i telefonsamtale med Helsedirektoratet opplyst at det formelt sett ikke foreligger klagerett til kontrollkommisjonen over slike avgjørelser. I forskriftens § 8 er imidlertid angitt at kontrollkommisjonen skal ha det generelle tilsynsansvar med slike tiltak. Direktoratet ga da også uttrykk for at det må anses naturlig å bringe en slik sak inn for kontrollkommisjonen. Jeg vil derfor be fylkeslegen - enten direkte eller gjennom sykehuset - om å ta initiativ for å kople inn kontrollkommisjonen. Også på dette punkt bes ombudsmannen holdt orientert om den videre utvikling.»

Fylkeslegen meddelte 21. juli 1988 at flere psykiatriske sykehus i fylket hadde vært besøkt, men at det ved disse ikke var avdekket svikt i rutinene ved behandling av saker om tvangsmedisinering. Videre ble opplyst at X psykiatriske sykehus nå hadde innført system med egenkontroll for å avverge slike situasjoner som hadde oppstått i A's tilfelle. Samtidig ble det forutsatt at vedtak om tvangsmedisinering skulle underkastes løpende vurdering. - Det konkrete spørsmål om bruk av mekaniske tvangsmidler overfor A ble lagt frem for kontrollkommisjonen, som etter omstendighetene ikke hadde noe å bemerke til vedtaket.

I mitt avsluttende brev 15. august 1988 til fylkeslegen uttalte jeg:

«Jeg har merket meg at fylkeslegen har avlagt besøk ved flere institusjoner i fylket, herunder X psykiatriske sykehus. Så vidt skjønnes er det ikke grunn til å anta at tilsvarende uregelmessigheter har forekommet andre steder. Ettersom det også er sendt brev til X psykiatriske sykehus om tvangsbehandlingen av pasienter, underretning om klageadgang m.v., finner jeg ikke grunn til å gå videre med disse forhold. Jeg forutsetter at

sakene for fremtiden behandles innenfor rammen av gjeldende regelverk og at fylkeslegen vil avdekke og korrigere mulige avvik.»

Samme dag orienterte jeg Helsedirektoratet og tilføyde:

«Det bes opplyst om Helsedirektoratet har noe å bemerke til fylkeslegens redegjørelse av 21. juli 1988. Det er også av interesse å få rede på om Helsedirektoratet har konkrete opplysninger eller indikasjoner om at lignende behandling av slike saker kan ha funnet sted i andre institusjoner her i landet. Er det for øvrig fra sentralt hold lagt opp til rutiner eller fastsatt retningslinjer for eventuelle kontrollbesøk som fylkeslegen måtte foreta i distriktets institusjoner?»

### 9.

#### Hjerteoperasjon i utlandet - søknad om utgiftsdekning (Sak 1338/86)

*A søkte fylkeskommunen om bidrag til dekning av utgifter til hjerteoperasjon i utlandet. Søknaden ble i første omgang avslått under henvisning til at midler ikke var avsatt. Avslaget ble deretter opprettholdt etter uttalelse fra Rikshospitalet om at det var usikkert om A ville ha blitt mottatt for operasjon der. - Klagen til ombudsmannen førte ikke frem. Blant annet uttalt at fylkeskommunen etter bestemmelsene i sykehusloven av 19. juni 1969 nr. 57 ikke er rettslig forpliktet til å dekke utgifter til enkeltperson, som på eget initiativ er blitt hjerteoperert i utlandet. Uttalelser fra Helsedirektoratet og Sosialdepartementet.*

A som er født i 1912 søkte i 1985 forgjeves om innleggelse i Rikshospitalet for operasjon. I sykehusets svar het det blant annet:

«Årsaken til vår noe restriktive holdning er først og fremst ressursknapphet. Vi har for tiden ca. 400 pasienter på venteliste, og ventetiden for ordinære pasienter strekker seg nå frem til sommeren -86. Pasienter over 70 år kan utvilsomt opereres med bypass med godt resultat, men internasjonale erfaringer tyder på at operasjonsrisikoen øker vesentlig med alder over 70 år, samtidig som også behovet for postoperativ intensiv behandling også øker sterkt. Dette innebærer at det medgår vesentlig større ressurser pr. pasient i denne aldersgruppe enn hos de yngre.»

A reiste da til Storbritannia og fikk gjennomført hjerteoperasjonen der. Han søkte deretter fylkeskommunen om dekning av utgiftene på kr. 72.000,-. Søknaden ble avslått, og begrunnet med at det i 1986 ikke var av-

satt midler til dekning av utgifter ved hjer-teoperasjoner i utlandet, med unntak av en bevilgning på kr. 340.000,-, som skulle disponeres av Landsforeningen for Hjer-te- og Lungesyke og Rikshospitalet. A påklaget avgjørelsen, og ba om at søknaden måtte bli forelagt for helse- og sosialstyret. Samtidig klaget han til ombudsmannen.

Helse- og sosialstyret vedtok 30. april 1987:

«Helse- og sosialstyret finner - av prinsipielle grunner og med tanke på konsekvensene - å måtte avslå søknaden fra A om refusjon av utgifter til utført hjerteoperasjon i utlandet.

Helse- og sosialstyret vil samtidig understreke at denne konkrete saken på ny viser nødvendigheten av å påskynde arbeidet med å få avvirket køen av pasienter som venter på en vanlig hjerteoperasjon.»

Før behandlingen i helse- og sosialstyret hadde fylkeskommunen forelagt saken for Rikshospitalet og mottatt følgende uttalelse:

«A ble første gang søkt innlagt i Medisinsk avdeling B, Rikshospitalet til utredning (dvs. undersøkelse) og eventuell operasjon for angina pectoris i februar 1985.

På det tidspunkt mottok avdelingen bare rent unntaksvis pasienter over 70 år når diagnosen var angina pectoris. I tillegg hadde pasienten gjennomgått både hjerteinfarkt og en hjerneskada (cerebrovasculært insult). På denne bakgrunn ble søknaden avslått. Det samme skjedde med ny søknad i oktober 1985.

Det er vanskelig å svare klart på om pasienten ville ha blitt mottatt i avdelingen i dag. Det er videre usikkert om A ville ha blitt utredet selv om han hadde blitt innlagt. Dette er usikkert først og fremst fordi jeg ikke personlig verken har sett eller har undersøkt ham. Dersom man hadde bestemt seg for utredning, ville han trolig blitt operert i Rikshospitalet.»

Fylkeskommunen uttalte i anledning av A's klage til ombudsmannen:

«De helsetjenester som ytes av fylkeskommunen reguleres av Lov av 19. juni 1969 nr. 57 om sykehus m.v. og senere endringer og de forskrifter og retningslinjer som følger av loven.

Loven presiserer hvilke institusjonstyper og typer spesialisthelsetjenester fylkeskommunen skal planlegge, utbygge og drive.

Fylkeskommunen er pålagt å utarbeide en plan for løsninger av de oppgaver som er nærmere presisert i loven.

Ifølge sykehusloven skal fylkeskommunen dekke utgiftene til drift av de institusjoner og tjenester som inngår i planen og ved private forpleiningssteder som er knyttet til sykehus. Fylkeskommunen er ikke pålagt å dekke utgiftene til enkeltpersoner som på eget initiativ kjøper tjenester i utlandet eller private tjenester i Norge.

Spørsmålet om å dekke enkeltpersoners utgifter til kjøp av helsetjenester i private helseinstitusjoner har vært drøftet i helse- og

sosialstyret. I helse- og sosialstyrets vedtak heter det bl.a.:

«Helse- og sosialstyret finner ikke å kunne dekke helt eller delvis enkeltpersoners utgifter til behandling i private sykehus/klinikker.»

Det kan bemerkes at dersom fylkeskommunen dekker enkeltpersoners utgifter til kjøp av helsetjenester, vil dette nødvendigvis ha økonomiske konsekvenser og vanskeliggjøre den økonomiske styringen. Dette vil kunne virke inn på fylkeskommunens planlegging og prioritering av oppgaver.

Samtlige pasienter som blir/vil bli hjerteoperert på fylkeskommunens bekostning forutsettes på forhånd å være vurdert og prioritert av Rikshospitalet.»

A henvendte seg deretter til sosialministeren om saken og tok særlig opp det forhold at spørsmålet om refusjon for utgifter i forbindelse med hjerteoperasjoner i utlandet blir vurdert forskjellig i fylkeskommunene. Noen gir refusjon, mens andre avslår søknadene. Siden A selv hadde tatt saken opp med sosialministeren, fant ombudsmannen det hensiktsmessig også å sende den konkrete klagen til Sosialdepartementet med spørsmål om denne ga grunn til noe initiativ fra departementets side. Departementet ekspederte saken til Helsedirektoratet for faglig uttalelse. - Samtidig skrev departementet i brev til A:

«Som De sikkert er kjent med er det til en hver tid kødannelser for helsetjenester for personer med ulike sykdommer. Dette gjelder bl.a. også personer med hjertelidelser. Sosialdepartementet er oppmerksom på at det i de senere år har vært og at det på landsbasis fortsatt er et stort antall personer på venteliste for å få utført hjerteoperasjoner.

Dette er dessverre slik selv om de sentrale myndigheter har satt inn spesielle virkemidler som egen hjertebru til England og særtilskudd for økningen av virksomheten innenlands. Enkelte fylkeskommuner har bl.a. sammen med foreningen for hjerte- og lungesyke etablert egen hjertebru til utlandet.

Selve utvelgelsen av pasientene foregår ved landets regionsykehus både for operasjoner innenlands og utenlands.

Det er riktig som De hevder at behandlingstilbudene varierer mellom de ulike fylkeskommuner. En slik situasjon er selvsagt ikke ideell, men Sosialdepartementet kan ikke pålegge noe koordinert tilbudsopplegg på landsbasis. Som tidligere nevnt har hver av fylkeskommunene avgjørelsesmyndighet når det gjelder økonomisk dekning av utgiftene. At utgifter allerede er pådratt, som i Deres tilfelle, bør ikke påvirke fylkeskommunens standpunkt i saken.»

Helsedirektoratet bemerket i sin uttalelse:

«Som det gis uttrykk for i brev fra Rikshospitalet, blir det vanskelig i etterhånd å avgjøre

re en eventuell indikasjonsstilling. I dag eksisterer det ingen absolutt aldersgrense for hvilke pasienter som skal opereres, men alderen vurderes i sammenheng med pasientens tilstand for øvrig. Det er helt klart at risikoen ved operasjon blir større, og muligheten for et godt og varig resultat blir mindre med økende alder. I tillegg har pasienten nå to andre risikofaktorer, nemlig gjennomgått hjerteinfarkt og et cerebro vasculært insult.

Selv om en legger de nye retningslinjene til grunn, er det ikke «åpenbart urimelig» at pasienten ble avslått for operativ behandling. Bakgrunnen for en slik antakelse er den åpenbart økte risiko denne pasienten hadde ved en eventuell operasjon, og sannsynligheten for et vellykket resultat.

Det er kjent at enkelte klinikker i utlandet opererer på videre indikasjoner enn det som man mener er riktig her i landet, det gjelder både hva angår grad av plager før det er indikasjon for operasjon, og risikoen for komplikasjoner i forbindelse med inngrepet. Likevel er det klart at enkelte pasienter som behandles utenlands etter avslag her hjemme, vil kunne vise til vellykkede resultater.

Etter Helsedirektoratets mening foreligger det således ingen grunn til å kritisere Rikshospitalet for avgjørelsen i februar og oktober 1985. Selv om pasienten hadde vært vurdert i dag, eller etter de retningslinjer som foreslås i utredningen for hjertekirurgi, er det ikke uten videre gitt at en ville anbefalt operasjon.»

Sosialdepartementet viste deretter til Helsedirektoratets faglige vurdering. Med hensyn til fylkeskommunens ansvar etter sykehusloven fremholdt departementet:

«Etter sykehuslovens § 2, jfr. § 1 plikter fylkeskommunen å sørge for planlegging, utbygging og drift av spesialiserte helsetjenester slik at behovet for nødvendig behandling og opphold i helseinstitusjon blir dekket for befolkningen innen området. Fylkeskommunen trenger ikke drive alle tjenester og institusjoner selv. Fylkeskommunen kan oppfylle sine plikter ved kjøp av spesialiserte helsetjenester i samarbeid med private eller andre fylkeskommuner eller staten om dekning av visse oppgaver. Manglende økonomisk evne hos fylkeskommunen eller mangel på fagpersonell kan i praksis sette grenser for oppfyllelse av fylkeskommunens plikter etter lovens § 2.

Sykehusloven oppstiller ikke nærmere kriterier/nivåer for når behovet for spesialiserte helsetjenester skal ansees dekket. Behovet for de forskjellige tjenester vil variere fylkene imellom og variere over tid innen samme fylke.

Etter sykehuslovens § 6 har sykehus og fødehjem plikt til å motta øyeblikkelig hjelp-trengende, dersom sykehuset er nærmest til og yde slik hjelp og Helsedirektøren ikke har fritatt sykehuset fra denne plikten. Pasienten har etter denne bestemmelsen en rett til å bli mottatt, undersøkt og få nødvendig behandling dersom vedkommende er i en slik situasjon at den hjelp sykehuset kan gi er påtrengende nødvendig. Det å ha en hjertelidelse er ikke i seg selv grunnlag for øyeblik-

kelig hjelp. Hvorvidt hjertelidelsen er av en slik karakter at det er behov for øyeblikkelig hjelp må vurderes i det enkelte tilfelle.

Lovgivningen inneholder ikke regler som gir pasienter ubetinget krav på bestemte former for medisinsk behandling. Hva slags behandling som skal gis i det enkelte tilfelle ligger behandlende leges medisinske skjønn.»

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Etter sykehuslovens § 2, jfr. § 1, plikter fylkeskommunen å sørge for planlegging, utbygging og drift av spesialiserte helsetjenester slik at behovet for nødvendig undersøkelse, behandling og opphold i helseinstitusjon blir dekket for befolkningen innen området. Lovens § 3 annet ledd gir anvisning på en ideell målsetting om «at befolkningen til enhver tid skal kunne få tilfredsstillende medisinsk undersøkelse og behandling innen rammen av landets totale helsetjeneste». For øvrig skal fylkeskommunen etter § 12 dekke utgiftene til drift av de institusjoner og tjenester som inngår i fylkets helseplan og ved private forpleiningssteder som er knyttet til sykehus.

Etter sykehuslovens § 6 har sykehus plikt til å yte øyeblikkelig hjelp når det er påtrengende nødvendig. Denne plikten korresponderer med en motsvarende rett for pasienten til slik behandling. Samme enkle rettslige modell kan knapt oppstilles for så vidt angår øvrige oppgaver pålagt fylkeskommunen/sykehuset. I likhet med departementet antar jeg at loven må forstås slik at den ikke gir pasienten noe *ubetinget* krav på en bestemt form for medisinsk behandling. Det følger av dette at fylkeskommunen ikke er rettslig forpliktet til i etterhånd å dekke utgifter til enkeltpersoner, som på eget initiativ er blitt hjerteoperert i utlandet. - Det er på denne bakgrunn Deres klage må vurderes.

Selv om Rikshospitalets avslag først og fremst ble begrunnet i ressursknapphet, viser uttalelsen derfra at det også er foretatt en vurdering etter medisinske kriterier. I forbindelse med søknaden om utgiftsdekning er det således vist til risikofaktorer forbundet med tidligere gjennomgått hjerteinfarkt og hjerneskode. Etter min mening må det også aksepteres at Deres alder ble tillagt vekt. Den nærmere avveining av hvorvidt De skulle utredes/opereres måtte for øvrig bero på vurderinger av medisinsk faglig karakter, som ombudsmannen ikke har nødvendig fagkynighet til å gå inn på. Jeg har imidlertid merket meg at det også etter mer liberale indikasjoner synes å være usikkert om operasjon ville ha blitt anbefalt.

Det er et beklagelig faktum at mange hjertepasienter ikke har fått foretatt hjerteoperasjon her i landet, og at køene for slike operasjoner har vært lange. Forholdet synes i første rekke å ha sammenheng med manglende ressurser i forhold til behovet. I dagens helsevesen er denne problemstilling dessverre ikke begrenset til behandlingen av hjertepasienter i fylkeskommunene. Det må etter min mening aksepteres at fylkeskommunen i en slik situasjon - ut fra en prinsipiell vurdering - finner grunn til å sette opp særlige retningslinjer for å dekke utgifter til hjerteoperasjoner i utlandet. At man da stiller som vilkår at pasienten på forhånd har vært vurdert og prioritert av Rikshospitalet, kan jeg vanskelig kritisere på rettslig grunnlag. Det kan heller ikke være noe avgjørende rettslig poeng at andre fylkeskommuner har vist større imøtekommenhet overfor hjertepasienter operert i utlandet. Det er forståelig at De føler det urimelig å måtte dekke utgiftene til hjerteoperasjonen av egne midler, men jeg kan bare beklage at jeg ikke kan hjelpe Dem noe mer i saken.»

#### 10.

##### Pleie i psykiatrisk institusjon - refusjon i dødsbo for utgiftene (Sak 813/86)

*B var fra 1946 til 1983 i pleie i psykiatriske institusjoner. Etter hans død krevde myndighetene refusjon av forpleiningsutgifter i dødsboet i medhold av § 18 i lov av 28. april 1961 om psykisk helsevern. Refusjonskravet på kr. 355.336,- utgjorde 25 % av fylkeskommunens utgifter til forpleining de siste 10 år. Til arvingene, mor og fem søsken, gjensto etter dette til fordeling ca. kr. 100.000,-. Avdødes søster A, klaget til ombudsmannen idet hun bl.a. hevdet at refusjon ikke kunne tas i oppspart krigspensjon og at vedtaket om refusjon i alle fall var åpenbart urimelig. Klageren fikk ikke medhold.*

Klagen til ombudsmannen gjaldt Helsedirektoratets avgjørelse om å godkjenne refusjonskrav i dødsboet etter B med kr. 355.336,-

Saksforholdet er:

B døde i 1983. Han hadde fra sommeren 1946 til desember 1980 vært i pleie i psykiatrisk sykehus, og deretter i psykiatrisk sykehjem. Arvinger i boet var mor og fem søsken.

Etter å ha sendt forhåndsvarsel om refusjon av det offentlige utgifter til en av arvingene, nemlig broren C, vedtok fylkesmannen 27. april 1984, å kreve refusjon i B's bo



med kr. 355.336,- i medhold av § 18 i lov av 28. april 1961 om psykisk helsevern. Vedtaket ble meddelt C samme dag. Beløpet utgjorde 25 % av fylkeskommunens utgifter til forpleining de siste 10 år.

A påklaget refusjonsvedtaket og fremholdt at fylkesmannens avgjørelse var åpenbart urimelig, og at den var truffet uten at arvingene, bortsett fra C, var gitt mulighet til å komme med bemerkninger. Fylkesmannen kommenterte klagen slik ved oversendelsen 14. juni 1985 til Sosialdepartementet:

«Klageren og hennes mann legger stor vekt på at avdøde var krigsseiler og ble angivelig pleietrengende som følge av krigsskader, og mener at det er urimelig å ta refusjon i avdødes oppsparte midler til dekning av pleieutgiftene det offentlige har hatt. Til klagerens argumentasjon kan det anføres at det offentlige har stillet til disposisjon det pleieapparat som det har fra krigen sluttet og hertil betalt løpende pensjon. Bare pleieutgifter beløp seg til kr. 1.4 mill. de siste 10 år før han døde. I tiden tilbake til 1964 påløp det ytterligere kr. 350.000 i pleieutgifter. Tall for tidsrummet tilbake til slutten av krigen har en ikke, men kan beregnes til ca. kr. 300 - 400.000 for tiden 1946-1964. Tilsammen kostet pleieplassen ca. kr. 2.2 mill. Refusjonen som tas med kr. 355.336 er da forholdsvis liten i forhold til de totale utgifter.

Videre tas refusjonen fra oppsparte trygdemidler og krigspensjon (fra 1.11.67) jfr. vedlagte oppgave fra trygdeetaten, midler som det offentlige har stillet til disposisjon for avdøde. Da det ikke er opplyst noe om at arvingene har ytet noe spesielt for avdøde mens han var i live, eller hatt utgifter på hans vegne osv., noe de uttrykkelig er blitt spurt om før vedtaket om refusjon ble fattet, synes ikke arvingene å komme i en annen stilling i dette dødsbooppgjøret enn i tilsvarende andre bo der det tas refusjon.»

Fylkesmannen gikk primært inn for å avvise klagen som for sent innkommet, og bemerket videre:

«Hvis det allikevel gis oppreisning for klagefristen, mener en subsidiært at det ville være klart urimelig å la hele boet gå til arvingene når det offentlige har hatt pleieutgifter på over 2 mill. kroner for avdøde og at midlene i boet i det aller vesentligste stammer fra midler fra offentlige trygdeordninger. Vi legger da også vekt på at arvingene på vår forespørsel ikke har opplyst noe om de har hatt spesielle utgifter for eller tatt seg av avdøde før han ble innlagt i pleiehjem eller i pleietiden.»

Etter at Sosialdepartementet hadde gitt oppreisning for oversittelse av klagefristen ble saken tatt under klagebehandling av Helsedirektoratet, som 21. mars 1986 godkjente fylkesmannens refusjonskrav. I klageavgjørelsen ble boets formue oppgitt til kr. 456.886,-. Formuen skrev seg i det vesent-

lige fra følgende kilder: Krigspensjon (kr. 299.979,-), egenandel folketrygd (kr. 73.760,-) og farsarv (kr. 32.000,-). Direktoratet begrunnet avgjørelsen slik:

«Helsedirektoratet vil bemerke at en krigspensjon skal gi vedkommende krigsseiler økonomisk trygghet for levetiden. I dette høve har pensjonisten fått fri kur og pleie i helseinstitusjon for det offentlige regning og har således spart opp de midler av den offentlige trygd som var ment til hans underhold. Helsedirektoratet finner det rimelig at de offentlige myndigheter som har gitt pasienten underhold i en lang årrekke, nytter sin adgang etter lov om psykisk helsevern § 18 til å kreve delvis refusjon for sine utlegg i de oppsparte trygdemidler. Refusjonskravet er begrenset til 25% av det offentlige utgifter i de siste 10 år, eller kr. 355.336,-. Av den etterlatte formue skulle da gjenstå ca. kr. 100.000,- til arvingene.»

A oppfattet Helsedirektoratets refusjonsvedtak som åpenbart urimelig, og klaget til ombudsmannen. Hun anførte:

«Etter vår oppfatning er også de som er innrømmet krigspensjon, etter denne lovs bestemmelser og sikret retten til fri sykehjelp. Sykebehandlingen består i nødvendig legehjelp, medisin, kur og pleie - i tilfelle på sykehus eller annen kuranstalt - fra skaden inntraff og så lenge det trenges.

Er denne vår oppfatning riktig så melder også spørsmålet seg om fylkesmannen hadde adgang til å benytte § 18 i loven om psykisk helsevern i denne saken. Det var jo nettopp på grunn av sin psykiske skade at avdøde ble innrømmet krigspensjon.»

På forespørsel herfra kom A med nærmere opplysninger om i hvilken utstrekning arvingene hadde tatt seg av B før og etter innleggelsen i sykehuset:

«Avdøde kom tilbake til Norge og hjemmet i august/september 1945. Han var da mentalt syk. Foreldrene tok selvfølgelig hånd om sin sønn og ville svært gjerne at han skulle få oppholde seg i hjemmet. Han var naturlig nok fullt arbeidsufør. I juli 1946 var situasjonen blitt såvidt uholdbar at foreldrene skjønte at de ikke maktet å ha kontroll over avdøde. De måtte derfor be om medisinsk hjelp.

-----  
En hel rekke ganger tok foreldrene sønnen hjem i et forsøk på å overta omsorgen for ham, men hver gang etter kortere eller lengere tid maktet de ikke lenger og avdøde måtte tilbake til institusjonen igjen. Alle utgiftene i forbindelse med disse oppholdene ble fullt ut dekket av foreldrene.

Begge hans brødre gjorde også forsøk flere ganger å ta ham hjem til seg og sine familier, kle ham opp og ha omsorgen for ham, men dette mislyktes også. To ting kan vel nevnes i denne forbindelse. Avdødes eldste bror som hadde overtatt farsgården, drev også et sagbruk. Ved en anledning, hvor han hadde omsorgen for avdøde, tok han denne med seg ned på saken for om mulig la ham prøve seg

med noe lettere arbeide. Det endte med at han beskadiget en av lastebilene. En annen gang rømte han med privatbilen og påførte denne betydelige skader. Alt ble dekket av hans bror.

Bortsett fra disse oppholdene hos sine foreldre og brødre, samt kortere jule-besøk og andre kortere besøk, var jo avdøde mesteparten av de 35 årene han var anbrakt i institusjon temmelig langt fra hjemstedet. Utgiftene til besøksreiser for foreldre og søsken vil derfor også utgjøre forholdsvis betydelige beløp.»

På denne bakgrunn ble klagen forelagt for Helsedirektoratet, som i sitt svarbrev viste til lov av 13. desember 1946 om krigspensjon for sivile § 24 sjette ledd. Det bestemmes her at rett til fri sykebehandling faller bort i den utstrekning tilsvarende ytelser gis etter lov om folketrygd eller for offentlig regning etter annen lovgivning, slik som i det aktuelle tilfellet. For øvrig bemerket direktoratet at foreldrenes omsorg for sønnen i årene omkring sykdomsutbruddet i 1946 ikke kunne godtgjøres nå. De øvrige arvingers ytelser overfor pasienten antok direktoratet ville bli tilstrekkelig kompensert ved den arv som tilfalt dem.

A kom deretter med utførlige kommentarer til fylkesmannens oversendelsesbrev 14. juni 1985, som tidligere ikke var gjort kjent for henne. Hun fant det urimelig at refusjon ble tatt i krigspensjon, og presiserte:

«- - at foreldrene av egne midler i alle år fra avdøde ble innlagt på sykehus i 1946 og fram til han fikk krigspensjon 1.11.67, sørget for månedlige overføringer til sønnen slik at han alltid hadde nødvendige lommepenger til tobakk og cola som var hans eneste glede. Videre sørget både foreldre og flere av hans søsken for nødvendige klær etter behov».

Helsedirektoratet svarte:

«Helsedirektoratet vil til slutt vise til at klagen ble realitetsbehandlet i skriv av 21. mars 1986 og at det ikke hverken før eller etter dette tidspunkt er fremkommet argumenter som har slik vekt at de gir grunn til å endre Helsedirektoratets avgjørelse, som er i samsvar med vanlig praksis i disse saker.»

I avsluttende brev til A viste jeg innledningsvis til hennes opplysning om at hun ikke hadde fått kopi av fylkesmannens uttalelse 14. juni 1985 til Sosialdepartementet, og at Helsedirektoratet heller ikke underrettet henne om at avvisningsvedtaket 30. august 1985 kunne påklages til departementet. Jeg fant imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på de påberopte saksbehandlingsfeil, som delvis var beklaget av Sosialdepartementet og Helsedirektoratet og ellers måtte anses reparert under den foretatte klagebehandling. - Til realiteten uttalte jeg:

«Lov av 28. april 1961 om psykisk helsevern § 18 første ledd, første punktum lyder:

«Fylkesmannen i det fylke hvor den sinnslidendes bostedskommune ligger, eller om slik bostedskommune ikke er påvist, fylkesmannen i det fylke hvor spørsmålet om psykisk helsevern blir reist, kan når noe annet ville være åpenbart urimelig, kreve det offentlige utgifter helt eller delvis dekket av den sinnslidendes dødsbo når det ikke er gått mer enn 10 år siden utgiftene ble utredet.»

Det er således et lovbestemt vilkår for å kreve refusjon at «noe annet ville være åpenbart urimelig».

Av lovforarbeidene fremgår at det man først og fremst har hatt i tankene, var tilfelle der «meget fjerne slektninger, som kanskje aldri har hatt forbindelse med pasienten, skulle arve en formue som den offentlig forpleide etterlater seg og som er blitt stående urørt eller er blitt økt fordi det offentlige har betalt forpleiningsutgiftene» (side 81 i Innstilling fra Komiteen til revisjon av sinnssykelovgivningen).

I Sosialdepartementets rundskriv 28. oktober 1981 om retningslinjer for fremme av refusjonskrav, som De har fått kopi av, heter det i pkt. 2.2:

«Etterlater avdøde seg fjernere slektsarvinger eller har disponert over sine midler ved testament, anses det i alminnelighet rimelig å fremme refusjonskrav, med mindre særlige grunner taler for tilbakeholdenhet overfor arvinger, f.eks. hvis disse har vært sterkt belastet på grunn av omsorg for pasienten før eller under institusjonsoppholdet.»

Hvis nærmeste arvinger er foreldre eller søsken, vil avgjørelsen etter dette bero på en vurdering av i hvilken grad arvingene har tatt seg av den syke før og under opptakelsen i psykisk helsevern, eventuelt også pådratt seg utgifter i den anledning, sammenholdt med arvingenes økonomiske stilling. Det fremgår for øvrig av rundskrivet (pkt. 2.3) at det normalt vil bli tatt refusjon i de trygdemidler pasienten har spart seg opp i den tid vedkommende hadde fri forpleining i institusjon. Refusjonskrav vil normalt være begrenset til 25 % av institusjonens kurpris/kurdagens kostende (pkt. 2.4.2).

Driftsutgiftene ved psykiatriske helseinstitusjoner dekkes dels av folketrygden, dels av fylkeskommunen. De utgifter som kan kreves dekket av pasientens dødsbo etter § 18 i lov om psykisk helsevern - «det offentlige utgifter» - omfatter den del av kurpengene/forpleiningsgodtgjørelsen som er utredet av fylkeskommunen. Det fremgår at fylkeskommunen har dekket sin del av utgiftene ved

B's forpleining under psykisk helsevern etter bestemmelsene i den någjeldende lov og den tidligere lov av 5. juni 1925. På dette punkt viser jeg til Helsedirektoratets brev 21. november 1986, og kan ikke følge Deres synspunkt som går ut på at refusjon ikke kan tas i oppspart krigspensjon. Jeg har vanskelig for å se at det foreligger noe holdbart grunnlag for å betrakte slike midler på annen måte enn andre midler, herunder andre trygdemidler, som pasienten etterlater seg.

Fra Deres side er særlig trukket frem at avdøde var krigsseiler, og at oppholdet i psykiatriske institusjoner skyldtes krigsskader. Disse forhold kan imidlertid etter min mening ikke være avgjørende ved vurdering av spørsmålet om det kan og skal kreves refusjon i pasientens dødsbo, dvs. i midler som elters ville ha tilfalt arvingene.

Om refusjonskrav skal fremmes når vilkårene foreligger, må bero på et konkret skjønn, som bare i begrenset utstrekning kan overprøves av ombudsmannen. Etter de opplysninger som foreligger, har jeg ikke grunnlag for å kritisere at Helsedirektoratet stadfestet fylkesmannens vedtak om å kreve refusjon i B's dødsbo for fylkeskommunens forpleiningsutgifter. Jeg viser i denne forbindelse spesielt til at foreldrenes innsats ligger langt tilbake i tid. Når det gjelder de øvrige arvingene, er det ikke kommet frem opplysninger som viser at disse i særlig grad har tatt seg av arvelateren. Vedtaket ligger for øvrig innenfor de rammer som er trukket opp i departementets rundskriv og synes å harmonere godt med de retningslinjer som der er angitt. Og jeg har ikke grunnlag for å karakterisere avgjørelsen som «åpenbart urimelig».

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

#### 11.

##### Barnevernssak - foreløpig anbringelse av nyfødt (Sak 1347/87 og 15E/88)

Barnevernsadministrasjonen i kommunen ble på et tidlig stadium kjent med at A var gravid med sitt 10. barn. Av A's øvrige barn var ett død og 8 under barnevernets omsorg. Barnevernet anså det ønskelig å overta omsorgen for det barnet A ventet raskest mulig etter fødselen, og mens A var på barselavdelingen ble det truffet vedtak om midlertidig plassering i fosterhjem, jfr. barnevernloven av 17. juni 1953 nr. 14 § 11. Begrunnelsen var blant annet mistanke om at A ville reise til India med barnet. Sent søndag kveld ble barnet hentet fra sykehuset uten at A ble un-

derrettet. A forsto hva som hadde skjedd da hun morgenen etter ikke fikk barnet inn til amming. Hun ble da også formelt orientert om vedtaket.

A's advokat klaget til fylkesmannen, som stadfestet vedtaket.

Deretter ble saksforholdet brakt inn for ombudsmannen, idet A's advokat angrep både selve vedtaket og saksbehandlingen. Han anførte at det ikke var adgang til å anvende § 11-vedtak i en sak som denne, i og med at det under A's svangerskap hadde vært både mulig og ønskelig å forberede en ordinær sak om overtagelse av omsorg og fratagelse av foreldreansvar etter lovens §§ 19 og 20 jfr. § 5. Uansett var de materielle vilkår i § 11 ikke oppfylt. Han mente også at det var lovstridig at A ikke fikk forhåndsvarsel om vedtaket og underretning umiddelbart etter at vedtaket var fattet.

Ombudsmannen aksepterte at forhåndsvarsel etter omstendighetene var unnlatt, jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 16 tredje ledd bokstav a) annet alternativ. Men det ble ansett helt uakseptabelt at A ikke ble underrettet senest samtidig med at barnet ble hentet fra sykehuset.

Etter ombudsmannens syn var de materielle vilkår i § 11 for foreløpig anbringelse av barnet oppfylt. Det generelle spørsmål om hva som er korrekt fremgangsmåte når barnevernet i god tid før fødselen kommer til at det er ønskelig tidligst mulig å overta omsorgen for et barn, ble forelagt for Sosialdepartementet. Videre tok ombudsmannen opp spørsmålet om den nærmere forståelse av uttrykket i § 9 første ledd første punktum jfr. § 11 om at den som berøres av et slikt vedtak skal underrettes «snarest». Lå fylkesmannens praksis om å underrette samtidig med eller så snart råd er etter gjennomføring av § 11-vedtak innenfor lovens krav?

Departementet uttalte at det ikke var hjemmel i barnevernloven for å overta omsorgen for et ufødt barn, og at det i visse tilfelle kunne være hensiktsmessig å gå veien om foreløpig anbringelse. Regelverket er imidlertid under revisjon i forbindelse med forslaget til ny sosiallov. Departementet mente også at fylkesmannens underrettingspraksis i § 11-saker var lovlig da det lett kan tenkes situasjoner der melding om vedtaket vil gjøre det vanskelig eller umulig å få det gjennomført. - Ombudsmannen fant etter dette ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre med spørsmålene og avsluttet saken uten kritikk.

12.

**Barnevernssak - gjennomføring av vedtak om omsorgsopphøvelse**  
(Sak 231/87)

A hadde omsorgen for datterdatteren C, født i 1981, etter at moren var død. Barnets far, B, ønsket imidlertid å overta omsorgen, jfr. barnevernloven av 17. juli 1953 § 48. Fylkesmannen og deretter Sosialdepartementet vedtok derfor å oppheve omsorgen. Barnet ble senere avhentet med bistand av politiet. A klaget til ombudsmannen over gjennomføringen av departementets vedtak, idet hun mente at forutsetningen i vedtaket om at det skulle legges opp til en «myk overgang» ikke ble fulgt. - Ombudsmannen kom med kritiske bemerkninger til departementet når det gjaldt bruken av slike henstillinger i selve vedtaket, og påpekte også behovet for presis uttrykksform. Men ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere selve overføringen.

A klaget i februar 1987 til ombudsmannen over en del forhold i forbindelse med at Sosialdepartementet 12. august 1986 vedtok å oppheve nemndsomsorgen for A's datterdatter C (født i 1981) med sikte på tilbakeføring av omsorgen til faren B.

Etter at C's mor (A's datter) døde sommeren 1983, ble C boende hos A og hennes ektefelle. De ble også godkjent som fosterforeldre. Faren ønsket imidlertid senere å overta omsorgen, og dette spørsmål ble ved flere tilfelle vurdert av barnevernsnemnda utover i 1984, 1985 og 1986. Nemndas standpunkt var noe varierende, men gjennomgående ble det gitt uttrykk for at C burde tilbakeføres faren etter en viss tid. I forbindelse med saksbehandlingen hevdet faren for øvrig at den avtalte besøksordningen fungerte dårlig.

Fylkesmannen traff 11. februar 1986 vedtak om å oppheve omsorgen for C. Vedtaket ble av A påklaget til Sosialdepartementet, som 12. august 1986 stadfestet avgjørelsen med øyeblikkelig virkning, men forutsatte at det ble «lagt opp til en myk overgang mellom fosterhjemmet og flytting til far». I departementets merknader heter det blant annet:

«---

5)

Departementet legger til grunn at samværsordningen fungerte tilfredsstillende inntil oktober 1984. Etter den tid oppsto problemer, som økte i omfang utover våren 1985. Etter det departementet erfarer er det stadig problemer med besøksordningen.

Det går etter departementets mening klart frem av de rapporter som er skrevet av hjemmekonsulenten at det ikke har vært noen aktiv tilskyndelse fra morforeldrenes/fosterfor-

eldrenes side for å få samværsordningen til å fungere.

Departementet vil også vise til at morforeldrene/fosterforeldrene tok C med på utenlandsferie på tross av at nemnda ikke kunne godkjenne en feriereise som brøt med inngått besøksavtale.

Dette tyder på at respekten for samværsavtalen ikke har vært stor.

Departementet finner i det hele ved gjennomgåelse av saken lite som tyder på at morforeldrene/fosterforeldrene aktivt har motivert C for å gå inn i en samværsordning med far. Departementet finner dette svært uheldig, særlig på grunnlag av at nemnda allerede i 1984 fattet vedtak om at omsorgen på sikt skulle overføres far.

---

7)

Klager hevder at de ikke har stilt seg avvisende til en tilbakeføring til barnets far. På grunn av barnets reaksjoner har de imidlertid satt seg mot en tilbakeføring nå.

---

Om det videre hendelsesforløp ble opplyst i uttalelse fra kommunens helse- og sosialetat:

«Etter barnevernsnemndas og sosialkontorets vurdering, lå nøkkelen for å få i stand en myk overføring av C hovedsakelig hos besteforeldrene.

Det ble derfor satset på å få besteforeldrene med på at overføring av C skulle skje på en så skånsom måte som mulig.

Etter nemndas og sosialkontorets syn, kunne dette best skje ved at besteforeldrene fulgte C til X. Det ble gjort flere henvendelser til besteforeldrene og deres advokat med forslag om en slik framgangsmåte, men dette ble avvist.

Det var da klart at skulle C tilbakeføres til far, måtte dette skje ved at hun ble hentet. Torsdag 14.08.86 ble A's ektefelle kontaktet pr. telefon og orientert om at barnet ville bli hentet samme dag.

Besteforeldrene ble oppfordret om å bidra til at dette kunne skje på en så skånsom og betryggende måte som mulig. Da representanter for barnevernsnemnda og administrasjonen kom til besteforeldrenes bopel, var kun A's ektefelle hjemme. Han opplyste at A og C var på bærtur. Vi var flere ganger i løpet av ettermiddagen og kvelden tilbake til besteforeldrenes bolig, men de var fremdeles ikke kommet tilbake. Vi reiste derfor tilbake til X med uforrettet sak.

Fredag 15.08.86 fikk vi opplysninger om at A hadde reist bort med C til et ukjent oppholdssted.

Lørdag 16.08.86 var det et møte med C's oldefar, som representerte A. Han ønsket å få omgjort/utsatt vedtaket.

Fra barnevernets side ble det appellert til forståelse for vedtaket og bedt om delaktighet slik at intensjonen om myk overgang kunne skje.

Tirsdag 19.08.86 gjorde barnevernsnemnda vedtak om politibistand. Nemnda ønsket at bruk av politi om nødvendig skulle skje på en så skånsom måte som mulig. Onsdag

20.08.86 fikk vi melding om at A og C var kommet tilbake til bopelen.

Barnevernsnemnda og administrasjonen (fire personer), gjorde et nytt forsøk på å hente barnet og da uten politibistand. Vi ble møtt utenfor bopel av A's ektefelle.

Han ble orientert om at vi kom for å hente C og anmodet om å medvirke til at dette kunne skje på en skånsom måte. Men besteforeldrene ville ikke gi fra seg barnet.»

C ble hentet 21. august 1986. Tre tjenestemenn fra politi-/lensmannsetaten var til stede.

I klagen til ombudsmannen konsentrerte A seg spesielt om gjennomføringen av departementets vedtak 12. august 1986 og spørsmålet om samvær med C. For så vidt angikk sistnevnte forhold opplyste helse- og sosialetaten at den forgjeves hadde forsøkt å få til kontakt mellom C og besteforeldrene etter at tilbakeføringen til faren fant sted. - På dette punkt kunne jeg slutte meg til departementets merknad om at verken sosialkontoret eller barnevernsnemnda har myndighet til å treffe avgjørelse om samværsrett i et tilfelle av denne karakter. Det samme gjelder for fylkesmannen med mindre partene er enige om å overlate avgjørelsen til ham, jfr. § 45 i barneloven av 8. april 1981 nr.7. Når slik enighet ikke forelå, måtte spørsmålet om samværsrett for besteforeldrene og omfanget av samværsretten i tilfelle avgjøres av retten.

Sosialdepartementet fremholdt i anledning klagen over gjennomføringen av departementets vedtak, at en myk overgang mellom fosterhjem og far forutsatte samarbeid mellom de berørte parter. Etter departementets oppfatning var denne forutsetning ikke til stede ettersom A reiste vekk med barnet og holdt seg skjult i flere dager.

Ombudsmannen fant deretter grunn til å forelegge saken for departementet på ny. Det ble blant annet vist til følgende anførsler fra A i et tidligere brev til barnevernsnemnda:

«--- Jeg tillater meg å stille spørsmålet: hvilke forslag til myk overgang fra fosterforeldre til far er fremmet?  
---»

Nemnda bør være kjent med at A på formiddagen torsdag den 14. august fikk telefonoppringning fra barnevernskonsulenten ved fylkesmannens kontor med beskjed om at vedtaket var endelig og at barnet ville bli hentet. Beskjeden var at barnet ville bli hentet straks. A forsto situasjonen slik at barnet ville være avhentet før det var gått 3 timer.

Som det vil være kjent for sosialadministrasjonen ble brevet fra Departementet med Departementets vedtak motiatt både i sosialadministrasjonen og hos undertegnede den 13. Meddelelsen om overføring av barnet, her er det ikke snakk om noen tilbakeføring, ble gitt stikk i strid med Departementets formulerte forutsetning. Den ble og gitt med den

mest brutale måte beskjeden kunne overføres på, ved sammenligning av at dette var som å trekke en tann.»

I nytt brev påpekte ombudsmannen at A's anførsler referert foran ikke var kommentert av departementet. Jeg gjentok derfor anmodningen om uttalelse på dette punkt. - Departementet innhentet i denne fase uttalelse fra kommunen og fylkesmannen. Kommunen kom inn på utviklingen i dagene fra departementets vedtak frem til 21. august 1986, jfr. fremstillingen foran. På bakgrunn av disse omstendigheter mente kommunen at det ikke forelå noen annen mulighet for gjennomføring av departementets vedtak enn ved politibistand. Fylkesmannen for sin del fremholdt:

«Det reises spørsmål om innholdet av telefonsamtale den 14. august 1986 mellom barnevernkonsulenten og A. I utgangspunktet var samtalen et forsøk på å forberede A på departementets avgjørelse om tilbakeføring av barnet til far.

På det tidspunkt hadde fylkesmannen forståelse av at besteforeldrene ville gjøre sitt til for å forberede barnet og legge forholdene til rette for en myk overføring til far.

Det ble foreslått for A at hun selv fulgte barnet til X og var med på å gjøre overføringen til far så lett som mulig for barnet.

A svarte kort at det kom aldri på tale fra hennes side. Jeg sa da at vedtaket kunne bli gjennomført ved at barnet ble hentet, uten at det var sagt noe om tidspunkt.

Det ble og foreslått at fagfolk kunne bli nyttet for å gjøre overgangen lettere for barnet og far. En slik løsning ble også iverksatt idet psykolog var tilstede og tok imot barnet. Denne løsningen er senere beskrevet som positiv, og møtet mellom far og barn som varmt og spontant.»

Departementet tilføyde:

«Det går frem av uttalelsene at sosialkontoret gjorde flere forsøk på å få til en myk tilbakeføring av barnet til far, men at dette strandet på grunn av fosterforeldrenes/besteforeldrenes holdning. I denne situasjon så ikke departementet - som ble holdt telefonisk underrettet om situasjonen - noen annen løsning enn å tilrå at vedtaket ble gjennomført snarest mulig, med utgangspunkt i prinsippet i forvaltningsloven om at vedtak trer i kraft straks.»

A kom deretter med tilleggsmerknader og tok utgangspunkt i problemene som oppsto allerede i 1983 vedrørende besøksordning med faren. En overlege og psykiater hadde rådet A til ikke å legge press på C. Videre mente A at opplegget kunne ha fungert bedre om faren hadde vært mer villig til å besøke C hos besteforeldrene i Y. Til slutt nektet C konsekvent å reise til faren i X.

I avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Departementet forutsatte i vedtaket 12. august 1986 at det ble lagt opp til en «myk overgang» ved overføring av C til faren. Videre forutsatte departementet at de impliserte parter bidro ved gjennomføringen til barnets beste. Klagen går spesielt på den første forutsetning. De mener at forutsetningen ikke ble oppfylt av de lokale myndigheter.

I denne forbindelse peker jeg på en grunnleggende uklarhet knyttet til uttrykket «myk overgang». Så vidt jeg forstår har De oppfattet dette som ensbetydende med en *gradvis* overføring av omsorgen. De lokale myndigheter var derimot tilsynelatende mest opptatt av at selve overføringshandlingen skulle skje på en så *skånsom* måte som mulig.

Isolert sett kan hevdes at departementets forutsetning helst peker i retning av en *gradvis* overføring. Men uttrykket er ikke entydig, noe som for så vidt fremstår som en uheldig omstendighet i den meget vanskelige og tilspissede situasjonen som forelå i august 1986. Dette har jeg som vedlagte gjenpart viser, kommentert i brev i dag til Sosialdepartementet.

For øvrig kan det spørres om hvor realistisk det eventuelt ville ha vært å legge opp til en *gradvis* overføring av omsorgen i august 1986. Etter det jeg kan se, hadde de lokale myndigheter lenge arbeidet med sikte på å forsterke kontakten mellom faren og C. I praksis kom man imidlertid ikke så langt, blant annet fordi faren helst ville møte C i X. Dette fant De mindre tilfredsstillende, samtidig som C etter hvert visstnok ikke ønsket å dra til X. Når så faren var innstilt på umiddelbar og fullstendig omsorgsovertakelse, kan det konstateres at forholdene lå dårlig til rette for en mulig *gradvis* overgang.

Som nevnt synes det som om de lokale myndigheter var mest opptatt av at selve overføringen av C skjedde på en myk og skånsom måte. Jeg kan vanskelig oppfatte det annerledes enn at myndighetenes forsøk i den retning i første rekke slo feil, fordi De reiste vekk med C og dermed umuliggjorde en nærmere diskusjon om hvordan man skulle gå frem. At myndighetene da til slutt fant å måtte be om bistand fra politiet, kan jeg ikke kritisere. Jeg har heller ingen spesiell foranledning til å kritisere selve overføringen 21. august 1986. Det betviles ikke at denne måtte fortone seg som dramatisk og uheldig, spesielt for C. Men etter omstendighetene er det på den annen side ikke lett å se hvilke alternative løsninger som sto til disposisjon når det nå en gang var besluttet at faren skulle overta omsorgen for C. De må nødvendigvis selv bære noe av ansvaret for den tilspissede situasjon. - For så vidt angår politiets opptreden nøyer jeg meg med å vise til lensmannsbetjentens rapport, der det fremgår at de tilstedeværende tjenestemenn spilte en relativt tilbaketrasket rolle. Lensmannsbetjenten grep inn en gang for å frigjøre C.»

I brev samme dag til Sosialdepartementet fant jeg grunn til å knytte noen merknader til departementets forutsetning i vedtaket 12. august 1986 om «myk overgang», idet jeg uttalte:

«Uttrykket er upresist og synes i praksis å ha blitt oppfattet nokså forskjellig av klage-

ren og de lokale myndigheter. Dette var uheldig i den meget vanskelige situasjon som forelå sommeren 1986, da partene sto steilt mot hverandre i synet på hvem som skulle ha omsorgen for C og hvordan en eventuell besøks-/samværsordning skulle legges opp. Spesielt var det beklagelig at departementets forutsetning kunne gi klageren forventning om en *gradvis* overføring av omsorgen.

I forbindelse med klagebehandlingen her har departementet ikke uttrykkelig vært spurt om hvordan uttrykket «myk overgang» etter departementets oppfatning skulle forstås. Spørsmålet får stå ubesvart idet jeg ikke finner tilstrekkelig grunn til å forfølge forholdet nå. Med tanke på lignende situasjoner i fremtiden vil jeg imidlertid anmode departementet om nøyer å overveie om det skal tas inn slike henstillinger o.l. i selve vedtaket, og at disse i tilfelle utformes på en slik måte at meningsinnholdet klart kommer frem. Trolig vil det også være fordelaktig om departementet klarere markerer hvorvidt det er tale om mer uforpliktende henstillinger eller bindende pålegg.

Jeg har all forståelse for at departementet i tilfelle som dette gjennom veiledende merknader i vedtaket forsøker å påvirke partene til lojalt å innrette seg etter avgjørelsen til beste for barnet. Men etter forholdene kan nok alle impliserte være bedre tjent med en udiskutabel angivelse av hva som skal gjøres fremfor å få påpekt hvordan konflikten ideelt sett bør løses opp.»

### 13.

#### Mistanke om incest - barnevernsmyndighetenes saksbehandling og fylkesmannens tilsynsplikt (Sak 1430/87 og 23E/88)

A ble av barnevernsmyndighetene i kommunen mistenkt for mulig seksuelt overgrep mot sin 2 år gamle datter. Det eneste grunnlag for mistanken var enkelte utsagn datteren angivelig skulle ha kommet med til moren om farens oppførsel ved visse anledninger. A følte seg krenket over måten barnevernsmyndighetene hadde håndtert saken på. Spesielt reagerte han på at sosialsjefen og formannen i barnevernsnemnda hadde møtt opp på jernbanestasjonen og forsøkt å forhindre ham fra å reise på besøk med datteren til sine foreldre.

Ombudsmannen viste til at det er bred enighet om at barnevernsmyndighetene må se med alvor på opplysninger eller andre omstendigheter som kan gi grunnlag for mistanke om incest, men fant likevel grunn til å kritisere den måten denne saken var blitt håndtert på. Episoden på jernbanestasjonen karakteriserte ombudsmannen som uforholdsmessig drastisk, sett i lys av det relativt spinkle grunnlag mistanken hvilte på. Det ble også pekt på det irregulære i at representanter for barnevernsmyndighetene opptrådte som de gjorde, uten at det på forhånd var skaffet til veie et formelt grunnlag for inn-

grep, f.eks. gjennom et foreløpig anbringelsesvedtak etter § 11 i barnevernloven av 17. juli 1953.

Før klagen til ombudsmannen hadde A forgoives forsøkt å få fylkesmannens syn på saken. Fylkesmannen uttalte at han var avskåret fra å behandle en klage over saksbehandlingen, fordi det ikke forelå noe vedtak i saken. Under henvisning til barnevernlovens § 15, hvor det er fastsatt at fylkesmannen skal føre tilsyn med barnevernsvirksomheten i fylket, tok ombudsmannen dette spørsmål opp på generelt grunnlag med Sosialdepartementet.

I samtale med sosialsjefen om en annen sak, hadde A's ektefelle gitt uttrykk for uro omkring noe deres 2 år gamle datter skulle ha sagt angående farens oppførsel i visse situasjoner. I sin anmeldelse 18. april 1986 av forholdet til lensmannen gjenga sosialsjefen dette slik:

«For ca. 1 måned siden under vask og stell nedentil ville datteren ha moren til å stryke henne mellom kjønnsleppene. Mora ga uttrykk for at hun ikke forsto hva hun mente, og ba barnet vise hva hun mente. Moren spurte så hvem som gjør slik - hvorpå barnet svarte at «sånn gjør pappa». Senere har mora registrert samme reaksjon fra datteren, men på forespørsel om hvem som gjør sånn, svarte hun «pappa, nei du».

Moren skal ha vært i tvil om hvorvidt datteren hadde sagt flere enn en gang at «pappa gjør sånn». Senere fortalte hun imidlertid at barnet hadde sagt at to andre navngitte kvinner «gjør sånn».

Sosialsjefen og moren ble enige om at situasjonen antagelig kunne avklares ved at familien hadde en samtale med barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling ved fylkessykehuset. Det ble avtalt time om en slik samtale, og moren skulle orientere A om dette. - Om det som videre skjedde skrev sosialsjefen i anmeldelsen bl.a.:

«--- Da det i dag tidlig ble fattet mistanke om at A var på tur til sine foreldre med datteren, bestemte sosialsjefen og formannen i b.nemnda å kjøre til jernbanestasjonen for om mulig å forhindre at barnet reiste med faren. A og datteren ble kontaktet av sosialsjefen inne på venterommet. Samtalen startet der, og senere forflyttet ut til bilen hvor barnevernsmndas formann var. A ble da foreholdt at formannen hadde besluttet at barnet ikke skulle følge med til besteforeldrene, men at det beste for alle parter var at dette vedtaket ble etterlevd. A ga imidlertid klar beskjed om at det ikke kom på tale å forandre reiseopplegget på grunn av «maktmenneskers påfunn». Faren kjeftet oss kraftig opp, og det var ikke mulig for oss å få reiseplanene endret. Faren kom oss i forkjøpet med å gi

uttrykk for at han var klar over konsekvensene ved å nekte å etterfølge vedtaket.

A var enig i at undersøkelsen ved BUP ble gjennomført, men etter hans mening måtte det være i orden at denne undersøkelsen foretas tirsdag/onsdag i neste uke. Han planlegger å komme tilbake mandag eller tirsdag. Samtidig skal det opplyses at A ikke er gjort direkte oppmerksom på at han er mistenkt for seksuelle overgrep.»

Etter samtale med familien, herunder 2 eldre barn, meddelte barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling at det ikke var fremkommet konkrete opplysninger om seksuelt misbruk.

A tok kommunens saksbehandling opp med fylkesmannen. Fylkesmannen meddelte at han var «avskåret fra å vurdere fremgangsmåten som klage over feil i saksbehandlingen», fordi det ikke forelå noe vedtak i saken.

Jeg forela A's klage for kommunen, og spurte om det var truffet formelt vedtak om å ta hånd om barnet. Under enhver omstendighet ha jeg nærmere redegjort for grunnen til at sosialsjefen og formannen i barnevernsmndda valgte å gå til et så vidt drastisk skritt som på jernbanestasjonen å forsøke å forhindre at A tok barnet med seg til sine foreldre. Fra rådmannens uttalelse gjengis:

«Under sakens utvikling rådførte sosialkontoret seg med BUP. Erfaringer viste at slike opplysninger fra små barn måtte tas alvorlig og behandles deretter. Sosialsjefen vurderte også situasjonen slik at det var grunn for å få nærmere avklart hensikten med at faren reiste til sine foreldre med barnet når situasjonen var slik. Med i vurderingen var også at faren tidligere ikke hadde vært på reise alene med henne.

I sosialkontorets brev til lensmannen står det:

«--- A ble da foreholdt at barnevernsmndda hadde besluttet at barnet ikke skulle følge med til besteforeldrene, men at det beste for alle parter var at dette vedtaket ble etterlevd.»

Mellom formannen i barnevernsmndda og sosialsjefen var det underveis avklart at dersom situasjonen tilsa det, måtte det fattes et vedtak etter § 11.

Imidlertid ble jo situasjonen etter samtalen vurdert slik at det ikke var aktuelt med § 11-vedtak. Således er forannevnte setning upresis idet det ikke ble fattet formelt vedtak.

På daværende tidspunkt ble det vurdert som riktig å få hensikten med reisen avklart, men ut fra sakens utfall kan en i ettertid kanskje si at saken kunne vært taklet på en annen måte.»

I avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Det er bred enighet om at barnevernsmyndighetene må se med alvor på opplysninger eller andre omstendigheter som kan gi grunnlag for mistanke om incest. Gjennomgående vil slike saker være svært vanskelige å håndtere. Det gjelder selvsagt ikke minst når mistanken grunnes på utsagn fra meget små barn, slik tilfellet er i denne saken. På den ene side vil det knytte seg særdeles stor usikkerhet til hva som egentlig ligger i de aller minste barnas utsagn. På den annen side vil - i den utstrekning det er mulig å gradere - seksuelle overgrep mot disse fremstå som ekstra alvorlige.

I incest-saker er det primært hensynet til barna som er fremtredende. Det er imidlertid innlysende at det vil oppfattes som svært alvorlig å bli utsatt for uberettiget mistanke om seksuelle overgrep mot egne barn, og sakene må behandles med dette i tankene. - Barnevernsmyndighetene har den vanskelige oppgave å vurdere hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes ut fra de - ofte sparsomme og usikre - opplysninger som foreligger.

Så vidt jeg forstår grunnet barnevernsmyndighetenes mistanke mot A seg utelukkende på de opplysninger ektefellen ga til sosialsjefen om at datteren under kveldsvasken skal ha uttrykt ønske om at moren skulle stryke henne mellom kjønnsleppene, og i den forbindelse angivelig ha sagt at «sånn gjør pappa». Senere skal hun ha gitt uttrykk for at ikke faren, men moren, «gjør sånn». I en samtale med sosialsjefen tre uker senere fortalte A's ektefelle at datteren den dagen og dagen før sa henholdsvis at «B gjør sånn» og «C gjør sånn». - I den mellomliggende perioden kom det, så langt jeg kan se, ikke frem konkrete opplysninger som var egnet til å forsterke mistanken mot A. På den annen side måtte etter mitt skjønn barnets uttalelser om at både moren, B og C «gjør sånn» i en viss grad være egnet til å svekke mistanken mot A.

På denne bakgrunn fremstår barnevernsadministrasjonens håndtering av saken den 18. april 1986 som uforholdsmessig drastisk, og også irregulær formelt sett. Jeg viser til det relativt spinkle grunnlag mistanken mot A bygget på, og at barnevernsadministrasjonen i løpet av de ukene som hadde gått etter at A's ektefelle tok saken opp ikke hadde funnet det nødvendig å iverksette noe konkret tiltak for å forhindre mulige overgrep mot barnet.

Når representanter for barnevernet finner å måtte foreta seg noe så spesielt som å møte opp på en jernbanestasjon for å forhindre at en far reiser på besøk til sine foreldre med sin datter, bør de på forhånd ha kommet til at et slikt tiltak er helt nødvendig. Barnevernlo-

ven av 17. juli 1953 § 11 gir nærmere regler om dette. Hvis det er «fare ved opphold», eller «nødvendig å sikre seg barnets person», kan det treffes *vedtak* om at barnet foreløpig skal anbringes på hensiktsmessig sted. Av § 9 første ledd følger:

«Helse- og sosialstyret skal snarest gi den som vedtaket berører skriftlig melding om vedtaket. Meldingen skal inneholde utskrift av vedtaket med grunngiing samt opplysning om klageadgangen, og den nærmere framgangsmåte ved klage, jfr. §§ 52 og 54. Går vedtaket ut på at et barn skal tas fra noen av foreldrene eller andre som er i foreldrenes sted, skal melding som nevnt skje ved brev overlevert av et av helse- og sosialstyrets medlemmer eller i rekommandert brev. Haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. I så fall skal vedtaket snarest bekrefte skriftlig, jfr. første og annet punktum.»

I denne saken ble det ikke truffet noe § 11-vedtak. Sosialsjefens anmeldelse av A, som ble skrevet samme dag som hendelsen på jernbanestasjonen fant sted, kan imidlertid tyde på at det overfor A ble gitt inntrykk av at det forelå et vedtak. Jeg viser til følgende uttalelser i anmeldelsen:

«A ble da foreholdt at barnevernsnemndas formann hadde *besluttet* at barnet ikke skulle følge med til besteforeldrene, men at det beste for alle parter var at dette *vedtaket* ble etterlevd. -- Faren kom oss i forkjøpet med å gi uttrykk for at han var klar over konsekvensene ved å nekte å etterfølge *vedtaket*.» (Uthevet her.)

A ble imidlertid ikke samtidig gjort oppmerksom på mistanken mot ham. Likevel synes barnevernsadministrasjonens opplegg å ha basert seg på «frivillighet» fra A's side. Riktignok ble det i anmeldelsen vist til at A var villig til senere å delta i en samtale ved barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling. Det inntrykk blir likevel stående at den avgjørende grunn til at A ikke ble fratatt datteren på jernbanestasjonen var, slik det er gjengitt i anmeldelsen, at «Faren kjeftet oss kraftig opp, og det var ikke mulig for oss å få reiseplanene endret.»

Jeg har forståelse for at A oppfattet barnevernsadministrasjonens håndtering av saken den 18. april 1986 som krenkende, og at han mener å ha krav på en beklagelse. Forholdet må kritiseres.»

Spørsmålet om fylkesmannens mulige plikt til å behandle en klage over saksbehandlingen i en sak som denne, tok jeg opp med Sosialdepartementet på generelt grunnlag. Jeg skrev:



«Barnevernlovens § 15 lyder etter lovendringen 19. desember 1986 nr. 79:

«Etter nærmere bestemmelser som gis av departementet skal fylkesmannen føre tilsyn med barnevernsvirksomheten i fylket.»

Jeg forstår forarbeidene til lovendringen slik at opphevelsen av bestemmelsens annet ledd ikke skulle innebære noen realitetsendring av fylkesmannens tilsynsplikt. Dette bekreftes for øvrig i departementets rundskriv I-15/87, datert 30. april 1987, om lovendringen.

Fylkesmannen syntes altså i den aktuelle saken å mene at han bare kunne behandle en klage over saksbehandlingen i tilknytning til et formelt vedtak. Plikten til klagebehandling ville da ha fulgt av barnevernlovens § 52. Deler departementet fylkesmannens syn på dette? Ett av klagerens ankepunkter var jo nettopp at den lokale barnevernsadministrasjonen hadde iverksatt - etter hans syn - drastiske tiltak mot ham til tross for at det ikke forelå noe formelt vedtak. Følger det ikke av fylkesmannens tilsynsplikt at han, i en situasjon som denne, bør foreta nærmere undersøkelser om hvorvidt saksbehandlingen har vært korrekt, og i motsatt fall følger forholdet opp overfor barnevernsadministrasjonen i kommunen?»

Departementet svarte 29. november 1988:

«Departementet antar at barnevernloven § 52 ikke hjemler klageadgang over saksbehandlingen isolert sett, dvs. når saksbehandlingen ikke er etterfulgt av et vedtak som klageren kan påklage. Det er forsåvidt forvaltningslovens vedtaksbegrep som nyttes også i barnevernloven.

Om det foreligger et vedtak som etter dette kan påklages, kan i visse tilfelle by på tvil. Om et vedtak er formelt fattet er ikke avgjørende for klageadgangen. Såfremt en avgjørelse innholdsmessig er å forstå som et vedtak, plikter fylkesmannen å behandle klagen etter barnevernloven § 52 uavhengig av om vedtaket formelt sett tilfredsstillende barnevernlovens og forvaltningslovens krav til skriftlighet og form.

Departementet antar videre at barnevernloven § 15 ikke hjemler en plikt for fylkesmannen til å behandle en klage over saksbehandlingen isolert. Adgangen til å klage er etter vår mening uttømmende regulert i barnevernloven § 52.

§ 15 er etter departementets mening først og fremst en regel som regulerer kompetansefordelingen mellom forvaltningsnivåene og ikke en regel som regulerer forholdet mellom forvaltningen og den enkelte. At § 15 gir fylkesmannen adgang til å føre kontroll med barnevernets saksbehandling/fremgangsmåte isolert i en konkret sak er imidlertid ikke tvilsomt. Det kan vel videre hevdes at saksbehandling/fremgangsmåte fra barnevernets side kan være av en slik art at forholdene tilsier at fylkesmannen benytter denne adgangen til å foreta nærmere undersøkelser, og at fylkesmannen kan kritiseres for unnlattelse i visse tilfelle.»

Jeg kommenterte dette slik:

«Det kan reises spørsmål om rettsstillingen på dette området kan anses tilfredsstillende. Jeg sikter særskilt til hvorvidt fylkesmennene er klar over sin «plikt» til i visse tilfelle å følge opp klager over saksbehandlingen isolert sett (eller saker av denne art som fylkesmannen på annen måte blir kjent med). Uttalelsen fra fylkesmannen i ombudsmannssak 1430/87 tyder iallfall ikke på det. Jeg nevner derfor til overveielse å klargjøre dette nærmere overfor fylkesmennene ved rundskriv eller på annen måte.»

14.

Barnebidrag - rutiner ved innkreving og utbetaling  
(Sak 1389/86 og 19E/88)

*Enkelte spørsmål om praksis vedrørende innkreving og utbetaling av barnebidrag ble på generelt grunnlag tatt opp med Justisdepartementet. Dette gjaldt spørsmålet om forskuddsvis innkreving etter barneloven av 8. april 1981 nr. 7 § 52 tredje ledd og hvordan innkrevde beløp skal fordeles på henholdsvis opparbeidede restanser og løpende bidrag, jfr. innkrevingsloven av 9. desember 1955 §§ 10 og 11. Videre etterlyste ombudsmannen en nærmere spesifikasjon over periodisering og øremerking av bidrag, slik at de interesserte til enhver tid kunne ha oversikt over hva som var innbetalt/innkrevd og hvilke poster som var gjort opp.*

På bakgrunn av en konkret klagesak, der utbetalingene av barnebidrag fra bidragsfogden av forskjellige grunner var blitt forsinket, fant jeg grunn til å ta opp med Justisdepartementet visse svakheter i forbindelse med innkrevingsprosedyren.

For det første hadde bidragsfogden lagt opp til etterskuddsvis innkreving, noe som ikke harmonerer med barnelovens § 52 tredje ledd som lyder:

«Det er barnet som har rett til tilskotet. Når ikke noko anna er fastsett, skal det betalast på forskot for kvar månad til den av foreldra som barnet bur samen med fast.»

Videre oppsto det forsinkelser som ble opplyst å ha sammenheng med det EDB-program (BOST-systemet) som er utviklet for denne type saker. Jeg skrev på denne bakgrunn til Justisdepartementet:

«Som det fremgår, har saken avdekket et tilfelle der innkreving skjer etterskuddsvis og så vidt skjønnes i strid med barneloven av 8. april 1981 nr. 7 § 52 tredje ledd. Videre ble de innkrevde beløp visstnok bare overført el-

ler innrapportert til kommunedata Nord-Norge en gang i måneden. Dette førte til at ytelsene til bidragsberettigede rutinemessig ble sterkt forsinket. Samtidig har klageren også etterlyst en øremerking av de mottatte bidrag, der det klart fremgår hvilke perioder som ytelsene stammer fra.

Kjenner Justisdepartementet til lignende tilfelle og antas dette i så fall å være et generelt problem? Har det eventuelt vært vurdert å ta noe initiativ med sikte på omlegging av en slik praksis?

Videre er det av interesse å få rede på hvorledes «Bost-systemet» fungerer overfor parter i bidrags saker med tanke på periodisering og øremerking av de ulike bidrag. I telefonsamtale 22. august 1988 med kommunedata Nord-Norge - som står for formidling av bidragene innkrevd fra bidragsfogdene i landsdelen - ble det nevnt at man der ennå ikke har fått rubrisert de enkelte bidragsutbetalingene på utbetalingsseddelen til bidragsberettigede. I denne sammenheng ble det også nevnt at det utbetalte beløp i visse tilfelle kunne være bidragsgjeld opparbeidet for år tilbake. Kommunedata Nord-Norge var imidlertid i ferd med å omlegge «Bost-systemet» i håp om at spørsmål av denne art kunne søkes løst.

Endelig bes opplyst om det fra departementet er utgitt rundskriv/retningslinjer som regulerer de aktuelle spørsmål.»

Samme dag skrev jeg også til den aktuelle bidragsfogd og ba om at det ble foretatt undersøkelser for å få rede på om det var nødvendig å revurdere rutinene for innkrevningen i andre lignende saker. Bidragsfogden svarte 13. oktober 1988 blant annet:

«Forsåvidt gjelder den konkrete bidrags saken kan det opplyses at lønnstrekket er hevet slik at bidragspliktige fra 1. juni 1988 blir trukket kr. 3.000,- pr. måned mens løpende bidrag beløper seg til kr. 2.680,- pr. måned. Differansen går til nedbetaling av bidrags gjelden som pr. 1. juni 1988 var på kr. 25.936,83. Når denne gjelden er nedbetalt vil bidragspliktige komme over på forskudds betaling.

Når det gjelder andre løpende saker er situasjonen den at i de fleste saker hvor bidragspliktige har gjeld er trekket hver måned satt noe høyere enn løpende bidrag, med den begrensningen som følger av innkrevningsloven av 9. des. 1955 nr. 5 § 11 første ledd siste punktum. Der bidragspliktige ikke er i fast arbeid eller der arbeidsgiver ikke innbetaler eller trekker bidrag slik han er pålagt har kontoret i en viss utstrekning sendt krav om utpanting til namsmannen. Dette har imidlertid ikke fungert så godt som ønskelig, dels fordi det har vært liten kapasitet til å følge sakene opp herfra og dels fordi namsmannen - dvs. lensmannen - har hatt til dels svært lang saksbehandlingstid når det gjelder disse sakene. Nå vil imidlertid Bidragsfogden vurdere om det kan la seg gjennomføre at fogden selv foretar utpanting for kravet i medhold av innkrevningsloven § 8.»

Justisdepartementet på sin side opplyste 14. oktober 1988:

«Departementet har på bakgrunn av Ombudsmannens henvendelse innhentet opplysninger fra bidragsfogden i Oslo og bidragsfogden i Stavanger. En fant dette hensiktsmessig, ettersom bidragsfogdene selv forutsettes å være de som best kan redegjøre for innkrevningsrutinene samt gi uttrykk for sine erfaringer bl.a. med BOST-systemet. Departementet har videre innhentet en redegjørelse fra Kommunedata Vestlandet (KDV) (datasentral for BOST) om de aktuelle spørsmål ombudsmannen ønsker belyst. Det innhentede materiale følger vedlagt.

Når det gjelder spørsmålet om etterskuddsvis innkreving og forholdet til Barnelovens § 52, 3. ledd bemerker departementet:

Hovedregelen i Barnelovens § 52, 3. ledd er at bidragspliktige skal betale bidraget forskuddsvis hver måned (forfall den 1. hver måned). Det er i de tilfelle hvor det oppstår mislighold fra bidragspliktiges side med hensyn til betalingen (dvs. bidragspliktige overholder ikke bestemmelsen i § 52, 3. ledd) at forsinkelsene i utgangspunktet oppstår. Når bidragspliktige misligholder vil bidragsfogden i henhold til lov av 9.12.1955 nr. 5 om innkreving av bidrag § 10 flg., kunne pålegge trekk i lønn. Forskuddsvis innkreving ved lønnstrekk vil således allerede av denne grunn være vanskelig å gjennomføre. Hertil kommer at når bidragsfogden foretar innkreving via lønnstrekk kan det allerede ha påløpt store restanser. Hvorvidt det i slike tilfelle er mulig å komme på forskudd med bidragstrekket vil avhenge av bidragspliktiges betalingsevne. Som regel vil bidragsfogden pålegge et trekk som er høyere enn løpende bidrag, dog må trekket fastsettes slik at det blir så meget igjen av inntekten som skyldneren og hans husstand trenger til strengt nødvendig livsopphold, jfr. Innkrevningsloven § 11, 1. ledd, siste punkt.

For de nærmere detaljer om rutinene samt erfaringene med BOST, vises til de vedlagte uttalelser fra bidragsfogden og KDV. Departementet vil for øvrig bemerke at man fortløpende har BOST-systemet under videreutvikling, for bedre å kunne løse de problemer man står overfor ved innkreving av bidrag, herunder «forsinkelsesproblemet». Som nevnt av KDV vil det såkalte «flerfogdsystem» (en sak registreres ett sted) kunne bidra til en øket effektivitet på dette området.

Når det gjelder periodisering og øremerking av bidrag, er dette ennå ikke utviklet i BOST-systemet. Etter det en har fått opplyst vil det være flere forhold som gjør det vanskelig å finne en automatisk løsning på det å relatere utbetaling til en bestemt periode. Eksempler på slike kompliserende forhold fremgår av KDV's redegjørelser. Justisdepartementet vil imidlertid i samråd med BOST-fagutvalget kunne se nærmere på dette, herunder hvilket behov det måtte være for en slik relatering. Det understrekes imidlertid at man ved videreutvikling av BOST-systemet hele tiden må foreta prioriteringer med hensyn til hvilke funksjoner man finner det mest påkrevet å effektivisere.

Slutningsvis bemerkes at det ikke av departementet er utgitt rundskriv/retningslinjer som regulerer de aktuelle spørsmål.»

I avsluttende brev 31. oktober 1988 til departementet skrev jeg:

«Jeg forstår departementets uttalelse slik at bidrag skal gjøres opp forskuddsvis, også når betaling skjer ved innkreving gjennom bidragsfogden i form av lønnstrekk eller på annen måte som innkrevingsloven gir anvisning på. Men som departementet påviser med støtte i de innhentede uttalelser, vil det i slike tilfelle gjerne foreligge bidragsrestanser som i praksis kan forrykke utgangspunktet. Tiden som medgår til innkreving og utbetaling samt saksbehandlingen i den forbindelse, kommer også inn som et forsinkende moment. I hvilken utstrekning det da reelt sett er mulig å komme på forskudd med innkreving/utbetaling, vil ifølge departementet i siste omgang avhenge av bidragspliktiges betalingsevne.

Jeg har ingen avgjørende innvendinger mot det som her uttales. Videre har jeg merket meg at restanser og forsinkede innbetalinger som regel vil bli søkt innhentet ved at bidragsfogden pålegger trekk som er noe høyere enn løpende bidrag. Dette synes å være en naturlig løsning, som det nå også er lagt opp til i den konkrete klagesak. Hvorvidt bidragspliktige skal anses for å ligge på forskudd eller ikke - om en da ser bort fra gjeld som allerede er påløpt - kan vel for øvrig bero på om innkrevde beløp avregnes mot tidligere restanser eller registreres som innbetaling av bidrag for kommende måned? Har departementet vurdert om det bør gis retningslinjer for hvordan bidragsfogdene skal forholde seg i denne sammenheng?

Med hensyn til mulig periodisering og ørmerking av bidrag opplyses at departementet vil kunne se nærmere på dette i samråd med BOST-fagutvalget. Jeg tror det kan være nyttig ettersom dagens rutiner ikke synes å gi partene nødvendig informasjon om disse forhold av så vidt stor praktisk betydning.

Saken gir etter dette ikke grunn til noe mer herfra, men ombudsmannen bes holdt orientert om arbeidet med mulig forbedring av BOST-systemet angående periodisering/ørmerking. Jeg går ellers ut fra at departementet vil ha disse spørsmål under observasjon med tanke på omtale i eventuelt rundskriv e.l.»

Justisdepartementet kom tilbake til saken i brev 21. november 1988:

«I sistnevnte brev forespørres om hvordan avregningen av innkrevd beløp foretas hvor det både er restanse og løpende bidrag som skal inndeckes.

Departementet har i rundskriv G-88/81 gitt nærmere anvisning på hvorledes fordelingen av innkrevd/innbetalt bidrag skal skje. En tillater seg å vise til rundskrivet hvor de enkelte forhold nøye er beskrevet. Hva gjelder

det forhold som er omtalt i den konkrete sak, er regelen at krav for siste inneværende måned skal dekkes først. Overskytende beløp går til nedbetaling av restansene. Dersom det innbetales så mye at all gjeld blir dekket og det er noe til overs, fordeles dette som forskudd på neste måned.

Departementet tar til etterretning at Ombudsmannen ønsker å bli holdt orientert om arbeidet med mulig forbedring av BOST-systemet hva gjelder periodisering/ørmerking. Videre vil en fortløpende ha disse type spørsmål til observasjon, herunder nye problemstillinger som måtte dukke opp i forbindelse med utviklingen, med tanke på omtale i rundskriv e.l.»

15.

**Barnehageplass - utilfredsstillende begrunnelse for avslag**  
(Sak 1202/87)

*Et ektepar, som ikke hadde fått barnehageplass for sine to døtre, mente det forelå flere særlige grunner som tilsa at deres barn burde ha fått plass. De antok i klagen til ombudsmannen at det var blitt lagt avgjørende vekt på deres relativt gode økonomi, og stilte spørsmål ved adgangen til dette. Kommunen ga bare unnvikende svar på ombudsmannens henvendelser og etterkom ikke anmodninger om en nærmere konkret begrunnelse for avslaget. - Ombudsmannen fremhevet viktigheten av at en knapp ressurs som barnehageplasser fordeles i samsvar med de fastsatte opptakskriterier, og konkluderte med at kommunens uttalelser etterlot alvorlig tvil om hvorvidt vedtaket var saklig begrunnet.*

Ektefellene A og B klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om barnehageplass for året 1987/88 til sine to døtre, født i 1983 og 1985.

Døtrene hadde kommunal barnehageplass året 1986/87, men fikk avslag året etter av barnehagenemndas driftsutvalg. De klaget til barnehagenemnda og viste til at de bodde i grisgrendt strøk på en forskningsstasjon, hvor A var tilsatt i en utdanningsstilling. På det isolerte bostedet var barnas lekemuligheter med andre barn svært begrenset. De viste også til at A i forbindelse med sitt studium måtte tilbringe minst 3 dager hver 14. dag borte fra hjemmet. Etter foreldrenes syn talte alle disse forhold for at døtrene fortsatt burde fått barnehageplass. - I klagen tok de også opp spørsmålet om riktigheten av å tillegge foreldrenes økonomi vekt.

Barnehagenemnda opprettholdt imidlertid avslaget. Etter skriftlig anmodning ga kommunen 8. september 1987 følgende begrunnelse for vedtaket:

«Ved behandling av klage ble Deres søknad vurdert i forhold til opptakskriteriene.

Søknaden ble vurdert under punktet begge forsørgere i arbeid.

Anken inneholdt ingen nye opplysninger i forhold til opprinnelig søknad.

Etter en samlet vurdering, der også forsørgernes samlede økonomi inngikk, ble anken avslått.»

I klagen til ombudsmannen viste ektefelle-  
ne til at utenlandsk mor, tospråklighet i  
hjemmet og isolert bosted uten kontakt med  
andre barn talte for at døtrene burde fått bar-  
nehageplass. Under henvisning til kommu-  
nens uttalelse 8. september 1987 om at deres  
økonomi også var blitt tillagt vekt, antok de  
at nettopp dette forhold måtte ha vært avgjø-  
rende grunn for avslaget. Videre anførte de:

«Innledningsvis bemerkes at det av kom-  
munens egne kriterier for opptak ikke frem-  
går at det skal legges slik vekt på økonomiske  
forhold. Dette skal kun gjøres under ellers  
like forhold, mens man i praksis synes å  
foreta et samlet skjønn hvor alle moment  
trekkes inn på lik linje.»

I forbindelse med søknaden legger kom-  
munen stor vekt på at alle søkere skal opply-  
se om sine økonomiske forhold og dette pre-  
siseres til bruttoinntekt eller pensjonsgiven-  
de inntekt. Likevel fremgår det at under 30%  
av søkerne ga tilfredsstillende opplysninger  
om økonomi i forbindelse med hovedoppta-  
ket i år. På spørsmål hvordan kommunen  
kan legge vekt på økonomiske forhold med  
et så mangelfullt faktisk materiale har vi  
muntlig fått opplyst at man ikke har noe valg  
fordi det ikke er kapasitet til å innhente det  
nødvendige tallmateriale. Vi for vår del fin-  
ner det da meget urimelig at de som lojalt føl-  
ger kommunens krav om å oppgi bruttoinntekt  
mister plassen nettopp pga. av dette og i  
konkurranse med andre som ikke respekter-  
er kravet. -- --»

Ved brev 10. november 1987 ba jeg bl.a. om  
kommunens kommentar til disse anførselene,  
og om redegjørelse for i hvilken utstrekning  
barnehagenemnda faktisk tilla foreldreøko-  
nomien vekt dersom bare en mindre del av  
søkermassen hadde opplysninger om dette.

Kommunen svarte 15. januar 1988:

«- I vedtektenes § 4 - opptak av barn - heter  
det bl.a.: «Under like vilkår skal det legges  
vekt på forsørgernes økonomi.»

Vurdering av søkerens økonomi skal kun  
gjelde ved under ellers like vilkår, og dermed  
som en ev. liten del av de vurderinger som  
legges til grunn. Da mange søkere har  
mangelfulle opplysninger på dette punktet,  
har inntektstallene til søkere som oppgir det-  
te blitt tillagt stadig mindre vekt av opptaks-  
myndighetene, og i alle fall ikke i disse søker-  
nes disfavør.

- For denne familiens vedkommende fikk  
de avslag på ny søknad om barnehageplass. I  
dette tilfelle er det søkerens totale omsorgs-

mulighet som er vurdert i forhold til andre  
søkere.

I en slik totalvurdering nådde ikke fami-  
lien opp denne gangen.»

B kommenterte kommunens uttalelse slik:

«Vi antar sivilombudsmannen bør søke å få  
kommunen til å presisere hva som ligger i  
den totale omsorgsmulighet. Det kan selv-  
sagt bety at vi anses for å være særlig skikke-  
de foreldre, men kan også henspille f.eks. på  
muligheten for å skaffe privat dagmamma. I  
så fall er man selvsagt tilbake i de økonomis-  
ke betraktninger som er vårt ankepunkt.

Av kommunens siste brev skulle fremgå at  
det er lagt vekt på vår inntekt i *vår favør* (for  
det er jo lagt vekt på den, jfr. brev av 8.9.87).  
Vi stiller oss mildest talt tvilende til riktighe-  
ten av dette. Den fremlagte liste over foreld-  
renes inntekt viser at det kun er to familier  
med høyere bruttoinntekt enn oss. --

Gitt de øvrige forhold som taler for at våre  
barn skulle få plass i kommunal barnehage  
(isolert bosted utenfor tettbebyggelse, to-  
språklighet i hjemmet) er det intet mindre  
enn bemerkelsesverdig dersom barnehage-  
plassen skulle gå tapt hvis det er lagt vekt på  
inntekt i *vår favør*?! Også dersom vi er blitt  
vurdert på linje med andre i de lavere inn-  
tektsskikt (dvs. man har ikke lagt vekt på  
inntekt?) er resultatet merkelig.»

Jeg skrev 17. februar 1988 til kommunen:

«I kommunens brev 8. september 1987 til B  
heter det:

«Etter en samlet vurdering, der også for-  
sørgernes samlede økonomi inngikk, ble  
anken avslått.»

Klagerne har forstått dette slik at deres re-  
lativt gode økonomi i alle fall inngikk som en  
del av begrunnelsen for at søknadene om  
barnehageplass ble avslått. I brevet 15. jan-  
uar 1988 uttaler imidlertid kommunen at  
inntektsopplysningene de siste årene er blitt  
tillagt stadig mindre vekt, og «i alle fall ikke i  
disse søkerens *disfavør*» (uthevet herfra).

Hvordan skal dette egentlig forstås? Har A  
og B's økonomi - i den utstrekning den i det  
hele tatt er tillagt vekt - talt for å innvilge søk-  
naden?

Det hevdes at «søkerens totale omsorgs-  
mulighet» var avgjørende grunn til at barne-  
hageplass ikke ble innvilget. Kommunen bes  
redegjøre nærmere for hva som ligger i det-  
te.»

Kommunen svarte 26. april 1988:

«Familiens samlede inntekt var ikke alene  
utslagsgivende for at søknadene ble avslått.  
Det vises i dette tilfelle igjen til søkerens to-  
tale omsorgsmulighet. Dette må sjølsagt sees  
i forhold til relativ lav dekningsprosent (27%)  
som tilsier at vilkårene for å få barnehage-  
plass skjerpes.

Til orientering kan nevnes at kommune-  
styret nå har vedtatt å endre deler av kriterie-

ne for opptak bl.a. slik at det ikke lenger skal spørres etter forsørgernes inntekt.

Familien kan om de ønsker derfor søke barnehageplass og søknaden vil da bli vurdert uten at inntekt er oppgitt.

« Dette er vel så langt vi kan komme mht. oppklaring av fjorårets opptak.»

Ved brev 30. mai 1988 til kommunen konstaterte jeg at det foreløpig ikke var gitt tilfredsstillende svar på de spørsmål som var stilt herfra for å oppklare saken. Jeg ba derfor enda en gang om et fyldestgjørende svar på de spørsmål som var tatt opp i mine brev 10. november 1987 og 17. februar 1988.

Kommunen uttalte 17. juni 1988:

«Opptak av barn ble foretatt av barnehagenemndas driftsutvalg som er underutvalg under barnehagenemnda. Klagen ble behandlet av barnehagenemnda etter at driftsutvalget hadde uttalt seg. Opptaket skjedde som vanlig etter retningslinjene i vedtektene der det skal legges vekt på følgende forhold i prioritert rekkefølge:

«For hel og halvdagstilbud:

- a) Barn som etter sakkyndig vurdering trenger opphold i barnehage.  
Uttalelse fra helsevesen, PP-tjeneste eller annen instans må foreligge.
- b) Enslig forsørger som må være i arbeid.
- c) Hjemmeværende forsørger som er varig syk slik at barnet har utilstrekkelig tilsyn.
- d) Begge forsørgerne i arbeid.
- e) Boligforholdene dårlige, omgivelsene trafikkarlige eller det mangler kontakt- og lekemuligheter med andre barn.

For korttidstilbud:

- a) Barn som etter sakkyndig vurdering trenger opphold i barnehage. Uttalelse fra helsevesen, PP-tjenesten eller annen instans må foreligge.
- b) Enslig forsørger.
- c) Hjemmeværende forsørger som er varig syk slik at barnet har utilstrekkelig tilsyn.
- d) Boligforholdene dårlige, omgivelsene trafikkarlige eller det mangler kontakt- og lekemuligheter med andre barn.

Under like vilkår skal det legges vekt på forsørgernes økonomi. Til vanlig bør det ikke tas opp mer enn 2 barn med alvorlige funksjonshemninger til hver avdeling uten at det settes i verk spesielle styrkingstiltak.»

De to siste periodene «Under like vilkår» osv. gjaldt opptak under alle kriteriene, både hel-, halvdag og korttidstilbud.

Ved registrering av søkerne ble de gruppert etter opptakskriteriene. Søknadene for de to barna til A og B ble registrert under pkt. D, - begge forsørgere i arbeid.

Som det går fram av søkerlisten for søkerne under pkt. B, ble også viktige tilleggsopplysninger tatt med, bl.a. søkerens økonomi der disse var legitimer.

De enkelte søknadene ga imidlertid fylligere og supplerende opplysninger som ikke kan registreres på listene. Det er søknaden - ikke de summariske søkerlistene som legges til grunn ved vurdering under arbeidet med

opptak. På grunn av lav barnehagedekning ble en forholdsvis liten del av søkerne under pkt. D tatt opp, fordi søkerne under punktene A - C gikk foran.

Når det gjelder bestemmelsene om å legge vekt på søkerens inntekt, ble dette vektlagt slik:

- Under de opptakskriteriene der alle søkerne hadde gitt opp inntektene, ble denne koblet ut som grunnlag for vurdering.

Ettersom et stort antall søkere under opptakskriteriene pkt. D ikke hadde gitt opp inntektene, ble det følgelig ikke lagt vekt på inntekter i denne gruppen. Opptak skjedde derfor etter en samlet vurdering av søkerne med utgangspunkt i det som var felles, - nemlig at begge forsørgerne var i arbeid. Andre, individuelle forhold ble derfor vektlagt ved utvelgelse av de barn som ble opptatt.»

I avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«I de fleste av landets kommuner er barnehageplasser en knapp ressurs; det er med andre ord langt flere som ønsker barnehageplass enn de som oppnår det. Derfor fastsettes det nærmere regler for i hvilken rekkefølge de ulike søkergrupper skal prioriteres. - I og med at på langt nær alle søkerne kan tildeles plass, er det særdeles viktig at opptaksmyndighetene nøye vurderer hver enkelt søknad i forhold til de fastsatte opptakskriteriene, og at utvelgelsen av barna skjer i samsvarende med disse.»

Da dette saksforhold dreier seg om «fordeling av tillatelse eller andre fordeler mellom flere parter» vil en part bare kunne kreve etterfølgende begrunnelse, jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 24 annet ledd. Hvert enkelt opptak og avslag må da på forespørsel kunne saklig begrunnes i forhold til de øvrige søkerne. Etter å ha påpekt dette fortsatte jeg:

«Dette innebærer at opptaksmyndigheten i ettertid for hver enkelt søker må kunne redegjøre for hvilke hensyn som ble tillagt vekt i positiv og negativ retning. Det må med andre ord kunne gis en saklig, konkret forklaring på at et barn som ikke fikk barnehageplass måtte stå tilbake for dem som ble tildelt plass.»

Foreliggende sak gjelder søknad om plass i heldagsbarnehage til barn som har begge foreldre i arbeid. Etter kommunens dagjeldende barnehagevedtekter pkt. 4, skulle denne gruppen søkere (gruppe d) prioriteres etter 3 andre kategorier. Kommunen har opplyst at det ble tildelt plasser i gruppe d), men til bare en forholdsvis liten del av disse søkerne. - I vedtektene pkt. 4 var den gang også fastsatt at «Under like vilkår skal det legges vekt på forsørgernes økonomi».

I kommunens første begrunnelse 8. sep-

tember 1987 for avslaget på A og B's søknad het det at anken ble avslått «Etter en samlet vurdering, der også forsørgernes samlede økonomi inngikk». I likhet med klagerne kan jeg vanskelig forstå denne uttalelsen annerledes enn at deres relativt gode økonomi var en del av grunnen til at de ikke fikk barnehageplass for sine døtre. Ved brev 15. januar 1988 uttalte kommunen at søkerens inntekt var «blitt tillagt stadig mindre vekt av opp- taksmyndighetene, og i alle fall ikke i disse søkerens disfavør». Det ble opplyst at det i dette tilfelle var «søkerens totale omsorgsmulighet» som var vurdert i forhold til de øvrige søkerne. Dette kan - isolert sett - bare forstås slik at A og B's økonomi talte for å innvilge søknaden i den utstrekning den da måtte ha blitt tillagt vekt. I brevet 26. april 1988 skrev imidlertid kommunen at familiens samlede inntekt «ikke alene (var) utslagsgivende for at søknadene ble avslått», en uttalelse som igjen peker i retning av at økonomien var en del av begrunnelsen for avslaget.

Endelig fastslo kommunen 17. juni 1988 at det «ikke (ble) lagt vekt på inntekter i denne gruppen».

Jeg må etter dette konstatere at kommunens mange uttalelser om, og eventuelt på hvilken måte A og B's økonomi er blitt tillagt vekt, er svært sprikende. Det er på den bakgrunn vanskelig å feste full tillit til den siste klare opplysningen om at inntekten ikke ble tillagt vekt ved opptak i gruppe d). På den annen side er det helt klart at kommunen, etter de regler som den gang gjaldt, ikke hadde adgang til å legge vekt på klagerens økonomi. Skulle dette forhold trekkes inn, måtte det forutsette at opptaksmyndighetene hadde grunnlag for å sammenligne med inntekten til øvrige foreldre i samme situasjon. Av søkerlisten fremgår at bare en liten del av foreldrene hadde gitt inntektsopplysninger.

Til dette kommer at kommunen, på tross av flere oppfordringer fra min side, ikke har vært i stand til å gi en konkret begrunnelse for at døtrene - uavhengig av foreldrenes inntekt - måtte stå tilbake for andre søkere i samme gruppe. Det er blitt vist til «søkerens totale omsorgsmulighet», uten at kommunen har etterkommet mine anmodninger om å presisere hva som ligger i dette. Kommunens siste henvisning til de fyldige og supplerende opplysningene i hver enkelt søknad, og uttalelse om at «andre, individuelle forhold» enn foreldreøkonomien ble vektlagt, er selvfølgelig uten veiledning for min vurdering av om familien B har vært utsatt for urett.

Min konklusjon er etter dette at kommunen ikke har gitt noen konkret begrunnelse

for avslaget på A og B's søknad om barnehageplass for sine døtre, og at de foreliggende uttalelser etterlater alvorlig tvil om hvorvidt vedtaket er saklig begrunnet. Forholdet må kritiseres.»

16.

Utvisningsvedtak - utsatt iverksetting ved klager  
(Sak 482/87 og 50E/87)

*På bakgrunn av en konkret klagesak vedrørende utvisning av en elev i grunnskolen, tok ombudsmannen opp med Kirke- og undervisningsdepartementet spørsmålet om lovligheten av de retningslinjer vedkommende skolestyre hadde vedtatt for iverksetting av utvisningsvedtak. Ifølge retningslinjene skulle utvisning finne sted straks de foresatte var underrettet, uten å avvente klagefrist og klagebehandling. - Ombudsmannen påpekte at realiteten i dette ville være at vurderingen av spørsmålet om oppsettende virkning helt ble avskåret, noe som vanskelig lot seg forene med forvaltningslovens § 42. Departementet sa seg enig i ombudsmannens syn, og etter en del korrespondanse mellom departementet og kommunen, vedtok skolestyret å endre retningslinjene. Endringen ble akseptert av ombudsmannen med enkelte merknader.*

På vegne av sin sønn klaget en far til ombudsmannen over saksbehandlingen i forbindelse med utvisning fra skolen for en dag. Samtidig med at rektors utvisningsvedtak ble påklaget, ble det fremsatt begjæring om oppsettende virkning av vedtaket. Begjæringen ble avslått av rektor. Klageren mente at utvisningsvedtaket måtte omgjøres på grunn av feil i både saksfremstillingen og i saksbehandlingen, og at reaksjonen var for streng. Videre anførte klageren at avslaget på kravet om at utvisningen ble gitt oppsettende virkning ikke var grunnlagt, og derfor ugyldig. Klageren reiste også spørsmål om den prosedyren som ble fulgt for utvisning. - Den konkrete klagen førte ikke frem. Når det gjaldt spørsmålet om oppsettende virkning, uttalte jeg følgende i brev til klageren:

«I forvaltningslovens § 42 heter det:

«Underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. ---  
--- Avslag på anmodning om utsetting skal være grunnlagt. Begrunnelse skal gis samtidig med avslaget.»

Lovens utgangspunkt er at en klage ikke har oppsettende virkning med mindre det fastsettes særskilt beslutning om dette.

I retningslinjer for klager på utvisning av elever i grunnskolen, vedtatt 9. september 1982 av skolestyret og godkjent av skoleledirektøren, heter det bl.a.:

«Utvisning av en elev i grunnskolen finner sted straks foresatte er underrettet om utvisningen og de foresatte er gjort kjent med sin klageadgang, uten å avvente klagefrist og klagebehandling.»

Det er her således gitt retningslinjer for utvisningssaker generelt. Under henvisning til at skolesjefen av grunnskolekomiteen er bedt om å vurdere denne prosedyren, finner jeg det på nåværende tidspunkt ikke hensiktsmessig å avgi noen nærmere uttalelse i denne forbindelse, heller ikke i relasjon til det som kommer til uttrykk i Handbok for skolen.

For øvrig er det å si at en beslutning etter forvaltningslovens § 42 ikke anses som et enkeltvedtak etter § 2 første ledd. Det innebærer at forvaltningslovens regler om f.eks. krav til skriftlighet (§ 23) ikke kommer direkte til anvendelse på avgjørelsen, jfr. lovens § 3 første ledd. Det må imidlertid være klart at beslutningen normalt bør være skriftlig. I og med at § 42 andre ledd krever at et avslag på begjæring om utsatt iverksetting skal begrunnes samtidig med avgjørelsen, følger det at også begrunnelsen normalt må være skriftlig. De ble i det aktuelle tilfelle underrettet skriftlig om avgjørelsen, mens begrunnelse ble gitt telefonisk. Dette kan imidlertid ikke karakteriseres som en saksbehandlingsfeil som tilsier at vedtaket må anses ugyldig, jfr. prinsippet i forvaltningslovens § 41 hvorefter et vedtak er gyldig til tross for feil ved saksbehandlingen, hvis det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmen- de for vedtakets innhold.»

Etter at jeg ble underrettet om at skolesjefen ikke så grunn til å imøtekomme grunnskolekomiteens anmodning om endring i retningslinjene, skrev jeg følgende til departementet:

«I retningslinjer for klager på utvisning av elever i grunnskolen, vedtatt 9. september 1982 av skolestyret og godkjent av skoleledirektøren, heter det i pkt. 2:

«Utvisning av en elev i grunnskolen finner sted straks foresatte er underrettet om utvisningen og de foresatte er gjort kjent med sin klageadgang, uten å avvente klagefrist og klagebehandling.»

Det fremgikk av klagesakens dokumenter at grunnskolekomiteen hadde bedt skolesjefen om å vurdere den gjeldende utvisningsprosedyre. Ved brev 16. oktober 1987 jfr. vedlagte kopi, fikk ombudsmannen opplyst at skolesjefen ikke vil tilrå endringer av det sittede punkt i retningslinjene.

Realiteten i dette vil være at vurderinger av spørsmålet om eventuell utsatt iverksetting av utvisningsvedtaket (jfr. forvaltningslovens § 42) helt avskjæres. Et slikt prinsipp finner jeg generelt vanskelig å akseptere. Det vises i denne forbindelse også til det som sies om vedtak om utvisning i Handbok for skolen, Del 1, s. 133-134. Her synes det klart forutsatt at det skal finne sted en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle når søknad om utsatt iverksetting er fremsatt.

Det bes opplyst om Kirke- og undervisningsdepartementet kjenner til om det er vanlig at det vedtas bestemmelser av den art som dette skolestyre har tatt inn i sine retningslinjer, og videre om departementets holdning til spørsmålet.»

Departementet svarte:

«Hjemmel for bortvisning av elev er grunnskoleloven § 16 annet ledd og forskriftene pkt. 1.10. Utvisning for en dag eller mer er enkeltvedtak, og i Handbok for skolen, Del 1, er det gitt nærmere orientering om saksbehandlingen ved utvisning nettopp for at det ikke skal herske tvil om fremgangsmåten eller alvoret i en utvisningssak.

Vi har i dag bedt vedkommende skolestyre om å få tilsendt de retningslinjer som skolestyret har vedtatt og som fremdeles gjelder i skolen. ---»

I brev til skolestyret uttalte departementet bl.a.:

«Som påvist av Sivilombudsmannen, kan man ikke ta slike avgjørelser uten å ha vurdert i det enkelte tilfelle hvorvidt det kan være særlige grunner for å utsette sanksjonen, eventuelt til en klage er behandlet.

Grunner for å utsette eller omgjøre et straffetiltak kan være at en lærer, andre elever eller en av foreldrene som er kontaktet pr. telefon, kan gi faktiske opplysninger som gjør det sannsynlig at eleven ikke var ansvarlig for handlingen. Slike overveielser kan være aktuelle også i tilfelle hvor det ikke er bebudet noen klage.

Videre kan man ha oversett at enhver anklaget - og da først og fremst et barn - har krav på bistand. Eleven vil ikke alltid være istand til å forklare seg tydelig. Forvaltningsloven § 12 sier at en part har rett til å la seg bistå av en «fullmektig» på alle trinn av saksbehandlingen.»

Etter en del skriftveksling, og også et møte mellom de lokale skolemyndighetene og departementet, ba departementet skolestyret om å ta opp til ny vurdering de regler som gjaldt for behandling ved klage på vedtak om utvisning i grunnskolen. Departementet fortsatte:

«Det vises i denne sammenheng til Sivilombudsmannens brev av 3. desember 1987 til Kirke- og undervisningsdepartementet med gjenpart til skolestyret. Departementet kan for sin del ikke se at det skulle være behov for mer detaljerte bestemmelser enn dem Sivilombudsmannen har vist til i sitt brev (1. side nederst).»

I avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Jeg har notert meg innholdet i den korrespondanse som har funnet sted mellom kommunen og departementet, og kan i det vesentlige slutte meg til departementets uttalelse. For ordens skyld minner jeg om bestemmelsen i forvaltningslovens § 27 tredje ledd, der det uttrykkelig står at det i underretningen om et vedtak skal gjøres oppmerksom på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. Handbok for skolen, Del 1, s. 134.

Idet jeg forutsetter at departementets pålegg om ny vurdering av retningslinjene av 9. september 1982 nå blir fulgt opp av skolemyndighetene i kommunen, anser jeg saken som avsluttet fra min side. Jeg ber likevel om å bli holdt orientert om utfallet av behandlingen i skolestyret.»

Noe senere ble jeg av departementet underrettet om at skolestyret 3. november 1988 hadde vedtatt følgende endringer i retningslinjene:

«1. Vedtak om utvisning av en elev i grunnskolen fattes etter at eleven og de foresatte har fått seg forelagt alle faktiske opplysninger i saken og har fått anledning til å uttale seg.

2. Når vedtaket kunngjøres, informeres de foresatte om klageadgang, klagefrist, hvor klagen kan sendes og retten til eventuelt å be om at iverksettelse av vedtaket utsettes.

3. Utvisningen finner sted straks, hvis ikke foresatte opplyser at de vil benytte sin klageadgang og ber om at iverksettelse av vedtaket utsettes til klagen er behandlet.

4. Skolestyret delegerer sin myndighet til å gi utvisningsvedtaket oppsettende virkning til skolesjefen.

5. Rektor kan selv beslutte at iverksettelse av vedtaket utsettes til klagen er behandlet, eller be skolesjefen beslutte om vedtaket skal gis oppsettende virkning.

6. Skolestyret delegerer til grunnskolekomiteen myndighet til å avgjøre klager på vedtak om utvisning av elever i grunnskolen.»

I brev til departementet, knyttet jeg følgende kommentarer til vedtaket:

«Ifølge pkt. 3 i skolestyrets vedtak 3. november 1988 skal utvisning finne sted straks «hvis ikke foresatte opplyser at de vil benytte

sin klageadgang og ber om at iverksettelse av vedtaket utsettes til klagen er behandlet». Denne formulering kan synes noe misvisende eller ufullstendig i forhold til forvaltningslovens § 42, da myndighetene etter denne bestemmelse også har kompetanse til å beslutte utsatt iverksettelse av eget tiltak. Det kan derfor være grunn til i merknadene til dette punkt uttrykkelig å presisere at formuleringen ikke må oppfattes slik at den avskjærer rektor/skolesjefen fra å beslutte oppsettende virkning i tilfelle hvor det ikke foreligger noen uttrykkelig anmodning om dette fra de foresatte.»

17.

Fritak fra skriftlig karakter i norsk sidemål  
(Sak 757/86)

*Søknad fra elev med dysleksi om fritak fra skriftlig karakterfastsettelse i norsk sidemål i den videregående skolen, ble avslått av Kirke- og undervisningsdepartementet. - Etter at ombudsmannen hadde stilt spørsmål ved enkelte uklarheter i gjeldende forskrifter av 26. september 1984 om karakterer m.v. i videregående skole, fant departementet å kunne gi klageren medhold.*

Gjennom ungdomsskolen og ved to-årig grunnskurs i den videregående skolen, hadde A vært fritatt for skriftlige besvarelser og karakterfastsettelse/vurdering i norsk sidemål (nynorsk) som følge av «sterk grad av dysleksi» (ordblindhet). I siste skoleår kom skolen imidlertid til at den ikke hadde adgang til å gjøre unntak, visstnok fordi det nå var tale om sentralgitt prøve i norsk sidemål, og søkte Rådet for videregående opplæring om fritak. Rådet oversendte søknaden til departementet som fant å måtte avslå under henvisning til § 26 siste ledd i forskrift om karakterer, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skolen av 26. september 1984. Senere henvendelser, blant annet fra fylkesskolesjefen, førte ikke frem.

A's foreldre klaget til ombudsmannen. I klagen ble det hevdet at vedtaket var urimelig og at saksbehandlingen hadde vært sen og mangelfull. Klagerne antydte f.eks. at spørsmålet om fritak burde ha vært endelig avklart på et tidligere tidspunkt. Videre anførte klagerne at A oppfylte vilkårene i forskriftens § 26 siste ledd i og med at han ikke hadde «norsk grunnskole i nynorsk skriftlig».

Jeg forela saken for Kirke- og undervisningsdepartementet, som svarte blant annet:

«For å få sett saken i en sammenheng, viser departementet til at en elev etter endt skolegang skal ha et dokument som viser blant annet hvilken undervisning en elev har fått.



- Dokumentet kan være enten
- utskrift av eksamensprotokoll eller
  - vitnemål eller
  - vitnemål om bestått kurs.

Nærmere regler finner en i eksamensforskriftens kapittel VII. Vitnemål utstedes til den som har fått undervisning av et bestemt omfang og fordypning og også blitt vurdert i samsvar med fagplan, dvs. fullstendig fagkrets. Den som ikke tilfredsstiller disse krav, dvs. ikke har fullstendig fagkrets, skal ha utskrift av karakterprotokollen.»

Departementet fortsatte:

«Départementet er kjent med at vitnemål fra den videregående skolen godtas ut fra de vilkår som følger av eksamensforskriften, særlig da vitnemål om bestått kurs. Departementet har derfor vært meget tilbakeholdne med å dispensere fra eksamensforskriften. Det skulle fremgå av eksamensforskriften og kommentar-rundskriv at fritaksbestemmelsene har vært nøye vurdert, slik at departementet ikke har funnet det riktig å dispensere og gi fritak for fag eller deler av fag ut over det som følger av eksamensforskriften. Departementet har derimot dispensert fra krav om eksamensvurdering dersom en elev har fulgt undervisningen i et fag i et slikt omfang at faglæreren har hatt grunnlag for å sette standpunkt-karakter og departementet har antatt at den særskilte tilretteleggingen av eksamen (f.eks. skrivehjelp) ikke antas å kunne være til tilstrekkelig hjelp. Slik dispensasjon har også vært gitt til dyslektikere. Men da er det samtidig gjort en anmerkning om dette på vitnemålet.»

Karakterforskriftens § 26 har denne ordlyd:

«§ 26. Fritak for fag eller vurdering.

Etter søknad kan eksaminand fritas for fag eller for vurdering i fag som inngår i time- og fagfordelingsplan for grunnkurs eller videregående kurs, på grunnlag av tidligere likeverdige eller mer omfattende opplæring i faget. Det er et vilkår at faget må være lest med minst like mange timer og med samme hovedinnhold i videregående skole.

Fritak for norsk skal normalt ikke finne sted. Det samme gjelder for faget kroppsøving/fysisk fostring for elever. I kroppsøving for elever gis ikke fritak hvis det ikke ved legeattest kan dokumenteres at undervisningen er til skade for eleven.

Privatister med arbeidslivserfaring kan få godskrevet valgfag med inntil 10 timer (½ år gir 2 timer). Søknad om fritak avgjøres av rektor ved den enkelte skole etter nærmere regler gitt av Rådet for videregående opplæring.

Søknad om fritak på annet grunnlag enn nevnt ovenfor, må eventuelt legges fram for Rådet for videregående opplæring.

Vitnemålet påføres «fritak på grunnlag av ...».

Elev som etter reglene i denne paragraf er fritatt for et eller flere fag, kan i stedet tilbys annet undervisningsfag/studieopplegg. Dersom slikt undervisningsfag er gjenstand for vurdering etter dette reglement kan dette enten påføres vitnemålet som valgfag, eller eleven kan få utskrift av eksamensprotokollen.

For enkelte kurs beregnet for voksne elever kan bestemmelser om fritak for fag være knyttet til fagplanen for kurset.

Fremmedspråklige elever og elever uten norsk grunnskole som har problemer med norsk kan få konsentrere seg om en målform og bli fritatt for vurdering i den andre.»

Departementet ga uttrykk for følgende syn på innholdet i denne bestemmelse:

«Regelen i § 26 begrenser adgangen til fritak for fag til to kategorier:

For det første omfattes elever med «tidligere og likeverdig eller mer omfattende opplæring i faget», og selv i dette tilfellet vil fritak i norsk bare kunne skje i begrenset grad. (§ 26, 1. og 2. ledd).

For det andre omfattes «fremmedspråklige elever og elever uten norsk grunnskole» etter siste ledd. Dette unntaket er begrunnet til helt spesielle forhold: Elever det her gjelder kan ikke forventes å ha den samme bakgrunn og derfor de samme forutsetninger som elever oppvokst her i landet til å kunne ha utbytte av undervisning i de to målformer.

Departementet mener således det fremgår klart av Eksamensforskriftens § 26 - ordlyd og formål - at elever som mangler «norsk grunnskole» i nynorsk, ikke omfattes av regelen.

Det tidligere eksamensreglement (F-138/82) gav i § 26 heller ikke grunn for en annen løsning.»

I sitt tilsvarende til departementets brev anførte A's foreldre blant annet at det tidligere var gitt fritak i norsk sidemål på grunn av dysleksi, og de underbygget dette med henvisning til flere konkrete tilfelle. Dette ble forelagt departementet til eventuelle kommentarer. Da det ikke innkom ytterligere merknader skrev jeg slik til departementet:

«Slik forskriftens § 26 er oppbygd, kan det umiddelbart synes noe vanskelig å akseptere at bestemmelsen i femte ledd, med sin henvisning til «annet grunnlag enn nevnt ovenfor» bare skal oppfattes som en saksbehandlingsregel for de tilfelle som omhandles i siste ledd. Hvordan ble den helt likelydende bestemmelse i 1982-forskriften praktisert?

I ovenfornevnte brev fra klageren er det nevnt flere eksempler på at dyslektikere skal ha vært fritatt for norsk sidemål, og fått påskrift «bestått/deltatt» og «bestått» på vitnesbyrdet. Hvis dette medfører riktighet, hva var i så fall hjemmelen for disse fritak, og hvilke holdpunkter har man for et eventuelt annet standpunkt i dag? Hvilket syn har for øvrig departementet på forholdet mellom den generelle dispensasjonshjemmel i forskriftens § 31 og fritaksreglene i § 26?»

Bestemmelsen i § 31 lyder slik:

«Kirke- og undervisningsdepartementet, kan etter uttalelse fra Rådet for videregående opplæring, eller fra Rådet for fagopplæring i arbeidslivet for saker under fagopplæringsloven, dispensere fra bestemmelser som er gitt i denne forskrift.»

I sitt svarbrev uttalte Kirke- og undervisningsdepartementet:

«Dispensasjonsadgangen i forskriftens § 31 er ment å skulle dekke utilsiktede, uheldige virkninger av øvrige bestemmelser i forskriften.

Bestemmelsene i § 26 om fritak for fag eller vurdering har vært gjenstand for stadige endringer og vi kan se at systematikken og utformingen av gjeldende bestemmelse ikke er helt heldig. Det som nå er femte ledd («Søknad om fritak avgjøres av ...»), samt sjette og syvende ledd i bestemmelsen burde ha stått til slutt i paragrafen. Departementet vil rette opp dette ved neste revisjon av forskriften. Inntil denne revisjonen er foretatt, vil søknader om fritak for vurdering i norsk sidemål bli behandlet på grunnlag av dispensasjonsbestemmelsen i § 31.

Fordi det har vært noe usikkerhet med hensyn til tolkningen av § 26 og § 31, har Rådet for videregående opplæring (RVO) avgjort noen søknader om fritak blant annet på grunnlag av dysleksi.

Det kan opplyses at departementet f.t. har under utarbeidelse et nytt rundskriv med kommentarer til eksamensforskriften som vil bringe klarhet i forholdet mellom de to nevnte paragrafer.

Når det gjelder den foreliggende klage fra A er departementet kommet til at han kan gis medhold i sin klage. Av sakens dokumenter framgår det at det fra skolens side er gitt opplysninger som kan ha skapt forventninger om at fritak ville bli innvilget. På det grunnlag finner departementet å kunne gi dispensasjon fra kravet om vurdering i norsk sidemål.

Vitnemålet vil bli påført: «fritatt på grunnlag av tidligere fritak i grunnskolen».

Jeg fant etter dette å kunne avslutte saken med følgende brev til klager:

«Vedlagt følger kopi av brev 21. juli 1988 fra Kirke- og undervisningsdepartementet. Som det fremgår har departementet funnet å kunne gi Deres sønn dispensasjon fra kravet om vurdering i norsk sidemål, og hans vitnemål er opplyst å ville bli påført: «fritatt på grunnlag av tidligere fritak i grunnskolen».

Da departementet således nå har gitt Dem medhold i Deres krav, går jeg ut fra at klagen ikke lenger er aktuell. Saken anses derfor med dette som avsluttet fra min side.»

I særskilt brev til departementet ba jeg om å få tilsendt et eksemplar av det nye kommentarrundskrivet når det måtte foreligge.

18.

Fengselsmyndighetenes behandling av søknader fra innsatte  
(Sak 1050/87)

*A klaget over sen og mangelfull behandling hos fengselsmyndighetene. Permisjonssøknader etc. ble bl.a. ofte avgjort etter at de hadde mistet sin aktualitet, og han ble ikke holdt orientert om gangen i den enkelte sak. A mente videre å bli utsatt for negativ forskjellsbehandling i forhold til de øvrige innsatte.*

*Uten direkte å uttale kritikk ga jeg uttrykk for at behandlingstiden i slike saker burde søkes kortet ned og at de innsatte måtte holdes bedre orientert om fremdriften i den enkelte sak. I ett tilfelle fant jeg at fengselsmyndighetene i forhold til A ikke hadde fulgt opp kravet i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 11 a, idet han ikke fikk noen underretning om hvordan klagesaken sto eller når den kunne ventes avgjort. Det kom også frem at fengselsmyndighetene hadde nedprioritert behandlingen av A's saker for å unngå at de skulle beslaglegge en uforholdsmessig stor andel av deres ressurser til fortrensel for behandlingen av andre innsattes saker. Under henvisning til forvaltningslovens § 11 a og god forvaltningsskikk uttalte ombudsmannen at det ikke var rettslig grunnlag for en slik generell nedprioritering. Selv om A måtte finne seg i at det kunne ta forholdsvis lang tid å forberede og avgjøre de mest omfattende av hans klager, kunne fengselsmyndighetene ikke uten videre legge A's saker til side med den begrunnelse at det var så mange av dem.*

A, som soner en lengre fengselsstraff, klaget 7. september 1987 til ombudsmannen over fengselsmyndighetenes sene og mangelfulle behandling av søknader om permisjoner, fremstillinger m.v. fra de innsatte. Han mente at hans ankepunkter kunne rettes mot saksbehandlingen generelt, men anførte også at han selv ble utsatt for negativ forskjellsbehandling. Fra klagen, som var meget omfattende, gjengis:

a) Søknader og klager blir ikke besvart. Purringer og etterlysninger av hvor sakene står, blir dårlig mottatt og synes å virke negativt inn på fengselsmyndighetenes behandling av deg i fengselet.

b) Søknader og klager blir skriftlig avslått av anstalten i første instans. Klage på avgjørelsen forpurres gjennom trenering slik at den aldri når frem til Fengselsstyret før lenge etter det aktuelle tidspunkt det er søkt for.

c) Fengselsstyret fungerer utfra et kameraderiprinsipp som et rent sandpåstrøerorgan. Som en innarbeidet hovedregel synes Fengselsstyret alltid å gi anstalten medhold. Alternativt svarer ikke FS på klagen.

d) Anstalten og Fengselsstyret sørger for at svar blir gitt lenge etterat den aktuelle tidsfrist det søkes om, er løpt ut. Saken har da mistet aktualitet. Fengselsmyndighetene bryr seg da heller ikke om å gi formelle svar.»

A viste til at tilsynsrådet ved fengselet tok saksbehandlingen ved anstalten opp i sin årsrapport for 1986. Det ble der pekt på at en

rekke klager fra de innsatte tydet på at behandlingstiden for bl.a. permisjonssøknader var lang, og at melding om vedtak ofte ble gitt så sent at klage var uten hensikt. Tilsynsrådet antok at den lange saksbehandlingstiden, sammenholdt med det faktum at det regelmessig ikke ble gitt underretning om når svar kunne ventes, var i strid med forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 11 a. I rapporten het det videre:

«--- Tilsynsrådet ser det som meget vesentlig at de innsattes klager blir behandlet korrekt etter forvaltningslovens bestemmelser. Et av poengene med soning er å få respekt for samfunnets lovgivning. Det antas at slik respekt undergraves ved at samfunnet selv, og det vil si anstaltens ledelse, selv ikke respekterer den gitte lovgivning. ---»

A hevdet videre at «trynefaktoren» var av vesentlig betydning for måten den enkelte innsatte og hans saker ble behandlet på. Han anførte også at familie og nære pårørende ble utsatt for alvorlige tilleggsbelastninger på grunn av fengselsmyndighetenes dårlige saksbehandling og manglende vilje til å gi klare beskjeder i forbindelse med permisjons- eller fremstillingssøknader, f.eks. ved sykdom i familien. Slike konsekvenser av straffen var ifølge A i strid med fengselslovens intensjoner og internasjonale forpliktelser om fangebehandling som Norge har påtatt seg.

A konkretiserte anførselene i klagen med en rekke eksempler på saker han selv hadde tatt opp med fengselsmyndighetene. Han fremhevet særlig at han 17. september 1986 skrev en 17 siders klage til Fengselsstyret over den behandling han hadde fått siden han ble fengslet. Fengselsstyret erkjente mottagelsen av brevet 1. oktober 1986, og oversendte det til fengslet til uttalelse. Deretter hadde ikke A hørt noe mer om klagen.

Ved brev 29. september 1987 ba jeg om uttalelse til klagen fra fengslet og Fengselsstyret idet jeg spesielt ba om kommentar til følgende:

«1)

Av vedlegg til klagen fremgår at A i alle fall i ett tilfelle har mottatt foreløpig svar fra Fengselsstyret om at en klage var mottatt og oversendt fengselet til forberedende behandling. I hvilken utstrekning bruker Fengselsstyret og de enkelte anstalter slike foreløpige svar?

2)

Mange søknader er knyttet til spesielle øyeblikk i nærmeste fremtid. Ifølge A har han først mottatt svar på flere av sine søknader lenge etter at søknaden har mistet aktualitet. Varsles de innsatte straks dersom forholdene ligger slik an at avgjørelse vanskelig kan treffes av vedkommende organ i tide? Og foretas det i den forbindelse nødvendig prioritering av søknadene med sikte på å treffe avgjørelse før det aktuelle tidspunkt?

3)

Er for øvrig administrasjonen i fengslene og Fengselsstyret tilstrekkelig dimensjonert slik at henvendelsene fra de innsatte kan undergis en forsvarlig og samtidig rask saksbehandling? Er med andre ord arbeidssituasjonen rimelig tilfredsstillende?»

Fra fengselets svar gjengis:

«Generelt kan en si at kapasiteten på saksbehandlersiden er for liten. Dette kommer særlig på spissen når en har å gjøre med ressurskrevende innsatte slik A utvilsomt er i denne sammenheng. Over tid vil dette uvilkaarlig medføre at en kommer på etterskudd i saksbehandlingen. Slik situasjonen nå er, innser en at det er behov for styrkelse av saksbehandlersiden. Som en konsekvens av dette fremlegger en i disse dager en konkret forespørsel om en ny saksbehandlerstilling. En håper da at den generelle saksbehandling skal kunne bli mer effektiv og at spesielle saker også kan behandles på en mer ekspektant måte. ---»

Anstalten innrømmet at den inntil da i liten utstrekning hadde gjort bruk av foreløpige svar, men uttalte at den nå i størst mulig utstrekning ville gi de innsatte løpende orientering om saksbehandlingen og om når svar kunne ventes. Videre ble opplyst at man forsøkte å sortere ut søknader som var knyttet til tidsbestemte begivenheter for å ta standpunkt til dem i tide. For øvrig ble det i tilknytning til dette uttalt:

«I denne forbindelse gjør en oppmerksom på at skjemaene for søknad om permisjon uttrykkelig påpeker at det må søkes minst 3 uker før permisjonen kan tilstås. Dersom undersøkelser må foretas, kan det ta lenger tid, presiseres det på samme skjema. Nødvendig oversendelse til Fengselsstyret er et typisk eksempel på tilfeller som tar lenger tid.

3 uker kan synes å være lang tid, men i realiteten er dette ofte knapp tid for saksbehandlingen. Anstaltsrådsbehandlingen finner kun sted hver onsdag, og det kan skje at søknader datert en bestemt dato først er klar for førstegangs saksbehandling 14 dager senere. Dette skyldes innleveringsfrister. Et konkret eksempel på dette vil være en søknad som er skrevet like før en helg og ikke blir registrert innen siste frist før rådsbehandling, som er tidlig mandag morgen. Denne vil bli rådsbehandlet 2. onsdag etter datering av søknaden og vil være forberedt til saksbehandling 2 uker etter utskriving. Det sier seg selv at dersom uttalelse fra anstalten skal utarbeides og videresendes til Fengselsstyret, kan de 3 ukene være passert når sakspapirene innkommer til Fengselsstyret.

Anstalten bør i større grad påpeke denne siden av saksbehandlingen overfor de innsatte. En kan da forhindre for mange «hastesaker» som vil gå på bekostning av den generelle saksbehandling. På den annen side vil en praksis med konsekvent tilbakemelding til den innsatte gi den nødvendige orientering. En viser til at dette nå vil bli gjennomført.

Når det gjelder A kan en si at hans saker har tatt noe lenger tid å behandle, etter som hans innsettelsesbakgrunn er spesiell og at

han har belyst sine anførsler i en annen grad enn øvrige innsatte. Dette gjelder behandlingstiden både i anstalten og Fængselsstyret. En vil imidlertid presisere at behandling av A's saker ikke er representativ for den generelle saksgang.»

Anstalten erkjente at usikkerhet omkring når svar på f.eks. en permisjonssøknad vil foreligge, kan være belastende også for de innsattes pårørende. Fængselsmyndighetenes saksbehandling var imidlertid ikke i strid med de standardiserte minimumsregler for fangebehandling. Til klagerens anførsel om betyngningen av den såkalte «trynefaktoren» uttalte anstalten:

«A viser i sin klage til at trynefaktoren har betydning ved saksbehandlingen. En vil kort presisere at en forsøker å behandle like tilfeller likt. Likevel vil det måtte bli individuelle forhold som er av skjønsmessig karakter. Det er ikke holdepunkter for et slikt «belønningssystem» som det påstås i klagen. Selvjustisen i anstalten medfører at de fleste innsatte fraholder seg fra tysting/angiveri.»

Etter å ha redegjort for behandlingen av de enkeltsaker A hadde vist til, konkluderte anstalten med at hans søknader hadde vært gjenstand for en rimelig prioritering i forhold til den samlede saksmengde til enhver tid.

Fængselsstyret uttalte 29. mars 1988 bl.a.:

«Fængselsstyret kan i det vesentlige slutte seg til fængselsdirektørens anmerkninger. Man er enig i at behandlingen av enkelte saker som gjelder A har tatt forholdsvis lang tid. Årsaken er at flere av sakene har vært ganske omfattende og dermed tidkrevende, samtidig som antallet saker fra A har vært stort. Fængselsstyret har hele landet som saksområde, d.v.s. ca 2000 fanger til enhver tid. Stort sett har Fængselsstyret vært a jour i behandlingen av det store antallet saker som kommer inn hvert år. Enkelte fanger er imidlertid særdeles produktive med hensyn til å rette henvendelser til fængselsmyndighetene. For at behandlingen av deres saker ikke i urimelig grad skal gå ut over andre fanger, har det ikke vært til å unngå at behandlingen av enkelte av disse fangers forespørsler har tatt forholdsvis lang tid når man har vært tvunget til å foreta en prioritering. A er blant de mest produktive og ressurskrevende fangene.»

Fængselsstyret erkjente videre at det i enkelte tilfelle ikke hadde vært mulig å ferdigbehandle permisjonssøknader m.v. innen den dato søknaden knyttet seg til. Det gjaldt særlig i saker hvor Kongen i statsråd er klageorgan. I visse tilfelle var svar i første omgang blitt gitt muntlig for å spare tid. A var imidlertid neppe blitt konsekvent varslet hvis det ikke var mulig å ferdigbehandle en klage i tide. - Om sin egen arbeidssituasjon uttalte Fængselsstyret bl.a.:

«Antallet fangesaker til Fængselsstyret har økt betraktelig de senere år. Antallet saksbe-

handlere har ikke økt i samme grad. Arbeidssituasjonen i Fangesakskontoret er derfor ofte presset. Dette gjaldt særlig sommeren og høsten 1987, da man også hadde et forholdsvis stort sykefravær. Det er naturlig å se sykefraværet i sammenheng med den pressede arbeidssituasjonen. Generelt sett må det likevel sies at fangesakene er blitt behandlet grundig og rimelig hurtig. Som nevnt har behandlingen av enkelte av A's søknader og klager tatt noe lenger tid, dels på grunn av omfanget av den enkelte sak, dels på grunn av det store antallet.

Det er ikke grunnlag for å hevde at den lange saksbehandlingstiden i enkelte saker skyldes manglende respekt for de innsatte eller manglende vilje til å følge forvaltningsloven. Særlig i perioden med underbemanning høsten 1987 utførte administrasjonen tvert i mot en betydelig arbeidsinnsats for å holde seg rimelig godt ajour med de løpende saker, herunder permisjonssøknader.»

Fængselsstyret opplyste videre at A's klage 17. september 1986 var avgjort 22. februar 1988. Som forklaring på den lange saksbehandlingstiden ble bl.a. oppgitt at det hadde vært nødvendig å innhente uttalelse fra to fængsler. Det ble dog innrømmet at behandlingen av klagen hadde tatt for lang tid, selv om saken var omfattende. Forholdet var derfor blitt beklaget overfor A.

A kommenterte dette slik:

«Det er interessant å registrere at fængselsmyndighetene her offisielt innrømmer at mine søknader blir negativt forskjellsbehandlet i forholdet til andre fangesaker som må gies prioritet fremfor mine. Dette er i samsvar med hva jeg hele tiden har hevdet.

Avsnittet gir også et inntrykk av den forutinntatte og negative holdning som fængselsmyndighetene indirekte her tar til mine saker. Når angivelige ressurs- og produktive fanger skriver søknader, tar fængselsmyndighetene ikke dem alvorlig. Slike fanger setter fængselsstyret i utgangspunktet et negativt stempel på og ilegger dermed også tilleggsstraffer som ikke er forutsatt som følge av frihetsberøvelsen.

Fængselsmyndighetenes anførsler på dette punkt må forstås slik at såkalt ressurssterke fanger ikke kan regne med å få en så god behandling som angivelig ressursvake fanger får.»

Fra min avsluttende uttalelse i saken gjengis:

«I løpet av klagebehandlingen her har A i en viss utstrekning kommet inn på realiteten i noen av de sakene han konkret har vist til. Jeg presiserer innledningsvis at jeg likevel forstår ham slik at klagen kun gjelder fængselsmyndighetenes saksbehandling, slik det fremgår av hans brev 7. september 1987, og at anførselsene omkring de underliggende forhold hovedsaklig er ment som nærmere illustrasjon av situasjonen.

Med mindre noe annet uttrykkelig er fastsatt, får forvaltningsloven av 10. februar 1967

anvendelse på saker som behandles etter fengselsloven av 12. desember 1958, jfr. denne lovs § 1 a første ledd. Forvaltningslovens § 11 a lyder:

«Når en sak er ferdig forberedt, skal forvaltningsorganet treffe avgjørelse i saken uten ugrunnet opphold. Må det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det snarest råd gis underretning om dette med angivelse av grunnen, og så vidt mulig også meddeles når svar kan ventes.»

Tilsvarende bestemmelse er for øvrig inntatt i fengselsreglementets § 17.21. ---

Både fengselet og Fengselsstyret har overfor ombudsmannen erkjent at saksbehandlingstiden ved fengselet i den aktuelle perioden dels var for lang, dog uten å bekrefte at forvaltningslovens § 11 a kunne anses overtrådt. Ut fra det materiale som er fremlagt for meg, har jeg ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta standpunkt til om saksbehandlingstiden ved fengselet generelt har vært så lang at forholdet dermed var lovstridig. Jeg slutter meg imidlertid til tilsynsrådets uttalelser om viktigheten av at nettopp søknader og klager fra innsatte undergis korrekt behandling. Jeg har også merket meg opplysningene om at behandlingstiden er kortet noe ned, og at bemanningen for slike saker skulle styrkes.---

Når det konkret gjelder A's saker, finner jeg ikke grunn til å gå inn på hver enkelt av dem i detalj. Fengselsmyndighetenes behandling av hans klage 17. september 1986 må imidlertid spesielt nevnes. Fengselsstyret tok først standpunkt til klagen 22. februar 1988, altså etter ca. 1 1/2 år. Selv med vanskelige arbeidsforhold både ved fengselet og i Fengselsstyret, kan denne behandlingstiden ikke forsvares. Riktignok var klagen meget omfattende, og det måtte rimeligvis ta en del tid å vurdere og eventuelt imøtegå alle anførselene. På den annen side tok A i klagen opp forhold som for ham var av grunnleggende betydning. Dette i seg selv tilsa høyere prioritering av saken. - Fengselsstyret uttalte 29. mars 1988 at det er «alminnelig enighet om at behandlingen (av saken) tok for lang tid», og at forholdet er beklaget overfor A. Jeg er enig i at en slik beklagelse var på sin plass.

Fengselsmyndighetenes håndtering av klagesaken fremstår som ekstra uheldig fordi A etter oversendelsen 1. oktober 1986 til fengselet ikke fikk noen underretning om hvordan saken sto, eller når den kunne ventes avgjort. At dette representerte et brudd på forvaltningslovens § 11 a, finner jeg ikke tvilsomt, og forholdet må kritiseres.

Også av noen av de andre sakene A har nevnt, fremgår at det har vært uheldige sider

ved saksbehandlingen. Det er f.eks. helt uakseptabelt at en klage ikke oversendes klageinstansen. Videre er det selvfølgelig lite heldig at søknader om fremstillinger eller permisjoner først avgjøres etter tidspunktet for den begivenhet søknaden gjelder. Forholdene bør kunne tilrettelegges slik at dette i de fleste tilfelle kan unngås, nemlig ved at anstaltens og Fengselsstyrets saksbehandlingsrutiner gjøres kjent for de innsatte, slik at de kan innrette seg deretter. Jeg har i denne sammenheng notert meg som positivt at fengselet nå legger opp til å underrette de innsatte om innleveringsfristene for anstaltsrådsbehandlingen. Skulle det være slik at rådsbehandling og påfølgende klagebehandling gjennomgående tar lenger tid enn de 3 ukene som er oppgitt på søknadsskjemaet, bør også dette uttrykkelig fremgå.

Jeg har ellers merket meg at fengselet også for øvrig tar sikte på å holde de innsatte underrettet om fremdriften av den enkelte sak, og eventuelt gi foreløpig svar hvis det forventes at saksbehandlingen vil ta uforholdsmessig lang tid.

Om A's saker generelt har både fengselet og Fengselsstyret uttalt at behandlingstiden gjennomgående har vært lenger enn for andre innsatte. Dette begrunnes med at A er en meget produktiv og ressurskrevende fange, og at fengselsmyndighetene har måttet foreta en prioritering for å unngå at behandlingen av hans saker i urimelig grad skulle gå ut over andre mindre produktive innsatte.

Jeg kan ikke se at det er rettslig grunnlag for å foreta en slik generell nedprioritering av A's saker. Utgangspunktet i forvaltningslovens § 11 a er at saker skal avgjøres «uten ugrunnet opphold» når de er «ferdig forberedt». Fengselet har påpekt at A's «innsettelsesbakgrunn er spesiell og at han har belyst sine anførsler i en annen grad enn øvrige innsatte». I den utstrekning disse forhold innebærer at det blir mer arbeids- og dermed tidkrevende å forberede hans saker enn andre, kan det forsvares at behandlingstiden blir lenger. I dette ligger også at det må sondres mellom de ulike sakstypene. A kan for eksempel ikke forvente ekspeditivt svar på en så omfattende klage som den av 17. september 1986. Men fengselsmyndighetene har ikke adgang til å legge A's saker til side med den begrunnelse at det er mange av dem, og at han dermed beslaglegger en uforholdsmessig stor andel av deres ressurser. Slike hensyn kan ikke anses å være «grunnet opphold» i lovens forstand, og denne praksis harmonerer ikke med god forvaltningsskikk.

A har videre anført at fengselsmyndighetenes saksbehandling innebærer at hans nærmeste pårørende utsettes for alvorlige tilleggsbelastninger ved at også de må leve i

uvissheit om når f.eks. permisjonssøknader vil bli avgjort, og hva resultatet vil bli. De tilleggsønder familien på denne måte påføres utover det å ha en av sine nærmeste fengslestrider ifølge A mot ordlyden og intensjonen i internasjonale forpliktelser om fangebehandling som Norge har påtatt seg.

Jeg har fra Fengselsstyret innhentet og gjennomgått «European Prison Rules, Recommendation No. R (87) 3 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 February 1987 and Explanatory memorandum», som så vidt skjønnes er den A spesielt har vist til. Så vidt jeg kan se, inneholder ikke rekommandasjonen regler som særskilt skal ivareta familiens interesser, eller som fengselsmyndighetenes saksbehandling i denne sammenheng strider mot. På de steder hvor konvensjonsteksten tar opp forholdet til familien - jfr. blant annet art. 43, 65 c og 70 nr. 1 - synes det hele tiden å være den innsattes eget behov for familiekontakt som søkes vernet.

A's anførsel om at den såkalte «trynefaktoren» er av stor betydning for den behandling den enkelte innsatte får i fengselet, står jeg uten mulighet til å ta standpunkt til. Jeg viser til at saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og at det vanligvis ikke foretas befaringer eller muntlige avhør.

Heller ikke A's påstand om at klagebehandlingen i Fengselsstyret (eventuelt Kongen i statsråd) bare er «sandpåstrøing», altså uten realitet, har jeg grunnlag for å uttale meg generelt om.»

## 19.

**Inndragning av førerkort - bruk av standardisert begrunnelse m.v.**  
(Sak 847/88)

A fikk av politiet inndratt sitt førerkort for 4 måneder. Grunnlaget for inndragningen var et vedtatt forelegg for å ha kjørt 79 km/t på en strekning hvor fartsgrensen ved skilt var angitt til 50 km/t. Han klaget til Justisdepartementet uten å få medhold i sitt krav om nedsettelse av inndragningstiden. Departementet begrunnet sitt vedtak med at hensynet til trafikksikkerheten og allmenne hensyn ellers tilsa at A's førerkort ble inndratt for en bestemt tid, jfr. vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4 § 33 nr. 1, og at den fastsatte inndragningstiden var i samsvar med praksis i sammenlignbare tilfelle. Dette var en standardbegrunnelse i denne type saker nødvendig gjort av den store saksmengde. Fartsgren-

sen på angjeldende strekning var imidlertid opprettet for at trafikantene skulle bli oppmerksom på en tollstasjon og ikke primært ut fra rent trafikkmessige hensyn. - Ombudsmannen ga uttrykk for at den konkrete sak bl.a. av den grunn var av så vidt særegen karakter at det her måtte kunne kreves en individuell begrunnelse ut over den tradisjonelle rammen.

A vedtok et forelegg på kr. 3.000,- for å ha kjørt i 79 km/t på en strekning der maksimumsfarten ved skilt var angitt å være 50 km/t. Politiet tok samtidig forbehold om å inndra førerkortet for en periode på 5 måneder. A skrev til stedets politikammer og anførte bl.a.:

«Den situasjonen som oppstår når førerkortet blir inndratt er hard. Denne situasjonen kjennes ekstra hard for meg, da jeg er eneforsørger for min sønn. Mitt daglige arbeid er som disponent i firma ---, som driver med elektriske installasjoner og har ca. tretti ansatte.

I det daglige er bilen en nødvendighet. Vi har arbeidsoppdrag i flere kommuner, og daglig oppfølging er av stor betydning.

Det at jeg er alene om omsorgen og det daglige stell for min sønn kombinert med en hard og krevende jobb føles tungt og krevende. Bilen er av den største betydning for å få dette til å fungere. Min sønn er veldig avhengig av meg, og de tider vi har fastsatt må jeg følge opp. Nødvendigheten av bilen er da absolutt.

Jeg ser med stor fortvilelse og bekymring på hvordan jeg skal få arbeide og det daglige til å fungere uten å kunne benytte meg av bilen. Min sønn lider under dette, og det har vært nødvendig for meg å ta fritt fra arbeidet. Dette er en uholdbar situasjon.»

Vedlagt fulgte en attest fra A's lege der A's behov for førerkort ble utdypet.

Politiet vedtok i medhold av vegtrafikkloven av 18. juni 1965 (nr. 4) § 33 nr. 1 å inndra A's førerkort for 4 måneder regnet fra datoen for overtredelsen. Vedtaket var begrunnet med hensynet til trafikksikkerheten.

A's advokat klaget på vegne av A til Justisdepartementet over politiets vedtak og skrev bl.a.:

«Etter min oppfatning må det legges til grunn at det i denne saken ikke foreligger tungtveiende trafikksikkerhetsmessige hensyn bak inndragningen av førerkortet. Det var ikke trafikk i 50km/t sonen da A kjørte gjennom den, ingen fotgjengere, oversiktlig, tørr asfalt og god sikt. Denne 50km/t sonen savner forøvrig en trafikksikkerhetsmessig begrunnelse.

Konsekvensene av førerkortinndragelsen er betydelig både for A og hans sønn og disse forhold vil kunne bli rettet opp ved en rask tilbakelevering av førerkortet. Politiets disposisjoner i forbindelse med ransakingen av

bilen må anses å ha medvirket til de negative følgene saken har fått for A's sønn, og dette forhold bør kunne tillegges vekt ved vurderingen av nedkorting av inndragningstiden.»

Han kommenterte også kontrollen som tollmyndighetene hadde foretatt ved samme anledning. En ny attest fra A's lege fulgte klagen.

Justisdepartementet stadfestet politikammerets vedtak og uttalte:

«Etter klagerens forhold, jfr. forelegget, er departementet enig i at hensynet til trafikksikkerheten og allmenne hensyn ellers tilsier at klagerens førerkort blir inndratt for en bestemt tid, jfr. vegtrafikkloven § 33 nr. 1.

Departementet har ikke noe å bemerke til den fastsatte inndragningstid på 4 måneder som er i samsvar med praksis i sammenlignbare tilfelle. Man kan ikke se at det foreligger opplysninger i saken som gir grunnlag for nedsettelse av inndragningstiden, som blir å opprettholde.

Klagen tas ikke til følge.»

A's advokat klaget deretter til ombudsmannen og anførte blant annet:

«Grunnen til at saken bringes inn for ombudsmannen er at klageren mener at Justisdepartementets avgjørelse ikke kan være i samsvar med fvl. § 34.

Det fremgår av § 34, 2. ledd at klageinstansen skal ta hensyn til nye fakta som er kommet til etter at førsteinstansens vedtak er fattet og at klageinstansen skal ta stilling til de anførsler som klageren har fremmet.

Etter at politikammeret fattet sitt vedtak er det innhentet en legeattest som viser inndragningsvedtakets skadevirkninger for A's sønn og det er innhentet opplysninger fra skiltmyndigheten som viser at angjeldende 50km/t sone savner en fullgod trafikksikkerhetsmessig begrunnelse.

Justisdepartementet har ikke kommentert disse forhold og dette antas å være i strid med fvl. § 34.

For klageren er dette en svært alvorlig sak og det er lite tilfredsstillende at klageinstansen besvarer klagen med et skriv som synes å være et rutinemessig standardbrev. Klageren opplever dette slik at han ikke har fått en forsvarlig individuell behandling av saken i Justisdepartementet.

Etter at departementet har behandlet saken, har det kommet fram flere nye opplysninger. Angjeldende 50 km/t sone har vakt slik oppsikt at det har medført oppslag i massemedia. Kopi av artikkel i pressen vedlegges. Av denne artikkelen går det fram at reglene for nedtrapping av hastighet til 50 km/t ikke har blitt fulgt ved skiltingen av denne 50km/t sonen. Bilistene får ikke det nødvendige varsel om at man kommer til en 50 km/t sone tilstrekkelig tidlig.»

Klagen ble forelagt Justisdepartementet, som 25. august 1988, svarte slik:

«Klagerens førerkort ble med hjemmel i vegtrafikkloven § 33 nr. 1 inndratt for 4 måneder. Grunnlaget for vedtaket var at klageren har vedtatt et forelegg for å ha kjørt 79 km/t i 50-sone.

Inndragningsvedtaket ble påklaget til departementet. Klagen ble ved departementets vedtak av 06.07.1988 ikke tatt til følge, idet man ikke kunne se at det forelå opplysninger i saken som ga grunnlag for nedsettelse av den fastsatte inndragningstid.

I sin klage til Ombudsmannen hevder klageren at departementets vedtak er i strid med forvaltningsloven § 34, idet departementet som klageinstans i sitt avslag ikke skal ha tatt stilling til klagerens anførsler.

Såvidt en kan se sikter klageren med dette til vedlagte legeattest og innhentede opplysninger fra skiltmyndigheten som viser at angjeldende 50 km-sone savner en fullgod trafikksikkerhetsmessig begrunnelse.

Til dette vil departementet innledningsvis bemerke at det under klagesaken ikke forelå noen dokumentasjon fra vegmyndighetens side om at den omtalte 50 km-sonen savnet en trafikksikkerhetsmessig begrunnelse.

Bortsett fra dette må det være et helt klart utgangspunkt at trafikkanter har plikt til å overholde de påbud som skiltene gir anvisning på og dette helt uavhengig av begrunnelsen for skiltingen.

I det foreliggende tilfelle dreide det seg om en grense- og tollovergang. Det er helt vanlig at fartsgrensen på slike steder er betraktelig nedsatt, og begrunnelsen for dette er ikke trafikkmessige hensyn, men hensyn til tollvesenet.

Videre er det vegmyndighetene som bestemmer om og i tilfelle av hvilke hensyn trafikkskiltene skal settes opp, og det er etter departementets oppfatning ikke på sin plass at Justisdepartementet i en førerkortsak diskuterer vegmyndighetenes skjønnsutøvelse.

Når det gjelder manglende kommentarer til legeattesten, gjør seg lignende hensyn gjeldende. Det fremgår av attesten at klagerens sønn har eller hadde psykiske problemer p.g.a. foreldrenes skilsmisse, og også ellers inneholder attesten opplysninger av meget privat karakter.

Departementet har selvfølgelig vurdert disse opplysninger ved sin avgjørelse, men man finner det hverken i denne eller i andre klagesaker påkrevd eller passende å drøfte slike familiemessige anliggender innenfor rammen av en førerkortsak.

Forøvrig kan det opplyses at klageren har vært i telefonisk kontakt med saksbehandleren, og han ble i denne forbindelse nøye forklart hvorfor departementet ikke fant grunn til å kunne legge vekt på de fremsatte opplysninger.

Helt generelt vil man avslutningsvis bemerke at departementet årlig har et meget stort antall førerkortsaker til behandling. Det ligger i sakens natur at saksbehandlingen må være relativt rask, og man har derfor valgt å gjøre bruk av standardiserte vedtak. Videre er de fleste klager begrunnet med at manglende førerkort fører til arbeids- eller familiemessige vanskeligheter. Det sier seg selv at saksbehandlingen ville bli forsinket betraktelig dersom departementet i hvert enkelt tilfelle skulle drøfte klagerens anførsler i vedtaket. En slik fremgangsmåte synes å være lite

hensiktsmessig, især når man tar i betraktning at opplysninger om klagerens behov for førerkort bare er ett av flere momenter som tillegges vekt ved avgjørelsen av om den fastsatte inndragningstid eller sperrefrist skal nedsettes. Det er nemlig først og fremst formildende omstendigheter rundt selve kjøringen (forseelsen) som eventuelt kan føre til at klagen tas til følge.»

Advokaten kom tilbake til saken og uttalte følgende:

«Det er riktig at det ikke forelå noen dokumentasjon under klagesaken fra vegmyndighetene om at 50 km/t-sonen savnet en fullgod trafikkikkerhetsmessig begrunnelse. Opplysningene var imidlertid innhentet ved vegkontoret. Dersom departementet fant grunn til å trekke opplysningens riktighet i tvil, burde departementet selv undersøkt forholdet nærmere.

At trafikkantene plikter å overholde de påbud som skiltene gir uavhengig av begrunnelsen for skiltingen, har vi gitt uttrykk for i brev av 30.6.88 til departementet. Det er ingen uenighet på dette punkt.

Torstein Eckhoff uttaler i sin «Forvaltningsrett» (2. utgave Oslo 1982) på side 538 om fvl. § 34 at «Av annet punktum fremgår at det skal tas stilling til det klageren har anført som begrunnelse, selv om klageinstansen bygger sin avgjørelse på et annet grunnlag».

Etter klagerens oppfatning er departementets vedtak av 6.7.88 for kortfattet til at det kan sies å være i samsvar med fvl. § 34. Det burde vært mulig for departementet å drøfte klagerens begrunnelse for en reduksjon i inndragningstiden uten at en slik drøftelse skulle gjøres til en vidtfavnende omtale eller diskusjon av familiemessige forhold eller vegmyndighetenes skjønnutøvelse mht. skiltingen. Det som etter klagerens oppfatning er rimelig å forlange er at det fremgår av vedtaket at klagerens anførsler er vurdert.

Når det gjelder realiteten i saken synes det fra denne side ikke tvilsomt at det er urimelig strengt å inndra førerkortet for 4 mnd. når kjøringen har funnet sted på en slik måte at det ikke har vært til fare eller ulempe for noen.

Det er ikke tvilsomt at klageren har oppfattet departementets kortfattede vedtak av 6.7.88 som urimelig og uforståelig.

Den telefonsamtalen som klageren hadde med departementets saksbehandler bidro ikke til å gi han forståelse for departementets syn på saken. Klageren opplevde saksbehandleren som lite imøtekommende.»

I avsluttende brev til A uttalte jeg følgende om saksbehandlingen:

«Forvaltningslovens § 34 annet ledd lyder slik:

«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. ---»

I sitt klagevedtak uttaler departementet:

«Man kan ikke se at det foreligger opplysninger i saken som gir grunnlag for nedsettelse av inndragningstiden. ---»

Departementet har ikke her gitt skriftlig uttrykk for at det har tatt hensyn til de opplysninger i saken som har kommet til etter at politikammeret traff sitt vedtak. Disse nye opplysningene er så vidt en skjønner legeat- testen av 14. juni 1988 som viser inndragningsvedtakets skadevirkninger for A's sønn, samt opplysninger som viser at 50 km-sonen savner en fullgod trafikkikkerhetsmessig begrunnelse. Justisdepartementet skriver imidlertid i brev av 25. august 1988 at departementet vurderte disse opplysningene ved sin avgjørelse.

Forvaltningslovens § 34 annet ledd krever at klagerens anførsler blir vurdert og at det blir tatt hensyn til nye omstendigheter. Dette er minimumskrav. Bestemmelsen krever ikke uttrykkelig at det av vedtaket skriftlig må fremgå at disse forhold er vurdert, noe det imidlertid selvsagt må være adgang til. Slik saken er opplyst, må jeg legge til grunn at departementets klagebehandling er forenlig med minimumskravene i § 34 annet ledd.

Kravene til begrunnelsens innhold er regulert i forvaltningslovens § 25. Selv om det kan reises spørsmål om departementets begrunnelse i klagevedtaket var fullt ut tilfredsstillende, kan jeg ikke se at forholdet kan ha innvirket på resultatet, sammenlign prinsippet i forvaltningslovens § 41. Jeg viser ellers til mine bemerkninger i brev i dag til Justisdepartementet, jfr. vedlagte gjenpart.»

Om realiteten uttalte jeg:

«Vegtrafikkloven av 18. juni 1965 (nr. 4) § 33 nr. 1 lyder slik:

«Blir den som har førerkort, ilagt straff eller domfelt for en straffbar handling, kan politimesteren eller den han gir myndighet, treffe vedtak om inndragning av førerkortet for nærmere fastsatt tid eller for alltid, dersom hensynet til trafikkikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever det. ---»

I Justisdepartementets rundskriv G-206/78 av 4. oktober 1978 er det gitt en oversikt med enkelte eksempler fra den praksis som departementet har søkt å legge til grunn innen de enkelte fartssoner. For 50 km/t-sone står det følgende:

«Hastigheter fra 71-75 km/t fører i praksis gjerne til 3-4 måneders inndragning. Departementet har fastsatt inndragningstiden til 6 måneder hvor farten var 82-86 km/t og til 9 måneder i tilfeller hvor målt fart var 90-93 km/t. ---»



Videre uttales på s. 20 i rundskrivet:

«Når det gjelder fastsettelse av inndragningstidens lengde ved inndragning etter vegtrafikklovens § 33 nr. 1, vil departementet generelt gi uttrykk for at det ved behandlingen av den enkelte sak må legges vekt på alle omstendighetene omkring det foreliggende og eventuelle tidligere forhold og også på den virkning en inndragning antas å ville få for førerkortinnehaveren. Herunder bør det legges en viss vekt på vedkommendes behov for førerkort. Imidlertid er det hensynet til trafikksikkerheten, eventuelt allmenne hensyn, som bør være avgjørende ved vurderingen, og man minner om at det av begrunnelsen for vedtaket må fremgå at dette spørsmål er vurdert.»

Klagerens behov for førerkort i arbeidet og av hensyn til familien er altså bare ett av flere momenter som kan tillegges vekt ved avgjørelsen av om den fastsatte inndragningstid skal nedsettes. Omstendighetene i denne saken er noe særegne sett på bakgrunn av Justisdepartementets opplysning i brev av 25. august 1988 om at fartsgrensen ikke er begrunnet i «trafikkmessige hensyn, men hensyn til tollvesenet». Etter min oppfatning kan dette forhold ikke være uten betydning ved avgjørelsen av inndragningstidens lengde når det er «hensynet til trafikksikkerheten --- som bør være avgjørende ved vurderingen». Det er derfor bare under en viss tvil jeg finner å kunne akseptere vedtaket om inndragning av førerkortet for så vidt lang tid som 4 måneder. Jeg viser i denne sammenheng til at ombudsmannen bare kan kritisere forvaltningsskjønnet når det er klart urimeleg.»

I særskilt brev til Justisdepartementet skrev jeg:

«Som det fremgår, har jeg - riktignok under tvil - ikke funnet grunnlag for å kritisere departementets avgjørelse i saken. Jeg vil likevel komme med enkelte kommentarer til departementets brev hit 25. august 1988. - Departementet fremholdt blant annet (s. 2 siste avsnitt):

«Helt generelt vil man avslutningsvis bemerke at departementet årlig har et meget stort antall førerkortsaker til behandling. Det ligger i sakens natur at saksbehandlingen må være relativt rask, og man har derfor valgt å gjøre bruk av standardiserte vedtak. ---»

Dersom det i denne uttalelse ligger at departementet mener å kunne gjøre bruk av standardiserte begrunnelser i alle slike saker, må jeg reservere meg mot uttalelsen. Etter min mening må det være klart at enkelte saker ligger slik an at det må kreves en individuell og mer konkret begrunnelse for vedtaket. Det ser for meg ut som om man nett-

opp i den foreliggende sak hadde oppfordring til å gå ut over den tradisjonelle ramme.»

20.

Manglende journalføring av korrespondanse mellom statsråd og tenestemannsorganisasjonane  
(Sak 834/88)

*Brevveksling mellom dei tre faglege organisasjonane for tenestemenn i Handelsdepartementet og statsråden, i samband med den planlagde samanslåinga med Utenriksdepartementet, vart ikkje journalført i departementet. - Ombudsmannen uttalte generelt at det utan tvil ville vere eit klårt brot på prinsippa i offentlighetslova om ein let vere å føre journal eller å føre inn særskilde brev med det siktemålet å hindre innsyn i særskilte dokument. Det var likevel ikkje grunnlag for å hevde at det var tilfelle i denne saka. Ombudsmannen fann imidlertid at departementet sine rutiner for journalføring syntest noko tilfeldige, og bad derfor departementet vurdere å få istand heilt klare føresegner om dei unntaka som skal kunne gjerast frå vanleg journalføring.*

A klaga i brev 2. februar 1988 til ombudsmannen over manglende journalføring av korrespondanse mellom tenestemannsorganisasjonane og statsråden i samband med den påtenkte samanslåinga av Handelsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Eg bad 9. februar 1988 om departementet sin kommentar til dette, og Utenriksdepartementet gav dette svaret i brev av 29. mars 1988:

«--- Etter vår oppfatning foreligger det ingen plikt til å føre journal.

Det ville naturligvis føre til uholdbare tilstander om departementene ikke journalførte sin korrespondanse. Det er vel heller slik at det anses som en selvfølge og derfor går foreliggende instruks fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet bare ut på å gi en beskrivelse av hvordan journalføringen skal foregå. Men det er også på det rene at ikke all korrespondanse som passerer arkiv og journal blir journalført. Det er bare arkivverdige stoff som blir journalført. Det må imidlertid være helt klart at unnlattelse av å journalføre dokumenter for derved å unndra dem for offentlighet ikke kan aksepteres. Det er ikke tilfelle i denne saken.

Forutsetningen for at korrespondansen skal bli journalført er naturligvis at den blir levert til arkiv/journal for journalføring. I det foreliggende tilfelle er brevene blitt levert direkte fra organisasjonene til statsråden og fra statsråden til organisasjonenes representanter uten at avsender eller mottaker har levert dem til journalføring. Brevene er da heller ikke arkivert i departementets arkiv.

Forøvrig må vi understreke at journalisten har hatt full kjennskap til denne korrespondansen, slik at dette forhold i alle fall ikke kan ha hatt noen betydning for spørsmålet om innsynsrett eller ikke. Det som da gjenstår som et «prinsippielt» spørsmål er om departementet - administrasjonen eller andre - kan kreve av statsråden og/eller fagorganisasjonene at brevvekslingen mellom dem skal gå gjennom journalen. Vårt standpunkt er klart at så lenge den er å betrakte som privat korrespondanse, kan vi ikke kreve noe slikt.»

A hadde i brev av 15. april 1988 følgende merknader til svaret frå departementet.

«Dei breva som eg faktisk og reint tilfeldig har fått kjennskap til i denne saka, er etter mi meining av ein slik karakter at dei opplagt er saksorienterte og burde ha vore både journalførde og arkiverte i departementet.

Difor finn eg det og oppsiktsvekkande at departementet nå tek det standpunktet at ein her har å gjere med ein «privat korrespondanse». Brevvekslinga gjeld sjølv sagt ikkje handelsministeren som privatperson eller andre privatpersonar i departementet. Dei gjeld statsråden som offentlig person og som utøvar av offentlig mynde. Brevvekslinga gjeld etter min forstand og kunnskap viktige spørsmål omkring omorganiseringa av eit departement og ein etat, og det må vere sjølv sagt at dette ikkje er ei privatsak.»

Til dette svarte Utenriksdepartementet i brev av 24. mai 1988:

«Grunnen til at brevene ikke ble levert til journalføring, er at slike skriv ofte ikke blir journalført, og høyst sannsynlig fordi ingen av partene tenkte på det, og det har naturligvis ikke noe å gjøre med departementets forhold til Offentlighetsloven eller journalister. A's påstand om at dette ble gjort bevisst for å holde brevvekslingen utenfor journalen er en påstand som han ikke har noen dekning for.»

A kommenterte dette slik i brev av 6. juni 1988:

«For det første konstaterer eg at Utenriksdepartementet er skiftande eller vaklande i argumentasjonen for kvifor brevvekslinga mellom organisasjonar og statsråden ikkje er journalført.

I førre brevet heitte det at brevvekslinga var «privat». Difor vart breva ikkje førde inn i journalen. Nå heiter det at «ingen av partane tenkte på det» -- å føre dei inn i journalen, og at «slike skriv ofte ikke blir journalført.»

Eg avslutta saka 7. juli 1988 med slik fråsegn:

«Offentlighetslova av 19. juni 1970 nr. 69 § 2 andre leden knytter retten til dokumentinnsyn til å gjelde dokument i ei «bestemt sak». Dette gjer at journalen vert eit viktig reiskap til å finne fram til dei sakene i forvaltninga

som ein ønskjer å få innsyn i. Difor er journalen ikkje unnateken frå innsynsrett. At journalen er offentlig vart presisert i § 2 andre leden andre punktum som kom inn i lova 11. juni 1982, men det galdt også tidlegare.

Med omsyn til journalføring uttalte Justiskomiteen i Innst. O. XIV - 1969-70 s. 12:

«Komiteen vil nevne at når journaler ikke unntas fra offentlighet, så innebærer ikke dette noen ubetinget forutsetning om at offentlige organer plikter å føre journal. Det vanlige er selvsagt at det føres journal. Men det kan vel ikke utelukkes at det i spesielle tilfelle ikke er praktisk med journalføring. I så fall skal det ikke av hensyn til praktiseringen av offentlighetsreglene være plikt til journalføring. På den annen side vil det være illojalt mot lovens intensjoner om et offentlig organ unnlater å føre journal av den grunn at journalene skal være offentlig tilgjengelige.»

Ved lovendringa i 1982 uttalte Justisdepartementet i Ot. prp. nr. 4 (1981-82) s. 12:

«Departementet har ikke funnet grunn til å innføre noen lovbestemt plikt til å føre journal. Loven regulerer heller ikke spørsmålet om hvilke saker som skal journalføres og hva som eventuelt kan tas inn som ujournalisert materiale. Dette vil fortsatt bero på vanlige arkivtekniske hensyn og eventuelle arkivinstruksur. Det vil imidlertid ikke være adgang til å unnlate journalføring med den hensikt å unngå offentlighetslovens regler. Det vil heller ikke være adgang til å føre flere journaler, slik at bare en behandles som journal etter offentlighetsloven.»

Det er på denne bakgrunn klart at det av offentlighetslova ikkje følger noka plikt for eit forvaltningsorgan til å føre journal. Men dette kan vere fastsett i instruks eller anna føresegn. Dessutan kan journalføring følgje av fast praksis og god forvaltningsskikk.

Som andre departement, hadde Handelsdepartementet journal. Men etter det eg forstår, låg det ikkje føre skriftlege retningslinjer eller instruksar for kva for dokument som skulle førast inn i journalen. Det normale var at korrespondansen - med ein skilde unntak - vart journalført. Eg viser til opplysningane i brevet 29. mars 1988 frå departementet.

Det ville utan tvil vere eit klart brot på prinsippa i offentlighetslova om ein let vere å føre journal med det siktemålet å hindre innsyn i særskilde dokument. Eit slikt brot vil det også vere om ein skilde brev vert haldne utanom vanleg journalføring. - De hevdar at dokumenta i denne saka ikkje vart ført inn i journalen nettopp fordi Handelsdepartementet ville hindre innsyn i brevbytet. Denne påstanden vert tilbakevist av departementet. Kva som var den direkte årsak til at brevet ikkje kom inn i journalen, kan vanskeleg

avklårast nærare herifrå. Eg finn difor ikkje grunnlag for å gå vidare med saka, men viser til gjenpart av brev herifrå i dag til Utenriksdepartementet.»

Same dag skreiv eg til Utenriksdepartementet:

«Det må etter mitt syn vere klårt at ein ikkje kan sjå dei dokument saka gjeld som «privat» korrespondanse. Eg viser for så vidt til merknadene frå journalisten i brevet hit 15. april 1988.

Utifrå departementets brev 29. mars og 24. mai 1988 synest det elles noko tilfeldig kva for dokument som vert førte inn i journalen, og kva for dokument som vert haldne utanom journalføring. Det er etter mi meining ein uheldig skipnad og i dårleg harmoni med god forvaltningsskikk. Eg vil difor be departementet vurdere å gå gjennom rutinene for journalføring med sikte på å få fastlagt heilt klare føresegner om dei unntak som kan gjerast frå vanleg journalføring.»

## 21.

### Dokumentinnsyn m.v. i vassdragsreguleringssak (Sak 32E/87)

*Vassdragsreguleringsmyndighetene ville ikke gi innsynsrett i konsesjonssakens dokumenter før NVE hadde vurdert om søknaden fra elverket fylte kravene til opplysninger etter vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 og var lagt ut til offentlig gjennomsyn i medhold av lovens § 6 nr. 1. - Uttalt at denne praksis var rettslig uholdbar etter dokumentinnsynsreglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 og offentlighetsloven av 19. juni 1970, idet adgangen til innsyn måtte stå åpen fra det tidspunkt søknaden kom inn til NVE. Myndighetene endret etter dette praksis. - Uttalelser om retten til kopi, om det interkommunale elverks rettslige stilling i forhold til offentlighetsloven og om grunneiernes stilling under saksforberedelsen.*

Et interkommunalt elverk søkte om konsesjon for vassdragsutbygging. A klaget over at han ikke fikk innsyn i dokumentene før søknaden var lagt ut til gjennomsyn i medhold av § 6 nr. 1 i vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917. I og med at han senere hadde fått tilsendt konsesjonssøknaden, fant jeg ikke tilstrekkelig grunn til å ta den konkrete klagesaken opp til behandling. Saken reiste imidlertid spørsmål av prinsipiell interesse, som jeg tok opp med Olje- og energidepartementet.

I brev 9. juli 1987 til departementet viste jeg til at fylkesmannen i den konkrete sak hadde lagt til grunn at rett til innsyn først inntreffer når søknaden var mottatt og gjennomgått av

Norges vassdrags- og energiverk (NVE), og at standpunktet skulle være i samsvar med fast praksis etablert av NVE. Jeg skrev videre:

«Innledningsvis kan det være grunn til å peke på at bestemmelsen om utlegging til offentlig gjennomsyn i § 6 i vassdragsreguleringsloven er en særbestemmelse som kommer i tillegg til de alminnelige regler om innsynsrett som finnes i forvaltningsloven av 10. februar 1967 og offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69. Det må også være klart at grunneiere som berøres av en reguleringssak, jfr. vassdragsreguleringslovens § 16 nr. 1, er parter i forvaltningssaken.

Retten til partsinnsyn etter forvaltningsloven er knyttet til begrepet sak og begrenset til saker som gjelder enkeltvedtak. Først når det foreligger en slik sak, vil partene ha krav på innsyn. Det er av interesse å få klarlagt og begrunnet hvor langt arbeidet med en konsesjonssøknad må være kommet etter departementets oppfatning, før nevnte grunnvilkår kan anses oppfylt: allerede når forberedelsene starter, når søknad er avsendt eller først etter at den er mottatt og gjennomgått av NVE, alternativt av departementet? Kan det eventuelt ha noen rettslig betydning at elverket opptre som søker og således selv har status som part?

Spørsmål om innsyn må videre vurderes i forhold til offentlighetsloven, forutsatt at et rent interkommunalt selskap oppfattes som forvaltningsorgan etter § 1. Lovens hovedregel er gjengitt i § 2. Også her er innsynet knyttet til en bestemt sak, men ikke på samme måte som i forvaltningsloven avgrenset til saker om enkeltvedtak. Det kan hevdes at saken er tilstrekkelig individualisert og dermed «bestemt» i forhold til offentlighetsloven straks elverket har startet den forberedende behandling med sikte på oppsett av konsesjonssøknad. Dette skulle i så fall i prinsippet åpne for innsyn på et tidligere stadium etter offentlighetsloven enn etter forvaltningsloven. Hvordan ser departementet på denne problemstilling?

I offentlighetsloven er innført flere unntaksbestemmelser som kan få anvendelse overfor elverket, spesielt verkets forberedende behandling. Jeg går foreløpig ikke inn på disse, men forutsetter at departementet kommenterer de regler som etter departementets vurdering eventuelt vil slå igjennom. For øvrig bes departementet gjøre nærmere rede for den praksis som NVE ifølge fylkesmannen skal ha etablert.»

Jeg tok samtidig opp spørsmål om grunneiernes stilling ellers, i forhold til andre interessegrupper i den såkalte «§ 4a-fasen» (planleggingsfasen):

«Det er under hånden fra NVE opplyst at det i den konsesjonssak som ligger til grunn for A's henvendelse til ombudsmannen, ikke er utarbeidet noen informasjonsbrosjyre i «§ 4 a-fasen». Forklaringen kan være at NVE's rundskriv 45 av 29. september 1981, med departementets retningslinjer om dette, ikke var kommet da denne konsesjonssaken ble påbegynt. Departementet bes derfor gi en kort orientering om grunneiernes stilling i

§ 4 a-fasen i forhold til andre interessegrupper.

Av dokumentene i den konkrete klagesaken synes ellers å fremgå at elverket hadde utarbeidet en redegjørelse om utbyggingsplanene som ble sendt en del forvaltningsorganer og organisasjoner til uttalelse, blant annet Norges Naturvernforbund, Den Norske Turistforening og Norges Jeger- og Fiskerforbund. Jeg går ut fra at disse organisasjoner ble trukket inn som representanter for de «almene interesser» som det skal tas hensyn til ifølge vassdragsreguleringslovens § 4 a nr. 1. Etter det opplyste ble A nektet et eksemplar av denne redegjørelse. Hvorledes ser departementet på dette avslaget? Var det tale om en slik redegjørelse/melding som skal sendes NVE etter § 4 a nr. 2 og som NVE etter § 4 a nr. 3 «avgjør om og i tilfelle når og på hvilken måte» skal kunngjøres?»

Departementet svarte med å slutte seg til en innhentet uttalelse av 11. november 1987 fra NVE, der det var gitt uttrykk for følgende synspunkter:

«Før vi kommer nærmere inn på disse skal det først gjøres rede for Vassdragsdirektoratets informasjonsopplegg i forbindelse med konsesjonssøknader. Olje- og energidepartementet har i brev av 17. september 1981 fastsatt nærmere retningslinjer for informasjon i forbindelse med vassdragsutbygginger og vesentlige planendringer. For saker som går etter vassdragsreguleringsloven skal det utarbeides en informasjonsbrosjyre i «§4a-fasen» og nok en, i selve søknadsfasen. Ved utbygginger som følger bestemmelsene i vassdragsloven skal det utgis en brosjyre i søknadsfasen. Det er utbyggeren som foretar utgivelsen av brosjyrene, men NVE-Vassdragsdirektoratet skal på forhånd kontrollere at innholdet er i samsvar med retningslinjene. I tillegg blir det etter begge lover vanligvis utgitt en brosjyre når konsesjonen/tillatelsen er gitt. Den generelle informasjonen bør således være bra ivaretatt.

Brosjyrene skal gi en saklig og mest mulig objektiv informasjon om faktiske forhold vedrørende den aktuelle vannkraftutbyggingen. De skal distribueres i lokaldistriktet med sikte på å nå den enkelte husstand. Det er et hovedsiktet mål med de tidlige brosjyrene å sette igang en dialog og skape et tillitsforhold mellom utbygger og andre brukergrupper i vassdraget. NVE's rundskriv nr. 45, datert 29. september 1981, gir en nærmere omtale av hva informasjonsbrosjyrene skal inneholde.

Vassdragsdirektoratet har praktisert en slags «karantenetid» på konsesjonssøknader fra de kommer inn til behandling og frem til det er avgjort hvorvidt søknaden fyller vassdragsreguleringslovens krav til opplysninger, jfr. § 5. I denne perioden har man ikke villet spre kopier av den ennå ikke godkjente søknad. Årsaken har vært at man anså det uheldig med diskusjon av dokumenter som svært ofte blir endret på visse punkter.

Begrunnelsen for vårt noe restriktive syn har således vært rent praktisk fundert idet en diskusjon av en konsesjonssøknad som kunne bli endret under behandlingen i Vass-

dragsdirektoratet ville virke forvirrende og uheldig. Denne begrunnelsen antas imidlertid ikke å kunne slå igjennom overfor *hovedprinsippet* om partsinnsynsrett i forvaltningsloven og den alminnelige innsynsrett etter offentlighetsloven. Spesialbestemmelsene i vassdragsreguleringsloven kan neppe brukes til å stenge for partenes innsynsrett noe som heller ikke har vært direktoratets intensjoner. Man må imidlertid etter Vassdragsdirektoratets oppfatning på det aktuelle stadium kunne avslå å sende ut kopi av de ofte svært omfattende søknadsdokumentene og etter omstendigheten begrense innsynsretten slik at parten eller dennes representant kan få se sakspapirene hos forvaltningen. Vassdragsdirektoratet er kjent med Sivilombudsmannens uttalelse i sak nr. 37 i årsmeldingen for 1986, men viser til Frihagens kommentarutgave, 2. utgave 1986 bind 1 s. 498.

Sivilombudsmannen reiser videre spørsmål om ikke et rent interkommunalt selskap må kunne oppfattes som forvaltningsorgan etter offentlighetslovens § 1, slik at det kan bli tale om innsynsrett etter denne loven allerede når selskapet har startet den forberedende sakbehandlingen. Vassdragsdirektoratet antar at --- elektrisitetsverk må oppfattes som et forvaltningsorgan etter nevnte lovbestemmelse. I den aktuelle sammenheng opptrer imidlertid elverket, etter Vassdragsdirektoratets oppfatning, ikke som et forvaltningsorgan, men som konsesjonssøker på linje med et hvilket som helst annet selskap.

For så vidt angår grunneierens stilling i § 4a-fasen etter vassdragsreguleringsloven i forhold til andre interessegrupper, skal Vassdragsdirektoratet anføre: Vassdragsreguleringsloven § 4a nr. 3 er en særbestemmelse om kunngjøring før det er blitt noen «sak» i forvaltningslovens forstand. Det må derfor være adgang til å stille allmenne interesser i en annen stilling enn grunneierne når det primært er allmenne interesser bestemmelsen er ment å skulle ivareta. Vassdragsdirektoratet ser imidlertid ingen grunn til å nekte å sende redegjørelse innen rimelige grenser til de som ber om det.»

I nytt brev til departementet uttalte jeg til dette:

«Jeg forstår departementet slik at det mener retten til partsinnsyn etter forvaltningsloven og alminnelig innsynsrett etter offentlighetsloven inntreffer fra det tidspunkt konsesjonssøknaden kommer inn til NVE, og at vassdragsreguleringsmyndighetenes praksis med innsyn først fra det tidspunkt søknaden er gjennomgått av NVE er rettslig uholdbar. Dette standpunkt er jeg enig i; se likevel nedenfor om innsyn etter offentlighetsloven i forhold til elverket. Jeg går ut fra at praksis nå endres i samsvar med dette syn. Dette bes for ordens skyld bekreftet.»

Om NVE's bemerkninger vedrørende gjennomføringen av innsynsretten «på det ak-

tuelle stadium» (i tiden fra søknaden kommer inn til NVE og til det er avgjort om søknaden fyller lovens krav til opplysninger), uttalte jeg:

«Regler om den praktiske ordning av innsynsretten etter forvaltningsloven er gitt i lovens § 20. 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. Loven gir altså parten og dennes representant et ubetinget krav på å få kopi av dokumenter som er undergitt partsoffentlighet. - Som NVE nevner har jeg også uttalt dette i sak nr. 37 i min årsmelding for 1986. Dette standpunkt har for øvrig Justisdepartementets lovavdeling lagt til grunn, jfr. lovavdelingens brev 7. september 1983 til ombudsmannen, referert på s. 87 annen spalte i årsmeldingen for 1986. Jeg kan ikke se at NVE's henvisning til det som uttales i Frihagens bok kan gi konsesjonsmyndighetene tilstrekkelig grunnlag for å fravike lovens klare regel om rett til kopi. Noe tilsvarende ubetinget krav på å få tilsendt kopi er imidlertid ikke oppstilt i loven. Hensynet til god forvaltningsskikk tilsier likevel oftest at forvaltningsorganet påtar seg bryderiet med å postlegge kopiene, sammenlign uttalelsene på s. 88 annen spalte i årsmeldingen for 1986. - Departementet bes vurdere sitt standpunkt på nytt, og ombudsmannen bes holdt orientert.»

Om elverkets rettslige stilling uttalte jeg:

«Jeg har merket meg at elverket oppfattes som et forvaltningsorgan etter offentlighetslovens § 1. Spørsmålet om elverket i det konkrete tilfelle opptrer som søker eller utøver annen mer typisk forvaltningsvirksomhet har (etter den lovendringen som skjedde i offentlighetsloven 11. juni 1982) i prinsippet ikke betydning for om dokumentene er undergitt offentlighet etter offentlighetsloven, jfr. § 1 om lovens generelle virkeområde og § 2 om lovens hovedregel. Lovens «dokumentbegrep» - jfr. § 3 - medfører imidlertid at innsyn i praksis ikke vil være aktuelt på det helt forberedende stadium ved utarbeidelse av en søknad. Videre vil det være unntaksbestemmelser i loven som kan tenkes å få anvendelse overfor elverket i slike saker. Jeg viser her særlig til § 5 første ledd om unntak for interne dokumenter.»

Jeg avsluttet brevet slik:

«Jeg har ellers merket meg orienteringen om grunneiernes stilling i «§ 4a-fasen» i forhold til andre interessegrupper. Det anføres

at det må være «adgang til å stille allmenne interesser i en annen stilling enn grunneiernes når det primært er allmenne interesser bestemmelsen er ment å ivareta». Selv om det vel må antas at også grunneiernes normalt vil motta informasjon som gis etter dagens opplegg i «§ 4a-fasen», må det etter mitt syn stilles spørsmål om ikke grunneiernes særskilt burde trekkes inn i denne fasen. Slike saker får normalt stor betydning for berørte grunneiere, og det må vel være av interesse også for sakens opplysning at denne gruppe på et så tidlig tidspunkt som mulig trekkes inn. - Jeg ber om at dette spørsmål blir nærmere avveiet av departementet.»

Departementet ba 12. august 1988 NVE «om å endre sin praksis mht innsyn i konsesjonssøknader, slik at retten til innsyn inntreffer allerede når søknaden mottas av NVE. Dette for å oppnå samsvar med forvaltningslovens og offentlighetslovens krav».

I brev samme dag til ombudsmannen bemerket departementet:

«Olje- og energidepartementet er enig i at forvaltningslovens § 20, 2. ledd gir en part et ubetinget krav på å få kopi av søknadsdokumentene. Man vil imidlertid peke på at det kan innebære store praktiske problemer å gjennomføre en slik praksis, i og med at det ofte vil dreie seg om en svært omfattende dokumentmengde. Man regner med at krav om innsynsrett før søknaden er gjennomgått av NVE, bare i sjeldne tilfelle vil dukke opp i praksis.

Departementet er videre enig med ombudsmannen i at et interkommunalt elverk må anses som et forvaltningsorgan uansett hva slags virksomhet det utøver, jfr. definisjonen i offentlighetslovens § 1. En tidligere innsynsrett hos vedkommende elverk etter denne loven er dermed i prinsippet aktuelt. Som ombudsmannen påpeker innebærer imidlertid lovens dokumentbegrep, jfr. § 3, og unntaksbestemmelsene i loven en vesentlig begrensning av innsynsretten ovenfor elverket.

Avslutningsvis reiser De spørsmål om grunneiernes stilling i «§ 4a-fasen».

Vassdragsreguleringslovens § 4a tar sikte på å ivareta allmenne interesser. I følge bestemmelsen har utbygger helt klart ikke plikt til å ta hensyn til grunneieres interesser ved utarbeidelsen av planene. Dersom det dreier seg om vesentlige grunneierinteresser vil dette imidlertid i visse tilfelle kunne anses som allmenne interesser, og dermed omfattes av § 4a.

Før forhåndsmelding kunngjøres sender normalt utbygger ut en grundig informasjonsbrosjyre til lokaldistriktet. Når forhåndsmeldingen er kunngjort får interesserte anledning til å uttale seg, og grunneiere o.a. interesserte har i flg. vassdragsreguleringslovens § 6, 4. ledd krav på å få dekket utgifter til sakkyndig veiledning.

Grunneiernes behov for orientering må på grunnlag av dette sies å være tilstrekkelig godt ivaretatt i planleggingsfasen.»

Saksforholdet ga etter omstendighetene ikke grunn til noe videre initiativ fra min side.

## 22.

**Børsens forvaltningsmessige stilling og  
informasjonsrett  
(Sak 54E/86)**

Med utgangspunkt i en klage fra A referert under nr. 23, tok jeg opp med departementet spørsmålet om Børsens rettslige stilling i forvaltningsmessig sammenheng. Det ble innhentet uttalelse fra Oslo Børs om praksis med hensyn til offentliggjøring ved mistanker om lovbrudd. - Jeg avsluttet saken slik i brev 15. juli 1988 til Finansdepartementet på bakgrunn av den nye lov av 17. juni 1988 nr. 57 om verdipapirbørs (børsloven):

«Jeg har merket meg at ny børslov nå er vedtatt av Stortinget, og at det i den forbindelse ikke er tatt uttrykkelig stilling til spørsmålet om Børsen er et forvaltningsorgan eller ikke. Jeg viser for så vidt til følgende sitat fra finanskomiteens innstilling, Innst. O. nr. 90 (1987-88) s. 14 annen sp.:

«Departementet mener det ikke er nødvendig på det generelle plan å ta stilling til spørsmålet om en børs er forvaltningsorgan eller ikke i rettslig forstand. En antar at det avgjørende vil være at Børsens virksomhet i mange sammenhenger vil inngå i det offentliges tilsyn og kontroll med verdipapirmarkedet og at lovutkastets enkelte bestemmelser gjør det klart hvordan forholdet vil være mellom Børsen og det offentlige.»

Etter det jeg kan se drøftet ikke finanskomiteen nærmere det aktuelle spørsmål.

Jeg tar til etterretning at det ikke er funnet grunn til å gå nærmere inn på denne generelle problemstilling i forbindelse med lovarbeidet.

Oslo Børs har i uttalelser redegjort for Børsens praksis med hensyn til offentliggjøring «av kritiske synspunkter». Handelsdepartementet har i tilknytning til dette uttalt i brevet hit blant annet:

«Hvor børsen finner de antatte overtredelser så graverende at man finner grunn til å oversende saken til Kredittilsynet, vil offentliggjøring av en slik oversendelse klart ligge utenfor lovens regler om taushetsplikt. Det samme gjelder offentliggjøring av beslutning om å anmelde et forhold til politiet. Unntatt fra offentliggjøring er imidlertid de underliggende forhold, f.eks. personlige forhold.»

Spørsmålet om Kredittilsynets offentliggjøring av opplysninger i forbindelse med anmeldelse til påtalemyndigheten har jeg ut-

talt meg om i sak 1116/86. Jeg viser til min uttalelse 7. juli 1988, oversendt Finansdepartementet samme dag. Selv om det til dels gjelder andre rettsregler for Børsens virksomhet enn for Kredittilsynets, har mine synspunkter i nevnte sak i stor utstrekning også aktualitet for så vidt angår Børsens handlemåte i slike saker. Til tross for børsutvalgets bemerkning på s. 106 i NOU 1985: 33, kan det reises berettiget tvil om Børsens praksis er forenlig med gjeldende rettsregler. En uttrykkelig hjemmel kan i hvert fall ikke påvises. Under enhver omstendighet synes det å være behov for en avklaring av disse spørsmål gjennom en nærmere regelfesting. Gode grunner taler for at dette blir overveiet i forbindelse med departementets gjennomgang av de tilsvarende spørsmål vedrørende Kredittilsynet.»

## 23.

**Kredittilsynets kontrollvirksomhet - taushetsplikt og  
dokumentinnsyn  
(Sak 1116/86 og 646/87)**

*Kredittilsynets styre anmodet påtalemyndigheten om å reise tiltale mot A for overtredelse av forbudet mot misbruk av fortrolig selskapsinformasjon i § 6 i verdipapirhandelloven av 14. juni 1985 nr. 61. Samtidig sendte Tilsynet ut en pressemelding om forholdet, hvor det nærmere var redegjort for resultatet av undersøkelsene. - Uttalt at Tilsynets pressemelding var i tvilsom harmoni med gjeldende taushetspliktregler. Videre uttalt at anmeldelsen må antas å falle utenfor vedtaksdefinisjonen i § 2 i forvaltningsloven av 10. februar 1967, og at den anmeldte derfor ikke hadde rettskrav på dokumentinnsyn etter lovens § 18 flg. - Påpekt behovet for å få fastslått klare regler for taushetsplikt og parts-offentlighet i slike saker.*

Oslo Børs sendte en sak til Verdipapirkontrollen (Kredittilsynet) under henvisning til § 34 annet ledd i verdipapirhandelloven av 14. juni 1985 nr. 61, jfr. samme lovs § 6. Børsen mente A hadde overtrådt forbudet mot misbruk av fortrolig selskapsinformasjon (innsidehandel) og foreslo politietterforskning. Samtidig med oversendelsen ga Børsen opplysninger om forholdet til pressen, og dette ledet til store presseoppslag.

Under Kredittilsynets behandling av saken ble det holdt et møte med A's advokat, som også ga skriftlig uttalelse overfor Tilsynet. En anmodning fra advokaten om å få innsyn i sakens dokumenter ble bare delvis imøtekommet.

Styret for Kredittilsynet besluttet å innbe-

rette saken til påtalemyndigheten. Samme dag sendte Kredittilsynet ut en pressemelding på 2 1/2 side. Det ble i 5 punkter redegjort for resultatene av undersøkelsene. Pressemeldingen sluttet slik:

«I samsvar med resultatet av undersøkelsen og ut fra hensynet til ordnet verdipapirhandel, har Kredittilsynets styre vedtatt å oversende saken til statsadvokatembetet med anmodning om at det reises tiltale mot A for forsettlig eller uaktsom overtredelse av forbudet mot misbruk av fortrolig selskapsinformasjon i loven om verdipapirhandelen derved at han solgte aksjer i --- gjennom meglerapparatet over børs, samt for overtredelse av reglene om styremedlemmers m.v. meldeplikt ved kjøp og salg av selskapets aksjer. Kredittilsynet har også anmodet om at det foretas ytterligere etterforskning for å klarlegge om de forhold som er bragt på det rene gjennom Kredittilsynets undersøkelser, innebærer at det ved den omsetning av --- aksjer som undersøkelsen omfatter foreligger andre overtredelser av forbudet mot misbruk av fortrolig selskapsinformasjon.

Finansdepartementet er orientert om resultatene av Kredittilsynets undersøkelser og styrets vedtak.»

A's advokat ba etter dette Kredittilsynet om å få oversendt samtlige dokumenter som Tilsynet hadde innhentet i saken. Han viste til at det av pressemeldingen fremgikk at Tilsynet satt inne med dokumenter som ikke var forelagt for ham.

Tilsynet svarte:

«Hensett til forvaltningslovens regler er Kredittilsynets avgjørelse i saken ikke et enkeltvedtak. Det vises i denne forbindelse til Arvid Frihagen, Forvaltningsrett II 4. utgave side 73. Forvaltningslovens saksbehandlingsbestemmelser i kapitlene IV-VI kommer således ikke til anvendelse, jfr. forvaltningslovens § 3 første ledd. Dette innebærer at A ikke har krav på dokumentinnsyn i saken.

---  
I henhold til det ovenstående avslås Deres anmodning om ytterligere dokumentinnsyn i saken hos oss. Som nevnt er saken og dens dokumenter oversendt statsadvokatembetet. De bes henvende Dem dit om De ønsker å gjøre Dem kjent med dokumentene.»

Avslaget ble påklaget til Finansdepartementet, som opprettholdt Tilsynets avgjørelse. Som støtte for standpunktet om at anmeldelsen ikke var enkeltvedtak, ble vist til følgende uttalelse 22. november 1974 fra Justisdepartementet, Lovavdelingen:

«Begrepet enkeltvedtak omfatter som et utgangspunkt bare realitetsavgjørelsen i en forvaltningssak, jfr. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 32 og forvaltningskomiteens innstilling s. 207-208 og s. 272-273. Avgjørelsen om å overføre en sak til et annet organ til videre behandling kan ikke anses som et enkeltvedtak. Departementet har derfor antatt at an-

meldelse av en straffbar handling ikke er enkeltvedtak i forhold til forvaltningsloven.»

Finansdepartementet tilføyet for egen del at heller ikke de ulovfestede regler for god forvaltningsskikk kunne gi grunnlag for innsynsrett.

A klaget ved sin advokat til ombudsmannen over Kredittilsynets utsendelse av pressemeldingen med offentliggjøring av beslutningen om å oversende saken til påtalemyndigheten (ombudsmannsak 1116/86). Det ble hevdet at pressemeldingen representerte brudd på den lovbestemte taushetsplikt nedfelt i § 36 første ledd i verdipapirhandelloven, eventuelt at offentliggjøringen var i strid med god forvaltningsskikk. Advokaten fremholdt blant annet:

«--- Det kan neppe være tvilsomt at publikum vil oppfatte utspill av denne art fra et offentlig organ som en forhåndsdom; det vil si at publikum tror at A er dømt og funnet skyldig i straffbare forhold. Dette skjer på et stadium da påtalemyndigheten ikke har tatt standpunkt til om tiltale skal reises, og endelig dom er ikke avsagt.

Det er svært usedvanlig at et tilsynsorgan underlagt taushetsplikt sender ut pressemeldinger om enkeltpersoner. Dette gjelder selv om saken på forhånd er omfattet med betydelig offentlig interesse. At offentlighetsloven ikke har gjennomslagskraft når det gjelder taushetsbelagte opplysninger, følger direkte av lovens § 5 a.

Pressemeldingen som Kredittilsynet har sendt ut i denne sak, må kunne betegnes som forhåndsprosedyre. Det er heller ikke mulig å se bort fra at pressemeldingen kan påvirke den videre saksbehandling for påtalemyndigheten og eventuelt domstolene.

Kredittilsynets utspill overfor offentligheten har uten tvil betydelige konsekvenser for A, hans familie, selskaper A er involvert i som styremedlem eller investor, og andre. Dette er skader som vil være uopprettelige selv om påtalemyndighetene skulle komme til at tiltale ikke skal reises eller at A blir frikjent av domstolene. Ved en eventuell felende dom vil Kredittilsynets opptreden innebære en tilleggsstraff av gapestokkdimensjon.»

A rettet samtidig klage hit mot Oslo Børs, blant annet for angivelig brudd på lovbestemt taushetsplikt. Forholdet gjaldt Børsens meddelelser til pressen i forbindelse med oversendelsen av saken til Kredittilsynet. - Jeg begrenset meg her til å uttale at beslutningen om å oversende saken fra Oslo Børs til Kredittilsynet for videre behandling ikke kunne oppfattes som noe enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Reglene i lovens kap. IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak kom derfor ikke til enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Samtidig tok jeg på generelt grunnlag opp med Handelsdepartementet spørsmål om Børsens rettslige stil-

ling i forvaltningsmessig sammenheng, jfr. sak nr. 22 referert foran (ombudsmannsak 54E/1986).

Også Kredittilsynets og Finansdepartementets avslag på kravet om dokumentinnsyn ble brakt inn for ombudsmannen (sak 646/87). Advokaten fremholdt blant annet:

«Kredittilsynets saksbehandling i denne sak reiser viktige prinsipielle spørsmål. Dersom et forvaltningsorgan i det ene øyeblikk opptreter som om full innsynsrett vil bli gitt, og deretter unndrar vesentlige dokumenter fra innsyn uten å gi meddelelse om dette, må dette nødvendigvis gå ut over kvaliteten av saksbehandlingen. Den person, hvis sak er under behandling, vil naturlig nok konsentrere sitt arbeid med å kommentere forelagte spørsmål og de dokumenter der er gitt innsyn i. Dersom det skulle bli gjengs arbeidsmåte i forvaltningen å opptre slik Kredittilsynet her har gjort, vil det uten tvil måtte medføre en betydelig brist i publikums tiltro og tillit til forvaltningens saksbehandling.»

Ombudsmannen la klagen frem for Finansdepartementet. Jeg tok her opp to spørsmål - Kredittilsynets taushetsplikt og retten til dokumentinnsyn.

#### 1. Kredittilsynets taushetsplikt.

Departementet ga følgende uttalelse til klagen:

«Verdipapirhandellovens og tilsynslovens regler om taushetsplikt er relativt vagt utformet. Ved tolkning og utfylling av disse regler er det ikke unaturlig å supplere med forvaltningslovens mer detaljerte regler om taushetsplikt. I verdipapirhandelen vil det imidlertid foreligge særlige hensyn, bl.a. til de som deltar i markedet. Forvaltningslovens regler er utfra dette noe mindre egnet enn ellers, når saker vedrørende overtredelse av verdipapirlovgivningen skal vurderes.

Saksområdet i dette tilfellet - spørsmålet om overtredelse av reglene om innsidehandel - er særpreget. Det må legges en betydelig vekt på at kontrollorganene, som skal overvåke verdipapirmarkedet tilstrekkelig effektivt, har tillit i verdipapirmarkedet. Dette tilsier bl.a. at opplysninger av betydning som tilsynet har om mulige uregelmessigheter kan bli kjent. Dette er viktig ut fra behovet for korrekt og relevant informasjon i verdipapirmarkedet. Kredittilsynet vil fylle sin rolle som tilsynsorgan best ved at slik informasjon gjøres tilgjengelig i markedet.

Bestemmelsen i verdipapirhandelloven § 36 annet ledd gir i tråd med dette Verdipapirkontrollen en særlig varslingsrett, som viser at det i verdipapirhandelen lett vil gjøre seg gjeldende særlige hensyn, som bør ha innvirkning på praktiseringen av taushetsplikten. Det synes imidlertid ikke å foreligge noen veiledning om verdipapirhandelloven § 36 annet ledd i lovforarbeidene ut over merknadene i NOU 1978: 42 om verdipapirhandel.

Med de nye og skjønnspregede regler man

har om misbruk av fortrolig selskapsinformasjon har Kredittilsynet også en normsettende funksjon. Anvendelse av reglene om taushetsplikt må ikke føre til at Kredittilsynets rolle som tilsynsorgan for verdipapirhandelen svekkes eller vanskeliggjøres. Som tilsyns- og kontrollorgan bør således Kredittilsynet ha rett til å gi de opplysninger til almenheten som er nødvendige for å varsle om mulige uregelmessigheter. I visse tilfeller kan en endog tenke seg at det vil måtte være en plikt for tilsynet å gi opplysninger.

Departementet mener likevel at taushetsplikten vil ha betydning på dette feltet mht. mer personlig pregede opplysninger og opplysninger som ikke har eller kan ha relevant markedsmessig interesse.

De faktiske opplysningene i den aktuelle pressemelding dreier seg om meldepliktig verdipapirhandel, dvs. slik handel som det bør være notoritet omkring. Når det gjelder de forhold som har preg av bevisvurderinger, tilsier hensynene som er nevnt foran at vernet i saker om innsidehandel ikke strekkes for langt.»

Kredittilsynet hadde disse kommentarer:

«Det bemerkes at massemedia fra annet hold enn Kredittilsynet var kjent med at saken var oversendt fra Oslo Børs med tilråding om å innberette saken for politiet. Selv om Kredittilsynet skulle ha ønsket det, kunne tilsynet overfor massemedia vanskelig ha unnlatt å informere om utfallet av tilsynets behandling av saken.

Som nevnt i departementets brev til ombudsmannen dreier de faktiske opplysningene i Kredittilsynets pressemelding seg om meldepliktig verdipapirhandel. Det vises til aksjelovens § 8-6 og verdipapirhandellovens § 8. Kredittilsynet fant at de meldinger som var gitt til selskapet og fra selskapet til Oslo Børs ikke var i samsvar med de faktiske forhold. Dette medførte igjen at Oslo Børs' kunngjøring av transaksjonene i kurslisten ikke var korrekt. I en slik situasjon må Kredittilsynet offentlig kunne korrigere slik informasjon av hensyn til kravet om notoritet ved transaksjonene og slik at motparten, som kan være påført et tap ved transaksjonene, kan bli tilstrekkelig varslet.»

I et nytt innlegg ble det fra advokatens side anført at det er «vanskelig å se at pressemeldingen skaper noensomhelst notoritet vedrørende kunngjøring av transaksjonene i Oslo børs' kursliste», og at klager stilte seg uforstående til Kredittilsynets argumentasjon på dette punkt. Advokaten fortsatte:

«At et offentlig organ - som ikke sivilrettslig eller strafferettslig er tillagt avgjørelseskompetanse - offentlig går ut med anklager, må nødvendigvis oppfattes som særlig infamerende og krenkende for den det gjelder og slike meddelelser bærer smak av gapestokkjustis. Meddelelser til offentligheten i enkelt saker tilhører ikke de virkemidler forvaltningsorganer i sin alminnelighet er tillagt. Skal slike virkemidler tas i bruk, må det være lovgivers - og ikke det enkelte forvaltningsorganes - myndighet å avgjøre dette. Dette ikke



minst fordi pressemeddelelser sterkt strider mot grunnleggende prinsipper om personvern.»

## 2. Dokumentinnsyn.

Kredittilsynet uttalte om dette spørsmål:

«Undersøkelsen av saken vedrørende mistanke om overtredelse av forbudet mot innsidehandel i verdipapirhandellovens § 6 har vist seg å være ressurskrevende og vanskelig å gjennomføre. På mange måter kan denne form for saksbehandling sammenlignes med politiets etterforskning av mulige straffbare forhold. Overtredelse av verdipapirhandellovens § 6 er straffesanksjonert. På samme måte som ved politietterforskning, kan det ved Kredittilsynets undersøkelser være fare for bevisforspillelse dersom den som undersøkes gis adgang til dokumentinnsyn i saken. I følge straffelovens § 242 kan mistenkte og hans forsvarer nektes dokumentinnsyn dersom dette kan være til fare for etterforskningens øyemed.

Dersom den som undersøkes for overtredelse av verdipapirhandellovens § 6 gis rett til dokumentinnsyn i tilsynets dokumenter, vil dette vesentlig kunne svekke tilsynets mulighet til å utføre den oppgave tilsynet er tillagt ved verdipapirhandellovens § 34 og dernest svekke det vern § 6 skal gi mot uredelighet i verdipapirhandelen. Dette forhold bør tillegges betydelig vekt ved vurderingen av om dokumentinnsyn bør gis. ---»

Finansdepartementet viste til denne uttalelse og tilføyde:

«Departementet kan ikke se at en sak om mulig overtredelse av verdipapirhandellovens bestemmelser slik som her, bl.a. om innsidehandel, har mange likhetstrekk med de tilfelle der et forvaltningsorgan treffer avgjørelse om «bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak», jf. forvaltningslovens § 2 tredje ledd. Ved undersøkelser av transaksjoner som kan være innsidehandel vil det være av betydning at det ikke utleveres opplysninger som kan skade formløyet med undersøkelsene. I saker vedrørende tilsyn med verdipapirmarkedet, vil en ved vurderinger av om innsynsrett skal gis utover det som følger direkte av lovbestemmelser, måtte tillegge Kredittilsynets oppfatninger av om innsynsrett kan skade tilsynets undersøkelser, vesentlig vekt.»

I sine tilleggsmerknader gikk advokaten videre detaljert inn på spørsmålet om å nekte innsyn ut fra bevisforspillesshensyn. Han fremholdt blant annet:

«Det er for det første vanskelig å tenke seg at nevneverdig fare for bevisforspillelse kan foreligge i saker vedrørende verdipapirhandellovens § 6 uten i helt ekstreme tilfelle. Det dreier seg om undersøkelse av forhold som ligger tilbake i tid og hvor skriftlig materiale danner grunnlaget for det vesentligste av vurderingen. Hvorledes bevisforspillelse skulle kunne skje er ikke påvist av Kredittilsynet.»

I min avsluttende uttalelse 7. juli 1988 ga jeg uttrykk for følgende syn:

### «1. Kredittilsynets pressemelding.

Et sentralt spørsmål er om pressemeldingen innebærer brudd på taushetsplikt.

Kredittilsynet har i denne saken opptrådt i egenskap av «Verdipapirkontrollen», i henhold til § 34 i verdipapirhandelloven av 14. juni 1985 nr. 61. Om Verdipapirkontrollens taushetsplikt heter det i § 36:

«Bestemmelsen om taushetsplikt i lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynet) § 7 første ledd gjelder tilsvarende for Verdipapirkontrollen.

Gir kontrollen grunn til å anta at det er utvist rettsstridig forhold i forbindelse med verdipapirhandel som har påført noen tap, kan vedkommende gis den underretning om forholdet som er nødvendig for at han skal kunne vareta sine rettigheter overfor fondsmeglerforetaket. Tilsvarende gjelder dersom det ellers er grunn til å anta at noen er påført tap som følge av at denne lovs bestemmelser ikke er overholdt.

Uten hensyn til om tap er forvoldt kan Verdipapirkontrollen meddele Børskomiteen forhold som gjelder overtredelse av denne lov.»

Som det fremgår er § 7 første ledd i kredittilsynsloven av 7. desember 1956 (nr. 1) gitt tilsvarende anvendelse. Denne bestemmelse lyder:

«Tilsynets tjenestemenn har taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de får kjennskap til i sitt arbeid om en kundes forhold. De må heller ikke gjøre bruk av det i ervervsvirksomhet. Taushetsplikten gjelder ikke overfor Norges Bank.»

Etter lovendring i juni 1988 har både Tilsynets styremedlemmer og tjenestemenn taushetsplikt i henhold til § 7 første ledd.

Også taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 kommer til anvendelse i saker etter verdipapirhandelloven. Dette følger av forvaltningslovens § 13 f, som lyder:

«Dersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder §§ 13 til 13 e som utfyllende regler når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Bestemmelse i annen lov om rett eller plikt til å gi opplysninger begrenser ikke lovbestemt taushetsplikt, med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde.»

Et grunnleggende spørsmål er *hvilke opplysninger* som er undergitt taushetsplikt. Det kan feks. reises spørsmål om det gjelder opplysninger om enkeltpersoners økonomiske disposisjoner og økonomiske forhold ellers, om kundeforhold og opplysninger om at det antas å være begått rettsstridige eller straffbare forhold. - Jeg forstår A slik at hans klage først og fremst retter seg mot opplysningene i pressemeldingen om at Kredittilsynets styre hadde vedtatt å oversende saken til påtalemyndigheten med anmodning om at det reises tiltale for straffbare overtredelser av verdipapirhandelloven. Selv om jeg derfor konsentrerer uttalelsen om dette forhold, vil jeg likevel generelt peke på at utstrekningen av Kredittilsynets (herunder Verdipapirkontrollens) taushetsplikt reiser uavklarte spørsmål på flere punkter. Jeg viser i den forbindelse til Innst. O. nr. 89 (1987-88) vedrørende endringer i kredittilsynsloven, hvor finanskomiteen understreker behovet for å få fastslått klare regler for taushetsplikt (og partsøffentlighet). Komiteen forutsetter at Finansdepartementet i egen sak vil ta opp disse spørsmål overfor Stortinget.

Ordlyden i de aktuelle taushetspliktbestemmelser sier ikke noe direkte om taushetsplikt for opplysninger om antatt straffbare forhold og anmeldelser. - Etter Kredittilsynslovens § 7 er det taushetsplikt «om det som de får kjennskap til i sitt arbeid om en kundes forhold». Taushetsplikten om kundeopplysninger går etter ordlyden særlig langt. - Men den omstendighet at taushetsplikten er knyttet til «kunde»-begrepet, viser at bestemmelsen ikke primært er utformet med sikte på slike situasjoner vi står overfor i A's tilfelle.

En viss veiledning kan imidlertid utledes av § 36 annet ledd i verdipapirhandelloven. Etter denne bestemmelse kan Verdipapirkontrollen etter omstendighetene varsle dem som antas å være påført tap som følge av overtredelse av loven eller som følge av at «det er utvist rettsstridig forhold i forbindelse med verdipapirhandel». En slik særskilt varslingsregel - eller varslingsadgang - synes å forutsette at de aktuelle opplysningene i utgangspunktet er undergitt taushetsplikt, jfr. også at § 36 gjelder Verdipapirkontrollens taushetsplikt.

Tilsynets taushetsplikt må for øvrig ses i sammenheng med verdipapirhandellovens § 35 om opplysningsplikt overfor Verdipapirkontrollen og § 29 om taushetsplikt i fondsmeglervirksomhet. Jeg kan imidlertid ikke se at disse bestemmelser gir særlig konkret veiledning med hensyn til de aktuelle opplysninger om A's mulige brudd på innside-

handelbestemmelsen og anmeldelsen av forholdet.

Av betydelig interesse for spørsmålet om hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt er de alminnelige regler i forvaltningslovens § 13. Denne bestemmelse beskytter blant annet «noens personlige forhold». Hva som omfattes av dette uttrykk kan være vanskelig å angi presist. - Men etter mitt syn må man som utgangspunkt kunne presumere at opplysninger om at privatpersoner har begått straffbare handlinger, eller formodning om at lovstridige handlinger er begått, er undergitt taushetsplikt. At slike opplysninger må anses beskyttet, understøttes også av at det i offentlighetsloven av 19. juni 1970 § 6 første ledd nr. 5 er gitt et særskilt unntak fra offentlighet for dokument vedrørende «anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse». (For ordens skyld nevnes at unntakene i § 6 i offentlighetsloven ikke uten videre faller sammen med grensene for taushetsplikten, jfr. ellers den spesielle bestemmelse om taushetsbelagte opplysninger i offentlighetslovens § 5 a.)

Også bestemmelsene i forvaltningsloven om begrensninger i taushetsplikten kaster lys over hvilke opplysninger som i utgangspunktet er beskyttet. Jeg viser da særlig til § 13 b første ledd nr. 6, som bestemmer at taushetsplikt ikke er til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver. At det er gitt en adgang til å gi slike opplysninger til påtalemyndigheten/kontrollmyndigheten indikerer at opplysningene ellers går inn under taushetsplikten.

Finansdepartementet har anført at det i verdipapirhandelen vil foreligge særlige hensyn, blant annet til dem som deltar i markedet. Det er fremholdt at det må legges betydelig vekt på at kontrollorganene - som skal overvåke verdipapirmarkedet tilstrekkelig effektivt - har tillit i markedet, og at dette tillier at opplysningene om mulige uregelmessigheter blir kjent. - Etter mitt syn er dette et noe ensidig synspunkt. Med god grunn må det kunne reises tvil om det er egnet til å skape tillit hos aktørene i markedet at man går ut til offentligheten slik det ble gjort ved pressemeldingen fra Kredittilsynet. Jeg vil anta at en slik fremgangsmåte i praksis vil kunne begrense de muligheter kontrollorganet har til tillitsfullt å få opplysninger av betydning for kontrollvirksomheten.

Kredittilsynet har for sin del anført at Tilsy-

net offentlig måtte kunne korrigere Børsens tidligere kunngjøring av transaksjonene i kurslisten, da denne hevdes å ikke ha vært i samsvar med de faktiske forhold. Jeg har - i likhet med klagers advokat - vanskelig for å se at pressemeldingen kan legitimeres ut i fra dette synspunkt. Under enhver omstendighet fremsto ikke pressemeldingen i formen som en slik korrigerende, og kan da heller ikke forsvares med en slik argumentasjon.

Dersom Kredittilsynet ut i fra formålet med virksomheten og mulighetene til å utføre sine oppgaver skal ha en vid adgang til å informere allmennheten om mulige lovstridige handlinger, betinger det etter min mening en uttrykkelig lovhjemmel. Slik de aktuelle lovbestemmelser i dag lyder, mangler en slik lovdekning. Ordlyden i verdipapirhandellovens § 36 og kredittilsynslovens § 7 første ledd synes snarere å tale imot en informasjonsrett til allmennheten om opplysninger av denne karakter. Jeg nevner at bestemmelsene spesielt hjemler rett til å gi opplysninger til enkelte grupper/organer.

Tilsynet har videre vist til at Oslo Børs allerede hadde gitt opplysninger til pressen, og at saken derved var kjent for media. - Det forhold at opplysninger allerede er alminnelig kjent medfører at parten ikke har samme krav på beskyttelse. Denne omstendighet har også loven tatt hensyn til, jfr. § 13 a nr. 3 i forvaltningsloven om at opplysningene i slike tilfelle kan «brukes». Jeg kan imidlertid vanskelig se at Børsens tidligere offentliggjøring kunne berettiget Kredittilsynets handling. Den pressemelding som ble sendt ut fra Tilsynet var et mer konkret og omfattende innlegg uten direkte ryggdekning i Børsens tidligere meldinger.

Jeg vil endelig trekke frem Kredittilsynets og Finansdepartementets negative innstilling til anmodningen fra parten om dokumentinnsyn i slike saker. At Tilsynet mener det er sterke grunner for å begrense innsyn, samtidig med at opplysninger i vid utstrekning gjøres offentlig gjennom pressemeldinger, gir uttrykk for holdninger som synes vanskelig å forene. Parten vil blant annet på den måten få begrenset sine muligheter til å kunne ta til motmæle overfor pressemeldinger, noe han kan tenkes å ha gode grunner for.

Min konklusjon blir etter dette at Kredittilsynets opptreden i denne saken er i tvilsom harmoni med gjeldende taushetspliktsregler.

Utstrekningen av taushetsplikten på dette område reiser imidlertid til dels uavklarte spørsmål, som bør få sin avklaring gjennom en nærmere regelfestning. Som nevnt har Stortingets finanskomite også understreket

behovet for klare regler og forutsatt at departementet i egen sak vil ta spørsmålene opp overfor Stortinget. Jeg går ut fra at departementet følger opp dette. - Hva disse regler bør gå ut på, må det i siste omgang være opp til de politiske myndigheter å avgjøre gjennom en avveining av de ulike, kryssende interesser, som gjør seg gjeldende. Jeg vil imidlertid særlig understreke betydningen av at hensynet til personvern og til sammenhengen i taushetspliktbestemmelsene for de forskjellige aktører på området tas med i vurderingen. Dersom dagens praksis skal beholdes og regelfestes, bør det etter min mening under enhver omstendighet skje med grunnlag i et klart definert formål.

Endelig vil jeg peke på at spørsmålet om å bruke pressen i saker der politianmeldelser overveies eller inngis, også er praktisk og prinsipielt viktig i forhold til andre kontrollorganers virksomhet. Langt på vei er de samme rettslige problemstillinger aktuelle der andre kontrollorganer opptre. Det synes for øvrig å være en tiltagende tendens til å offentliggjøre opplysninger i forbindelse med politianmeldelser, og mitt inntrykk er at det ofte skjer primært for å skape publisitet omkring organets arbeid, og vel også for å oppnå en «skremselseffekt». Dette er ikke uten betenkeligheter, blant annet fordi det er uvisst om saken ender opp med en fellende straffedom. Behovet for en gjennomtenkning av problemstillingene og for en klar regelfestning melder seg altså også på andre felter enn på verdipapirhandelens område.

## 2. Dokumentinnsyn

Jeg nevner innledningsvis for ordens skyld at offentlighetslovens regler om innsynsrett ikke kan gi A noe rettskrav på innsyn i dokumenter som er holdt tilbake i nærværende sak. Denne loven er da heller ikke påberopt av klageren.

Forvaltningslovens innsynsregler - jfr. §§ 18 flg. - gjelder direkte bare i saker vedrørende enkeltvedtak, se § 3 første ledd. Kredittilsynets anmeldelse av A har likhetstrekk med visse enkeltvedtak. Jeg finner imidlertid å måtte akseptere departementets og Tilsynets oppfatning om at anmeldelsen faller utenfor vedtaksdefinisjonen i forvaltningslovens § 2, og at innsynsbestemmelsene i loven derfor ikke får direkte anvendelse i saken.

Et rettskrav på innsyn må i tilfelle baseres på en *analogisk anvendelse* av forvaltningslovens § 17 eller på prinsippet om god forvaltningsskikk.

Hvor langt disse prinsipper generelt kan gi rettskrav på innsyn finner jeg ikke grunn til å

gå noe nærmere inn på. Jeg nøyer meg med å fastslå at det synes akseptert at dette i noen utstrekning må kunne skje der særlige grunner taler for det. - Under behandlingen av klagesaken for ombudsmannen har departementet og Tilsynet fremholdt at innsynsrett i slike saker vesentlig vil svekke Tilsynets muligheter for å utføre kontrollopgaven, særlig fordi det vil kunne være fare for bevisforspillelse. Jeg anser det ikke for uberettiget å legge vekt på slike hensyn. - Når saken først er oversendt påtalemyndigheten for etterforskning, må det videre etter min oppfatning være forsvarlig at Kredittilsynet er tilbakeholden med å tillate innsyn. Påtalemyndighetens undersøkelser kan tilsi at spørsmålet kommer i en annen stilling, og det kan da være nærliggende for Tilsynet å henvise spørsmålet om (ytterligere) innsyn til påtalemyndigheten for vurdering i forhold til straffeprosesslovens § 242.

Etter det som foreligger er jeg kommet til at vurderingen av innsynsspørsmålet i A's tilfelle ikke har vært usaklig, og jeg finner ikke tilstrekkelig grunnlag for å rette kritikk mot avgjørelsen.»

#### 24.

##### Sakskostnader ved omgjøring av hovedplanvedtak for veg (Sak 1276/86)

*Samferdselsesdepartementet omgjorde etter klage fra kommunen og fra grunneierne i området Vegdirektoratets vedtak til hovedplan for en veg. Søknad fra grunneierne om dekning av sakskostnader ble avslått av direktoratet. Avgjørelsen ble etter klage opprettholdt av departementet, som la til grunn at forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 ikke kunne gis anvendelse fordi hovedplanvedtak måtte anses som forskrift og ikke enkeltvedtak. - Uttalt at gode grunner talte for å ta kravet fra grunneierne til følge, ut fra en analogisk anvendelse av § 36 annet ledd. Ombudsmannen pekte blant annet på at man reelt sett var nær en enkeltvedtakssituasjon og at grunneiernes innsats måtte antas å ha hatt betydning for omgjøringen.*

Vegdirektoratet godkjente våren 1984 alternativ B-1 som hovedplan for en vegstrekning. Det forelå også et annet hovedalternativ, alternativ F, og et noe justert alternativ i forhold til F, alternativ F-2.

En kommune og grunneierne i et område i kommunen ønsket alternativ F-2 lagt til grunn for den videre planlegging. I brev til

vegkontoret i fylket ba kommunen om at saken ble oversendt Samferdselsesdepartementet for overprøving. Kommunen anførte at alternativ F-2 «er det minst konflikttfylte, vil ikke få boligavkjørsler og må på lengre sikt vurderes som miljø- og trafikksikkerhetsmessig bedre enn alt. B.1.». Også grunneierne i området tok saken opp med departementet. Gjennom sin advokat gjorde de gjeldende at «avgjørelsen har et grunnlag som er uriktig og som skyldes mangelfull saksbehandling». Dette ble nærmere presisert i 11 punkter.

Vegdirektoratet kommenterte klagen i brev 21. august 1984 til departementet. Om de påståtte saksbehandlingsfeil og grunneiernes rett til å kreve vedtaket overprøvd uttalte direktoratet:

«Kravet fra advokaten, på vegne av grunneiere, retter seg både mot planens formelle og skjønnsmessige sider. Innsigelsene mot saksbehandlingen vil bli kommentert nærmere nedenfor. Som kjent er bl.a. private grunneiere etter vegplanforskriftene § 15, pkt. 2, avskåret fra å kreve realiteten, altså de skjønnsmessige vurderinger i saken, overprøvd. Vi anser oss på denne bakgrunn berettiget til å avvise disse sider ved advokatens overprøvingskrav. Når vi har unnlatt å gjøre dette, skyldes det at saken, etter kommunens krav, i alle fall må forelegges og vurderes av departementet.

Det er fra advokaten pekt på som feil ved saksbehandlingen at ikke reindriftsagronomen har fått planen til uttalelse. Vi kan si oss enig i at det formelt korrekte i saken ville vært å forelegge planforslaget for reindriftsagronomen. Under behandlingen tok vegkontoret kontakt med reinbeitedistriktet. Disse hadde ikke merknader til planen, og på denne bakgrunnen anså man forholdet til reindriften som avklart. Vi har 17. august 1984 drøftet saken telefonisk med reindriftsagronomen som har gitt uttrykk for at det etter hans vurdering ikke er grunnlag for innvendinger mot den vedtatte hovedplanen fra reindriftsnæringens side.

På denne bakgrunn kan vi ikke se at det påpekte forhold har hatt betydning for sakens utfall. Vi mener derfor å kunne slå fast at vårt hovedplanvedtak åpenbart ikke er ugyldig, selv om saken ikke ble forelagt reindriftsagronomen.»

Direktoratet ga tilråding om at departementet skulle stadfeste hovedplanvedtaket. Samferdselsesdepartementet omgjorde imidlertid direktoratets vedtak 5. desember 1984 med denne motivering:

«Når det gjelder advokatens påstand om saksbehandlingsfeil viser vi og slutter oss til Vegdirektoratets uttalelse i sitt oversendingsbrev av 21. august 1984.

Til kommunens overprøvingskrav vil departementet bemerke: Begge de aktuelle alternativene er akseptable ut fra et veg- og tra-

fikkemessig synspunkt. Alternativ F-2 vil likevel være noe bedre sett fra et trafikkikkerhetsmessig synspunkt da det i store trekk vil gå gjennom områder uten randbebyggelse og avkjørsler. Dette alternativet krever også noe mindre dyrket mark og er ønsket av de lokale jordbruksmyndigheter.

Ulempene ved alternativ F-2 er først og fremst at det blir noe dyrere enn alternativ B-1 og at det må utbygges i sin helhet før trafikken kan settes på. Alternativ B-1 kan derimot gis etappevis utbygging. Imidlertid mener Samferdselsesdepartementet at alternativ F-2 er det beste og bør vedtas som den fremtidige trase for riksvegen.

I mellomtiden må nåværende fylkesveg opprustes til å tåle eksisterende trafikk.

Etter en samlet vurdering finner derfor Samferdselsesdepartementet å ville endre Vegdirektoratets vedtak og godkjenner alternativ F-2 som hovedplan for denne strekningen.»

Grunneierne fremsatte deretter krav om dekning av sakskostnader med kr. 9.543,-, under henvisning til forvaltningslovens § 36. Saken ble oversendt Samferdselsesdepartementet. I Vegdirektoratets brev til departementet 18. april 1986 het det blant annet:

«I fylgje forvaltningslova § 3 gjeld m.a. § 36 berre ved enkeltvedtak. Vedtak om å godkjenne hovudplan er ikkje noko enkeltvedtak, slik at forvaltningslova § 36 ikkje kan nyttast direkte. Etter Vegdirektoratets mening bør likevel forvaltningslova § 36 nyttast analogisk i samband med vedtak om godkjenning av hovudplan, - men då slik at partane i alle fall ikkje har større krav å gjere gjeldande i samband med hovudplanar enn ved enkeltvedtak.

Samferdselsesdepartementet har ikkje endra Vegdirektoratets hovudplanvedtak på grunn av «feil ved saksbehandlingen, avgjørsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn», slik at forvaltningslova § 36, fyrste ledd ikkje er anvendeleg her.

Etter § 36 andre ledd må kostnadene ha vore nødvendige for å ivareta dei 29 grunneigarane sine interesser. Så vidt vi forstår brevet 5. desember 1984 frå Samferdselsesdepartementet så er det kommunens overprøvningskrav som har ført til endra hovudplanvedtak. Det kan såleis sjå ut som at hovudplanvedtaket ville ha vorte endra sjølv om grunneigarane ikkje hadde pådrege seg ein kostnad på knapt 10 000 kroner.

For å kunne anvenda § 36 andre ledd er det vidare eit krav at kostnadene har vore vesentlege. Skulle dei påståtte utgiftene dekkes av ein person, ville vel kravet ha vore oppfylt, men så lenge 29 er ansvarlege for utgiftene, så er kostnadene etter vår oppfatning ikkje vesentlege for den einkilde.

Etter dette er vilkåra for å tilkjenna saks-kostnader etter forvaltningslova § 36 ikkje til stades. Med utgangspunkt i analogisk bruk av denne regelen på hovudplanvedtaket, vert konklusjonen at kravet om dekning av saks-kostnader frå 29 grunneigarar å avslå.»

Departementet avgjorde saken 3. oktober 1986 og uttalte:

«Samferdselsesdepartementet slutter seg til Vegdirektoratets syn, og finner således ikke at det er grunnlag for å imøtekomme kravet om dekning av kostnadene.»

Grunneierne påklaget avgjørelsen til ombudsmannen og fremholdt i klagen:

«Det bekreftes i brevet at flere av kriteriene for refusjon er tilstede, men kravet blir likevel å avvise bl.a. fordi vi er flere til å dele omkostningene. Vi stiller oss helt uforstående til at det faktum at vi er flere som har kjempet ilag, skal svekke vår mulighet til et rettfærdig oppgjør.

Denne begrunnelsen avslører manglende forståelse over hva det koster enkeltindividene av anstrengelser å forsvare sine interesser overfor storsamfunnet. Ikke en av de 29 hadde hatt ressurser til å klare dette alene.

Vi er av den mening at vi helt uforskyldt er brakt inn i en situasjon av vegkontoret - som vi har måttet stå sammen om å kjempe oss ut av. Bør vi straffes for dette?

Forøvrig kan vi opplyse at blant de 29 både er enslige forsørgere og minstepensjonister. Påstanden i samme brev om at hovedplanvedtaket ville blitt endret uten våre anstrengelser, håper vi de faktiske forhold i saks-gangen tydelig tilbakeviser.»

Jeg forela saken for departementet 18. desember 1986 med disse kommentarer:

«Samferdselsesdepartementet begrunner avslaget med at betingelsene i forvaltningslovens § 36 annet ledd ikke er oppfylt. Det hevdes i den forbindelse at det i dette tilfellet var kommunens overprøvningskrav som førte til at hovedplanvedtaket ble endret. Det fremgår av de dokumenter som er vedlagt klagen at grunneierne har vært engasjert i saken siden 1977 og at de helt siden da har arbeidet for å få gjennomslag for et annet vegtrasévalg enn det var lagt opp til fra vegmyndighetenes side. Jeg har noe vanskelig for å forstå at en så vidt langvarig innsats skulle ha vært uten betydning for Samferdselsesdepartementets senere omgjøring. Å avslå sakskostnader bare fordi protester fra andre involverte har vært mer betydningsfulle for utfallet, kan etter min mening ikke være holdbart.

Avslaget er også begrunnet med at saks-kostnadene ikke kan anses «vesentlige», så lenge det er 29 personer som sammen skal bære kostnadene. Det foreligger i dette tilfellet en samlet innsats fra en kollektiv enhet. Det fremgår også av saksdokumentene at grunneierne helt fra starten av har opptrådt i fellesskap og med de samme to talsmenn overfor myndighetene. Under klagebehandlingen i departementet var samtlige 29 representanter ved en felles fullmektig. Etter min mening kan det på denne bakgrunn være naturlig og rimelig å anse grunneiergruppen som en enhet ved vurdering av om vilkårene

i forvaltningslovens § 36 annet ledd er til stede, og i så fall må vel kostnadene anses «vesentlige», jfr. Vegdirektoratets brev 18. april 1986 nest siste avsnitt. Grunneiergruppen vil derved komme ut på samme måte som om de hadde formalisert sitt samarbeide gjennom å organisere seg som juridisk person (for eksempel som forening).

På denne bakgrunn vil jeg be Samferdselsdepartementet om å revurdere sitt standpunkt til søknaden fra grunneierne.»

Samferdselsdepartementet svarte slik:

«Innledningsvis skal Samferdselsdepartementet presisere at et hovedplanvedtak ikke er et enkeltvedtak, men en forskrift med de virkninger dette har for saksbehandlingen: herunder partsbegrep og klageadgang.

I «forskrifter for utarbeiding og behandling av planer for riks- og fylkesveg» har Samferdselsdepartementet ved § 15 gitt en begrenset adgang til overprøving av hovedplanvedtak:

«§ 15 Overprøving av vedtak om godkjent hovedplan

1. Fylkesutvalget, kommunestyret og statlig myndighet kan bringe vedtak om godkjent hovedplan for riksveg inn for Samferdselsdepartementet for overprøving.
2. På grunnlag av saksbehandlingsfeil, feil lovanvendelse eller annen ugyldighetsgrunn kan de som er berørt, bringe vedtak om godkjent hovedplan inn for Samferdselsdepartementet for overprøving.»

Som det fremgår av pkt. 2 er «de som er berørt» gitt anledning til å bringe forskriften inn for Samferdselsdepartementet for overprøving «på grunnlag av saksbehandlingsfeil, feil lovanvendelse eller annen ugyldighetsgrunn».

Samferdselsdepartementet finner ikke at den tilleggsrettighet forskriftene § 15, pkt. 2 gir «de som er berørt» automatisk utløser andre tilleggsrettigheter analogt med dem som gjelder for «parter» i relasjon til enkeltvedtak.

På bakgrunn av det ovenstående finner ikke Samferdselsdepartementet at «de som er berørt» av et hovedplanvedtak kan kreve saksomkostninger etter analogi med forvaltningsloven § 36. Kravet blir således fortsatt å avvise.

Samferdselsdepartementet beklager for øvrig sterkt at vi i vårt brev av 3. oktober 1986 ikke underrettet om at vår begrunnelse for avslaget ikke var overensstemmende med Vegdirektoratets.»

Grunneierne kom senere med merknader til dette.

Jeg så slik på saken:

«Forvaltningslovens § 36 første og annet ledd lyder:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part på grunn av feil ved saksbehandlingen, avgjøringsgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre særlige forhold taler mot det.

Også ellers kan en part i særlige tilfelle tilkjennes hel eller delvis dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å vareta hans interesser i klagesaken; dersom dette finnes rimelig.»

Bestemmelsen er plassert i kap. VI som etter forvaltningslovens § 3 direkte bare gjelder for enkeltvedtak, slik dette er definert i § 2. Samferdselsdepartementet har lagt til grunn at hovedplanvedtak ikke er enkeltvedtak og bygget på en uttalelse av 4. desember 1979 fra Justisdepartementet, Lovavdelingen. Her er det blant annet uttalt:

«Justisdepartementet viser her til at hovedplanen, i motsetning til detaljplan som er definert i § 8, såvidt vi kan se ikke direkte hjemler rettigheter eller plikter for privatpersoner; jf forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Selv om planen i og for seg er bindende for valg av vegtrase og standard for utbyggingen berører den ikke enkelte grunneiendommer eller tiltak langs traseen på en måte som gjør den til enkeltvedtak. Den hjemler f. eks i seg selv ingen rådighetsinnskrenkninger og det kan ikke eksproprieres direkte i medhold av den. Forskjellige gruppers forventning om å få eller ønske om ikke å få en vegtrase i sitt område er i seg selv ikke tilstrekkelig.»

Jeg finner å måtte akseptere dette standpunkt. Reelt sett er man imidlertid nær en enkeltvedtaks-situasjon. Jeg viser til planens betydning for valg av vegtrase og standard for utbygging, noe som rent faktisk har stor betydning for berørte grunneiere. At det er etablert en egen formell klageadgang for de berørte i slike saker, er med på å illustrere at slike vedtak ligger nær enkeltvedtaks-begrepet. En nærliggende parallell er et reguleringsvedtak etter plan- og bygningsloven; dette anses som enkeltvedtak - uansett innhold og konkrete rettsvirkninger.

Rent prinsipielt sett er det min mening at myndighetene ikke har grunnlag for å innta en særlig restriktiv holdning ved anvendelsen av forvaltningslovens § 36. Allerede det forhold at vi her står overfor en avgjørelse med nært slektskap til enkeltvedtak, taler for en analogisk anvendelse. Også formålet med saksomkostningsbestemmelsene kan etter omstendighetene gjøre det berettiget å gi omkostningsdekning ut fra en analogibetraktning. Dette vil særlig være nærliggende der det synes klart at en innsats - og pådratte kostnader - utvilsomt har vært av betydning for det endelige utfall av klagesaken.

I dette tilfelle forelå det klage både fra kommunen og grunneierne, og klagen ble begge tatt under realitetsbehandling av departementet. Omgjøringen av Vegdirektoratets vedtak er så vidt skjønnes først og fremst begrunnet ut i fra en skjønnsmessig vurdering av hvilket trasévalg som samlet sett var det beste. Jeg forstår det imidlertid slik at departementet også la til grunn at saksbehandlingen i forbindelse med direktoratets vedtak ikke hadde vært fullt ut tilfredsstillende. Selv om det ut fra det foreliggende vanskelig kan være aktuelt med en analogisk anvendelse av § 36 første ledd, bør det etter mitt syn være berettiget å gi grunneierne dekning gjennom en analogi fra § 36 annet ledd.

Som nevnt i mitt brev 18. desember 1986 til departementet har jeg noe vanskelig for å forstå at grunneierne innsats skulle ha vært uten betydning for Samferdselsdepartementets omgjøring. Jeg peker i den forbindelse på departementets innrømmelser om at saksbehandlingen var noe mangelfull, selv om det ikke forelå feil som medførte ugyldighet. Det vesentlige i grunneierne klage var nettopp innsigelser mot saksbehandlingen.

Jeg viser ellers til mine bemerkninger i brevet 18. desember 1986 m.h.t. de andre vilkår som § 36 annet ledd stiller opp for dekning av kostnader.

Etter dette må jeg konkludere med at gode grunner taler for å ta kravet fra grunneierne til følge, ut i fra en analogisk anvendelse av § 36 annet ledd. Jeg anmoder på denne bakgrunn departementet om å vurdere saken på nytt.»

Samferdselsdepartementet vedtok deretter å tilkjenne grunneierne sakskostnader, i tråd med ombudsmannens uttalelse 23. juni 1988.

## 25.

Midlertidig forskrift om utvidet båndtvang – saksbehandlingsspørsmål  
(Sak 1167/87)

Et samarbeidsutvalg for småviltjakt og innlandsfiske klaget over Landbruksdepartementets saksbehandling i forbindelse med utferdigelse av midlertidig forskrift om utvidet båndtvang for hund i et begrenset område høsten 1987. Det ble blant annet pekt på at grunneieren (Direktoratet for statens skoger) ikke hadde fått forhåndsvarsel og at direktoratets uttalelse ikke var tilgjengelig for departementet da forskriften ble vedtatt. Samarbeidsutvalget hadde riktignok fått forhåndsvarsel og anledning til å komme med uttalelse, men svarfristen var satt til en uke,

og det var uklart om uttalelsen fra utvalget kom frem i tide. Departementet erklærte imidlertid at man var fullt oppmerksom på at en utvidet båndtvang ville komme i konflikt med jaktinteressene.

– Ombudsmannen viste til utredningsplikten i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 37 ved utferdigelse av forskrifter. Direktoratet burde som grunneier ha blitt varslet i dette tilfellet. Forhåndsvarslingen til utvalget ble også gitt med svært kort frist. Selve saksforholdet var imidlertid av ekstraordinær karakter, og forskriften skulle bare gjelde for ca. 2 måneder. Den korte fristen for uttalelse ble på denne bakgrunn ikke kritisert. Også ellers var det mangler ved saksbehandlingen uten at ombudsmannen hadde grunnlag for å fastslå at forskriften av den grunn måtte anses for ugyldig.

## 26.

Manuell mobiltelefon - spørsmål om dispensasjon fra forskrift  
(Sak 964/86)

Av hensyn til teknisk forsvarlig avvikling av radiosambandet, utarbeidet Teledirektoratet i 1981 retningslinjer for manuelle mobiltelefoner. Det ble bl.a. krevd at slike stasjoner skal ha minst 63 kanaler. Og etter kgl. res. av 20. mars 1970 og forskrifter 19. mai 1976 § 4, gitt med hjemmel i telegrafloven av 29. april 1899 § 1, må det søkes om særskilt tilatelse for mobilstasjoner med færre kanaler. A ønsket å benytte mobiltelefon med bare 18 kanaler i bil, men fikk avslag i samsvar med etablert praksis. Dispensasjon kunne imidlertid gis for fast montert utstyr. - Ombudsmannen antok at telemyndighetene hadde adgang til å dispensere fra kravet om 63 mobiltelefonkanaler, jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 40. Men etter omstendighetene måtte avslaget i A's tilfelle aksepteres.

A søkte 4. april 1986 Teledirektoratet om konsesjon for sin manuelle mobiltelefon utrustet med 18 kanaler. Teledirektoratet avslø søknaden 17. april 1986 og begrunnet dette slik:

«Kravet om kanalantall for mobiltelefonstasjoner er fastsatt ut fra de antall oppkalls- og trafikkanaler som er i bruk i mobiltefontjenesten og på grunnlag av det faktum at stasjonene normalt er montert i kjøretøy.

I mobiltefontjenestens startfase ble det til å begynne med benyttet et varierende antall kanaler i de mobile enheter. Imidlertid viste det seg snart at dette forårsaket ganske store forsinkelser i ekspedisjonsarbeidet da det svært ofte oppsto diskusjon mellom mobiltefontjenesten og de aktuelle brukere om hvilke kanaler som var til rådighet.

Dette medførte også problemer for andre mobiltelefonbrukere som ble påført forsinkelser i avviklingen av sin trafikk.

Teledirektoratet ble derfor nødt til å fastsette visse minimumskrav til kanalantall for mobiltelefonutstyr som skal brukes i kjøretøy. Pr. dato er dette tallet 63 kanaler og som også er satt ut fra de behov det generelt har vist seg at brukerne har.

Derimot har Teledirektoratet i visse tilfeller for bl.a. mobiltelefonutstyr som er tenkt montert fast, eks.vis på hytte, dispensert fra gjeldende krav om kanalantall.

Det kan ellers nevnes at mobiltelefoneksplisjonen i Tromsø som ikke omfatter hele fylket, betjener 14 forskjellige basisstasjoner hvor det tilsammen er i bruk 18 kanaler. Teledirektoratet er selvfølgelig oppmerksom på at basisstasjonen som dekker Tromsø by bare har et kanalantall på 3.

Når det gjelder Deres spørsmål om dispensasjon, må dette også ses ut fra andre brukere i andre områder av landet hvor det er nødvendig med bruk av alle nevnte 63 kanaler innenfor et relativt lite geografisk område. Teledirektoratet kan vanskelig praktisere en ordning i Troms og en annen i Østfold, etter som behandlingen av konsesjonssøknadene må være lik uansett hvem det gjelder.

Ut fra ovennevnte beklager Teledirektoratet at det ikke kan gjøres unntak fra kravet om 63 kanaler for mobiltelefonutstyr.»

Klage til Samferdselsdepartementet førte ikke frem. I sin avgjørelse bemerket departementet:

«Departementet vil peke på at årsaken til at en i 1981 fant å måtte kreve at brukt mobiltefontutstyr med mindre kanalantall enn 63 ikke kunne konsesjoneres på nytt, bl.a. var den belastning som tjenesten ble påført fordi brukeren (konsesjonæren) ikke hadde tilgjengelig riktige trafikkanaler for aktuelle basisstasjoner.

Teledirektoratet har etter 1982 praktisert den regel ikke å innvilge konsesjon for utstyr med færre kanaler enn 63.

Samferdselsdepartementet er av den oppfatning at for å unngå forskjellsbehandling, bør denne regelen ikke fravikes.

Etter dette slutter departementet seg til den avgjørelsen som er truffet av Teledirektoratet, og finner således ikke å kunne ta Deres klage til følge.»

A klaget til ombudsmannen over departementets vedtak og skrev blant annet:

«Stasjonen min har 18 kanaler og det er nok til å dekke hele Troms fylke. Stort sett skal stasjonen brukes i Tromsø kommune, og da er det tilstrekkelig med 7 kanaler.

Det synes derfor å være urimelig at Teledirektoratet forlanger at stasjonen skal ha 63 kanaler. Til det er mobiltefontjenesten for dårlig utbygd i Nordnorge. Mange plasser har vi dårlig eller ingen dekning. Jeg mener at dersom det skal forlanges 63 kanaler, må det utbygges flere sendere så vi kan få full nytte av mobiltelefonen.

Dessuten er det snakk om en begrenset konsesjonsperiode fram til NMT systemet skal være enerådende.

«--- Det finnes ingen fornuftige grunner til å kreve 63 kanaler for bruk i Troms. Ja, jeg synes det er direkte urimelig at jeg ikke kan få midlertidig konsesjon på stasjonen min. Stasjonen vil heller ikke bli så meget brukt, så televerket kan ikke snakke om ekstra arbeide.»

Samferdselsdepartementet ble 29. august 1986 bedt om uttalelse til klagen og om en generell orientering vedrørende rettstilstanden på området. Først 5. mars 1987, etter flere påminnelser fra min side, returnerte departementet saken til ombudsmannen og viste til brev 26. februar 1987 fra Teledirektoratet. Fra brevet siteres:

«Når det utstedes konsesjon for anskaffelse og bruk av mobiltelefonutstyr, foretas ingen vurdering av aktuelt kanalantall i henhold til konsesjonærens bosted eller ønsket bruksområde for radiostasjonen.

Etter at kravet om 63 kanaler i mobiltefontjenesten ble fastsatt av Teledirektoratet i september 1981 med virkning fra 1. januar 1982, er det hittil ikke gitt noen dispensasjoner fra kravet. Hovedårsaken til dette er at radiostasjoner i denne tjenesten i nesten 100 % av tilfellene er montert i kjøretøyer som har mulighet for å kunne bevege seg hvor som helst i landet.

Det eneste unntaket som har aktualisert seg, er når det har vært ønskelig at utstyr av den omtalte type ble montert i hytter hvor det ellers ikke var mulig å installere ordinær telefon. I disse tilfellene har det vært gitt dispensasjon fra kravet om 63 kanaler fordi at det da bare er behov for et mindre antall kanaler, avhengig av hvilke basisstasjoner i mobiltefontjenesten som en kan etablere samband med.

Utstyr av den type som A har tilegnet seg kan imidlertid omsettes og benyttes i såkalte «lukkede radiosambandsnett» hvor det stort sett bare er behov for bruk av 1 til 2 kanaler.»

Jeg fant å måtte innhente nærmere uttalelse fra telemyndighetene:

«Før saken avsluttes her bes departementet redegjøre for forståelsen av § 4 i forskrifter om konsesjonsvilkår, fastsatt 19. mai 1976 av styret for Televerket. Bestemmelsen lyder:

«Radiotelefonstasjonen må kunne brukes på alle kanaler Teledirektoratet foreskriver. Kanalbestykning eller kanalbruk ut over dette krever særskilt tillatelse».

Tar dispensasjonsbestemmelsen i § 4 annet punktum etter departementets oppfatning også sikte på mobiltefontutstyr med færre kanaler enn foreskrevet (dvs. 63), eller har man her utelukkende tatt sikte på anlegg med flere kanaler? Dersom sistnevnte alternativ legges til grunn, bes departementet klargjøre om det er rettslig adgang til å innvilge klagerens søknad, jfr. § 40 i forvaltningsloven av 10. februar 1967.»

Teledirektoratet besvarte spørsmålene slik ved brev 15. juni 1987 til Samferdselsdepartementet:



«M.h.t. innholdet i vilkårenes § 4 om at «radiotelefonstasjonen må kunne brukes på alle kanaler Teledirektoratet foreskriver», vil en gjøre oppmerksom på at det ved utstedelse av konsesjon for manuelle VHF mobiltelefonstasjoner blir påsett at den aktuelle stasjon har innmontert det antall kanaler (anrops- og trafikkanaler) som er nødvendig for en problemfri trafikkavvikling både sett fra brukerens og Televerkets side.

I praksis betyr dette at alle nye mobiltelefonstasjoner som det blir utstedt konsesjon for, skal ha minst 63 kanalmuligheter. Som tidligere nevnt ble kravet om 63 kanalmuligheter også utvidet til å gjelde omsetning av brukt mobiltelefonutstyr fra og med 1. januar 1982. Ellers gjøres det oppmerksom på at det er innført konsesjonsstopp for omsetning av nytt manuelt VHF mobiltelefonutstyr.

For en rekke brukere kan det i høyeste grad være aktuelt å ha et antall tilleggskanaler (eks.vis for offentlige brukere som politi, brannvesen, helsevesen etc. og også for enkelte private brukere). For at dette skulle la seg gjøre samtidig som det ikke gikk ut over antall aktuelle mobiltelefonkanaler, ble det også gjort oppmerksom på i vilkårene at «Kanalbestykning eller kanalbruk ut over dette krever særskilt tillatelse».

Som det bl.a. framgår av Teledirektoratets brev av 17. april 1986, har Teledirektoratet tolket konsesjonsvilkårenes § 4, 2. punktum slik at dispensasjon også kan gis for stasjoner med færre enn 63 kanaler. I praksis er imidlertid slik konsesjon bare gitt til stasjoner som ikke brukes mobilt, f.eks. på en hytte.

Forsåvidt er det altså rettslig adgang etter forvaltningslovens § 40 til å gi dispensasjon her. Det må imidlertid frarådes ut fra et radiofaglig synspunkt. ---»

Direktoratets uttalelse ble først sendt til ombudsmannen 21. desember 1987 etter gjentatte påminnelser fra min side. Departementet nøyde seg med å vise til uttalelsen.

I mitt avsluttende brev 26. januar 1988 til A skrev jeg:

«Med hjemmel i telegrafloven av 29. april 1899 § 1, sammenholdt med kgl.res. av 20. mars 1970, har styret for Televerket 19. mai 1976 fastsatt forskrifter om konsesjonsvilkår. Forskriftenes § 4 lyder:

«Radiotelefonstasjonen må kunne brukes på alle kanaler Teledirektoratet foreskriver. Kanalbestykning eller kanalbruk ut over dette krever særskilt tillatelse.»

I Teledirektoratets retningslinjer for tildeling av konsesjon i mobiltefontjenesten (TTI/82), går det frem av pkt. 2.22:

«Fra og med 1. januar 1982 blir det bare utstedt konsesjoner for mobiltelefonutstyr med minst 63 mobiltelefonkanaler. Dette gjelder både ved utstedelse av konsesjon for nytt utstyr og for tidligere konsesjonert utstyr.

Tidligere brukt mobiltelefonutstyr med

færre kanaler enn 63 vil ikke lenger bli tildelt ny konsesjon eller bli tillatt omsatt på nytt for bruk i mobiltefontjenesten.

*Eldre mobiltelefonutstyr* med mindre enn 63 kanalmuligheter, kan eventuelt tillates konsesjoner på nytt i lukket VHF radiosambandsnett.»

I telefonsamtale med Teledirektoratet, jfr. Teledirektoratets brev 26. februar 1987, er det opplyst at man har gitt tillatelse for enkelte fastmonterte få-kanals telefonanlegg etter retningslinjene pkt. 2.22 når de er etablert i et lukket VHF radiosambandsnett, eksempelvis for bruk i hytte. Derimot har det ikke vært gitt tillatelse til bruk av eldre fåkanals manuelle mobiltelefoner siden 1. januar 1982, da retningslinjene ble iverksatt.

Etter forskriftene må en radiotelefonstasjon kunne brukes på alle kanaler som Teledirektoratet foreskriver. Direktoratet har satt tallet til 63, og jeg må derfor konstatere at Deres anlegg ikke fyller kravet i forskriftene. Bruk av dette anlegget vil følgelig være avhengig av særskilt tillatelse etter § 4 annet punktum i forskriftene. Jeg antar at det må være adgang til å gi slik tillatelse og viser til direktoratets uttalelse 15. juni 1987.

Av direktoratets retningslinjer fremgår at tillatelse kan gis til få-kanals utstyr som nyttes i «lukket VHF radiosambandsnett». De ønsker å bruke Deres anlegg på en annen måte.

Retningslinjene opererer ellers med en generell forutsetning om at det ikke skal gis tillatelse til få-kanals mobiltelefoner. I praksis har retningslinjene på dette punkt vært fulgt opp konsekvent, jfr. opplysningen om at det siden 1982 ikke har vært gitt noen slike tillatelser.

Det kan spørres om retningslinjene på denne måten i for sterk grad har innsnevret adgangen til å gjøre unntak etter forskriftene. Etter omstendighetene finner jeg imidlertid ikke grunn til å gå videre med dette spørsmål, idet jeg i utgangspunktet oppfatter det hensyn som ligger til grunn for retningslinjene og avslaget i Deres sak som saklig. En fåkanals mobilstasjon vil praktisk sett kunne bli brukt utenfor et bestemt område med de tekniske vanskeligheter og komplikasjoner dette ifølge telemyndighetene kan skape. Jeg har derfor forståelse for at telemyndighetene sterkt betoner dette moment, slik at kanaltallet ved basisstasjonene i Deres nærområde - hvor utstyret hovedsakelig tenkes brukt - ikke tillegges avgjørende vekt. For ordens skyld tilføyes at ombudsmannen ikke har tekniske forutsetninger for å vurdere hvor alvorlig de omtalte problemer vil kunne være. Jeg forstår det for øvrig slik at De ikke er uenig i at vanskeligheter kan oppstå om De-

res utstyr brukes i et område der basisstasjonene har flere enn 18 kanaler.

Unntak fra kravet om 63 kanaler må i siste omgang bero på en skjønnsmessig vurdering. Ombudsmannens adgang til å overprøve skjønnsmessige avgjørelser er begrenset. En slik avgjørelse kan bare kritiseres om den må anses for «klart urimelig». Dette følger av § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962, jfr. vedlagte brosjyre s. 7. Jeg finner ikke grunnlag for å ta i bruk en slik karakteristikk av vedtaket i dette tilfelle.

Klagen har således ikke ført frem.»

Samme dag meddelte jeg Samferdselsdepartementet at departementets passivitet i lange perioder under klagebehandlingen for ombudsmannen var uakseptabel og kritikkverdig.

## 27.

### Skatteplikt til Norge ved opphold i utlandet (Sak 298/86)

*A reiste til utlandet i 1976, og fra 1978 ble han registrert som bosatt i Vest-Tyskland av folkeregisteret der. Han meldte først utflytting i 1984, med 1977 som oppgitt flytteår. Selvangivelser for inntektsårene 1978-81 ble levert til norsk ligningskontor, og han ble ansett for å ha full skatteplikt til Norge. Først ved behandlingen av ligningen for inntektsåret 1982, ble A oppmerksom på spørsmålet om skatteplikt, og han anmodet da forgjeves ligningsmyndighetene om å ta ligningen for de tidligere år opp til revisjon. - Etter en konkret vurdering uttalte ombudsmannen at de beste grunner talte for å anse A som emigrert til Vest-Tyskland fra og med inntektsåret 1979 i relasjon til skatteloven av 18. august 1911 § 15 første ledd bokstav a, jfr. § 17. Spørsmålet om endring i skatteleggingen beror i siste omgang på en skjønnsmessig vurdering etter ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 9-5 nr. 7. Skattedirektoratet ble bedt om å henstille til de lokale ligningsmyndigheter å endre ligningen.*

A, som var bosatt i Y kommune, reiste til Vest-Tyskland i mai 1976 og oppholdt seg deretter på forskjellige steder i utlandet. Til norsk folkeregister meldte han imidlertid først flytting i desember 1984, med 1977 som oppgitt flytteår. I 1977 giftet han seg med borger fra Vest-Tyskland, som i forbindelse med ekteskapsinngåelsen meldte flytting til X i Norge. Også A meldte da flytting fra Y til morens adresse i X. A har begrunnet denne melding med behovet for en «kontaktadres-

se» i Norge. Selvangivelser ble levert til X ligningskontor for årene 1978-81 uten at spørsmålet om skatteplikt ble reist. A har heller ikke påklaget ligningene.

Ved behandlingen av ligningen for inntektsåret 1982 ble A oppmerksom på skattepliktspørsmålet, og han anmodet ligningskontoret om å ta ligningen for de aktuelle år opp til endring. Anmodningen ble avslått, først av ligningssjefen og senere av overligningsnemnda, med bl.a. følgende begrunnelse:

«Ved emigrasjon - fast utflytting - opphører den fulle skatteplikt allerede ved utreise. Endelig flytting til utlandet må faktisk ha funnet sted. Da melding om fast opphold/flytting til Vest-Tyskland først ble meldt 1.12.84, kan skattyter ikke bli hørt i sin påstand om at full skatteplikt til Norge skulle opphøre allerede for 1977 (til X fra 1978).

Av skattelovens § 17, tredje ledd, fremgår at skatteplikten til Norge ikke avbrytes før midlertidig opphold i utlandet har vart minst 4 år med mindre skattyter godtgjør at han er skattepliktig til det land han oppholder seg i.

I dette tilfelle kan ikke skattyter engang antas ha vært registrert som bosatt i Vest-Tyskland for årene 1978-1981. Han er etter de ved ligningen foreliggende opplysninger rettmessig ansett fullt skattepliktig til X for denne perioden.»

Skatteplikten til X for inntektsårene 1982 og 1983 var tidligere frafalt.

A klaget deretter til ombudsmannen.

På bakgrunn av overligningsnemndas avgjørelse og de faktiske forholdene i saken forela jeg saken for Skattedirektoratet:

«Av saksdokumentene fremgår at B - som førte selvangivelsene for A - allerede 29. januar 1979 henvendte seg til X ligningskontor med anmodning om utsettelse av innlevering av selvangivelsen for 1978. Som grunn ble vist til at «A for tiden oppholder seg i Vest-Tyskland». Tilsvarende anmodning ble sendt 27. januar 1980 for så vidt gjaldt selvangivelse for 1979. Det fremgår imidlertid ikke om ligningskontoret på noe tidspunkt fant grunn til å rette en henvendelse til skattyteren med sikte på å oppklare eventuelle uklarheter om bosted. Det eneste er en merknad fra saksbehandleren på selvangivelsen for 1979, om at skatteplikt må anses å foreligge da flytting ikke er meldt.

Selv om det i utgangspunktet er opp til den enkelte skattyter å gjøre krav gjeldende og fremlegge alle opplysninger av betydning for ligningen, kan det spørres om ikke ligningskontoret slik situasjonen var, allerede i 1979/80 burde ha henvendt seg til skattyteren med sikte på å bringe klarhet i bostedsforholdet, jfr. dagjeldende skattelovs § 83 nr. 4: Det bes om direktoratets uttalelse til dette.

Overligningsnemndas begrunnelse for ikke å ta de aktuelle ligninger opp til endring synes alene basert på det forhold at skatteplikt til Norge ikke kan anses for opphørt før i 1982. For så vidt gjelder spørsmålet om opp-

hør av skatteplikt på grunnlag av oppgivelse av bosted (emigrasjon) begrenser overligningsnemnda seg til å vise til at flytting ikke ble meldt før 1. desember 1984. - I forhold til det som kan utledes av rettspraksis m.h.t. tolkningen av bostedsbegrepet i skattelovens § 15 første ledd bokstav a, synes den gitte begrunnelse nokså snau. I den skjønsmessige helhetsvurderingen som må legges til grunn, vil forholdet til norske myndigheter bare være ett av flere momenter. Det bes derfor om direktoratets vurdering av bostedsspørsmålet og ellers om slike merknader saken gir grunn til.»

Skattedirektoratet foretok nærmere undersøkelser i saken og ga deretter et meget fylldig svar på ombudsmannens henvendelse der det bl.a. heter:

«Etter den tidligere gjeldende skattelov var adgangen til endring av tidligere ligninger på det nærmeste avskåret, jf. dagjeldende skattelov § 121 nr. 4. Lov av 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning gjeldende fra og med kalenderåret 1984, gir imidlertid en viss adgang til å endre eldre ligninger, se ligningsloven § 9-5, jf. 9-6. Adgangen beror på et skjønn etter § 9-5 nr. 7. Til besvarelse av Ombudsmannens anmodning i annet avsnitt på side 2 i brevet og under hensyntagen til nevnte bestemmelse i ligningsloven § 9-5 nr. 7 finner en grunn til å søke å oppsummere de foreliggende enkeltheter i saken slik de nå tegner seg.

Av kopier av A's pass, samt av hans brev til Ombudsmannen, fremgår at A reiste ut av Norge den 2. mai 1976 og at han i den første tiden etter utreisen ikke tok varig opphold i noe land. Etter utreisen synes A bare å ha oppholdt seg i Norge i forbindelse med kortvarige ferieopphold på forskjellige steder. Av passet fremgår at A ankom Kanariøyene 11. oktober 1976 etter å ha oppholdt seg i Norge/Finland fra 4. juli s.å. Det foreligger ikke sikre opplysninger om hvor A har oppholdt seg i resten av 1976 og i 1977, men det fremgår av passet at han gjentatte ganger har fått stemplet passet sitt i Spania.

A er av folkeregisteret i Vest-Tyskland registrert som bosatt der fra 7. september 1978 og det synes å fremgå av den vedlagte kopi at han er ansett for å ha immigrert fra Norge. I brev av 5. mars 1987 fra der Bundesminister der Finanzen til Skattedirektoratet er det opplyst at A den 4. juli 1977 giftet seg med C, og at han siden 1977 har vært fullt skattepliktig til Vest-Tyskland. A er på grunn av skatteavtalen mellom Norge og Vest-Tyskland ikke skattlagt for pensjonsinntekten i Vest-Tyskland, men inntekten er tatt med ved beregningen av skatten på den samlede skattepliktige inntekt for ektefellene.

I tillegg til ovennevnte faktiske omstendigheter forekommer også sporadiske opplysninger i sakens øvrige dokumenter som en ikke finner grunn til å gå nærmere inn på her.

Skattedirektoratet er av den oppfatning at ligningskontoret hadde liten grunn til å henvende seg til A eller å foreta andre undersøkelser for å bringe klarhet i bostedsspørsmålet

slik saken fremsto for ligningskontoret i 1979/80. Det legges ved denne vurderingen særlig vekt på at A sendte selvangivelser, at han ikke hadde meldt flytting og at søknader om utsettelse med innlevering av selvangivelsene tidligere var begrunnet med at A «for tiden» oppholdt seg i utlandet. En vil her bemerke at det ikke er uvanlig at pensjonister har midlertidige, og til dels lange, opphold i utlandet som ikke opphever skatteplikten til Norge.

Det grunnleggende spørsmål i saken er fra hvilket tidspunkt A's skatteplikt som bosatt i Norge skal anses for opphørt. Det er A's påstand i nærværende sak at han emigrerte fra Norge den 2. mai 1976 og at skatteplikten således er opphørt fra dette tidspunkt. Et vilkår for å anse en person for emigrert er at endelig utflytting har funnet sted. Det må ved vurderingen herav legges vekt på om de disposisjoner skattyteren har foretatt er av en slik art at de tilkjennegir at hensikten virkelig har vært å ta fast opphold i utlandet. Skatteplikten kan således opphøre på et senere tidspunkt enn det faktiske utreisetidspunkt dersom det først på dette senere tidspunkt foretas disposisjoner eller inntreffer fakta som viser at vedkommende virkelig har hatt til hensikt å emigrere. Skattedirektoratet finner det vanskelig nå å ta stilling til når A skal anses for å ha emigrert fra Norge, men er på grunnlag av de foreliggende opplysninger av den oppfatning at emigrasjonstidspunktet må anses å være senere enn den faktiske utreiseditoen. Det er ved denne vurderingen lagt vekt på at A i 1976 ikke kan sees å ha oppholdt seg fast i noe land, at han i selvangivelsen for 1978 anga seg selv som bosatt i X den 1. november 1977 og også på hans og hans ektefelles nokså spesielle opptreden i folkeregistersammenheng. Det er anført at dette har sine spesielle grunner og også antydning at det har referanse til andre myndigheter og andre forhold. Det er i ettertid angitt at det skulle ha vært et behov for å ha en kontaktadresse i Norge. Skattedirektoratet finner det vanskelig nå å kunne gå nærmere inn på disse forhold, men må dog uttale at det etterlater et inntrykk av at A har ønsket å holde «alle muligheter åpne», dvs. ikke å ville ha tatt noe endelig standpunkt til emigrasjonsspørsmålet. Etter de foreliggende opplysninger har A en solid utdannelse og det er intet som viser at han ikke skulle være vel kvalifisert for å få ordnet en riktig registrering. Selv om folkeregistreringen ikke i seg selv er avgjørende, vil en skattyters opptreden i den forbindelse normalt være et vesentlig indisium og etter Skattedirektoratets syn gjelder ikke dette mindre i nærværende sak. Det kan selvfølgelig ikke utelukkes at A om han hadde hatt full klarhet om de skattemessige konsekvenser i så fall ville ha avklart sin stilling, truffet en beslutning med vilje til å bære dens øvrige konsekvenser og gjort dette klart for folkeregisteret og også for ligningsmyndighetene. Etter Skattedirektoratets syn begrunner ikke dette i seg selv noen endring av ligningene og spørsmålet om tidspunktet for den endelige emigrasjon er så usikkert at Skattedirektoratet ikke finner grunn til å gå inn for å ta ligningsavgjørelser for 1981 og tidligere år opp til ny behandling etter ligningsloven § 9-5, jf. bestemmelsens punkt 7.»

Etter å ha mottatt tilleggsmerknader fra klageren avsluttet jeg saken med følgende uttalelse:

«Saken reiser to hovedspørsmål: For det første fra hvilket tidspunkt emigrasjon kan sies å ha funnet sted. For det andre spørsmålet om ligningen i så fall skal endres fra emigrasjonstidspunktet.

### 1. Spørsmålet om emigrasjon

Skattelovens § 15 første ledd bokstav a bestemmer at personer som er bosatt innen riket i utgangspunktet har skatteplikt til Norge for inntekt og formue. I skattelovens § 17 heter det om bostedsbegrepet:

«En person anses bosatt innen riket når han har tatt opphold her og har til hensikt å bli her ikke bare midlertidig. Opphold av minst 6 måneders varighet ansees som bosettelse fra det tidspunkt vedkommende tok opphold innen riket, selv om oppholdet er midlertidig.

Midlertidig opphold i utlandet opphever ikke skatteplikten medmindre oppholdet har vart minst 4 år. Har oppholdet vart minst 1 år, faller likevel skatteplikten bort, hvis vedkommende godtgjør at han er skattepliktig som innenlandsboende i det land hvor han oppholder seg.»

Dersom det er tvil mellom to stater om hvor den skattepliktige skal anses bosatt, inneholder skatteavtalene Norge har med andre land normalt regler om dette, hvoretter det ved vurderingen blant annet skal legges vekt på i hvilket land han disponerer fast bolig. Har han fast bolig i begge land, skal det legges vekt på hvor han har de sterkeste personlige og økonomiske forbindelser (sentrum for livsinteressene).

På bakgrunn av det som er opplyst om sakens faktum, kan det synes som det i alle fall i tiden før A i 1978 ble registrert som fast bosatt i Tyskland vanskelig kan legges til grunn at han etter gjeldende regelverk skal anses som utflyttet fra Norge i skattelovens forstand. Frem til dette tidspunkt hadde han opphold flere steder: i Sør-Amerika, på Kanariøyene og i Tyskland, men uten at disse oppholdene hadde slik karakter at det ville være naturlig å si at han da var fast utflyttet fra Norge. For 1978 fremgår det av selvangivelsen at A selv oppga sin adresse til X kommune - han opplyste at han var flyttet fra Y til X. Det ble også meddelt at hans kone flyttet til X. Senere er det forklart at han hadde behov for en «kontaktadresse», uten at det står helt klart for meg hvilket behov det var for denne. Dette er imidlertid ting som kan tyde på at en del livsinteresser fremdeles var knyttet til Norge. Klageren har i hvert fall tydeligvis

ikke hatt noe ønske om å bryte sin forbindelse til Norge for godt. I tillegg kommer at det ved søknaden om utsettelse med innlevering av selvangivelse ble uttalt at A «for tiden» oppholdt seg i utlandet. Det er selvfølgelig riktig som A innvender at ordbruken alene ikke kan være nok til å slå fast at tilknytningen til Norge ikke er brutt. Her står dette imidlertid ikke alene, men synes sammen med de andre omstendigheter å tyde på at det på dette tidspunkt ikke var foretatt noen endelig beslutning med hensyn til hvor A skulle slå seg ned. Jeg er derfor kommet til at for årene 1976 til 1978 må det kunne aksepteres at A bare var midlertidig utflyttet og at skatteplikten til Norge for dette tidsrommet ikke var brutt.

Fra og med inntektsåret 1979 taler imidlertid etter mitt syn de beste grunner for å anse A som emigrert til Vest-Tyskland. Han var meldt registrert som bosatt i Vest-Tyskland, og det foreligger ikke opplysninger om at han hadde opphold av noen varighet i Norge. Videre synes det heller ikke å være tvil om at sentrum for livsinteressene nå var samlet i Vest-Tyskland. Jeg peker i den forbindelse også på at A's ektefelle er tysk. Det er etter hva jeg kan se intet som tydet på at han fra dette tidspunkt hadde til hensikt å oppgi bosettingen i Vest-Tyskland.

### 2. Spørsmål om endring av ligningen for årene 1979-1981

Spørsmålet om å endre ligningen beror i siste omgang på en skjønnsmessig vurdering etter ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 9-5 nr. 7, som lyder:

«Før spørsmål om endring tas opp etter nr. 1 eller nr. 3-6 skal det vurderes om det er grunn til det under hensyn til blant annet spørsmålets betydning, skattyterens forhold, sakens opplysning og den tid som er gått.

Finansdepartementet har 26. januar 1984 gitt veiledende retningslinjer om praktiseringen av bestemmelsen.

Når det gjelder vurderingen av «spørsmålets betydning» synes det, i lys av de gitte retningslinjer, rent beløpsmessig å være på det rene at en endring vil være vesentlig for skattyteren. Av sakens dokumenter går det frem at for årene 1979-1981 har utlignet skatt beløpt seg til kr. 28.089,-. Dette spørsmålet er ikke berørt av Skattedirektoratet, og jeg har ikke grunnlag for å anta at det er noen uenighet om dette punkt.

Ved vurderingen av skattyterens forhold synes det som Skattedirektoratet har lagt til grunn at skattyteren selv må bære byrden

ved at forholdet ikke ble tatt opp på et tidligere tidspunkt, blant annet ved at han ikke meldte utflyttingen til folkeregisteret i Norge, slik han etter loven om folkeregistrering er pliktig til. Jeg viser til at Skattedirektoratet i brevet hit skriver at etter direktoratets mening etterlater saken det inntrykk at A har ønsket å holde «alle muligheter åpne», dvs. ikke å ta noe endelig standpunkt til emigrasjonsspørsmålet. Skattedirektoratet er også av den oppfatning at ligningskontoret hadde liten grunn til å henvende seg til A for å bringe klarhet i hans bostedsforhold.

Jeg har vanskelig for fullt ut å følge direktoratet i denne vurderingen av skattyterens forhold, særskilt på bakgrunn av den oppfordring ligningsmyndighetene selv hadde til å undersøke forholdene nærmere. Selv om skattyteren ikke meldte flytting, må det kreves noe mer for å kunne slutte at han hadde spesielle grunner for å unnlate å gjøre dette. Skattyterens egen forklaring om at han ved å opplyse om sin nye adresse i Tyskland på sin selvangivelse mente å ha gitt tilstrekkelig informasjon om sitt bosted, er etter min mening troverdig. Under forutsetning av at skattyteren ikke visste at skatteplikten til Norge opphørte ved utflytting, hadde han ingen tilskyndelse til å ta dette spørsmålet opp med de norske skattemyndighetene. Derimot hadde skattemyndighetene etter min oppfatning en foranledning til å undersøke saken nærmere, særlig da det ble opplyst at skattyteren hadde giftet seg med en tysk statsborger. Da skattyteren i selvangivelsen for 1979 opplyste at hans adresse pr. 1. november året før var en adresse i Tyskland, burde ligningsmyndighetene etter min oppfatning ha reagert og undersøkt forholdet. På denne selvangivelsen er det også gjort et notat om at det har vært en henvendelse fra folketrygdkontoret for utenlandssaker. I den sammenheng burde etter min mening ligningskontoret ikke utelukkende basert seg på at det ikke var sendt melding om utflytting, men selv tatt kontakt med A for å få klarhet i forholdet.

Endelig skal det ved vurderingen etter § 9-5 nr. 7 legges vekt på den tid som er gått. Etter som det her dreier seg om en endring i skattyters favør og det for ham er et sterkt ønske om å få tatt saken opp, vil det ikke virke rimelig om det i hans disfavør ble lagt særlig vekt på at det er gått lang tid. Dette synspunkt synes også å følge av forarbeidene til bestemmelsen. Her heter det i Ot.prp. nr. 29 for 1978-79, s. 112 og s. 113 blant annet at spørsmålet må vurderes forskjellig ettersom det gjelder en endring til gunst eller til skade. Videre påpekes det at spørsmålet om tidsmo-

mentet først og fremst gjør seg gjeldende der det er tale om små endringer hvor en endring vil fremstå som pirk. Jeg viser ellers til at klagers anmodning om endring ligger langt innenfor ti-årsfristen i ligningslovens § 9-6.»

I brev samme dag til Skattedirektoratet ba jeg direktoratet overveie å anmode ligningsmyndighetene i X om å endre ligningen for A for inntektsårene 1979-81.

28.

Skattesak – inntektsfradrag for forskuddsbetalte renteutgifter  
(Sak 577/87)

Skatteloven av 18. august 1911 § 41 siste ledd fastsetter: «Utgifter, der kommer til fradrag ved inntektsansettelse, henføres i almindelighet til det tidspunkt, da utgiften utres.» Dette innebærer blant annet at renteutgifter «i almindelighet» skal komme til fradrag i betalingsåret. - Ved utgangen av inntektsåret tegnet A en kapitalforsikring som ble lånefinansiert. Lånet hadde en løpetid på 10 år og rentene for hele låneperioden forfalt til betaling ved låneopptak. A krevet inntektsfradrag for hele rentebeløpet i dette inntektsår, men ligningsmyndighetene fordelte rentene over 10 år under henvisning til lovens reservasjon «i almindelighet». - Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere ligningsavgjørelsen. Transaksjonen ble betegnet som «ekstraordinær», og det var ingen etablert praksis for det resultat klageren gjorde gjeldende.

A tegnet den 30. desember 1985 en kapitalforsikring der kr. 145.204,- ble finansiert ved lånekapital. Selve lånet beløp seg til kr. 605.724,-, hvorav kr. 460.520,- forfalt til betaling ved låneopptak og gikk med til dekning av renter for hele låneperioden + provisjon og etableringsgebyr. Lånets løpetid var 10 år. A krevet for inntektsåret 1985 fradrag i inntekten for hele beløpet på kr. 460.520,-, men ligningsmyndighetene fordelte beløpet over ti år slik at bare kr. 46.052,- ble godkjent fradratt inntekten i 1985.

A påklaget ligningen til overligningsnemnda som fastholdt ligningen og viste til en uttalelse avgitt av Skattedirektoratet 25. november 1985. Her het det blant annet:

«Etter skatteloven § 41 siste ledd kommer gjeldsrenter i alminnelighet til fradrag i inntekten det år de betales. Dersom forskuddsbetalingen gjelder renter med et større beløp for en lengre periode, vil ligningsmyndighetene ha anledning til å fordele utgiftene til fradrag over de år rentene gjelder.

Skattedirektoratet antar at rentebeløpet

(inkl. engangsgebyr) kr. 218. 716,- i herværende sak er såvidt betydelig i forhold til lånet på kr. 284.414,-, at renteløpet bør fordeles over 10 år.»

Den samme oppfatning er kommet til uttrykk i Lignings-ABC for 1986, hvor det på s. 521 heter:

«Dersom forskuddsbetalingen gjelder renter med et større beløp for en lengere periode, vil ligningsmyndighetene ha anledning til å fordele utgiften til fradrag over de år rentene gjelder selv om rentene skal utgiftsføres etter kontantprinsippet. Forskuddsbetaling for ett år må alltid godtas.»

I klagen til ombudsmannen fremholdt A:

«Hele saken og saksbehandlingen vitner om uryddighet, og fratår meg troen på retts-samfunnet, dets troverdighet. Forskjellsbehandling, vilkårlighet og mangel på rettssikkerhet. Mitt likningskontor nekter fradrag, mens likningskontoret i nabokommunen godtar slikt fradrag. Også de øvrige kommuner i landet godtar slike fradrag (muligens med unntak av en eller to kommuners vedkommende?). Jeg har berettiget grunn til å tro at også mitt likningskontor har godtatt slike fradrag i tidligere år, men fant plutselig i 1986 oppørtunt å endre denne praksis. Det hele virker vilkårlig. Skal det være opp til det enkelte likningskontors forgodtbefinnende å bestemme skatteleggelsen av den norske borger?»

Jeg forela 24. juni 1987 saken for Skattedirektoratet med denne kommentar:

«Slik tolkingen er utlagt i Lignings-ABC for 1986 synes direktoratet ikke å se regelen om periodisering av renteutgiftene som absolutt, men som en mulighet ligningskontoret i de ulike kommuner har til å periodisere utgiftene etter en skjønnsmessig vurdering, jfr. uttrykket «ha anledning til». - Jeg har imidlertid vanskelig for å se at loven, med uttrykket «i almindelighet», har tatt sikte på å gi ligningsmyndighetene en fri adgang til å skjønne over om renteutgifter bør komme til fradrag i betalingsåret eller ikke. Det burde i så fall ha vært sagt uttrykkelig eller vært klart forutsatt i motivene. Etter min mening er det mer nærliggende å forstå reservasjonen i bestemmelsen som en henvisning til unntak som følger av andre bestemmelser eller har annet særlig grunnlag. Jeg viser til Aarbakkes drøftelse av spørsmålet i siste utgave av Skatt på inntekt s. 364 følgende.

På denne bakgrunn må jeg be Skattedirektoratet om en nærmere begrunnelse for den omlegging av praksis som er foretatt, herunder til det forhold at tolkingen kan ha den uheldige virkning at skattytere bosatt i to nabokommuner kan få helt ulik behandling av samme sak; slik skattytere hevder er skjedd i den foreliggende sak. Har ellers direktoratet overveiet om det ikke i en overgangsperiode, ville ha vært naturlig å holde på den tidligere praksis slik at uheldige konsekvenser kunne unngås for skattytere som har innrettet seg etter gjeldende praksis på området?»

Skattedirektoratet svarte 11. januar 1988. Når det gjaldt spørsmålet om forståelsen og rekkevidden av uttrykket «i almindelighet» i skattelovens § 41, uttalte direktoratet:

«Skattelovens system er basert på et periodisk ettårs inntektsoppgjør hvor de enkelte bruttoinntekter og utgifter henføres til de år hvor de økonomisk naturlig hører hjemme og lovteknisk lar seg plassere. Regnskapsprinsippet for næringsdrivende og kontantprinsippet for andre gir naturlige, anvendbare kriterier så langt det dreier seg om ordinære transaksjoner. Normale renter vil være utformet i terminer som kontantprinsippet passer godt på, selv om det dreier seg om forskuddsterminer. Som det fremgår av nevnte henvisninger til Aarbakke innføres imidlertid «motposter» - aktiveringer, korreksjoner o.l. - på en rekke felter når disposisjonene (også) vedrører andre inntektsår. Direktoratet har i sin anvisning fulgt slike linjer.

Forbeholdet «i almindelighet» i skatteloven § 41 sjette og niende ledd medfører utvilsomt at det er hjemmel for å gjøre unntak fra det kontantprinsipp som disse to bestemmelser stiller opp som hovedregel for henholdsvis inntekts- og utgiftsføring for ikke regnskapspliktige. Spørsmålet er bare hvilket grunnlag slike unntak må ha. Skattedirektoratet er enig i at lovens forbehold «i almindelighet» ikke gir ligningsmyndighetene noen «fri» vilkårlig adgang til etter eget forgodtbefinnende å nekte fradrag, og således skjønne over hvorvidt utgifter bør komme til fradrag det ene eller annet år. Det må foreligge et særlig grunnlag. Direktoratet finner for sin del, slik det også fremgår av Lignings-ABC-en, at forskuddsbetaling av renter for en uvanlig lang periode i utgangspunktet gir et slikt grunnlag. Det er mulig at formuleringen i lignings ABC-en kan virke noe uheldig, og en vil vurdere en noe annen formulering i senere utgave.

Tolkingen av fradragsbestemmelsen i skatteloven § 41 niende ledd må ses i sammenheng med behandlingen av renteinntekter på långiverens hånd etter samme paragraf sjette ledd (når långiveren er underlagt norsk beskatning). For långivere som lignes etter regnskapsprinsippet, skal inntektføring normalt skje i takt med opptjeningen, dvs. at hvert inntektsår tilregnes sin andel av samlet rentekostnad. For andre långivere må rekkevidden av kontantprinsippet bli tilsvarende som for låntakerne. Renten må normalt anses å tilflyte långiveren (§ 41 sjette ledd) når den utredes av låntaker (§ 41 niende ledd). Dette har den konsekvens at dersom loven tillater låntaker å fradra rentene med en gang, pålegger loven også øyeblikkelig inntektføring hos mottaker (uten regnskapsplikt). Når det gjelder lang tids forskuddsrenter, er dette meget strengt, og etter Skattedirektoratets syn lite holdbart. I stedet fremtrer fordeling av renter over alle år som rimelig og naturlig for begge parter, og som en riktig anvendelse av den felles unntaks-hjemmel etter § 41 sjette og niende ledd.»

Spørsmålet herfra om omlegging av praksis og ulik praktisering i forskjellige kommuner, besvarte direktoratet slik:

«Skattedirektoratet har intet kjennskap til at det før 1986 skal ha forekommet slike låneforhold i et omfang som kunne betinge noen retningsgivende skattemessig praksis. Direktoratet er ikke kjent med tidligere forespørsler og uttalelser om slike forhold. Dog nevnes at man for en ca. 20 år siden hadde enkelte henvendelser vedrørende mindre lån med terminvis tilbakebetaling hvor det var spørsmål om man kunne henføre rentene til første termin. Dette ble den gang av praktiske grunner akseptert, idet det prinsipielt riktige om å henføre rentene til de respektive år (annuitetsberegning) ble understreket. Bankenes bruk av denne låneformen falt etter kort tid bort. Senere spredte forespørseler om tilsvarende lån er blitt besvart med at rentefradraget måtte henføres til det enkelte år. Det vises til Fagernæs' Håndbok 1980 s. 371 annen spalte.

Ombudsmannen har vist til den påberopte uttalelse av 30.5.1985 fra Skattedirektoratet. En vedlegger en kopi av forespørselen og fullstendig kopi av direktoratets svar. De angitte forhold er i forespørselen noe generalisert, men omstendighetene kan tyde på at denne refererer seg til det samme avtalekompleks som forestås av G.B. Henvendelsen kan i og for seg oppfattes som uttrykk for tvil om berettigelsen av forespeilte skattefordeler i det konkrete opplegg for vedkommende skattyter. Henvendelsen ble i Skattedirektoratet behandlet på kontorsjefplan som en enkelt-sak med svar til spørren og med forbehold om at den endelige avgjørelse i hans sak tillå de lokale ligningsmyndigheter. Direktoratet har ikke offentliggjort uttalelsen. Som det også fremgår av de oversendte dokumenter fra Ombudsmannen har direktoratet på senere henvendelser kort tid etter gitt et mer nyansert svar med forbehold for større rentebeløp som gjelder for en lengre låneperiode. De gitte opplysninger var da mer fullstendige.

Anvisningen i Lignings ABC 1986 s. 521 må formodes fulgt for inntektsåret 1986, men det har neppe blitt avgjort mange saker av denne type. Anvisningen kan etter det foran anførte ikke anses som noen omlegging av tidligere, etablert praksis, men som en klargjøring av løsningen på et i det vesentlige nytt ligningsproblem.

Etter direktoratets syn foreligger det således ingen praksis, gitte retningslinjer eller tilsagn som skulle gi klageren noe krav på inntektsfradrag for 10 års rente det året lånet inngås. Det som foreligger av praksis vedrørende renter går i motsatt retning, jfr. nevnte henvisning til Fagernæs' håndbok og uttalelse i Utv. 1983 s. 363.

Det er lite heldig med en ulik behandling av likeartede saker i forskjellige skattedistrikter. Men med den desentraliserte behandling og gjerne også varierende konkret kjennskap til de faktiske forhold, er dette vanskelig å unngå. Det gjelder særlig for de år hvor det dukker opp slike nye fenomener, som i nærværende sak. Gjennom anvisningen i Lignings ABC'en skulle nå den ønskelige avklaring i hovedsak være nådd.»

Ettersom direktoratet mente det ikke her var foretatt noen endring av praksis, var det

heller ikke grunnlag for «overgangsordninger». Om skattytere som har innrettet seg på at fradrag ville bli gitt, uttalte direktoratet:

«--- Heller ikke kan det tillegges særlig vekt at en skattyter har håpet på eller forventet en gunstig ligningsavgjørelse, når en slik forventning ikke er holdbar.»

Direktoratet tilføyet ellers om denne type låneordninger:

«Slik Skattedirektoratet ser nærværende sak er det ikke nødvendig å gå dypere inn i en vurdering av disse kombinerte kontraktsforhold. Men det må påpekes at den konkrete utforming i høy grad er eller vil kunne være betinget av skattemessige hensyn. Den økonomiske realitet er at långiveren stiller til disposisjon for låntageren et fiksert, relativt lavt beløp idag, mot å motta fra låntageren et vesentlig høyere beløp om 10 år. Ved at dette er kombinert med en pantsettelse av samtidig tegnet livsforsikring (som finansieres av det utbetalte netto lånebeløp), blir det såvidt sees et mer formelt, teknisk spørsmål om det omforente kredittvederlag skal bygges opp som forskuddsbetaling, som etterskuddsbetaling, eller som en særlig ordning med terminvis godtgjørelse gjennom «verdiøkning» av omsetningsobligasjonen som beror på en rentetilføring. En finner her grunn til å fremheve retten til gjøre opp låneforholdet ved dødsfall innen 10-års perioden. Ikke oppgjente renter blir da tilbakeført. Disse omstendigheter underbygger en karakterisering av låneforhold med 10 års forskuddsbetaling av renter som ekstraordinært.

Ved bruk av utlendinger som endelige långivere, kan det se ut som om man søker å fjerne risikoen for at tidlig norsk rentefradrag for låntakerne motsvares av tilsvarende tidlig norsk inntektsbeskatning av långiverne.»

I avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Slik saken ligger an, finner jeg ikke foranledning til generelt å ta stilling til i hvilken utstrekning skatteloven hjemler adgang til å fravike utgangspunktet om inntektsfradrag i betalingsåret for hele rentebeløpet. Spørsmålet må i første rekke bero på en tolking av begrepet «i almindelighet» i lovens § 41 siste ledd, jfr. også det tilsvarende uttrykk i sjette ledd. Etter de opplysninger som er fremkommet om den låneordning som De har inngått - jfr. særlig det som er nevnt i punkt 2 i direktoratets brev til ombudsmannen - finner jeg å måtte akseptere ligningsmyndighetenes standpunkt i Deres sak. Forholdet betegnes som «ekstraordinært», og opplyses å være en forholdsvis ny ordning, som har utløst et i det vesentlige nytt ligningsproblem. Det er således ingen etablert praksis som kan påberopes for et bestemt resultat, og spørsmålet om uheldige virkninger ved omlegging av praksis melder seg ikke. At det ikke er lagt ut-

slagsgivende vekt på at De hadde grunn til å tro at fradrag ville bli gitt, må etter min mening godtas. Det kan ikke være avgjørende at enkelte andre ligningskontor skal ha godkjent tilsvarende fradrag. Som direktoratet medgir, er en slik ulik behandling lite heldig. Jeg viser imidlertid til at det forhold at spørsmålet omhandles i Lignings-ABC gjør at praktiseringen nok blir mer ensartet. - Når det gjelder den konkrete utformingen av avsnittet i Lignings-ABC'en, viser jeg til mitt brev i dag til Skattedirektoratet.»

I brevet til Skattedirektoratet skrev jeg blant annet:

«Jeg har merket meg at direktoratet i brevet av 11. januar 1988 bemerker at «det er mulig at formuleringen i Lignings-ABC'en kan virke noe uheldig og en vil vurdere en noe annen formulering i senere utgave». Som fremhevet i mitt brev 24. juni 1987, er det nærliggende å forstå uttalelsen i Lignings-ABC'en slik at ligningsmyndighetene har en nærmest fri adgang til å skjønne over om renteutgiftene bør komme til fradrag i betalingsåret eller ikke. Jeg forstår at direktoratet er enig i at dette ikke er rettstilstanden. Etter mitt syn er formuleringen i Lignings-ABC'en egnet til å villede, og jeg vil anmode direktoratet om å endre denne.»

### 29.

Skattesak - inntektsfradrag for reiseutgifter ved besøk i hjemmet  
(Sak 196/87)

Etter skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 44 første ledd bokstav g nr. 2 har enslige skattytere som av hensyn til arbeidet må bo utenfor hjemmet, krav på fradrag for reiseutgifter ved besøk i hjemmet. Ligningsmyndighetene hadde godkjent bare en besøksreise pr. uke, mens skattyter hadde krevet fradrag for to reiser. Motiveringen var at en hjemreise pr. uke dekket «nødvendig besøks hyppighet» og at det ikke var «rimelig» å godta hyppigere besøk. - Uttalt at det var tvilsomt om avgjørelsen var truffet ut fra en korrekt rettsoppfatning eller holdbar for øvrig så lenge det ikke var grunnlag for å sette til side skattyters opplysning om at han faktisk reiste hjem to ganger i uken.

A arbeidet i store deler av 1983 utenfor hjemmet. Ligningsmessig ble han i denne perioden behandlet som pendler med rett til fradrag for hjemreiser. A var på denne tiden 21 år gammel og ugift. Reiseavstanden mel-

lom hjem og arbeidssted var ca. 19 mil tur-retur.

A hevdet å ha reist hjem hver helg og en dag midt i uken, og krevet fradrag for utgifter til hjemreise i samsvar med dette. Ligningskontoret reduserte fradraget til å omfatte kun helgereisene. I klage til ligningsnemnda skrev A bl.a. at han reiste hjem midt i uken på grunn av sin fars sykdom, som medførte behov for hjelp.

I tillegg hevdet A at andre i kommunen hadde fått godkjent fradrag for reiseutgifter til hjemreise midt i uken.

Ligningsnemnda opprettholdt ligningskontorets avgjørelse og uttalte:

«Det er nødvendige reiseutgifter som er fradragsberettiget. Etter ligningsnemndas oppfatning dekker en hjemreise hver uke nødvendig besøks hyppighet. Det hevdes i klagen at det er andre som har fått godkjent 2 hjemturer i uka, og at det vil bli forskjellsbehandling å ikke godkjenne det i dette tilfellet. En vil tro at det er gifte personer det her tenkes på.

Vi har ansett det slik at familieforsørgere har en noe sterkere tilknytning til hjemmet enn enslige, og at nødvendige reiseutgifter kan settes noe høyere hos familieforsørgere.»

A påklaget ligningsnemndas vedtak til overligningsnemnda og gjentok sin påstand om forskjellsbehandling. Han hevdet at også andre enslige var gitt fradrag for reiseutgifter til mer enn en hjemreise pr. uke.

Overligningsnemnda fastholdt ligningsnemndas vedtak. I vedtaket heter det bl.a.:

«Etter skattelovens § 44 bokstav g nr.2 vil enslige pendlere ha samme rett som familieforsørgere til besøksreise i heimen. Fradrag bør i alminnelighet gis for det antall reiser som faktisk har funnet sted. Men reisene bør legitimeres dersom antallet er større enn det som normalt, sett i forhold til reiseavstand utgifter m.m.

Besøksreisene som saken gjelder er ikke dokumentert. Med hensyn til reiseavstand, utgifter m.m. finner en det ikke rimelig å godta mer enn en besøksreise pr. uke.»

I sin klage til ombudsmannen fremholdt A bl.a.:

«Man må få forvarsel fra Ligningskontoret på at dette med fradrag for reiseutgifter ikke vil bli godkjent slik det alltid har gjort. Dette skjedde ikke - man bare kuttet ut dette tvert.»

Han hevdet videre å være utsatt for «en klar forskjellsbehandling», idet han viste til at enkelte andre hadde fått godkjent tilsvarende fradragspost.

Jeg skrev slik til ligningskontoret:

«Hva er bakgrunnen for at ligningskontoret har foretatt en slik skjønnsmessig anset-



telse av antall hjemreiser på tross av utgangspunktet om at det er de faktiske reiser det skal gis fradrag for? Klageren hevder at han ikke har fått underretning om at hans oppgaver ikke vil bli lagt til grunn med mindre de ble nærmere dokumentert. I Lignings-ABC for 1984 heter det på s. 368 at skattyterens oppgaver normalt skal følges første gang, men at skattyteren kan pålegges å dokumentere reisene for senere år. Hva er grunnen til at dette ikke er fulgt her? For øvrig bes klagerens anførsel om forskjellsbehandling kommentert.»

Ligningssjefen svarte:

«--- Etter en totalvurdering (reiseavstand, sivilstand m.m.) har ligningskontoret ikke ansett det som sannsynlig at reise er foretatt oftere enn 1 gang pr. uke. Dette var da også ment å være på linje med vanlig ligningspraksis.

Skattyter har ikke fått noe forhåndsvarsel om at legitimasjon måtte fremlegges for at fradraget skulle godtas. Dette skyldes nok at ligningskontoret mente at skattyter burde forstå at slik sannsynliggjøring/dokumentasjon kunne ble avkrevd når reiseavstanden var såvidt lang. Skattyter har fått godkjent 2 hjemreiser pr. uke i 1982, men da var også reiseavstanden bare 90 km (tr). Jeg vil ikke si meg enig i at det omtalte avsnitt i Lignings-ABC (I ABC for 1983 står dette på side 363) skal leses slik at et hvert oppført reisefradrag må godkjennes første gang det føres opp. En mener at man først må kunne foreta en sannsynlighetsvurdering og så benytte denne regelen til fordel for de skattytere der man er i tvil om fradrag skal kunne godkjennes.

Etter ligningskontorets vurdering har man ikke vurdert denne saken slik at skattyter her har fått fradrag for 1983. Slike saker må som oftest vurderes i hvert enkelt tilfelle og en mener at den vurdering som har skjedd for denne skattyters vedkommende hverken strider i mot loven eller vanlig ligningspraksis.»

Jeg fant å måtte forelegge saken på nytt for ligningskontoret:

«I ligningsnemndas avgjørelse er uttalt at «det er nødvendige reiseutgifter som er fradragberettiget». Etter ligningsnemndas oppfatning «dekker en hjemreise hver uke nødvendig besøkhypighet». Overligningsnemnda uttalte i avgjørelsen at den ikke fant det «rimelig å godta mer enn en besøksreise pr. uke». Etter skattelovens § 44 første ledd bokstav g punkt 2 har enslige skattytere krav på fradrag for reiseutgifter ved besøk i hjemmet. Det er ikke satt som vilkår at reisene skal være «nødvendige»; skattyteren har krav på å få dekket utgiftene ved det antall besøksreiser som faktisk har funnet sted. Det kan ut fra dette synes tvilsomt om ligningsmyndighetene har vurdert saken ut fra de kriterier som loven oppstiller. Jeg har i den forbindelse også merket meg ligningssjefens uttalelse i brevet hit at å godkjenne en besøksreise pr. uke i slike saker er «ment å være på linje med vanlig ligningspraksis».

Ligningskontoret har krevet at A må fremlegge dokumentasjon for at han har kjørt

hjem en gang midt i uka i tillegg til hver helg. Det bes opplyst hvilken dokumentasjon som ligningskontoret til vanlig finner tilstrekkelig i slike tilfelle. Er det f.eks. i denne sak nok med en uttalelse fra klagers hjem som bekrefter skattyters opplysninger?»

Ligningssjefen svarte at man ved ligningskontoret nå hadde tatt i bruk et standardbrev med nærmere opplysninger til orientering for skattytere som krever fradrag for reiseutgifter. Dette gjaldt bl.a. legitimasjon for kilometerstand og bensinforbruk. Som direkte svar på min forespørsel meddelte ligningssjefen at uttalelse fra skattyters hjem ikke kan påregnes å bli tillagt avgjørende betydning, dersom dokumentasjon som nevnt i standardbrevet ikke legges frem.

I avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg:

«Regelen om fradrag for reiseutgifter ved besøk i hjemmet finnes i skattelovens § 44 første ledd bokstav g nr. 2, som lyder:

«Hvis den skattepliktige under utførelsen av sitt arbeid av hensyn til dette må bo utenfor sitt hjem, kan den merutgift som herved påføres ham, fordres fradratt inntekten. Enslige skattytere som etter § 24 annet ledd bokstav a anses bosatt i hjemkommunen, skal i alminnelighet bare ha fradrag for reiseutgifter ved besøk i hjemmet. Kan fradragets størrelse ikke nøyaktig beregnes, ansettes det skjønnsmessig.»

Det er uomtvistet at A for 1983 hadde rett til fradrag for hjemreiser etter denne bestemmelse. Uenigheten gjelder omfanget av fradragretten.

I utgangspunktet må skattyteren ha rett til fradrag for de hjemreiser han faktisk har hatt. Lovregelen gir ikke grunnlag for å begrense fradragretten til å gjelde hjemreiser som anses nødvendige eller rimelige. Ligningsmyndighetene må imidlertid i det enkelte tilfelle avgjøre hvilket faktisk forhold som skal legges til grunn for ligningen. Skattyters egne oppgaver vil normalt være helt sentrale ved denne vurdering. I enkelte situasjoner er det imidlertid grunnlag for å sette disse til side, jfr. ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 §§ 8-1 og 8-2. Det følger ellers av skattelovens § 44 første ledd bokstav g nr. 2 i.f. at fradragets størrelse ansettes skjønnsmessig dersom det ikke kan «nøyaktig beregnes».

Skattedirektoratet har i Lignings-ABC for 1984 uttalt om praktiseringen av fradragregelen:

«Fradrag bør i alminnelighet gis for det antall besøk som faktisk har funnet sted. Hvis en skattyter påstår fradrag for et større antall besøk enn det skattytere flest avlegger i hjemmet under samme eller tilsvarende for-

hold, kan ligningsmyndighetene kreve at antall besøk legitimeres eller på annen måte sannsynliggjøres. Er det vanskelig for skattyteren å oppfylle dette legitimasjonskrav første gang det blir stillet, bør i regelen fradrag innrømmes for vedkommende år. Skattyteren må pålegges å sikre seg legitimasjon ved senere års besøksutgifter.»

Ut fra de foreliggende opplysninger finner jeg det tvilsomt om ligningsmyndighetene har avgjort A's sak ut fra en korrekt rettsoppfatning. Jeg viser da særlig til ligningsnemndas uttalelser om at det er «nødvendige reiseutgifter» som er fradragsberettiget og at en hjemreise hver uke dekker «nødvendig besøkshyppighet». Videre vises til overligningsnemndas bemerkning om at man ikke finner det «rimelig» å godta mer enn en besøksreise pr. uke. Som nevnt oppstiller ikke loven noe slikt nødvendighets- eller rimelighetskrav.

Det avgjørende for utfallet måtte være om det var grunnlag for å sette til side A's opplysning om at han faktisk også reiste hjem midt i uken. Hvilke krav som kan stilles til skattyters dokumentasjon vil avhenge av de konkrete forhold. Det vil ha betydning om ligningsmyndighetene på forhånd har gitt varsel om at det kreves en spesiell dokumentasjon. Ligningskontoret har nå utarbeidet et standardbrev om dette, men brevet forelå ikke i 1983 og A fikk da heller ikke noe slikt varsel.

Avgjørelsen av om skattyters opplysninger skal godtas - og kravet til dokumentasjon - vil ellers måtte avhenge av hvor sannsynlig opplysningene er etter omstendighetene, ut i fra reiseavstand, personlige forhold m.v. I A's tilfelle gjaldt det en avstand på ca. 19 mil tur-retur, og etter det opplyste var det sykdom i hjemmet. - På denne bakgrunn kan jeg ikke se at det var tilstrekkelig grunnlag for å sette til side skattyterens opplysninger. Det harmonerer også med den nevnte uttalelse fra Lignings-ABC å godkjenne fradragsposten.»

Jeg ba ligningsmyndighetene om å behandle saken på nytt.

Ligningskontoret tok etter dette saken opp med fylkesskattkontoret, som forela saken for Skattedirektoratet.

Direktoratet påla 24. november 1988 ligningskontoret å legge saken frem for overligningsnemnda til fornyet behandling. Under henvisning til overligningsnemndas begrunnelse ved den ordinære klagebehandling, tilføyset direktoratet:

«Som det fremgår inneholder første ledd i begrunnelsen forbeholdet «i alminnelighet» og annet ledd er ikke begrenset til en konstatering av at reisene ikke er dokumentert,

men fortsetter med at nemnda ikke finner «det rimelig å godta» og slutter med en henvisning til hva som er «innvilget av ligningsnemnda». Forholdet er påpekt av Ombudsmannen, som også har vist til ligningssjefens uttalelse om «være på linje med vanlig ligningspraksis» ved å godkjenne en besøksreise pr. uke». Formuleringene er i sin sammenheng uheldige og Skattedirektoratet må si seg fullt enig i Ombudsmannens vurdering av at det foreliggende reiser tvil om avgjørelsen er avgjort ut fra en riktig lovforståelse hvorefter det alene skal tas standpunkt til om A har foretatt samtlige påståtte reiser. Skattedirektoratet er således enig i Ombudsmannens konklusjon om fornyet behandling og ber om at dette blir gjennomført. Slik saken ligger an, antas denne å kunne foretas som en fortsatt behandling for overligningsnemnda uten ny særskilt innstilling fra ligningskontoret.»

30.

**Skattesak - inntektsfradrag for utgifter til hobbyvirksomhet**  
(Sak 298/87)

*En skattyter krevet forgjeves fradrag for utgifter i tilknytning til arbeidet med en fast bridgespalte i en avis. - Uttalt at skatteloven av 18. august 1911 § 44 første ledd krever en saklig sammenheng mellom omkostningene og det konkrete inntektserverv. Der utgiftspostene dekker flere formål (f.eks. hobby), må det gjøres et valg med hensyn til om omkostninger er fradragsberettiget eller ikke. Under henvisning til klagers hobbyvirksomhet som bridgespiller ble ligningsavgjørelsen ikke kritisert. - Påstand om forskjellsbehandling ved at skattyter i en annen kommune fikk godkjent tilsvarende fradrag kunne ikke føre frem. Uttalt at slik ulik behandling er uheldig, men en uunngåelig konsekvens av vårt ligningssystem som legger den endelige avgjørelse til ligningsmyndighetene i kommunen.*

Tannlege A er ivrig brigdespiller i fritiden og har ansvaret for en fast brigdespalté i en avis. Inntektene fra virksomheten beløp seg til kr. 30.000,-. A krevet i 1985 fradrag for utgifter blant annet til innkjøp av datautstyr, Text-TV, diverse reiser til bridgeturneringer, fotoapparat (som også skulle benyttes i forbindelse med utøvelse av tannlegeyrket) og tidsskrifter om bridge med i alt kr. 27.000,-.

Ligningskontoret strøk praktisk talt alle disse utgiftene under henvisning til at de måtte ses som private utgifter, som det ikke var anledning til å gi fradrag for.

A påklaget vedtaket til ligningsnemnda. Ved nemndas vedtak ble mottatt bilgodtgjørelse og diett i forbindelse med bridgeturneringer, kr. 9.969,- tillagt A's inntekt. For øvrig

ble ligningen opprettholdt. Nemnda bemerket blant annet:

«Som presisert ovanfor ser likningsnemnda skattyteren sin deltaking i bridgeturneringar som rein hobbyverksemd. At skattyteren skriv artiklar frå desse turneringane medfører ingen påviste meirkostnader i høve til spelarar som ikkje skriv artiklar.»

A ved advokat B påklaget ligningsnemndas avgjørelse til overligningsnemnda. I klagen ble blant annet anført at «de skjønne ligningsnemnda har anvendt (er) dels vilkårlige og dels urimelige», og videre at det var lagt til grunn en uriktig lovforståelse. Klagen gikk så inn på de enkelte utgiftsposter:

#### «Diverse abonnementsutgifter

Det bestrides ikke at A er en ivrig og særdeles dyktig bridgespiller. Dette forklarer imidlertid ikke alle abonnementsutgiftene. Det er A's påstand at ingen annen ivrig og særdeles dyktig bridgespiller her i landet holder alle disse tidsskriftene privat. Uten skribentvirksomheten ville ikke A hatt behov for mer enn 1 norsk og 1 høyden 1 utenlandsk tidsskrift. Det er uforståelig for meg at ligningsnemnda ut fra de gitte opplysninger om hans skribentvirksomhet, ikke har funnet å kunne akseptere noen av abonnementsutgiftene.

#### Bilag 29 - 46. Diverse EDB-utstyr

I motsetning til ligningskontoret har ligningsnemnda akseptert et skjønnsmessig fradrag for disse utgiftene, idet det sammen med annet kontorutstyr er innrømmet et skjønnsmessig fradrag på kr. 2.000,-. Prinsippalt kreves det her fullt fradrag for EDB-utstyret. Jeg viser her til hva som er sagt ovenfor angående anvendelsen av skattelovens § 44 1. ledd. Videre viser jeg til hva som tidligere er redegjort for behovet for og nytten av utstyret i skribentvirksomheten. Videre gjør jeg oppmerksom på at avisene stiller strenge krav til oppsettet av det som skal tas inn, slik at tekstbehandling også av den grunn er hensiktsmessig.

Subsidiært hevdes det at det skjønne som ligningsnemnda har anvendt er alt for lavt.

#### Diett og kilometergodtgjørelse

Det er ikke riktig som anført av ligningsnemnda at A har mottatt tillegg for passasjer for 1048 km. Dette gjelder tjenestereiser i tannlegeyrke, jfr. lønnsoppgave fra Fylkeskassereren.

Når det gjelder utgiftsgodtgjørelsen forøvrig fra avisen er jeg enig i at den i utgangspunktet må være skattepliktig. Jeg viser imidlertid til mitt brev av 3/11 d.å. hvor jeg redegjør nærmere for forholdene omkring disse reisene. Det er nok riktig ikke å innrømme fradrag for alt fordi en del reiser nok er foretatt i ren egeninteresse. Det bør imidlertid etter mitt skjønne kunne innrømmes fradrag for en skjønnsmessig del av utgiftene/godtgjørelsen.»

Overligningsnemnda fastholdt ligningsnemndas vedtak, og motiverte dette slik:

«Skattyteren krev fradrag i inntekta si for ein del utgifter som han påstår er påkomne i samband med «inntektens ervervelse» jfr. Sktl. § 44 første leden. Dette har han berre delvis fått medhald i av likningsnemnda. Overlikningsnemnda vil i det etterfølgjande vurdere dei argument skattyteren sin advokat har framsett i klagen med omsyn til ytterlegare fradragsrett.

#### Speilreflekskamera

Overlikningsnemnda er ikkje samd med skattyteren i at likningsnemnda her har nytta urett vurderingstema i si avgjerd. Det er nett spørsmålet om utgiftene til det omhandlede kameraet fell inn under fradragsheimelen i Sktl. § 44 første leden som har vore vurdert, og som og overligningsnemnda vil vurdere.

Overlikningsnemnda kan ikkje sjå at det er ført prov for at hovudsiktemålet med innkjøp av kameraet er av inntektsmessige omsyn, korkje i tannlækjaryrket eller i arbeidet som journalist. Heller ikkje synes dette sannsynleg. Etter overligningsnemnda sin oppfatning synes det meir nærliggjande at kameraet er anskaffa av private omsyn - for så sporadisk å verta brukt i yrket. Dersom tilhøva i tannlækjaryrket var slik at bruk av kamera var nødvendig, finn overligningsnemnda det naturleg at slikt utstyr vart anskaffa av skattyteren sin arbeidsgjevar. At ein lønstakar supplerer arbeidsgjevaren sitt tekniske utstyr av private midlar synes svært lite sannsynleg.

Om skattyteren brukar sitt private kamera i samband med yrket, vil det vera dei meirkostnadene slik bruk medfører skattyteren har rett til fradrag for. Dette kan t.d. vera utgifter til film, framkalling o.l. Slike utgifter kan overligningsnemnda ikkje sjå at det er krove fradrag for i det heile.

På dette punkt vert difor likninga fastholden.

---

#### Diverse abonnement

Utgangspunktet for å nekte fradrag er at den litteraturen det her er snakk om knyter seg til skattyteren sin hobby. Overlikningsnemnda vil understreke at «behovet» for litteratur, utstyr o.l. i hobbyssamanheng i praksis er utan ende. Utgifter til slike føremål vert berre avgrensa av vedkomande si interesse og økonomi. Det er overligningsnemnda sitt syn at dei utgiftene det her er tale om gjeld privat hobbyverksemd fullt ut.

#### Diverse EDB-utstyr

Det kan neppe vera tvil om at skattyteren her har påstått fradrag for utgifter som langt overstig det ein nokonlunde rimeleg kan knyta til arbeidet som journalist, jfr. omfanget og inntektene av denne verksemda. Overlikningsnemnda er difor også av den oppfatning at fradraget her må setjast etter skjøn. Etter ei samla vurdering av kva som kan reknast som ei rimeleg og sannsynleg utgift til utstyr og materiell i denne samanheng, finn overligningsnemnda at det skjønne likningsnemnda har kome fram til på kr. 2.000,- må vera rikeleg. Overlikningsnemnda sluttar seg til dette.

### Diett og bilgodtgjersle

Opplysningen om at 1.048 km med tillegg av passasjer skriv seg frå ei utbetaling fra Fylkeskasseraren er korrekt. At dette feilaktig er nemnt av likningsnemnda får likevel ingen verknad, då skattyteren berre er likna for den utbetaling som han har motteke frå avisa. Overlikningsnemnda kan ikkje sjå at det skulle vera noko grunnlag for å innrømme frådrag i denne samanheng, då utgiftene til reise i samband med bridgeturneringar ikkje kan seiast å auka om skattyteren skriv eit referat frå turneringa. Å delta i bridgeturneringar er uomtvisteleg ein del av skattyteren sin hobby som bridgespelar.»

A klaget deretter til ombudsmannen. Ligningskontoret ga denne kommentar til klagen:

«Den lokale likningsforvaltning har vurdert saka utifrå kva som gjev rett til frådrag etter skt.loven § 44, første ledd. Når A i klagen til sivilombudsmannen opplyser at «så har jeg dokumentert alle utleggene mine og latt likningsmyndighetene foreta et rimelig skjønn av dette» vert vår vurdering at når ein frådragspost er oppført på sjølvmeldinga med kr. 47.742,- så må likningsmyndighetene oppfatta dette som ein påstand frå skattyteren si side om at dette beløpet er eit beløp som er frådragskrove fullt ut. Når påstanden ikkje heilt vert teken omsyn til vart han varsla og beden om merknader i samsvar med likningslova § 8-3 nr. 1.»

Jeg så slik på saken:

«Ligningsmyndighetene må i det enkelte tilfelle avgjøre hvilket faktisk forhold som skal legges til grunn for ligningen av den enkelte skattyter, jfr. ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 8-1 og § 8-2. Videre må ligningsmyndighetene vurdere og avgjøre den skattemessige betydning av dette faktiske forhold.

I denne saken er det ikke reist tvil om hvor store utgifter skattyteren har hatt. Disse er så vidt skjønnes behørig dokumentert med kvitteringer. Spørsmålet er om disse utgifter har slik tilknytning til A's ervervsvirksomhet at de gir rett til frådrag i inntekten etter skattelovens § 44. Denne bestemmelse lyder (første ledd første punktum):

«Fra det antatte bruttobeløp av inntekten dras, ---, alle utgifter som skjønnes å være pådratt til inntektens ervervelse, sikrelse og vedlikeholdelse.»

A har bridgespilling som hobby. Han utøver ellers en viss inntektsgivende virksomhet ved at han skriver en fast bridgespalte i avisen. De utgiftene som klageren har krevd frådrag for i forbindelse med sin inntekt som bridgejournalist er i all hovedsak strøket av ligningsmyndighetene. Begrunnelsen er at

utgiftene i hovedsak anses for å være knyttet til klagerens hobbyvirksomhet - bridgespilling.

Skattelovens § 44 krever en saklig sammenheng mellom omkostningene og det konkrete inntektserverv, jfr. ordene «utgifter --- pådratt til inntektens ervervelse».

Der utgiftspostene dekker flere formål, og det ene er f.eks. skattyters forbruk, må det etter rettspraksis gjøres et valg med hensyn til om omkostningen er frådragsberettiget eller ikke. Omkostningen blir således ikke delt i en frådragsberettiget og en ikke-frådragsberettiget del. Det vises i denne forbindelse til Magnus Aarbakke: Skatt på inntekt (1986) s. 302. Det avgjørende for frådragsretten vil være om tilknytningen til inntektservervet er den vesentligste.

Når det gjelder innkjøp av TV som monitor til datamaskinen, forstår jeg det slik at dette apparatet også kan nyttes som alminnelig TV. Skattedirektoratet har i Lignings-ABC (jfr. s. 342 i Lignings-ABC for 1985) uttalt at radio og TV ikke vil være frådragsberettigede utgifter, idet tilknytningen til skattyters private liv anses for det vesentligste ved slike investeringer. Jeg har ingen avgjørende innvendinger mot dette standpunkt - og har på denne bakgrunn heller ingen innvending mot at dette innkjøpet av overligningsnemnda er betraktet som en utgift av privat karakter.

Jeg finner videre å måtte akseptere overligningsnemndas standpunkt med hensyn til speilreflekskameraet. Ut fra opplysningene i saken synes denne utgiften bare i begrenset utstrekning å ha tilknytning til journalistvirksomheten. Tannlegevirksomheten kan etter min mening ikke gi grunnlag for frådrag for denne utgift. Jeg viser i den forbindelse til overligningsnemndas bemerkninger, som jeg på dette punkt kan gi min tilslutning til.

Også når det gjelder overligningsnemndas avgjørelse for så vidt gjelder de øvrige utgiftspostene i tilknytning til skribentvirksomheten, er jeg kommet til at det ikke er rettslig grunnlag for å kritisere ligningsavgjørelsen. Overligningsnemnda synes å ha bygget på en korrekt lovforståelse, og jeg har heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å sette til side nemndas vurdering av de enkelte poster.

Klageren har vist til at tilsvarende spørsmål er løst i motsatt retning for en skattyter bosatt i en annen kommune. Det er selvsagt urettferdig med en slik ulik behandling. Vårt ligningssystem legger imidlertid den endelige avgjørelsen av ligningen til ligningsmyndighetene i den enkelte kommune. Det er en

uunnåelig konsekvens av dette system, at enkelte parallelle saksforhold kan bli løst forskjellig i ulike kommuner. Særlig gjelder dette ved anvendelse av de mange skjønnspregede bestemmelser i vår skattelov. At fradraget godkjennes i en kommune, kan imidlertid ikke gi skattyteren i en annen kommune noe rettskrav på tilsvarende behandling.

I dette tilfellet er det gitt ett skjønnsmessig fradrag for utgifter til skribentvirksomheten med kr. 2.000,-. På bakgrunn av det som er uttalt ovenfor om forholdet mellom utgiftene og skattyterens private virksomhet, synes det vanskelig å kunne rettes avgjørende innvendinger mot dette resultat.

Saken har budt på atskillig tvil, men jeg er altså kommet til at klagen ikke kan føre frem.»

## 31.

**Skattlegging av enslig forsørger når omsorgen for fellesbarn er delt mellom foreldrene**  
(Sak 653/87)

*Klassefradrag etter skatteloven av 18. august 1911 § 75 første ledd, inntektsfradrag etter skattelovens § 44 sjuende ledd og forsørgerfradrag etter lov av 10. desember 1976 nr. 10 gis den av foreldrene som har omsorg for barnet. Ved delt omsorg praktiserer ligningsmyndighetene reglene slik at hver av foreldrene får fradrag annethvert år, og for det første året er det avgjørende hvem barnet bodde hos ved årets utgang. - Ombudsmannen hadde ingen avgjørende innvendinger mot denne praksis, men ba Skattedirektoratet vurdere en nærmere regelfesting og mulige alternative løsninger. Uttalelse om omorgsbegrepet.*

Da ektefellene gikk fra hverandre våren 1983 ble faren A tilkjent den daglige omsorgen for de felles barna. Moren fikk imidlertid utvidet samværsrett slik at barna tilbrakte tilnærmet like mye tid hos begge foreldrene. Ved ligningen for 1983 krevet begge foreldrene å bli lignet som enslige forsørgere. Utfallet av ligningen var at A, og ikke barnas mor, ble ansett som enslig forsørger. Det ble rettssak om barnefordelingen. I Høyesteretts domspremisser i denne saken ble det uttalt at barna hadde tilbrakt like mye tid hos hver av foreldrene. Ligningen ble da tatt opp til endring under henvisning til ligningslovens § 9-5 nr. 1a nr. 3. Ved ligningsnemndas vedtak ble barnas mor lignet som enslig forsørger for inntektsåret 1983. Overligningsnemnda fastholdt ligningen og uttalte:

«I de tilfeller hvor barna har oppholdt seg like lenge hos hver av ektefellene, har det

vært praktisert den regel at foreldrene annet hvert år ansees som enslig forsørger.

For inntektsåret 1983 er moren ansett som enslig forsørger da det ble lagt til grunn at barna oppholdt seg hos henne ved årets utgang. Skattyter har derimot fått status som enslig forsørger inntektsåret 1984.»

A klaget til ombudsmannen og hevdet at det må skilles mellom det å ha den daglige omsorgen og det å utøve en utvidet samværsrett. Han gjorde nærmere rede for sitt syn på denne måten:

«Når det gjelder forskjellen på «den daglige omsorg» og «utvidet samværsrett», så er den i vårt tilfelle blitt praktisert slik at barna tilnærmedesvis har tilbrakt tiden like mye hos begge foreldrene. Dette har lett latt seg kunne praktisere fordi vi har bodd kun 3-400 meter fra hverandre, slik at barna lett har kunnet oppsøke oss begge. Imidlertid har de hele tiden bodd hos meg, hvor de har hatt alle sine saker og sitt faste holdepunkt. Det er jeg som har kostet utgiftene til alt av klær, skole, fritidssysler osv. Selv presanger etc. til venner når de har vært på besøk hos moren er det jeg som har dekket.»

Jeg forela klagen for ligningskontoret og skrev blant annet:

«Så vidt jeg kan se, er klagerens anførsler ikke bestridt i noen instans. Betyr det at ligningsmyndighetene - til tross for at han på denne måte har hatt den økonomiske hovedbyrde for forsørgelsen - har ment at han ikke har hatt den nødvendige «omsorg» for barna?»

Ligningskontoret svarte:

«1.

Rett til klassefradrag i inntekt (klasse 2) jfr. Skattelovens § 75, 1. ledd 3. pkt.

Etter ligningskontorets oppfatning sonderer skattelovens § 75 mellom omsorg og (virkelig) forsørgelse slik at en med begrepet «omsorg» sikter til den personlige og sosiale kontakten mellom barn og foresatt, mens begrepet «(virkelig) forsørgelse» omfatter de økonomiske forhold. Når barna er under 18 år, skal klasse 2 gis til den som har omsorgen for dem, se også Rundskriv fra Riksskattestyret (Utv. 1970 side 373). Ligningskontoret har lagt til grunn at omfanget av den enkeltes omsorg i dette tilfellet er lik den tid barna har oppholdt seg hos hver av foreldrene.

Vurderingstemaet i endringssaken var derfor hvor barna i den aktuelle perioden hadde hatt opphold og ikke hvem av foreldrene som hadde båret den økonomiske hovedbyrde for forsørgelsen. Ligningsnemnda la i sitt vedtak til grunn Høyesteretts vurdering av de faktiske forhold, - at barna hadde oppholdt seg omtrent like meget hos begge foreldrene. Vedtaket baserte seg videre på morens opplysning om at barna hadde oppholdt seg hos henne ved utgangen av året. ---

2.

Rett til fradrag i enslig forsørgers arbeidsinntekt etter Skattelovens § 44 7. ledd 2. pkt.

Begrepet «enslig forsørger» benyttes også her selv om det ikke stilles krav til forsørgelse i økonomisk forstand. Når barna er under 14 år, er det tilstrekkelig at skattyteren har hatt omsorgen, jfr. Finansdepartementets uttalelse i Utv. 1967 side 571. Vurderingstemaet i endringssaken var derfor det samme her som ved ansettelse av klassefradraget - hvor barna hadde hatt opphold. Det ble videre antatt at det ikke var anledning til å innrømme fradrag i begge foreldrenes arbeidsinntekt samme år. Moren ble derfor i samsvar med det som er anført ovenfor, ansett som enslig forsørger 1983 og gitt fradrag etter Skattelovens § 44, 7. ledd 2. pkt.

3.

Rett til forsørgerfradrag etter lov av 10.12.76 nr. 90 og Kgl. res. 14.10.77.

Forsørgerfradrag i skatt gis til den som ved utgangen av inntektsåret har omsorgen for barna, se forskriftenes § 4 nr. 4 og lignings-ABC 1983 side 237. Moren ble i samsvar med det som er anført ovenfor, gitt forsørgerfradrag for 1983 ettersom omsorgsbegrepet har samme innhold her som under punkt 1 og 2. Faren fikk forsørgerfradrag for året 1984.

Overligningsnemnda bygget sitt vedtak på samme rettsoppfatning som ligningsnemnda. Da samværsretten hadde vært praktisert slik at barna hadde oppholdt seg like mye hos hver av foreldrene, måtte de anses å ha delt likt på omsorgsoppgavene. Det ble ikke ansett nødvendig å ta stilling til hvem som hadde utredet de vesentligste av utgiftene. Klagerens anførsler ble derfor ikke bestridt på dette punkt.»

I mitt avsluttende brev 8. april 1988 til klageren uttalte jeg:

«Skatteloven av 1911 § 75 første ledd bestemmer at enslig skattyter som har omsorg for barn under 18 år skal lignedes i skatteklasser II. Samme lovs § 44 sjuende ledd har nærmere regler om rett til inntektsfradrag for skattyter som har omsorg for barn under 14 år. Endelig bestemmer forskrift om forsørgerfradrag - gitt i medhold av lov av 10. desember 1976 nr. 90 - at den av foreldrene som ved utgangen av året har omsorgen for barnet får forsørgerfradrag i skatten.

Det sentrale spørsmål er hva som ligger i uttrykket «omsorg». Jeg antar at omsorgsbegrepet normalt må tolkes på samme måte i relasjon til de forskjellige bestemmelser som er nevnt ovenfor. - I Lignings-ABC for 1983 på s. 178 heter det om begrepet:

«hva er omsorg

For barn i denne aldersgruppe er det tilstrekkelig at den enslige forsørger har omsorgen for barnet. Forsørgelse i økonomisk forstand behøver ikke foreligge. Det kan derfor gis klasse 2 selv om barnet er selvforsørget og eventuelt lignedes for seg. Omsorg vil i de fleste

tilfeller innebære at den enslige forsørger har foreldremyndigheten over barnet og vanligvis at vedkommende har hatt barnet boende hos seg.»

Begrunnelsen for reglene synes i første rekke ikke å være å bidra til å lette forsørgelsen av barnet. Det er derimot de direkte utgifter som knytter seg til inntektsvervet som har vært motiverende for fradragsreglene, sml. f.eks. Utv. 1967 s. 572.

Jeg finner etter dette å måtte akseptere ligningsmyndighetenes lovforståelse med hensyn til omsorgsbegrepet og dets betydning for ligningen.

Jeg legger videre til grunn at det faktiske forhold i saken er at den daglige omsorgen for barna var delt i 1983 og at barna oppholdt seg hos moren ved årets utgang. At det er De som har utredet størsteparten av utgiftene til oppfostringen av barna, og at moren for denne perioden ikke ble pålagt å betale bidrag, er i denne sammenheng uten avgjørende betydning.

Spørsmålet er da om den praksis som er anbefalt av Skattedirektoratet i Lignings-ABC om å la klassefradrag, forsørgerfradrag og inntektsfradrag for det første året komme den til gode som hadde barna hos seg ved årets utgang, må aksepteres. Etter dagens ordning er det ikke anledning til å la begge foreldrene få samme fordeler samme år. Den praksis som er trukket opp av Skattedirektoratet gjennom Lignings-ABC, vil normalt medføre en balansert fordeling av skattefordelene, og jeg har på denne bakgrunn ingen avgjørende innvendinger mot denne praksis. I Deres tilfelle ble den delte omsorgen praktisert i tre år. Det er forståelig at De reagerer mot at De kun har fått skattefordelene for ett år, mens barnas mor har fått det for to år. Ettersom dette følger av de regler og den praksis som gjelder, har jeg imidlertid ikke grunnlag for å kritisere avgjørelsen.»

I brev samme dag orienterte jeg Skattedirektoratet om saken, og tilføyet:

«Som det fremgår, har jeg ikke funnet grunn til å kritisere den praksis som følges i slike tilfeller. Ettersom dette trolig er et problem som er økende, vil jeg imidlertid be direktoratet vurdere om det er behov for en regelfesting av denne praksis - og hvorvidt det kan finnes andre, mer rettferdige måter å løse problemet på.»

Direktoratet svarte 12. oktober 1988 blant annet:

«Etter den kontakt man har med ytre etat

gjennom arbeidet blant annet i ABC-utvalget og etter særskilte henvendelser til enkelte ligningskontorer, legger direktoratet til grunn at det ikke er registrert å foreligge særskilte problemer med praktisering av retninglinjene og at det således er grunn til å regne med at disse er blitt alminnelig akseptert av skattyterne. Det ligger også i skattyternes egen hånd å tilpasse seg ordningen. Direktoratet finner således ikke behov for å regelfeste praksis.

Spørsmålet om mer rettferdige måter for fordeling forstår en som et spørsmål om det finnes ligningstekniske ordninger som bedre kan tilpasses forholdene innen det enkelte år for de enkelte tilfeller av adskilte ektefeller. Såvidt forstås skulle dette da være etter varigheten av omsorgstiden. Til det er å bemerke at etter dagens system kan klassefradrag av tekniske grunner ikke deles, og det ville være helt uforholdsmessig arbeidskrevende å skulle gå inn på noen deling av de øvrige fordeler. Dette ville bl.a. også innebære særlige vanskeligheter vedrørende faktumbestemmelsen hvor ektefellene gir divergerende opplysninger. Direktoratet anser en løsning som antydnet praktisk gjennomførbart og ser ingen mulighet for ligningsmessig å løse dette spesielle problem vedrørende ektefellenes forhold på en bedre måte enn den det er gitt anvisning på i Lignings ABC.»

Etter omstendighetene fant jeg ikke grunnlag for noe videre oppfølging, men jeg meddelte direktoratet at jeg ville ha forholdet under observasjon.

## 32

**Skattemyndighetenes lojalitetsplikt overfor rettskraftig underrettsdom (Sak 46E/86)**

*Herredsrettens dom i en sak om inntektsbeskatning av bilgodtgjørelse gikk helt i favør av skattyteren. Den lokale ligningsforvaltning, fylkesskattekontoret og Skattedirektoratet mente dommen var uriktig og foreslo anke, blant annet på grunn av konsekvenshensyn. Finansdepartementet fant imidlertid av prosessøkonomiske grunner ikke å ville anke dommen, som dermed ble stående. I tilknytning til dette ba departementet direktoratet om eventuelt å nøytralisere dommen ved å redegjøre for hvorfor den måtte antas å være uriktig. Dette ble gjort av direktoratet i et brev til fylkesskattekontoret, der det blant annet ble uttalt at dommen ikke burde tillegges vekt ved vurderingen av grensen mellom reise i yrke/kjøring mellom hjem og arbeidssted. - Etter henvendelse fra en stortingsrepresentant ble forholdet tatt opp til nærmere undersøkelse. Ettersom den aktuelle ligningen var rettet i samsvar med domsresultatet, var det ikke grunnlag for*

*kritikk av ligningsforvaltningen på dette punkt. Ombudsmannen rettet heller ikke direkte kritikk mot departementets beslutning om å avstå fra anke, selv om flere momenter etter ombudsmannens oppfatning talte for å forfølge saken. Derimot uttalt at kombinasjonen av ikke å anke og den umiddelbare og direkte reaksjon mot dommen overskred grensen for god forvaltningsskikk.*

En distriktsrevisor (B) mente seg uriktig inntektsbeskattet ved ligningen for 1982-83 for deler av den bilgodtgjørelse han hadde mottatt, og gikk til søksmål mot kommunen. Retten ga ham medhold helt ut og opphevet ved dom 14. november 1985 ligningen for de to årene. I premissene ble uttalt at det ved den nye ligningen ikke skulle foretas inntektsbeskatning av den mottatte skyssgodtgjørelsen.

Såvel ligningskontoret som fylkesskattekontoret gikk sterkt inn for at dommen skulle ankes, blant annet på grunn av konsekvensene for andre yrkesgrupper som mottar godtgjørelse for kjøring mellom hjem og arbeidssted og som måtte antas å ville kreve samme ligningsmåte når de ble kjerit med dommen. - Fylkesskattekontoret fremholdt blant annet i brev 23. desember 1985 til kommunen:

«Uten at man dermed tar stilling til de enkelte spørsmål som måtte oppstå dersom dommen blir stående må det være på det rene at dette vil skape betydelige praktiske problemer for ligningsetaten, foruten at det vil oppstå behov for nye grensedragninger mellom hva som skal beskattes og hva som ikke skal beskattes.»

Også Skattedirektoratet mente at dommen burde ankes. Dommen ble imidlertid ikke anket, verken av kommunen eller staten. I brev 10. april 1986 til Skattedirektoratet uttalte departementet:

«Finans- og tolldepartementet fant av prosessøkonomiske grunner ikke å ville anke dommen. Dersom dommen refereres i Utvalget, anmoder en Skattedirektoratet om å vurdere denne nøytralisert ved å innta en redegjørelse for hvorfor dommen antas å være feil.»

Dommen ble ikke referert i Utvalget. Skattedirektoratet sendte imidlertid 2. juli 1986 et brev til fylkesskattekontoret der det blant annet uttales:

«I Lignings-ABC 1983 ble det også inntatt et avsnitt om beskatning av kommunerevisors skyssgodtgjørelse, og dette avsnittet kom inn som en stadfesting av gjeldende praksis på området. Skattedirektoratet har

ingen holdepunkter for å anta at distriktsrevisorer andre steder i landet ikke er blitt inntektsbeskattet for skyssgodtgjørelse i årene 1982 og 1983. Herredsretten synes her å ha stilt for små krav til bevisene når det gjelder å konstatere usaklig forskjellsbehandling.

Skattedirektoratet er av den oppfatning at dommen - bortsett fra ved den nye ligningen av vedkommende skattyter for årene 1982 og 1983 - ikke bør tillegges vekt ved vurderingen av grensen mellom reise i yrke/kjøring mellom hjem og arbeidssted. Ligningsmyndighetene bør fortsatt følge de retningslinjer som er inntatt i Lignings-ABC under avsnittet «Reiseutgifter hjem-arbeidssted.»

Storingsrepresentant Georg Apenes ble kjent med brevet og skrev 5. november 1986 til ombudsmannen:

«Brevet munner ut i et pålegg til ligningskontorene om å neglisjere herredsrettens dom - en rettsavgjørelse Finansdepartementet besluttet å ikke anvende rettsmidler overfor.

Når jeg tillater meg å legge saken frem for Dem, er det ikke fordi jeg er opptatt av hjemmelsspørsmålet, men fordi jeg som stortingsrepresentant reagerer meget sterkt på den holdning det er et uttrykk for. Det er ikke egnet til å befeste respekten for lov og rett eller rettspleiens omdømme når staten - som tapende part - etter at et rettsspørsmål er gyldig og endelig avgjort av kompetent domstol, håner dommen.

Kan dette være en akseptabel forvaltningspraksis?»

Jeg forela i første omgang saken for Skattedirektoratet og gjorde samtidig Apenes oppmerksom på at saken var tatt opp i form av en eget tiltak-sak etter § 5, jfr. § 6 første ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962.

Av Skattedirektoratets uttalelse til ombudsmannen fremgikk at ligningen av B for 1982 og 1983 var endret i samsvar med dommen. Direktoratet redegjorde deretter nærmere for hvorfor den rettsoppfatning som dommen hviler på ikke bør følges:

«--- Dommen inneholder imidlertid enkelte uavklarte bemerkninger om stillings- og arbeidsbetingelser ved kjøring utenfor og i egen bostedskommune, som kan leses som bindende også for den skatterettslige side av rettsproblemet. Det er på denne bakgrunn Skattedirektoratet har tatt avstand fra dommen som veiledende for ligningsavgjørelser i andre saker og uttrykt dette i den nøytrale og i og for seg forsiktede form at dommen etter direktoratets oppfatning ikke bør tillegges vekt ved vurderingen av grensen mellom reise i yrke eller tjeneste og reise mellom hjem og arbeidssted.»

Jeg tok deretter opp saksforholdet med Finansdepartementet idet jeg blant annet uttalte:

«--- Det fremgår at direktoratet ikke har «avgjørende motforestillinger» mot departementets standpunkt om ikke å anke dommen:

«Saken dreide seg om skatt av en inntekt på i alt rundt 5 000 kroner og departementet som formodentlig må vurdere ankespørsmål i en noe større sammenheng, har begrunnet avgjørelsen med prosessøkonomiske hensyn.»

For årene 1984 og 1985 er B på nytt inntektslignet for mottatt kjøregodtgjørelse, så vidt jeg kan se for tilsvarende kjøring. Stevning er tatt ut mot kommunen.

Ombudsmannen har videre mottatt en klage fra en annen distriktsrevisor i samme fylke. Denne klager hevder at det har skjedd en omlegging av praksis når det gjelder beskatning av kjøregodtgjørelse til distriktsrevisorer, og dessuten at det foreligger forskjellsbehandling. Det siste har han forsøkt å påvise ved å fremlegge uttalelser fra andre distriktsrevisorer i landet. ---

Før jeg avslutter nærværende sak vil jeg gjerne få vite om det fra departementets side kan sies noe mer om de overveielser som lå bak beslutningen om ikke å anke dommen. Eventuelle ytterligere dokumenter i tilknytning til dette spørsmål bes utlånt.

For så vidt gjelder forholdet til B, kan det spørres om ikke departementet så for seg at man ville møte nøyaktig samme problemstilling ved senere ligningsbehandling? Og videre om departementet finner det rimelig at en skattyter som har fått rettens medhold, skal pålegges bryet og omkostningene med nytt saksanlegg fordi ligningsmyndighetene ikke vil bøye seg for rettsoppfatningen i dommen? Burde man ikke nettopp i en slik situasjon sett bort fra de mer umiddelbare prosessøkonomiske hensyn ved vurderingen av spørsmålet om anke?

Når det gjelder det generelle spørsmål om hvorvidt rettsoppfatninger som kommer til uttrykk i rettsavgjørelser truffet av underordnede domstoler er «bindende» for ligningsmyndighetenes behandling av andre saker, synes Skattedirektoratet å ville stille ligningsmyndighetene relativt fritt, og viser i den forbindelse til uttalelser i Fagernæs: Håndbok i skatterett og ligning, se utgave 1986 s. 254 første spalte nest siste avsnitt. Det fremgår videre av de eksempler Skattedirektoratet har vist til at det ikke dreier seg om et enkeltstående tilfelle. Det kan derfor være nærliggende å spørre om dette skal oppfattes slik at skattemyndighetene mener å stå i en særstilling på dette punkt i forhold til den øvrige forvaltning?

Også på skatterettens område må vel utgangspunktet i saker av prinsipiell karakter og hvor skattemyndighetene er uenig i rettens syn, være at man har valget mellom å anke dommen eller å akseptere dommen og i tilfelle legge om praksis eller ta opp spørsmålet om klargjøring av reglene ved lovendring.



Jeg viser til kommuneadvokat Per Sandvik i Skatterett 1984 s. 320, og videre s. 321, hvor det uttales:

«--- Utviklingen etter Pay-dommen må som nevnt sees på som et unntak. Ligningsmyndighetene kan ikke som et alternativ til å unnlate å påanke en dom bare sabotere den og regne med at alt går bra.»

Selv om det antas at det må være en viss adgang til å «nøytralisere» eventuelle presedensvirkninger, blir spørsmålet om en slik fremgangsmåte bør aksepteres hvor dommen, slik jeg oppfatter skattemyndighetene, berører prinsipielle spørsmål og hvor tidligere praksis kan være uklar.»

Finansdepartementet presiserte i sitt svar til ombudsmannen at det i likhet med de lokale ligningsmyndigheter, fylkesskattekontoret og Skattedirektoratet, hadde vært av den oppfatning at dommen ikke var holdbar ut fra den gitte begrunnelse. Departementet pekte på at saken prinsipielt gjaldt grensdragningen mellom to kategorier reiser, nemlig yrkeskjøring (tjenestereise) og kjøring mellom hjem og arbeidssted (privatreise) når skattyteren har mer enn ett arbeidssted. Dette spørsmål angår ifølge departementet tusener av skattytere, ikke bare den mindre yrkesgruppe kommunerevisorer som saksøkeren tilhører. Ved beslutningen om at staten ikke skulle anke dommen, hadde departementet lagt avgjørende vekt på de meget beskjedne skattebeløp saken gjaldt, samt at dommen etter departementets vurdering heller ikke inneholdt noe av prinsipiell karakter som var egnet til å bli tillagt avgjørende vekt ved senere ligninger. Departementet viste til at tvisten var blitt avgjort på grunnlag av en bevisvurdering av i hvilken utstrekning skyssgodtgjørelse til saksøkerens yrkesgruppe i praksis var blitt skattlagt for de omtvistede inntektsår. Retten hadde således lagt avgjørende vekt på at den fant det bevist at andre distriktsrevisorer i landet ikke var blitt skattlagt for tilsvarende godtgjørelser. Det fremgikk at departementet stilte seg kritisk til denne bevisvurderingen.

Om den nærmere vurdering av spørsmålet om å anke dommen, bemerket departementet:

«--- Videre vurderte departementet saken slik at en avgjørelse av en høyere rettsinstans ikke nødvendigvis ville få noen betydning for ligningen av hverken B for senere inntektsår eller for andre skattytere. En kunne således ikke se bort i fra at også lagmannsretten ville avstå fra å ta standpunkt til sakens prinsipielle side, men istedet avgjøre saken til saksøkerens fordel og utelukkende

på bakgrunn av at den fant det bevist at hans kollegaer ikke var blitt skattlagt for sine skyssgodtgjørelser for inntektsårene 1982 og 1983. At det for inntektsårene 1982 og 1983 eventuelt kunne påvises at skyssgodtgjørelse til distriktsrevisorer av ulike grunner ikke var skattlagt, medfører klarligvis ikke at det samme nødvendigvis ville være tilfelle for etterfølgende inntektsår. Ei heller er det tilstrekkelig til å fastslå en regel om at skyssgodtgjørelser til distriktsrevisorer generelt er skattefrie. Det er ikke gitt at reisevirksomheten har samme karakter for alle i denne gruppen. Også dommen selv synes å forutsette at den har begrenset betydning for etterfølgende inntektsår. ---»

Departementet pekte deretter på at det før utgivelsen av Lignings-ABC 1983 muligens kunne ha hersket en viss uklarhet hos enkelte av de lokale ligningsmyndigheter med hensyn til hvordan skyssgodtgjørelse til skattytere med mer enn ett arbeidssted skulle behandles. Først fra og med Lignings-ABC 1983 ble det inntatt en kasuistisk angivelse av beskatningen av skyssgodtgjørelse til yrkesgrupper med forskjellige arbeidssteder, herunder for kommunerevisorer. Departementet fremholdt videre:

«Ved vurderingen av om dommen skulle ankes, fant departementet således at saken var lite egnet til å få avgjort det prinsipielle spørsmål om hvorvidt skyssgodtgjørelse til dekning av utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted til distriktsrevisorer med mer enn ett fast arbeidssted er skattepliktig. Hvis spørsmålet derimot skulle komme opp fra samme eller annen skattyter for etterfølgende inntektsår, antok departementet at det hadde formodningen for seg at ligningsmyndighetene hadde fulgt den anvisning som Lignings-ABC-en f.o.m. 1983 gav, slik at en skattyter derfor ikke ville ha grunnlag for å påberope seg forskjellsbehandling i forhold til andre skattytere vedrørende samme inntektsår.»

Departementet opplyste at saken B hadde anlagt for domstolen vedrørende inntektsårene 1984 og 1985, var anbefalt forlikt av departementet. Dette innebar imidlertid ingen endret oppfatning fra departementets side m.h.t. hva som er gjeldende rett.

Etter departementets vurdering måtte det ved spørsmålet om rettskraftige dommers betydning for ligningsarbeidet sondres mellom en doms betydning for senere ligning av samme skattyter og det generelle spørsmål om betydningen av underrettspraksis som rettskildefaktor. - Til det første spørsmålet bemerket departementet:

«Utgangspunktet er klart nok: Bevisdommelsen er fri fra år til år, og rettskildeavveiningen skal ikke falle annerledes ut for denne skattyter enn for andre.

Av hensyn til skattytere og saksbehandling bør det i praksis dog være plass for å bygge på en noe sterkere sammenheng mellom de enkelte års ligninger. Likhet i faktum tilsier også likhet i avgjørelsene. Dette forutsetter en nærmere vurdering og sammenholding av det faktum retten la til grunn og av hvordan skattyteren innrettet seg for de senere år. Mulighetene til å oppnå klarhet i begreper vil her få betydning.

Blir saken etter dette stående for ligningsmyndighetene i vesentlig samme faktiske stilling som den sto for retten vedrørende ligningen for tidligere år, bør således hovedregelen være at et upåanket domsresultat for det tidligere år legges til grunn også ved senere ligning. Skattyteren bør normalt kunne gå ut fra at det ikke blir ny rettssak om det samme avgjørelsesstema. Finansdepartementet mener å kunne si at dette i praksis også slår til i det alt overveiende antall tilfelle. Som det vil fremgå, må imidlertid den nærmere vurdering av sakens likhet nødvendigvis foretas i den enkelte sak, og vurderingen vil måtte være sterkt avhengig av de konkrete forhold. Det er f.eks. på ingen måte avgjørende å konstatere den likhet som ligger i at skattyteren fortsatt har samme stilling og samme type bilgodtgjørelse.»

Når det gjelder betydningen av underrettspraksis som rettskildedefaktor, er det etter departementets oppfatning ikke grunnlag for å hevde at skatteetaten er i utakt med alminnelig rettskildelære. Underrettspraksis i skattesaker anses således generelt som en relevant rettskildedefaktor og ligningspraksis tar i betydelig grad hensyn til denne rettskilde. Hvilken nærmere vekt slik rettspraksis har, vil ellers variere så sterkt at det etter departementets syn er vanskelig å generalisere. Det interessante ifølge departementet er ikke så meget den generelle vekt i seg selv, men vekten i forhold til andre, og eventuelle motstridende rettskildedefaktorer.

For øvrig fremholdt departementet:

«At en del underrettsdommer ikke påankes, beror på mange forskjellige overveielser. Gir dommen en klar, men lite akseptabel løsning på et rettsspørsmål av noen rekkevidde, vil dette selvsagt tale for anke. Men ikke alle dommer man er uenig i, ender i ankedomstolen, og bør heller ikke gjøre det. Manglende anke kan ikke medføre noen ubetinget plikt til å frafalle uenigheten i senere saker. Hverken rettskildelæren eller forvaltningsrettslige synspunkter kan anses å føre til det. Forsatt må det være anledning til å bestride en ikke påanket underrettsdom med grunnlag i andre rettskildedefaktorer, når disse er sterke nok. Skulle det ikke være slik, ville konsekvensen bli en økt belastning på rettsapparatet, idet mange flere saker måtte ankes. Konsekvensen kunne også bli at svakt prosederte saker fikk større rettleidende betydning (i materielt feilaktig retning) enn deres overbevisende evne skulle tilsa. Det vil ikke være det normale at en upåanket dom bestrides fra ligningsforvaltningens side. Men adgangen til å gjøre det må holdes åpen.

I den foreliggende korrespondanse er vist til Fagernæs 1986 s. 254. Det fremgår her at underrettspraksis ikke er formelt bindende for ligningsmyndighetene, men at den i regelen legges til grunn i ligningspraksis. Finansdepartementet anser dette som en korrekt beskrivelse av situasjonen, når man i uttrykket «i regelen» ser en rimelig unntaksmulighet. Slike unntak vil typisk være aktuelle når andre rettskildedefaktorer veier mer. Dette innebærer ingen særstilling i forhold til den øvrige forvaltning. ---»

Jeg uttalte i brev 29. juni 1988 til departementet:

«Innledningsvis finner jeg grunn til å presisere at saken ikke gjelder spørsmålet om herredsrettens dom rettslig sett er korrekt eller ikke. Ombudsmannen har som kjent ikke mandat til å overprøve domstolsavgjørelser, jfr. § 4 første ledd, bokstav c) i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Jeg kan derfor bare registrere rettens vurdering av saksforholdet. Finansdepartementet har derimot ikke lagt skjul på at det mener dommen er uriktig. Helt bevisst har myndighetene besluttet ikke å anke dommen og samtidig gitt anvisning på at dommen eventuelt skal søkes «nøytralisert». Dette er gjort i Skattedirektoratets brev 2. juli 1986 til fylkesskattekontoret der direktoratet klart tar avstand fra domsresultatet og enkelte av domspremisserne. Denne fremgangsmåten skaper et spenningsforhold som går på forvaltningens lojalitet overfor domstolene.

I juridisk teori drøftes spørsmålet om, og i tilfelle i hvilken utstrekning underrettsdommer har presendensvirkninger. Det er et alminnelig utgangspunkt at en herredsrettsdom gjennomgående kan tillegges mindre betydning enn en dom avsagt av Høyesterett, og det er nok alminnelig enighet om at det etter omstendighetene vil være forsvarlig helt å se bort fra en avgjørelse truffet av en lavere domstol. For så vidt er det ikke spesielt oppsiktsvekkende at forvaltningen kommer med motforestillinger mot en avsagt herredsrettsdom.

Den mer teoretiske diskusjon om mulige presendensvirkninger av underrettsdommer gjelder særlig betydningen av dommen i en eventuell senere rettssak der samme konfliktforhold kommer opp, m.a.o. om andre domstoler må følge utfallet i den første avgjørelsen. Dette er ikke problemstillingen i foreliggende sak, som angår forholdet mellom forvaltning og domstol. Spørsmålet settes dessuten mer på spissen fordi det her gjelder uttalelser og holdninger fra forvaltningens side kort tid etter at dommen forelå. På et senere tidspunkt, da andre rettslig relevante faktorer kan være kommet inn, vil det kunne

være lettere for forvaltningen å underbygge og forsvare et avvikende syn.

Etter prinsippet om maktfordeling er domstolene tillagt den dømmende myndighet. Dette er fastslått i Grunnloven der det i § 88 heter at Høyesterett dømmer i siste instans. Domstolene er følgelig gitt kompetanse til å fastslå med bindende virkning hva som i et konkret tilfelle er å anse som gjeldende rett. Rettskraftige dommer plikter forvaltningen som enhver annen part straks å rette seg etter, jfr. nedenfor om de mer formelle rettskraftsvirkninger. Men i hvilken utstrekning må forvaltningen i tillegg respektere og i praksis vise lojalitet overfor en domsavgjørelse og de rettslige synspunkter dommen er basert på? Dette er kjernen i denne saken.

Så vidt jeg kan se, har akkurat denne spørsmålsstillingen ikke vært nærmere behandlet i den juridiske teori. Jeg ser slik på problemet:

Direkte motstand fra forvaltningens side vil kunne redusere domstolenes anseelse og autoritet, ikke bare i forhold til forvaltningen, men generelt. God forvaltningsskikk tilsier derfor etter min vurdering at forvaltningen unngår å gi uttalelser eller treffer tiltak som kan oppfattes som en desavuering av domstolene. Særlig uheldig blir dette hvis reaksjonen kommer i tiden rett etter at en dom er avsagt. En spesiell aktsomhetsplikt i slike situasjoner bør pålegges en forvaltningsvirksomhet som skatteetaten. Den er stor og landsomfattende, forvalter et meget omfattende regelverk langt på vei preget av egne fortolkninger, retningslinjer og praksis, og med en særdeles dominerende og betydningsfull posisjon i forhold til den enkelte skattyter.

Prinsippet om forvaltningens plikt til lojalitet å innrette seg etter en domstolsavgjørelse - også en underrettsdom - er klar nok. Likevel må det erkjennes at grensene for det akseptable i et gitt tilfelle kan være vanskelig å fastlegge, noe som har sammenheng med at de konkrete forhold bare sjelden er helt likeartede. Det bør imidlertid ikke være noe poeng for forvaltningen å balansere på kanten av slike grenser, og avgjort ikke når konflikt oppstår fordi forvaltningen av praktiske grunner ikke ønsker å bruke tilgjengelige rettsmidler. Forvaltningen får da ta konsekvensene av sitt standpunkt, og heller avstå fra straks å kaste seg inn i en polemikk, som med rette eller urette lett vil bli tolket som manglende respekt for domstolene.

En side av saksforholdet er greit nok, nemlig de mer formelle rettskraftsvirkninger som gjelder mellom sakens parter. Så langt domspremissene og domskonklusjonen rek-

ker, må forvaltningen enten anke eller bøye seg og iverksette de tiltak som er nødvendige for å realisere dommen. På dette punkt er det ikke grunnlag for kritikk i denne saken. Av Skattedirektoratets brev 8. desember 1986 til ombudsmannen fremgår således at ligningen av B for inntektsårene 1982 og 1983, dvs. de årene som var prøvet av retten, ble endret i samsvar med dommen. Også skattesaken vedrørende ligningen av B for 1984 og 1985 er så vidt jeg forstår ute av verden i og med departementets henstilling til kommunen om å forlike saken og å dekke skattyterens saksomkostninger.

Utenfor denne ramme for selve rettskraftsvirkningen kan forvaltningen ikke være forpliktet til å påanke enhver domsavgjørelse som oppfattes som uriktig. Angår saken et helt konkret og spesielt forhold som vanskelig kan tenkes å komme opp igjen i nøyaktig samme skikkelse, må forvaltningen kunne la det bli med behandlingen i én instans. I en slik situasjon må nok forvaltningen også kunne gi uttrykk for at man er uenig i resultatet. Kan dommen derimot ha betydning for fremtiden, enten for andre skattytere eller ved senere ligning av samme skattyter, blir utgangspunktet et noe annet. Selv om forvaltningen også da må ha en viss adgang til å avstå fra å anke, vil dette standpunkt kombinert med kritikk av dommen, etter omstendighetene overskride grensene for god forvaltningsskikk. Et viktig moment i denne sammenheng er at forvaltningen - og i særdeleshet departementet - vil ha mulighet til å få klarlagt sitt standpunkt gjennom endring i lov eller eventuell forskrift.

Ved avgjørelsen av spørsmålet om anke i den foreliggende sak foretok departementet en konkret vurdering av dommen og eventuelle konsekvenser, dersom den ble stående upåanket. Begrunnelsen for departementets standpunkt er nærmere utdypet i departementets brev 30. november 1987 til ombudsmannen. Det er særlig to momenter som synes å ha vært utslagsgivende for departementet, nemlig for det første at dommen ikke tar stilling til prinsipielle spørsmål og for det andre prosessøkonomiske hensyn. For så vidt gjelder det siste momentet vil jeg helt kort si: At også offentlige myndigheter må kunne ta hensyn til sakens økonomiske betydning ved vurderingen av ankespørsmålet, må være klart nok. De meget beskjedne skatebeløp saken gjaldt, var derfor åpenbart et sterkt argument for å unnlate anke.

Når det gjelder dommens eventuelle prinsipielle betydning og mulige uheldige konsekvenser av denne, har ligningskontoret og fylkesskattesjefen vurdert disse spørsmål helt forskjellig fra departementet. Begge dis-

se underliggende organer gikk således meget sterkt inn for at dommen måtte bli påanket. Som kjent anbefalte også Skattedirektoratet anke. Denne holdning fra samtlige fagorgan talte for at dommen burde ha vært overprøvet. For sin del var departementet også oppmerksom på at dommen kunne bli påberopt av andre skattytere i lignende tilfelle, f.eks. av andre distriktsrevisorer. Man valgte likevel å «nøytralisere» dommen i stedet for anke, jfr. departementets brev 10. april 1986 til Skattedirektoratet. Også etter den redegjørelse som departementet har gitt ombudsmannen om rettstilstanden før dommen m.h.t. beskatning av kjøregodtgjørelse for den aktuelle yrkesgruppe, sitter jeg igjen med et bestemt inntrykk av at det på dette punkt har hersket en viss uklarhet, og at det kan ha vært ført ulik praksis ved de forskjellige ligningskontor. At retten la til grunn at B hadde vært utsatt for forskjellsbehandling, gir holdepunkter for en slik antakelse. Det samme gjør opplysninger i klagen til ombudsmannen fra en annen distriktsrevisor. Det fremgår for øvrig av departementets uttalelse hit at man i 1983 foretok en nærmere presisering på dette punkt i Lignings-ABC'en. Jeg går derfor ut fra at det var behov for en slik presisering, og ser dette i sammenheng med mulig uklar og sprikende praksis.

Hvorvidt en anke ville ha medført en nærmere avklaring av det prinsipielle spørsmål om beskatningsmåten for skyssgodtgjørelse til distriktsrevisorer med flere arbeidssteder, er det vanskelig å ha noen helt bestemt mening om. Jeg har merket meg at departementet mente dette var usikkert, og at saken i så måte var lite egnet for en nærmere avklaring på dette punkt. Men selv om det kanskje er riktig som anført av departementet, at det i dommen ikke ble tatt direkte stilling til rettsspørsmål av prinsipiell karakter, tangerer dommen i høyeste grad slike spørsmål og gjelder i tillegg svært praktiske forhold av direkte betydning for en lang rekke skattytere. Dette tilsa etter min mening en noe grundigere vurdering av ankespørsmålet fra departementets side. Og hva som eventuelt kunne komme ut av en behandling i høyere instans, måtte i en viss utstrekning bero på opplegget av saken og hvilke ressurser som ble satt inn sett på bakgrunn av herredsrettens premisser og domsresultat. Jeg kan derfor ikke si meg enig når departementet synes nærmest å ta for gitt at en eventuell ankebehandling ikke ville avklart sakens mer prinsipielle sider.

I tillegg kommer så usikkerheten m.h.t. spørsmålet om den fremtidige ligningsbe-

handling av B. Retten tok i dommen bare stilling til ligningsmåten for årene 1982 og 1983. Hvordan dommen måtte oppfattes av B m.h.t. ligning av kjøregodtgjørelse for senere år, var visstnok ikke noe poeng for skattemyndighetene og departementet ved vurderingen av spørsmålet om anke. Så vidt ses var det bare kommunens prosessfullmektig, som berørte spørsmålet, se advokatens brev 4. desember 1985 til kommunen:

«Med tanke på behandlingen av B's ligning for senere inntektsår anser jeg denne dommen ikke å være en skranke for at ligningskontoret sørger for å splitte opp kjøring mellom B's bopel og kontoret på --- som er underlagt beskatning og annen kjøring som må regnes som tjenestekjøring med utgangspunkt fra kontoret på ---.»

Av Skattedirektoratets brev 2. juli 1986 til fylkesskattesjefen fremgikk ellers klart at direktoratet var uenig i rettens bemerkninger om hvilke prinsipper som skulle legges til grunn ved den nye ligningen av B. Brevet må nok forstås slik at ligningsmyndighetene for senere ligninger av B skulle følge de retningslinjer som er inntatt i Lignings-ABC'en. Slik oppfattet også overligningsnemnda Skattedirektoratets brev. Finansdepartementet har i brevet til ombudsmannen opplyst at man antok at det hadde formodningen for seg at ligningsmyndighetene ved senere ligninger av skattyteren - og av andre distriktsrevisorer - ville følge anvisningen i Lignings-ABC'en fra og med 1983. Selv om dette skulle være holdbart, må det i etterhånd kunne fastslås at det i hvert fall i forhold til B var mindre heldig at dommen ikke ble påanket. Riktignok er det i dommen ikke foretatt noen grensedragnin mellom privatkjøring og tjenestekjøring, men likevel måtte det være nærliggende for B å gå ut fra at «tilsvarende» kjøring senere år ville bli ansett som tjenestekjøring. Ligningsnemnda, og trolig også overligningsnemnda, synes å ha vært av samme oppfatning. Av departementets brev til ombudsmannen fremgår for øvrig at B ifølge egne anførsler - for årene 1984-85 innrettet seg på en slik måte at kjøringen måtte anses som tjenestekjøring.

De forhold som er trukket frem foran talte etter min mening for enten å anke dommen eller å ta den til etterretning og la det bli med det. Kombinasjonen av ikke å anke, og det umiddelbare nokså polemiske utfall mot dommen som fant sted ved Skattedirektoratets brev 2. juli 1986, overskrider etter min mening grensen for hva som kan aksepteres som god forvaltningsskikk.»

33.

**Kroppsvisitasjon ved tollundersøkelse**  
(Sak 28E/87)

*På bakgrunn av en avisartikkel om kroppsvisitasjon ved tollundersøkelser i medhold av tolloven av 10. juni 1966 nr. 5 § 12 tok ombudsmannen opp med Finansdepartementet behovet for nærmere skriftlige retningslinjer/regler om forholdet. I ny instruks for tollvesenets kontroll med inn-utførsel av narkotiske stoffer ble det så gitt mer detaljerte regler om formene for og utstrekningen av kroppsvisitasjon som ledd i tollkontrollen. Uttalt at det burde komme til direkte uttrykk i selve instruksen at det ikke kan anmodes om samtykke til andre kontrolltiltak enn de som er angitt i instruksen.*

Et oppslag i en Oslo-avis sommeren 1987 omhandlet kroppsvisitasjon som ledd i rutinemessige tollkontroller. Det ble bl.a. hevdet at tollvesenet benytter et spesialkonstruert «toilett» for «å avkrefte mistanke» om at den reisende har gjemt narkotika i kroppens hulrom. Under henvisning til artikkelen kontaktet jeg Finansdepartementet og ba opplyst hvilken lovhjemmel disse undersøkelsene grunnet seg på, og om det var gitt nærmere instruksjer om utførelsen av slike persongranskinger.

Finansdepartementet svarte med å vise til tollovens § 12 nr. 5 som hjemmel for undersøkelsene. For øvrig ble det referert til en innhentet uttalelse 23. juli 1987 fra Toll- og avgiftsdirektoratet med nærmere omtale av reglene om kroppsvisitasjon og tollvesenets praktisering av disse. Direktoratet uttalte:

«Tollvesenets praksis ved gjennomføringen av kroppsvisitasjon har flere ganger vært gjenstand for offentlig debatt. Hver gang har man konkludert med at det ikke er ønskelig å endre kontrollhjemmelen og den praksis tollvesenet benytter ved kroppsvisitasjon.

Spørsmålet er også tidligere drøftet med Riksadvokaten. I Riksadvokatens brev til Justisdepartementet av 27. mars 1980, side 9, om forslag til spesielle tiltak mot narkotikasmugling avviser Riksadvokaten at politiet får en slik utvidet ransakingsrett som tollvesenet har. En innskrenking av tollvesenets adgang til å utføre kroppsvisitasjon er ikke forenlig med den generelle skjerping av narkotikakontrollen som har skjedd de senere årene.

Narkotikainstruksen beskriver utførelse av kroppsvisitasjon med hjemmel i tollovens § 12.5 samt tollovforskriftenes 3.1.2 og 3.1.3. Loven innskrenker seg til å si at «undersøkelse» på nærmere angitte vilkår kan foretas «på person». Formålet med kontrollen er som kjent «å bringe på det rene om en vare er eller søkes unndratt tollvesenets kontroll». Bestemmelsen er etter vår oppfatning et eksempel på forvaltningsmessig kontroll og

skiller seg fra ransaking i medhold av straffeprosessloven. Kontrolladgangen fremstår som et unntak fra den strenge hovedregel om at ransaking skal foretas på bakgrunn av mistanke (judisiell kontroll).

I praksis er det ikke mulig i en instruks å gi mere detaljerte bestemmelser om hvordan en kroppsvisitasjon skal utføres. Slike detaljer blir grundig gjennomgått i forbindelse med opplæring på Tollskolen.

Med tilgjengelige ressurser foretar tollvesenet en meget kritisk utvelgelse av kontrollobjekter som kroppsvisiteres. ---»

Jeg kommenterte dette slik i brev 4. november 1987 til Finansdepartementet:

«Et hovedspørsmål er hvor grensen går mellom undersøkelse på person - som kan skje som ledd i en rutinekontroll - og den mer omfattende gransking etter straffeprosesslovens § 157. Jeg vil gjerne ha departementets synspunkter på denne grensedragnin. Kan f.eks. tollovens § 12 nr. 5 anses å hjemle adgang til å kreve at den som undersøkes skal kle seg naken som ledd i en rutinekontroll?

I avisens artikkel 27. juni d.å. hevdes at tollvesenet benytter et spesialkonstruert «toilett» for - som det heter i artikkelen - «å avkrefte mistanke» om at den reisende har gjemt stoff i kroppens hulrom. Det presiseres fra tollvesenets side i artikkelen at dersom den reisende nekter å la seg undersøke på denne måten, må politiets tillatelse innhentes. Det synes med andre ord som tollvesenet selv mener at man her er over grensen for hva som er tillatt undersøkelse «på person» etter tollovens § 12 nr. 5. Er det departementets oppfatning at samtykke fra den som undersøkes i slike tilfelle kan gi tilstrekkelig grunnlag for kontroll fra tollvesenet? Saken reiser bl.a. spørsmål om hvor langt tollvesenet bør basere sine undersøkelser på samtykke, og også hvilke nærmere krav som bør stilles til samtykke-situasjonen (f.eks. om eventuelt samtykke bør gis skriftlig for å få markert at det gis av fri vilje).

I Toll- og avgiftsdirektoratets uttalelse 23. juli 1987 vises det til s. 9 i Riksadvokatens brev 27. mars 1980. Jeg kan vanskelig se at dette er av noen interesse for nærværende sak. Riksadvokatens uttalelse gjelder spørsmålet om politiet bør gis «alminnelig visitasjonsrett», og sier ikke noe om hvor grensen går for tollvesenets undersøkelser etter tolloven.

Har det for øvrig skjedd en endring i retning av mer grundigere - intimere - personundersøkelser uten at det er kommet skriftlig til uttrykk i regelverket?

Departementet viser til at det med hjemmel i tolloven er gitt forskrifter om undersøkelsene etter § 12 nr. 5 og at det videre er gitt instruksjer om dette. Reglene nøyer seg imidlertid med å slå fast at undersøkelsene må skje varsomt og hensynsfullt, uten noen nærmere grensedragnin til politiets medvirkning. I den uttalelsen departementet har innhentet fra Toll- og avgiftsdirektoratet, heter det:

«I praksis er det ikke mulig i en instruks å gi mer detaljerte bestemmelser om hvordan en kroppsvisitasjon skal utføres.»

Det opplyses imidlertid samme sted at disse «detaljer» blir grundig gjennomgått i forbindelse med opplæring på Tollskolen. Der- som det er mulig å gå gjennom dette emnet på Tollskolen, hva er da grunnen til at rutine- ne ikke lar seg nedfelle i en skriftlig in- struks?

Etter min mening må det i et så vidt betyd- ningsfullt forhold være mulig å gi mer presi- se skriftlige retningslinjer/regler, f.eks. om grensen for tillatte undersøkelser etter toll- vens regler og om samtykke-situasjonen. Hva er departementets syn på det?»

Vel et år senere - i brev av 12. desember 1988 - svarte departementet med å opplyse at direktoratet med virkning fra 15. juni 1988 hadde fastsatt ny instruks for tollvesenets kontroll med inn- og utførsel av narkotiske stoffer. Utkast til instruksen hadde vært fore- lagt Riksadvokaten, og Riksadvokatens for- slag til endringer var innarbeidet i instruks- en. Departementet fremholdt at selv om det etter tollovens § 12 nr. 5 bokstav a) - d) ikke kreves noen begrunnet mistanke om smug- ling for at kroppsvisitasjon kan foretas, bør det utvises stor varsomhet ved bruk av personundersøkelser. Finansdepartementet fortsatte:

«--- Departementet anser det derfor av stor viktighet at kroppsvisitasjon ikke inngår som en rutine ved den alminnelige kontroll av de reisende, men anses som et tiltak ut over den rutinemessige kontroll. Det vises i den forbindelse til direktoratets redegjørelse og den nye instruks. Etter departementets mening kommer dette klart frem i den nye instruks, jfr. særlig punktene 1.3, 3.2 og 3.7.

Det er helt på det rene at tollvesenets kon- troll er begrenset til undersøkelse på person. Det er i instruksens nå trukket opp nærmere regler for hvor grensen for tillatt undersøkel- se på person går, jfr. instruksens punkter 3.3. - 3.10. Det vises spesielt til punktene 3.5 og 3.6 hvor det gis en nærmere beskrivelse av hvorledes en kroppsvisitasjon kan gjennom- føres. Som det fremgår er undersøkelsen begrenset til kontroll av klær og en kroppsbe- siktigelse. Det er også gitt rammer for hvilke bevegelser den kontrollerte kan anmodes om å utføre. Det kan ikke anmodes om at den som blir kontrollert samtykker i annet enn det som er beskrevet i instruksens.

En mer omfattende gransking som for ek- sempel undersøkelse i kroppens hulrom, kan ikke foretas uten kjennelse fra retten eller ordre fra påtalemyndigheten. Det vises til instruksens punkt 3.9. Etter departementets mening er grensen mellom undersøkelse på person etter tollovens § 12 nr. 5 og hvorledes denne skal gjennomføres, og den mer omfat- tende undersøkelse etter straffeprosesslo- vens regler, f.eks. undersøkelse i kroppens hulrom, klart trukket opp i den nye instruks- en. ---

Når spesielt gjelder bruk av spesialtolett ved undersøkelse etter tolloven, er det rede- gjort for dette under avsnitt II i brevet av 27. november 1987 og i instruksens punkt 3.8. Det fremgår klart at bruken av dette kun kan skje på frivillig basis og at det ikke kan for- langes brukt under personkontroll.»

Punkt 3.2 - 3.8 i instruksens lyder:

«3.2.

Personer som blir kontrollert skal gjøres oppmerksom på at kontrollen er et ledd i toll- vesenets alminnelige kontroll, men at narko- tikasituasjonen og faren for smugling er så al- vorlig at det er nødvendig med skjerpet kon- troll.

3.3.

Kroppsvisitasjon skal foretas av tjeneste- mann av samme kjønn som den visiterte.

3.4.

Kroppsvisitasjon må foretas så hensyns- fullt som mulig. Det er viktig at tjenesteman- nen opptrer rolig og vennlig. Han må være klar over at kroppsvisitasjon er en stor på- kjønning for den som blir kontrollert.

3.5.

Under en kroppsvisitasjon kan tjeneste- mannen forlange at den som blir kontrollert tar av seg alt tøy. Klærne må undersøkes nøye plagg for plagg.

3.6.

Det kan foretas kroppsbesiktigelse for å bringe på det rene om narkotika er festet til kroppen. Tjenestemannen kan be vedkom- mende snu seg, løfte armene og gå noen skritt frem og tilbake. Det kan ikke forlanges at personer skal gjøre andre bevegelser. Tje- nestemannen kan også be vedkommende om å åpne munnen dersom det er sterk mis- tanke om at narkotika er gjemt i munnhulen.

3.7.

Dersom det under kroppsvisitasjonen fremkommer ting som tyder på at den som blir kontrollert neppe kan mistenkes for nar- kotikasmugling, bør kontrollen straks avslut- tes.

3.8.

Dersom den som blir kontrollert ber om å få gå på toalettet, bør vedkommende henvis- ses til et spesialtolett innrettet slik at han/ hun ikke kan kvitte seg med eventuell narko- tika. Foreligger det mistanke om at vedkom- mende kan ha skjult narkotika i kroppens hulrom, kan han/hun anmodes om å nytte et spesialtolett.

Tollvesenet kan også be den reisende om å avgi urinprøve. Dette må skje på frivillig ba- sis.»

Dette kommenterte jeg avslutningsvis slik:

«Jeg har med tilfredshet notert at det i for- bindelse med ny instruks for tollvesenets kontroll med inn/utførsel av narkotiske stof- fer, nå er gitt mer detaljerte regler om forme- ne for og utstrekningen av kroppsvisitasjon som ledd i tollkontrollen.

Uten å gå inn på detaljene i den foreliggen- de instruks, vil jeg på bakgrunn av det som uttales i departementets brev peke på et par uklarheter:

Departementet sier på s. 2 i brevet at det ikke kan anmodes om «at den som blir kontrollert samtykker i annet enn det som er beskrevet i instruksen». Det vil etter min mening være en fordel om dette viktige prinsipp kom direkte til uttrykk i selve instruksen. Samtidig bør det også presiseres at den kontrollerte på forhånd må gjøres kjent med de tiltak som er betinget av samtykke. Disse to forhold kunne f.eks. fanges inn gjennom et tillegg til pkt. 3.2 med slik ordlyd:

«Såfremt et kontrolltiltak bare kan skje på frivillig basis, må dette gjøres klart for den kontrollerte og samtykke foreligge før tiltaket iverksettes. Selv med samtykke kan det ikke gjennomføres andre tiltak enn de som er angitt i denne instruks.»

I nest siste avsnitt i departementets brev er det pekt på at bruk av spesialtoalet er avhengig av samtykke og at dette skulle fremgå klart av instruksens pkt. 3.8.

Etter min mening kunne kravet til samtykke her ha vært tydeligere presisert i første ledd, særskilt på bakgrunn av at det i annet ledd uttrykkelig er sagt at det er en frivillig sak å avgi urinprøve. Dette kan innby til en - feilaktig - motsetningslutning.»

Finansdepartementet ba etter dette Toll- og avgiftsdirektoratet «ta hensyn til nevnte bemerkninger i instruksen som bør endres».

### 34.

#### Bilimport - etterberegning av toll og avgift (Sak 1398/86)

*Tollmyndighetene kan etter § 58 i tolloven av 10. juni 1966 (nr. 5) etterberegne toll dersom det er beregnet for lite ved fortollingen. Kravet må fremsettes innen 18 måneder etter fortollingen, mens det gjelder en 3-års frist der feilen «skyldes» vareeier. - Uttalt at bruk av 3-års regelen forutsetter at vareeieren har utvist subjektiv skyld. Tollmyndighetene kan for øvrig ikke uten videre basere seg på vareeierens utfylling av deklarasjonsskjemaet dersom han på annen måte har gitt opplysninger til tollvesenet. Forvaltningslovens regler om veilednings- og utredningsplikt gjelder også ved fortolling.*

A importerte i perioden 1983-85 en rekke (Mercedes Benz) personbiler for videresalg. Bilene ble fortollet ved ulike tollsteder. Ved brev 17. oktober 1985 fra distriktssjefen i X tolldistrikt ble A underrettet om at tollvesenet ved etterkontroll hadde funnet at de im-

porterte bilene hadde ekstrautstyr som ikke var oppgitt. A's advokat uttalte til dette at samtlige biler hadde vært til stede ved fortollingen og kunne besiktiges, samt at bilenes datakort, som ble overlevert samtidig, inneholdt opplysningene om bilenes tilleggsutstyr.

Etter at tollvesenet hadde iverksatt bokettersyn, vedtok kontrollsjefen i X tolldistrikt, etter noe korrespondanse, 8. september 1986 å kreve etterbetalt toll- og avgift for ekstrautstyr til 23 biler, med i alt kr. 178.130,-.

A's advokat påklaget vedtaket til Toll- og avgiftsdirektoratet, som 21. oktober 1986 opprettholdt distriktssjefens avgjørelse, og fremholdt blant annet:

«Direktoratet finner imidlertid her å opprettholde distriktssjefens vedtak om ordinær etterberegning. Klagen blir således å avvise da varens fulle verdi skal deklarerer ved fortollingen. Toll- og avgiftsdirektoratets rundskriv nr. 1/1986 Mo viser til Stortingets vedtak av 6. des. 1985, hvor § 11 gir Finans- og Tolldepartementet myndighet til å frita eller nedsette avgiften når den får utilsiktet virkning. Som eksempel kan nevnes når motorvognavgiften rammer kjøretøy som den ikke er ment å omfatte.

§ 11 i Stortingsvedtaket om engangsavgift på motorvogner m.v., kommer derfor ikke til anvendelse i dette tilfelle.

Resultatet av en nedsettelse vil i dette tilfelle også føre til brudd på likhetsprinsippet da identisk type bil innført til annet firma vil ha høyere avgiftsgrunnlag enn biler innført av A.»

A's advokat påklaget deretter saken til ombudsmannen, og skrev blant annet:

«Utgangspunktet for bedømmelsen av denne sak er forøvrig bestemmelsen i tollovens § 58, 1. ledd. Det fremgår av denne bestemmelse at kravet om etterberegning må fremsettes innen 18 måneder etter fortolling. Dersom feilen skyldes vareeieren eller noen som har opptrådt på hans vegne, er fristen dog 3 år fra feilen ble oppdaget. Etter mitt skjønn kan 3-årsfristen i § 58, 1. ledd in fine ikke her få anvendelse, i og med at det av saksdokumentene klart fremgår at tilleggsutstyret ikke ble medtatt som grunnlag for fortolling ved innførselen, skyldes at de vedkommende tollbetjenter ikke har kjent til regelverket godt nok.

I og med at dette er årsaken, kan det etter mitt skjønn heller ikke bebreides klageren at han ikke satte seg i detalj inn i bestemmelsene.

Klageren krever derfor at det under klagebehandlingen blir avklart hvilke fortollinger som i dette tilfelle er skjedd før den omhandlede 18-måneders-frist, og jeg forutsetter at fristberegningen her må være 18 måneder tilbake fra tollvesenets vedtak av 8.9.1986. Det er på det rene at A har foretatt flere fortollinger i 1984 og mesteparten i 1985.»

Jeg forela klagen for Tolldirektoratet, som svarte 26. januar 1987:

«Firma A er hjemmehørende i ---, og skal således etter tollovens § 29 deklare sin import ved det tollsted som ligger nærmest lossestedet. (mottakeradr.)

For innførsler foretatt over grense/Oslo, vil det således for et firma på --- være naturlig å fortolle sine varer på ---. Tollvesenet fant det imidlertid påfallende at A kjørte sine biler til et lite tollsted som ---. Kontroll av firmaets deklarasjoner ble derfor foretatt.

Kontrollen viste at firmaets deklarerings (angivelse) av verdien på bilene ikke var i samsvar med fabrikkens spesifikasjoner over tilleggsutstyr.

Ved erhvervsmessig innførsel plikter vareeier eller den som opptrer på hans vegne å gi tollvesenet alle nødvendige opplysninger til bruk ved fortollingen. (Tollovsforskriftene 5.1.2 - 8, gitt i medhold av tollovens § 15.)

Dersom vareeier har unnlatt å legge frem pliktige opplysninger eller uaktsomt har gitt uriktige opplysninger, skal det med hjemmel i tollovens § 38 svares et tillegg på 25 %. Er det forsettlig lagt frem uriktige opplysninger, skal tillegget være 50 %.

Tilleggsberegning er i dette tilfellet i sin helhet frafalt da vi finner det godtgjort at det ved det aktuelle tollsted var lite eller ingen bruktbilimport, og at erfaringen i å vurdere importørens verdiangivelser således var liten.

Den innførte vares totale verdi må imidlertid brukes ved fortolling, og etterberegning er således gjort for den del av verdien som ikke ble oppgitt ved den opprinnelige ekspeksjonen.

Etter tollovens § 59 er eier av den vare som fortolles pålagt et objektivt ansvar for betaling av korrekt beregnede avgifter. Som importør kan ikke A påberope seg god tro med hensyn til grunnlaget for avgiftsberegningen.

A som deklarerende importør, er ansvarlig for riktigheten av de opplysninger som danner grunnlaget for avgiftsberegningen, og kan således ikke påberope seg fritak for ordinær avgiftsberegning når misforholdet ved verdifastsettelsen oppdages innen fastsatte frister.»

A's advokat kommenterte dette slik:

- «---»
3. Det må forøvrig også legges vekt på at distriktssjefen i X tolldistrikt har erkjent, noe som det også fremgår av saksdokumentene; at årsaken til etterberegningen skyldes at tollvesenets personell ikke har kjent tollbestemmelsene godt nok, noe som selvfølgelig også gjelder for A.
  4. Til sist kan det også videre bemerkes at da A foretok fortolling av 3 biler samtidig på et annet tollsted, påpekte han overfor vedkommende tollbetjent at han måtte fortolle riktig, da samtlige 3 kjøpere av de omhandlede biler var til stede, slik at A derfor om mulig slapp beregning av tilleggsavgift. På tross av at datakortene både i denne saken og i alle andre fortollinger ble forevist, samt at bilene ble besiktiget, ble fortollingen ikke utført korrekt.»

Brevet ble herfra oversendt direktoratet, som ikke kom tilbake til saken.

I avsluttende brev 15. januar 1988 til direktoratet uttalte jeg blant annet:

«Tolloven av 10. juni 1966 § 58 første ledd lyder:

«Er det som følge av feiltariffering, feilregning eller uriktig mengdebestemmelse eller verdiansettelse beregnet for lite toll, kan vareeieren ved fortollingen og den som har toll-ekspedert varen på hans vegne og fremdeles har den i sin besittelse, pålegges å betale det for lite beregnede beløp. Det samme gjelder når det ved feil ikke er innkrevd toll. Kravet må settes fram innen 18 måneder etter fortollingen. Skyldes feilen vareeieren eller noen som har opptrådt på hans vegne, er fristen 3 år fra feilen ble oppdaget.»

Etter merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr. 66 § 64 gjelder bestemmelsen i tollovens § 58 tilsvarende for så vidt gjelder merverdiavgift.

Tollovens § 58 gir ikke myndighetene noen plikt til å foreta etterberegning. Dette fremgår direkte av at loven sier «kan --- pålegges», og er også bekreftet i forarbeidene til loven, jfr. Tollovkomiteens innstilling av 1962 s. 81 - hvor det heter:

«--- Kravet på etterberegning er ikke ubetinget; på bakgrunn av det som hittil har vært praktisert, er det åpnet adgang for administrasjonen til å unnlate etterberegning, jfr. «kan pålegges». En etterberegning vil kunne virke ubillig overfor en varemottaker som det ikke er noe å legge til last og som har solgt varen videre når kravet på etterbetaling gjøres gjeldende.»

Tollovens § 58 første ledd inneholder regler om frister for etterberegning. Krav må settes fram innen 18 måneder etter fortollingen. Det gjelder likevel en 3-års frist dersom feilen skyldes vareeieren eller noen som har opptrådt på hans vegne. Tollmyndighetene har ikke uttrykkelig uttalt hvilken frist som er lagt til grunn i dette tilfelle. Det forhold at det ikke er ilagt tilleggstill etter § 38 - som normalt skal gjøres ved vareeiers uaktsomhet - tyder på at direktoratet mener at 3-års fristen ikke er anvendelig. Ut fra opplysningene i saken må jeg legge til grunn at klageren har gitt alle opplysninger han trodde var av betydning for tollbehandlingen, og at feilfortollingen ikke kan sies å skyldes ham eller noen som har opptrådt på hans vegne. Det er således 18-måneders fristen som kommer til anvendelse.

Spørsmålet blir så når «kravet» er fremsatt. Av forarbeidene fremgår at fristen er en form for foreldelsesfrist, jfr. Tollovkomiteens inn-



stilling s. 81 annen spalte. Loven krever at det må være fremsatt et «krav». Etter min mening kan det ikke være tvilsomt at det i dette ligger at et uttrykkelig *vedtak* om etterberegning må være truffet innen fristen. At forholdet «oppdages» innen fristen (jfr. direktoratets brev hit 26. januar 1987 s. 3), kan klart ikke være tilstrekkelig. Heller ikke kan det være nok at parten varsles om at etterberegning vil være aktuelt. - I denne sak ble et uttrykkelig etterberegningssvedtak først truffet av tollvesenet 8. september 1986. Etter mitt syn må da krav på toll og avgift for fortolling foretatt før 8. mars 1985 regnes som foreldet.»

Tolldirektoratet vurderte deretter saken på nytt, men fant ikke grunn til å endre vedtaket. I brev til A's advokat uttalte direktoratet blant annet:

«Direktoratet vil peke på at deklarasjonssystemet forutsetter at vareeier gir tollvesenet fullstendige og korrekte opplysninger. Det stilles strenge krav til importører som innfører varer ervervsmessig. Vareeieren plikter å sette seg inn i alle forhold i forbindelse med importen, slik at varene blir deklarerert riktig. Dette er ikke tilfellet i den foreliggende sak.»

Etter dette skrev jeg på ny til direktoratet:

«Tollovens § 58 bestemmer at det gjelder en tre-års frist for etterberegning av avgift dersom feilen «skyldes vareeieren eller noen som har opptrådt på hans vegne ---».

Det må klarligvis være toll- og avgiftsmyndighetene som må påvise at feilen skyldes vareeieren (eller noen som handler på hans vegne) dersom tre-års regelen skal gis anvendelse. Ut fra opplysningene i saken er det ubestridt at klageren la frem alle opplysninger som han etter kontakten med tollvesenets tjenestemenn ble anmodet om og som han hadde grunn til å tro var av betydning. Direktoratet har i sitt brev til ombudsmannen 26. januar 1987 opplyst at årsaken til at det ikke ble beregnet tilleggstoll etter tollovens § 38, var at det var «godtgjort at det ved tollstedet var lite eller ingen bruktbilimport, og at erfaringen i å vurdere importørens verdiangivelse således var liten». Etter mitt syn er det da mer treffende å si at feilen i hovedsak må tillegges tollvesenet. Jeg kan ikke se at det ved Toll- og avgiftsdirektoratets siste brev er kommet frem noe nytt i denne forbindelse, og jeg finner å måtte opprettholde uttalelsen av 15. januar 1988. ---»

Dersom direktoratet fortsatt opprettholdt sin avgjørelse, ba jeg om at saken måtte oversendes Finansdepartementet.

Direktoratet valgte deretter å oversende saken til departementet. I oversendelsesbrevet 2. mai 1988 skrev direktoratet:

«Deklarerer av bilenes verdi ble foretatt og underskrevet av importøren på tollvesenets innførselsblankett. Ut fra disse opplysninger regner så tollvesenet ut motorvognavgiftene. Det må igjen vises til deklarasjonsplikten for importører som er pålagt de som driver ervervsmessig import.

Det kan synes som om Ombudsmannen ikke kjenner systemet med importørens deklarasjonsplikt og tollvesenets etterkontroll, men oppfatter «tolldeklarerer» dithen at det er tollvesenet som deklarerer varens verdi ved innførsel. Vi må derfor igjen henviser til tollovens § 15 med tilhørende tollovsforskrifter, hvor det er en plikt for importører til å oppgi alle opplysninger som kan ha betydning for en vares verdi ved innførsel.»

Jeg fant grunn til å knytte enkelte bemerkninger til dette, og skrev 24. mai 1988 til departementet:

«Jeg er kjent med at det er importøren som deklarerer varen, og at han - etter forskrift til tolloven pkt. 5.1.1 - plikter å legge frem «Tolldeklarasjon ved innførsel av varer» i utfylt stand med blant annet opplysning om varens verdi i norske kroner.

Dette mer formelle forhold kan likevel ikke være avgjørende ved anvendelsen av tollovens § 58.

Et vilkår for å etterberegne toll og avgift er at kravet må settes frem innen 18 måneder etter fortollingen, jfr. § 58 første ledd. Bare der feilen «skyldes - vareeieren eller noen som har opptrådt på hans vegne», kan kravet om etterberegning fremmes senere. Lovens uttrykksmåte - «skyldes» - inneholder et krav om subjektiv skyld hos vareeieren, dvs. at han forsettlig eller uaktsomt har gitt ufullstendige eller uriktige opplysninger, jfr. lovens § 15 og uttrykket «mislig forhold» i Verdittollkomiteens innstilling, referert i Tollovkomiteens innstilling s. 48 jfr. også s. 81. Det kan i slike tilfelle ikke være tilstrekkelig å konstatere at det er mangler ved selve deklarasjonen og å henviser til at vareeieren plikter å sette seg inn i alle forhold i forbindelse med importen. I denne saken må jeg - som tidligere uttalt - legge til grunn at klageren la frem for tollmyndighetene alle opplysninger han mente var av betydning ved tollbehandlingen, slik at han etter omstendighetene ikke kan klandres for den mangelfulle deklarasjon.

- Jeg kan ikke se at direktoratets brev 2. mai 1988 til departementet inneholder noen nye opplysninger eller synspunkter av avgjørende betydning.»

Departementet var imidlertid ikke innstilt på å resignere, men kom 14. juli 1988 tilbake med nytt brev og følgende konklusjon:

«Ut fra foranstående er departementet enig med direktoratet i at feilfortøllingen her skyldes, dvs. er forårsaket av vareeieren. En kan derfor ikke være enig med ombudsmannen i at tollovens § 58, første ledd, siste punktum er uanvendelig. Departementet finner derfor ikke grunnlag for å omgjøre direktoratets klageavgjørelse. En finner heller ikke å kunne dispensere fra avgiftskravet i medhold av forskriftens § 13, idet det ikke kan sees at det foreligger slike særlige grunner at det er grunnlag for slik dispensasjon.»

Jeg reagerte slik på dette:

«Grunnlaget for dette noe overraskende standpunkt fra departementets side er dels en høyesterettsdom av 11. juni 1986, dels en ny argumentasjon angående de faktiske forhold ved fortøllingen som fant sted i 1984-85. Det sentrale forankringspunkt synes ellers å være «deklarasjonsprinsippet».

På bakgrunn av at saken har fått en viss prinsipiell karakter, vil jeg få komme med følgende tilleggskommentar med særlig sikte på ansvaret for tariffierungsgrunnlaget:

Det kan først være grunn til å slå fast at behandlingen etter tolloven ikke er unntatt fra de vanlige regler i forvaltningsloven, jfr. Ot.prp. nr. 27 (1968-69) s. 49. Det betyr blant annet at de alminnelige regler om veiledningsplikt etter lovens § 11 med forskrifter av 16. desember 1977 og utredningsplikten etter lovens § 17 første punktum gjelder også ved tollbehandlingen. Tollvesenet kan altså ikke uten videre basere seg på vareeierens deklarasjon, hvis han på annen måte gir opplysninger som vedkommende tollmyndighet forsto eller burde ha forstått var av betydning ved fortøllingen, særskilt ved utfyllingen av deklarasjonsskjemaet. Forsømmelse for så vidt må etter omstendighetene kunne influere på innholdet i deklarasjonen, jfr. Frihagen: Forvaltningsrett II s. 82-83 og Eckhoff: Forvaltningsrett (2. utg.) s. 471. Innenfor 18-måneders fristen etter tollovens § 58 tredje punktum blir likevel en slik feil irrelevant, idet etterberegning kan foretas uavhengig av feilens årsak og uten hensyn til om det foreligger subjektiv skyld hos myndighetene eller hos vareeieren.

Annerledes vil dette stille seg når man kommer til 3-års fristen i § 58 første ledd siste punktum. Da er det vareeierens *skyld* det er spørsmål om og hans skyld må avveies mot tollvesenets «skyld». Det vil da ikke være uvesentlig om tollvesenet ved sin tariffiering av en eller annen grunn har forsømt sin vei-

lednings- og utredningsplikt. I så fall kan vareeieren - verken objektivt eller subjektivt - alene sies å være *skyld* i feilen. Foruten å ha et visst medansvar for at deklarasjonen blir utfylt riktig (jfr. veiledningsforskriftens § 5), vil myndighetene etter omstendighetene ha en plikt til å supplere opplysningene i deklarasjonen med andre opplysninger som vareeieren måtte gi eller gjøre tilgjengelig, f.eks. ved fremstillingen av varen til besiktigelse. Dette synes for så vidt også å være erkjent av tollmyndighetene, jfr. Tolldirektoratets uttalelse i brev av 26. januar 1987 (s.2):

«Ved ervervsmessig innførsel plikter vareeier eller den som opptrer på hans vegne å gi tollvesenet alle nødvendige opplysninger til bruk ved fortøllingen. (Tollovsforskriftene 5.1. 2-8, gitt i medhold av tollovens § 15).»

Det samme syn er kommet til uttrykk i direktoratets brev 2. mai 1988 s. 4, der tollovens § 15 med tilhørende tollovsforskrifter utlegges slik at «det er en plikt for importører til å oppgi alle opplysninger som kan ha betydning for en vares verdi ved innførsel». Klagerens advokat uttalte allerede i brev av 30. oktober 1985 at «samtlige biler var tilstede under fortøllingen og kunne besiktiges, samt at bilenes datakort, som ble overlevert ved fortøllingen, inneholdt opplysninger om bilenes ekstrautstyr». Dette ble ikke imøtegått eller kommentert av tollmyndighetene før jeg ga min uttalelse av 15. januar 1988.

Heller ikke på annen måte har det fra tollvesenets side tidligere vært bestridt at klageren for så vidt la frem alle opplysninger han mente var av betydning i forbindelse med fremstillingen. Forklaringen på feiltarifieringen synes gitt i Tolldirektoratets brev av 26. januar 1987 om «at det ved tollstedet var liten eller ingen bruktbilimport, og at erfaringen i å vurdere importørens verdiangivelse således var liten». Dette er for øvrig i brevet gitt som uttrykkelig begrunnelse på at tollmyndighetene unnlot å beregne tilleggstoll etter § 38, der det stilles krav om subjektiv skyld.

I brev av 15. april 1988 har jeg på denne bakgrunn konkludert med at feiltarifieringen i hovedsak må tillegges tollvesenet. De rent faktiske forhold ved fortøllingen har tidligere ikke vært kommentert fra Tolldirektoratets side, muligens ut fra den oppfatning at opplysningene i deklarasjonen uansett måtte være utslagsgivende. Først nå i departementets brev av 19. juli 1988 blir disse forhold trukket frem, og betydningen både av de fremlagte datakort og av at bilene med utstyr ble fremstilt til besiktigelse søkes redusert.

Jeg finner det vanskelig så vidt lang tid etter å forfølge disse rent faktiske forhold; jeg ser heller ingen grunn til det så lenge det ikke er klarlagt om myndighetene mener å kunne basere etterberegningen på subjektiv skyld hos klageren. Ved en eventuell slik skyldvurdering må det i så fall også tas hensyn til at tollvesenet i noen grad må ha for sømt sin veilednings- og utredningsplikt.

Det vesentlig rettslige poeng i saken er imidlertid at departementet ikke synes å ville akseptere at 3-års regelen i § 58 - til forskjell fra 18-måneders regelen - inneholder et subjektivt moment, slik jeg - på bakgrunn av motivene - har gitt uttrykk for i min uttalelse av 24. mai 1988. Til underbygging av sin oppfatning, viser departementet til en høyesterettsdom fra 1986, referert i Norsk Retstidende 1986 s. 620 flg. Denne dom knytter seg imidlertid utelukkende til 18-måneders fristen i § 58 tredje punktum og ikke generelt til § 58 første ledd, slik departementet synes å ha gått ut fra. Dette går klart frem av domspremissene, jfr. blant annet følgende avsnitt i byrettens dom (Rt. 1986 s. 625):

«Det er slik etterberegning innen 18 måneder etter fortollingen som er foretatt i det foreliggende tilfelle.»

Det er for øvrig ikke uten en viss interesse at førstevoterende - til tross for at retten bare behandlet den objektive regel i tredje punktum - fant det påkrevet med følgende tilleggsuttalelse (Rt. s. 623):

«Jeg finner imidlertid grunn til å bemerke at jeg etter det som foreligger ikke kan se at X har vært i aktsom god tro da han overfor tollmyndighetene deklarerer at bilene var ombygd slik at de fylte kravene for tyngre varebiler.»

Av enda større interesse er det at verken lagmannsretten eller Høyesterett fant grunn til å ta avstand fra byrettens uttalelse om siste punktum (Rt. 1986 s. 625):

«Kravet må imidlertid settes fram mindre enn 18 måneder etter den opprinnelige fortolling. Fristen er 3 år dersom bileieren er å klandre.» (Uthevet her.)

Så langt fra å underbygge at også regelen i § 58 første ledd siste punktum skulle være av objektiv karakter, finner jeg at premissene i dommen støtter min oppfatning om at det i uttrykket «skyldes» ligger et krav om subjektiv skyld når omtariffering skal kunne foretas så vidt lang tid etter som inntil 3 år.

Det spørsmål som da gjenstår er hvorvidt 3-års regelen gjennom etablert praksis har fått et objektivt innhold. Departementet har ikke

gitt uttrykk for det, men før jeg tar endelig standpunkt til lovforståelsen, ber jeg om å få opplyst hvorvidt det her kan vises til en avklarende praksis.

For øvrig er det noe uklart for meg om departementet egentlig mener at klageren - vareeieren - i dette tilfelle har utvist subjektiv skyld. Også dette ber jeg om å få nærmere klarlagt.»

Finansdepartementet opplyste senere at saken var brakt inn for domstolene av klageren. Det var da ikke aktuelt å fortsette behandlingen av saken her. Etter omstendighetene fant jeg da heller ikke grunnlag for å gå videre med de mer generelle spørsmål om tolkingen av tollovens § 58. Jeg meddelte imidlertid departementet at det kan bli aktuelt å komme tilbake til dette spørsmål i en senere omgang.

### 35.

#### Rentekrav ved kommunalt grunnerverv (Sak 1451/86)

*A solgte tomtgrunn til kommunen som ledd i gjennomføring av reguleringsplan. Kjøpesummen skulle beregnes ut fra det overskjønnet, i forbindelse med kommunens ekspropriasjon i samme område, fastsatte som erstatningsbeløp for tilsvarende eiendommer. Renter skulle ifølge overskjønnet løpe «til betaling skjer». Partene hadde avtalt oppgjør i form av grunnkjøpsobligasjoner. Kommunen mente at A skulle tilstås renter bare frem til det tidspunkt da betaling ville ha skjedd, dersom A hadde valgt oppgjør i penger. - Ombudsmannen uttalte at A måtte ha krav på renter frem til det tidspunkt da obligasjonene ble oversendt henne. Kommunen tok etter dette A's rentekrav til følge.*

Kommunen sendte 1. mars 1982 en forespørsel til A om kjøp av tomtgrunn med sikte på gjennomføring av reguleringsplan. Det ble tilbudt en pris på kr.7,- pr. m<sup>2</sup>, med forbehold om kommunestyrets godkjenning. Kommunen bemerket om det økonomiske oppgjøret:

«Dersom De går med på å selge arealet og til den foreslåtte pris, kan oppgjør skje på to måter:

Den ene måten er at De får kontantoppgjør når skjøte foreligger. Ulempen ved denne oppgjørsform er at det kan bli snakk om skatt på gevinst av salget.

Den andre måten er at oppgjør skjer ved såkalte grunnkjøpsobligasjoner. Grunnkjøpsobligasjonene utstedes av Norges Bank og Staten innestår for riktig betaling av renter og avdrag. ---»

A underskrev et vedlagt «tilbud» 9. september 1982, ut fra de vilkår brevet fra kommunen inneholdt. Det var i denne erklæring ikke nevnt noe om oppgjørsmåte.

Kommunen oversendte i januar 1984 til A skjøte for underskrift og retur. Samtidig ble opplyst at kjøpesummen ville bli overført A så snart skjøtet var mottatt i retur.

A returnerte skjøtet i underskrevet stand den 2. februar 1984, samtidig som hun bemerket:

«Jeg ønsker at salgsummen blir utbetalt ved grunnkjøpsobligasjoner. Obligasjoner med halvårlig annuitet som løper over 12 år, og den til enhver tid gjeldende rente.

Jeg er kjent med at en del grunneiere til samme boligfelt har forlangt overskjønn. Dersom disse ved overskjønnet blir tilkjent en høyere erstatningssum pr. kvadratmeter enn det jeg har solgt for, søker jeg om å få utbetalt samme kvadratmeterpris som de som har anket til overskjønn.»

Kommunen aksepterte disse vilkår. Overskjønn ble avsagt 6. juli 1984. I brev 25. mars 1985 til A bemerket kommunen:

«Overskjønnet har fastsatt erstatningen for de eksproprierte eiendommer til kr. 9,- pr. m<sup>2</sup>, og renten er satt til 12 % fra 31.01.83. Dette er også lagt til grunn ved oppgjør for Deres eiendom, jfr. Deres brev av 02.02.84.»

Det ble videre gitt en oppstilling over beløpet som skulle tilfalle A. Til sammen ble det beregnet til kr. 285.296,25, hvorav ca. kr. 57.000,- gjaldt rentebetaling med 12 % p.a. i 25 måneder. Kommunen avsluttet brevet slik:

«Rentebeløpet kan ikke omsettes i grunnkjøpsobligasjoner og blir derfor å utbetale kontant.

Beløpet, kr. 57.059,25, vil bli anvist på gjensidig av dette brev og sendt i egen ekspedisjon.

Renten, kr. 228.237,-, søkes utbetalt i grunnkjøpsobligasjoner dersom kommunen innvilges slikt lån, jfr. Deres brev av 02.02.84.»

Med brev 8. januar 1986 fra formannskapet til A fulgte sertifikat for grunnkjøpsobligasjoner «som oppgjør for eiendommen».

A fremsatte 15. juli 1986 rentekrav for perioden 1. mars 1985 til 31. desember s.å., med 12 % rente p.a. av kr. 228.237,-. Kravet ble fastholdt i brev 20. juli 1986 til kommunen. Hun viste til at det var utbetalt renter for tiden 1. februar 1983 til 1. mars 1985, og hevdet at «... Det korrekte må være at kommunen skal betale 12 % rente av kjøpesummen inn til at betalingen i form av grunnkjøpsobligasjoner begynner å løpe (30.12.1985)».

Formannskapet svarte 18. juli 1986 blant annet:

«Grunnlaget for å kunne foreta oppgjør for Deres eiendom var klart i februar 1985, og utregningen ble således foretatt 25.03.85, og hvor man beregnet renter til og med februar 1985.

Vi beklager imidlertid at det tar såvidt lang tid å få ordnet med grunnkjøpsobligasjonslån.

Ut fra en totalvurdering av sakens dokumenter finner en at krav om godtgjørelse grunnet forsinket utstedelse av grunnkjøpsobligasjon kan delvis imøtekommes.»

«Godtgjørelsen» ble fastsatt til kr. 1.112,70, som var oppgitt å være «verdien av rente av rentebeløpet i 10 måneder».

A opprettholdt sitt tidligere rentekrav, men formannskapet besluttet å ikke ta klagen til følge.

Saken ble brakt inn for ombudsmannen. I forbindelse med klagesaken bemerket kommunen i brev 24. mars 1987 blant annet:

«Etter at ny pris var fastsatt og nøyaktig arealoppgave forelå (i februar 1985) ble det den 6. mars -85 søkt om tilleggslån i Kommunalkassen, og på bakgrunn av ønske fra flere grunneiere om oppgjør i form av grunnkjøpsobligasjoner, ble det denne gangen søkt om grunnkjøpsobligasjonslån. I tillegg til disse lån måtte en søke lån i privatbank for kontantkjøp av grunnkjøpsobligasjoner.

Under denne prosessen ble det ikke gitt noen skriftlig melding til A om at det ville ta tid med å få ordnet grunnkjøpsobligasjoner. Jeg mener imidlertid å erindre at slike opplysninger ble gitt muntlig pr. telefon.

Det ble heller ikke satt opp noen formell avtale om oppgjørsform. Men kommunen forsøkte hele tiden å oppfylle de ønsker som ble fremsatt både m.h.t. oppgjørsform og søknaden om pris tilsvarende det overskjønnet fastsatte (kr. 9,- pr. m<sup>2</sup>), selv om A tidligere hadde underskrevet skjøte med kr. 7,- pr. m<sup>2</sup>».

Som kommentar til min henvisning til ombudsmannens tidligere uttalelse i en sak «som viser et noe tilsvarende saksforhold», fremholdt kommunen:

«Først mer enn et halvår etter at oppgjør var foretatt kom rentekravet fra A. Denne sak kan således ikke sammenlignes med den sak De viser til i ombudsmannens årsmelding for 1982 (s. 50-51).»

Før den avsluttende behandling her ønsket jeg nærmere opplysninger på enkelte punkter, og forela saken på nytt for kommunen:

«1. Kjøpesummen for A's eiendom er så vidt skjønnes beregnet ut fra det overskjønnet har fastsatt for tilsvarende eiendommer. Ifølge overskjønnet løper det rente «fra 31. januar 1983 og til betaling skjer». A har mottatt rente frem til og med feb-

ruar 1985. Oppgjør i form av utstedte grunnkjøpsobligasjoner ble først over- sendt A i januar 1986. Hvordan forklarer kommunen at betaling kan være skjedd på et tidligere tidspunkt?»

Kommunen svarte:

- «1. I mars 1985 var grunnlaget for utbetaling endelig, og oppgjør med grunneierne ble foretatt. Dette hadde også blitt gjort for A's vedkommende, dersom hun hadde valgt kontant oppgjør. Saken ville da ha vært oppgjort allerede på dette tidspunkt.

Kommunen forsøkte imidlertid å etterkomme A's ønske om utbetaling i grunnkjøpsobligasjoner.»

I avsluttende brev til formannskapet uttalte jeg:

«Avtalen mellom kommunen og A gikk ut på at kjøpesummen for det avståtte areal skulle beregnes ut fra det overskjønnet fastsatte som erstatningsbeløp for tilsvarende eiendommer, sammenlign A's brev 2. februar 1984 og kommunens brev 25. mars 1985. Ifølge overskjønnet løp det rente av erstatningsbeløpene med 12 % p.a. «fra 31. januar 1983 og til betaling skjer». Rentebestemmelsen er også lagt til grunn av kommunen i forholdet til A. Uenigheten i saken gjelder tidsperioden for A's rentekrav. Et hovedspørsmål blir da når «betaling» eller oppgjør skjedde, jfr. rentebestemmelsens ordlyd.

Kommunen har beregnet renter frem til og med februar 1985. Dette er begrunnet i at betaling da ville ha skjedd, dersom A hadde valgt oppgjør i penger. Jeg kan ikke se at kommunens standpunkt kan være holdbart. Det avgjørende for saken må være hvilken oppgjørsmåte kommunen og A ble enige om. Først da kommunen foretok oppgjør i henhold til avtalen om oppgjørsform, kan «betaling» sies å være skjedd.

I dette tilfelle gikk kommunen allerede i forespørselen av 1. mars 1982 ut med tilbud om oppgjør i form av grunnkjøpsobligasjoner. A opplyste i brevet 2. februar 1984 at hun ønsket denne oppgjørsform, og dette ble akseptert av kommunen uten reservasjoner. Oppgjør i form av grunnkjøpsobligasjoner var med andre ord det eneste aktuelle alternativ for henne i mars 1985. Det må da være uinteressant for rentespørsmålet hva situasjonen hadde vært, dersom hun hadde valgt betaling i form av penger, jfr. avtalen om den alternative oppgjørsform.

Kommunen har i brevet hit 24. mars 1987 fremholdt at rentekravet fra A kom «først mer enn et halvår etter at oppgjør var fore-

tatt». Etter min mening må det være klart at A ikke har tapt sin rett ved passivitet.

Konklusjonen må etter dette bli at formannskapetets avslag på rentekravet er uholdbart. Jeg må be om at saken behandles på nytt.»

Formannskapet vedtok deretter å ta A's rentekrav til følge, og utbetalte A kr. 28.616,-. Saken ble med dette avsluttet som ordnet.

### 36.

Kommunalt tilsagn om salg av tomt i havneområde - havnestyrets uttalerett

(Sak 579/87)

*En velforening og en småbåtforening klaget til ombudsmannen over at formannskapet hadde vedtatt et «prinsipielt tilsagn» om at A skulle få kjøpe en kommunalt eid tomt i tilknytning til havneområdet, uten på forhånd å forelegge saken for havnestyret. Etter havneloven av 8. juni 1984 nr. 51 § 17 annet ledd annet punktum skal havnestyret avgi uttalelse når en avgjørelse «kan være av betydning for havne- og farvannssaker». - Ombudsmannen uttalte at det ville være best i samsvar med intensjonene bak denne bestemmelsen om saken hadde blitt forelagt havnestyret, før formannskapet tok sitt standpunkt. Det forelå imidlertid ikke grunnlag for å anta at feilen kunne få betydning for tilsagnets gyldighet.*

I brev til kommunen v/ordføreren presenterte arkitekt A et prosjekt om bygging av leiligheter for eldre og uføre på kommunal grunn syd for ---vågen. I den forbindelse søkte han om prinsipielt tilsagn om kjøp av tomt. Søknaden ble behandlet av formannskapet, og det ble truffet følgende avgjørelse:

«Formannskapet er kjent med foreliggende søknad fra A om prinsipielt tilsagn om kjøp av tomt (i angjeldende område).

Formannskapet finner å kunne gi omsøkte tilsagn. Det tas imidlertid nødvendig forbehold når det gjelder omregulering, godkjenning av prosjektet m.v. Prisen på tomten vil bli fastlagt når det er klarlagt at prosjektet kan gjennomføres.»

Noen måneder senere mottok ombudsmannen klagebrev fra henholdsvis en velforening og en småbåtforening i kommunen. De mente at det var begått feil i saksbehandlingen, idet avgjørelsen ble truffet uten at havnestyret hadde avgitt uttalelse i medhold av havne- og farvannsløven av 8. juni 1984 nr. 51 § 17 annet ledd annet punktum.

Jeg forela klagen for kommunen og ba om en nærmere forklaring på hvorfor formannskapet hadde funnet å kunne treffe avgjørelsen uten at havnestyret hadde fått uttale seg.

Kommunen anførte at en ikke hadde ansett det som hensiktsmessig eller praktisk mulig å innhente havnestyrets uttalelse før søknaden om prinsipielt tilsagn om kjøp av tomten ble behandlet av formannskapet, men at dette ville bli gjort i forbindelse med utarbeiding av reguleringsplan for det aktuelle området. Kommunen presiserte dette standpunkt nærmere:

«Formannskapet er det organ i kommunen som utøver beføyelser som vedrører kommunens faste eiendommer, herunder salg av disse.

Formannskapet har i den sammenheng sett det slik at salg av eiendommer, selv om disse ligger til sjø, ikke trenger å forelegges havnestyret til uttalelse i medhold av havnelovens § 17 2. ledd.

Kommunen som grunneier, er i samme situasjon som en hver annen grunneier, og fra kommunens side antas det at en ikke har vært lovgivers hensikt at havnestyret skal uttale seg til alle slike rene eiendomsoverdragelser.

Havnelovens § 17 2. ledd sier at havnestyret skal uttale seg om saker som kan ha betydning for havne- og farvannssaker. Ut fra en ren formålstolkning må en kunne si at det vil ikke ha noen som helst betydning for havne og farvannssaker om en eiendom overdras fra grunneier A til grunneier B. Jeg kan da også vanskelig se hva havnestyret i slike tilfeller skulle uttale seg om. Etter kommunens syn vil havnestyret først ha behov for å uttale seg i saken når grunneieren, det være seg kommunen eller andre, vil omdisponere tomten eks. ved omregulering, eller ved utbygging etter den reguleringsplan som gjelder. Kommunen er derfor av den oppfatning at det her er viktig å skille mellom kommunens funksjon som grunneier, som bl.a. innebærer rett til salg av eiendommer, og kommunens funksjon som offentlig myndighetsutøver, herunder bygnings- og reguleringsmyndighet.

Det vedtak som er brakt inn for sivilombudsmannen er etter kommunens mening kun et vedtak om overdragelse av den aktuelle eiendom, og det er da også klart tatt forbehold om at kjøperen av eiendommen på vanlig måte må fremme reguleringssak med evt. påfølgende søknad om byggetillatelse.

Om det fremkommer av det som er sagt ovenfor, er det etter kommunens syn først på dette trinn i prosessen at havnestyret har uttalerett etter havnelovens § 17 2. ledd. Dette ut fra at det først på dette stadium kan sies noe om hvordan eiendommen tenkes utnyttet, og om hvorvidt denne utnyttelsen vil kollidere med de formål som skal ivaretas av havnestyret.

Fra kommunens side er det også helt selvagt at havnestyret da skal ha saken til uttale.

For ordens skyld vil en også presisere at formannskapets vedtak ikke på noen måte kan forstås slik at det innebærer en forhåndsbinding for så vidt gjelder spørsmålet om om-

regulering og senere godkjenning av prosjektet. Dette har aldri vært formannskapets forutsetning, og formannskapet har for øvrig heller ingen kompetanse i slike saker.»

I brev 21. januar 1988 til kommunen ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Havne- og farvannsloven av 8. juni 1984 nr. 51 § 17 annet ledd lyder:

«Havnestyret skal forberede havne- og farvannssaker og legge frem forslag for kommunestyret. Havnestyret skal avgi uttalelse når en avgjørelse kan være av betydning for slike saker.»

Det fremgår av motivene - Ot.prp. nr. 3 (1983-84) s. 81 - at formålet med bestemmelsen er å sikre havnestyrets innflytelse i havnesaker hvor det selv ikke har avgjørelsesmyndighet. For så vidt må det være klart at bestemmelsen innebærer en plikt for kommunen til å forelegge slike saker for havnestyret. Dette er heller ikke bestridt av kommunen.

Kommunen anfører imidlertid generelt at salg av eiendom ikke kan anses som «havne- og farvannssak» i relasjon til havnelovens § 17 annet ledd. Dette synspunkt begrunnes nærmere med at det ikke kan ha noen betydning om eiendommen eies av kommunen eller av en privatperson/selskap.

Jeg er ikke ubetinget enig i dette standpunkt. Lovens uttrykk «når en avgjørelse kan være av betydning» - innebærer ikke noe krav om myndighetsutøvelse i en eller annen form. Dersom et rent salg ut fra formålet kan komme til å influere på forholdene i havnen, vil transaksjonen etter min oppfatning utvilsomt falle inn under ordlyden i den nevnte bestemmelse. Det vises i denne sammenheng til følgende uttalelse i Fiskeridepartementets brev 3. mai 1985 til fylkesmennene:

«Bestemmelsen i § 17 annet ledd annet punktum innebærer at enhver sak om havne- og farvannsspørsmål som kommunen skal behandle, og uansett hjemmelsgrunnlag eller begrunnelse, alltid skal forelegges havnestyret til uttalelse. Dette kan ikke fravikes og reglen må dessuten forstås slik at også hvor spørsmålet er tvilsomt, skal saken forelegges havnestyret.»

Slik saken foreligger opplyst for ombudsmannen, synes formannskapets vedtak i realiteten bare å innebære et betinget salgsløfte, jfr. at det tas «nødvendig forbehold når det gjelder omregulering, godkjennelse av prosjektet m.v.» Ut fra dette kan jeg ha en viss forståelse for kommunens standpunkt om at foreleggelsesplikten etter havnelovens § 17 annet ledd må anses oppfylt ved at havnesty-

ret vil få selve reguleringsaken til høring. På den annen side er det gitte tilsagn forpliktende for kommunen, som ikke kan gå fra dette uten saklig grunn. Slike foreløpige avgjørelser har erfaringsmessig også en tendens til å influere på hvilke standpunkter som senere inntas av kommunale myndigheter mht. anvendelsen av det aktuelle areal (at så ikke - i alle fall ikke til nå - synes å ha vært tilfelle her, kan ikke tillegges vekt ved vurderingen av det prinsipielle spørsmål). Etter min mening ville det derfor ha vært best i samsvar med intensjonene bak havnelovens § 17 annet ledd, at søknaden fra arkitekt A hadde vært forelagt havnestyret før formannskapet tok sitt standpunkt. Tilsagnet gjaldt jo ikke bare salg av tomten, men et nærmere utarbeidet prosjekt med referanse blant annet til «aktiviteter i forbindelse med småbåtvirksomheten i området». Under enhver omstendighet sto man her overfor et tvilstilfelle og hvor man følgelig skulle forelegge saken, jfr. Fiskeridepartementets uttalelse i rundskrivet referert foran.

Den feil som her må antas å være begått, kan imidlertid etter min mening ikke føre til ugyldighet. Jeg tar da hensyn til at havneloven ikke stiller bestemte krav til den vekt det besluttede forvaltningsorgan skal legge på det standpunkt som inntas i havnestyrets uttalelse. Ugyldighetsspørsmålet må derfor avgjøres i tråd med prinsippet i forvaltningslovens § 41, og ved denne vurdering har jeg kommet til at det i dette tilfelle ikke er grunnlag for å slutte at feilen kan ha hatt avgjørende innflytelse på utfallet av saken.»

Kommunen kom tilbake til saken med følgende kommentar:

«Kommunen forstår uttalelsen slik at kommunen som grunneier står i en annen stilling enn private grunneiere som besitter lignende arealer.

Kommunen forstår videre uttalelsen dithen at selv om formannskapet formelt sett ikke er reguleringsmyndighet, så antas likevel tilsagn om kjøp som uformell binding av reguleringsmyndighet.

Dersom kommunens oppfatning av Deres uttalelse skulle være uriktig, ber en om å få dette opplyst.»

Jeg besvarte dette slik:

«Det som sies i det siste brevet om forståelsen av min uttalelse synes å ha et noe for snevert utgangspunkt. I alle fall kan det se ut som om selve kjernen i saken ikke er oppfattet. Og kjernen knytter seg til havne- og farvannslovens § 17 annet ledd, som fastlegger kommunestyrets plikter i forbindelse med behandlingen av havne- og farvannssaker

uten at det er gjort noe unntak for de tilfelle der saken knytter seg til et areal som eies av kommunen. En havnesak der en privat grunneier er involvert må for øvrig behandles på tilsvarende måte, f.eks. ved vurderingen av om kommunen skal gjøre forkjøpsrett gjeldende etter konsesjonslovens § 11.

Det er uklart for meg hva teknisk rådmann mener med at et tilsagn om kjøp skulle være «uformell binding av reguleringsmyndighet». Jeg har ikke uttrykt meg slik. Mitt poeng har vært å peke på visse erfaringsmessig kjente realiteter, og da særskilt det forhold at et slikt tilsagn om kjøp vil kunne influere på det standpunkt reguleringsmyndighetene måtte ta med hensyn til anvendelsen av det aktuelle området. Men reguleringsmyndighetene er ikke juridisk bundet av tilsagnet.

Jeg håper med dette å ha klargjort min uttalelse av 21. januar 1988.»

37.

#### Valgbarhet ved kommunestyrevalg - innføring i folkeregisteret valgdagen

(Sak 216/88)

*A sto oppført på valgliste ved kommunestyrevalget i X kommune. Etter kunngjøring av de godkjente listeforslag som offisielle valglister, meldte hun av skattemessige grunner flytting til Y kommune, og var bosatt der på valgdagen. Hun var derfor ikke valgbar til kommunestyret i X, jfr. valgloven av 1. mars 1985 nr. 3 § 12 tredje ledd. På denne bakgrunn kjente Kommunal- og arbeidsdepartementet valget ugyldig for så vidt gjaldt A. - Klage til ombudsmannen førte ikke frem. Uttalelser om folkeregisterføringens betydning, valgstyrets kontrollplikt og om retting av feil når noen er valgt til representant uten å være valgbar.*

Klagen til ombudsmannen gjaldt Kommunaldepartementets avgjørelse om å kjenne kommunestyrevalget i 1987 i X kommune ugyldig for så vidt gjaldt valget av A. - Spørsmålet om A's valgbarhet ble tatt opp i brev 29. januar 1988 fra fylkesmannen til departementet der det het:

«Fra ordføreren i X er fylkesmannen underrettet om at det kan reises tvil om hvorvidt en av de innvalgte kommunestyrerepresentantene ved siste valg virkelig var valgbar.

Representanten A ble innvalgt fra ---lista. Ved det konstituerende kommunestyremøte ble hun i tillegg innvalgt i formannskapet.

Det faktiske forhold, som fylkesmannen har fått bekreftet fra folkeregisteret, er at hun

meldte flytting fra X til Y 03.08.87. Hun ble registrert i Y kommune 18.08.87.

Hun flyttet senere tilbake til X med oppgitt flyttedato 08.01.88 og ble registrert i X 19.01.88.»

I brevet til departementet anførte fylkesmannen videre:

«Når det gjelder valgbarhet til kommunestyret viser fylkesmannen til valglovens § 12 3. ledd der det heter at valgar til kommunestyret er enhver som har stemmerett og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen.

Videre vises til lovens § 65 nr. 1 3. pkt. der det i forbindelse med fordelingen av representantplassene heter at navn på personer som ikke er valgbar settes ut av betraktning.

Etter fylkesmannens oppfatning synes det på det rene at kandidaten ikke var valgbar da hun bodde utenfor kommunen på valgdagen. Under valgoppgjøret skulle det vært sett bort fra hennes navn.

I og med at det nå er gått mer enn 30 dager siden kommunestyrevalget har ikke fylkesmannen kompetanse til å påby feil ved valget rettet, jfr. valglovens § 71 6. ledd.

Av valglovens § 76 følger imidlertid at departementet, uavhengig av fristen på 30 dager, kan kjenne valget ugyldig når det får kjennskap til at noen ved uriktig valgoppgjør er valgt til representant. Dette under forutsetning av at feilen kan ha hatt innflytelse på utfallet av valget.

Departementet har også etter § 78 adgang til å avhjelpe feil som i denne sak ved bl.a. å fastsette annet valgutfall eller påby nytt valgoppgjør.

Av valgoppgjøret som følger vedlagt framgår at ---lista fikk 6 representanter i kommunestyret. Kandidaten kom på andre plass på lista og det synes tvilsomt om feilen har hatt innflytelse på utfallet av valget.

Kandidaten er som nevnt også innvalgt i formannskapet. Under forutsetning av at hun ikke var valgbar til kommunestyret kan hun heller ikke ha vært valgbar til formannskapet og fylkesmannen vil isåfall påby nytt formannskapsvalg.

Under henvisning til ovenstående ber fylkesmannen om departementets vurdering.»

I brev 1. februar 1988 til departementet ga A nærmere opplysninger om hennes henvendelse til Y ligningskontor og folkeregister. Formålet var ikke å melde flytting, men å søke om pendlerstatus av skattemessige grunner. A hevdet at melding om flytting skjedde på grunnlag av feilaktige opplysninger fra ligningskontoret.

Kommunaldepartementet fastslo i brev 17. februar 1988 at A ikke var valgbar til X kommunestyre. Kommunestyrevalget 1987 i X ble derfor kjent ugyldig for så vidt gjaldt valget av A. Departementet ba etter dette valgstyret foreta nytt valgoppgjør for ---lista angående nummereringen av representanter og vararepresentanter fra og med fast repre-

sentantplass nr. 2. Departementet uttalte videre at det måtte holdes nytt valg på formannskap, ordfører og varaordfører.

I klagen til ombudsmannen redegjorde A utførlig for de faktiske forhold i tilknytning til henvendelsen til Y ligningskontor. A fastholdt at årsaken til at hun på valgdagen sto innført i folkeregisteret i Y skyldtes saksbehandlingsfeil ved ligningskontoret. Etter A's mening burde departementet tatt hensyn til dette ved vurderingen av spørsmålet om valgbarhet. I klagen anførte A videre:

- «---»
3. Jeg må også stille spørsmål om valgstyrets rolle i denne sammenheng. Det ble 18.8.87 registrert at jeg meldte utflytting, og X ligningskontor må da ha fått melding om dette. Har ikke valgstyret plikt til å påse at listekandidatene er valgbare? Hvis ikke dette er valgstyrets ansvar, hvem sitt ansvar er det da? Krevs det at den enkelte kandidat, hvorav mange stiller for første gang på liste (som jeg), skal vite hva valgloven sier om ens valgbarhet?
  4. Er det mulig å kreve *nyvalg* på grunn av den foreliggende situasjon? Det er jo ganske sannsynlig at valgutfallet hadde blitt et annet dersom ikke jeg hadde vært oppført på vår liste, all den stund jeg var så høyt oppe som nr. 2 på lista. Dersom mine stemmer nu strykes, mener jeg og ---lista at det blir et uriktig resultat fordi de samme premissene ikke foreligger som ved valget i høst, dvs. fordi mitt navn står ikke lenger på lista.»

Departementet uttalte:

«Valgbarheten ved kommunestyrevalg reguleres av valglovens § 12, tredje ledd. Lovens vilkår er bl.a. at man står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen. Det legges kun vekt på selve folkeregistreringen. Loven gir ikke hjemmel for å fravike dette kravet i enkelttilfeller. Dette slår noe uheldig ut for klageren, men bakgrunnen er at man må ha klare og lite skjønnspregede regler på dette området.»

Når det gjaldt selve registreringens betydning for avgjørelser om valgbarhet ble det vist til departementets rundskriv H-38/86 s. 3 hvor det heter:

«Når folkeregistrene treffer avgjørelser på grunnlag av folkeregisterforskriftene om i hvilken kommune den enkelte skal regnes som bosatt, blir disse avgjørelsene altså bestemmende for hvilken kommune vedkommende skal manntallsføres i. Valgmyndighetene kan ikke ta standpunkt på dette området som er i strid med folkeregistreringen.»

Dette måtte etter departementets mening gjelde tilsvarende ved avgjørelser om valgbarhet. - For øvrig bemerket departementet:

«Etter valglovens § 26 nr. 1 femte ledd skal valgstyret stryke ikke valgbare kandidater



fra listeforslagene. De godkjente valglister må kunngjøres senest 10. august i valgåret. Hovedregelen er at det etter dette tidspunkt ikke kan gjøres endringer i listene. Klageren ble ikke registrert som tilflyttet Y før 18. august. Valgstyrets kontroll av listeforslagene kan på denne bakgrunn ikke kritiseres.

Ved kommunestyrevalget har valgstyret det nærmeste ansvar for at valget foregår på riktig måte. Men det stilles ikke opp noe krav i valgloven om at valgstyret skal gi de enkelte kandidater innføring i lovens regler, bortsett fra orientering om fritaksgrunnene, jfr. § 25 nr. 5.

Valglovens § 65 nr 1 tredje punktum lyder:

«Navn på personer som ikke er valgbar settes ut av betraktning.»

Siden A ikke var valgbar til kommunestyret i X på valgdagen, gjorde valgstyret en feil da det ikke satte henne ut av betraktning i samband med valgoppgjøret.

Under punkt 4 i sitt brev til Sivilombudsmannen spør klageren om hun kan kreve omvalg. Valglovens § 82 bestemmer at dersom noen er blitt valgt til representant eller vararepresentant uten å være valgbar, skal denne feilen rettes på en av de måter som er nevnt i lovens § 78. Omvalg er ikke nevnt i denne bestemmelsen. Omvalg er derfor utelukket ved denne feilen. ---»

I avsluttende brev til klageren 21. oktober 1988 uttalte ombudsmannen:

«Valgbar til kommunestyret er enhver som har stemmerett ved valget, og som på valgdagen er folkeregisterført som bosatt i vedkommende kommune, jfr. § 12 tredje ledd i valgloven av 1. mars 1985 nr. 3. Som fremholdt av departementet gir loven ikke hjemmel for å fravike dette kravet. Ved vurderingen av valgbarhetsspørsmålet vil det derfor ikke være adgang til å ta hensyn til årsaken til at De på valgdagen ikke var registerført i X kommune. Jeg finner følgelig ikke grunn til å gå nærmere inn på hvorvidt De fra Y ligningskontor fikk feilaktige opplysninger om nødvendigheten av å melde flytting.

Valglovens § 26 nr. 2 første ledd, annet punktum påbyr at valgstyret senest 10. august skal kunngjøre de godkjente listeforslag som offisielle valglistes. Etter dette tidspunkt kan det som hovedregel ikke gjøres endringer i listene. Hvis valgmyndigheten blir oppmerksom på feil, kan det likevel være aktuelt med rettelser dersom det er tid til det før valget. Men det kan neppe oppstilles noen plikt for valgstyret til å kontrollere at kandidatene fortsatt oppfyller de lovbestemte vilkår etter at kunngjøring har funnet sted. - De ble først registerført i Y 18. august 1987, dvs. etter at listene ble kunngjort. Jeg er således enig med departementet i at det ikke kan rettes noen kritikk mot valgstyrets kontroll av liste-

forslagene. For øvrig må det forutsettes at den enkelte kandidat i nødvendig utstrekning gjør seg kjent med innholdet i valgloven, herunder vilkårene for valgbarhet.

Det er på det rene at De ikke var valgbar til kommunestyret i X på valgdagen. De skulle derfor ha vært satt ut av betraktning ved valgoppgjøret i medhold av bestemmelsen i valglovens § 65 nr. 1 tredje punktum.

Etter valglovens § 76 nr. 2, jfr. § 77 første ledd, skal departementet når det får kjennskap til at noen ved uriktig valgoppgjør (blant annet etter § 65) er valgt til representant eller vararepresentant, kjenne valget ugyldig dersom det finnes antakelig at feilen har hatt innflytelse på utfallet av valget. Med uttrykket «utfallet av valget» siktes blant annet til representantplassenes fordeling på listene og selve personvalget. Av § 77 annet ledd følger at valget ikke kjennes ugyldig i videre utstrekning enn feilen medfører. Videre bestemmer § 82 at dersom noen er valgt til representant uten å være valgbar så skal denne feilen avhjelpes på en av de måter som er nevnt i § 78. - Denne bestemmelsen lyder:

«Kan virkningen av en feil som er omhandlet i §§ 72, 73, 75 og 76 avhjelpes ved opptelling av innleverte stemmesedler, ved sammenlegging av stemmer, ved annen fastsettelse av valgutfallet eller ved loddtrekning skal dette gjøres, enten av Stortinget eller departementet, eller ved at det påbys nytt valgoppgjør.»

Så vidt jeg kan se, er departementets beslutning om nytt valgoppgjør i samsvar med de regler som er nevnt foran. Beslutningen innebar ingen endring av antall kommunestyrerepresentanter for ---lista. På denne bakgrunn har jeg noe vanskelig for å følge Deres resonnement i pkt. 4 i klagen.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

38.

**Høyspentkabel – hindring for videre utbygging av forretnings eiendom**  
(Sak 1169/87)

*Et kommunalt el-verk la i 1950-årene høyspentkabel over en eiendom etter muntlig samtykke fra daværende eier. Noe vederlag ble ikke betalt. Senere eier A oppdaget kablet i 1984 og konstaterte at denne vanskelig gjorde videre utbygging. Han ba derfor el-verket flytte kablet helt utenfor eiendommens grenser. El-verket flyttet kablet inne på eiendommen så langt som mulig uten skjøtting, noe som tillot de planlagte bygningsarbeider. A var imidlertid ikke fornøyd med dette ut fra hensynet til fremtidige utvidelser*

og klaget til ombudsmannen. - Etter som det ikke forelå noen aktuell konflikt, ble det ikke tatt direkte stilling til om A kunne kreve ytterligere flytting vederlagsfritt. Men ombudsmannen uttalte at el-verket som hovedregel bør ta risikoen forbundet med linjevalg og behovet for flytting.

A som ønsket å utbygge sin forretnings-tomt, oppdaget i 1984 at det gikk en høyspentkabel diagonalt over tomten. Denne forhindret en utvidelse av eksisterende bygninger og dermed forretningsvirksomheten. Kabelen ble i sin tid, visstnok en gang i 1950-årene, lagt over eiendommen etter muntlig samtykke fra daværende eier. A ønsket primært kabelen fjernet fra tomten. En slik løsning ville ikke bare tilfredsstillende de aktuelle byggeplanene, men også mulige fremtidige planer. Dersom el-verket ikke fant frem til en løsning på kabelproblemet som åpnet for full utnyttning av tomten, fremsatte A krav om at el-verket skulle forplikte seg til vederlagsfri flytting av kabelen ved behov.

I 1984 tok A opp saken med el-verket, som etter kontakt med kommunen kom frem til to alternative løsninger. Disse gikk i hovedsak ut på enten å senke kabelen dypere eller flytte den ut til nabogrensen. El-verkets styre vedtok 29. oktober 1984 å flytte kabelen inn til grensen mot naboeiendommen. Kabelen ble straks etter lagt ut til nabogrensen så langt dette lot seg gjøre uten skjøting av kabelen. Den resterende del av kabelen ble plassert skrått over tomten.

A klaget deretter til el-verket over at kabelen ikke var lagt slik at hele tomten kunne utnyttes. Han hevdet også at en slik løsning var avtalt. Saken ble lagt frem for styret som uttalte at el-verket hele tiden hadde forutsatt at kabelen skulle flyttes uten skjøting.

A klaget så til ombudsmannen. Jeg forela klagen for el-verket bl.a. med spørsmål om hvorledes forutsetningen om at kabelen ikke skulle skjøtes var fremkommet og eventuelt gjort kjent for A. Samtidig ble el-verket bedt om å kommentere A's krav om senere vederlagsfri flytting av kabelen.

El-verket svarte bl.a.:

«Da saken ble behandlet i styremøte den 29. oktober 1984 forelå to forslag til løsninger, nemlig enten å grave kabelen dypere eller å flytte den til grensen mot naboen.

I begge tilfelle var det forutsatt at arbeidet skulle skje uten skjøting. En eventuell flytting ville derfor skje ved at kabelen ble lagt langs nabogrensen så langt vestover som mulig og forbi det punkt hvor en linje etter vestfasaden på A's hus krysser nabogrensen.

Det er selvsagt beklagelig at denne forutsetningen ikke er kommet direkte til uttrykk i vedtaket.»

A's krav om senere vederlagsfri flytting av kabelen ble kommentert slik:

«I dette tilfelle har kraftlaget lagt ledningen med samtykke fra den daværende eier. Eieren har således vært vitende om ledningen da han solgte og han pliktet da å gjøre kjøperen kjent med forholdet hvis han forsto at det kunne få betydning for kjøperens planer. Hvis kjøperen skulle mene at høyspentkabelen representerer en heftelse ved eiendommen som han burde ha vært kjent med, så må hans kritikk og eventuelle krav etter min mening rettes mot selgeren.

Min konklusjon er således at kraftlaget neppe plikter å bekoste den omlegging som må finne sted i forbindelse med byggeplanene.»

Jeg avsluttet saken med følgende uttalelse:

«Det er fra A's side ikke hevdet at han som godtro-erhverver skulle være ubundet av den tidligere eiers - utinglyste - samtykke til el-verket. Jeg går derfor ikke inn på denne problemstillingen, men ser på flyttingsspørsmålet ut fra den forutsetning at selve retten til å legge kabelen over eiendommen i og for seg ikke er omtvistet.

Spørsmål om legging eller flytting av høyspentkabel er ikke regulert i kraftleveringsvilkårene vedtatt av --- kommunestyre 16. september 1985. Derimot er det i § 2 nr. 6 inn-tatt følgende bestemmelse om flytting av stikkledning og lavspenning:

«Når det trengst kan gardeiegaren eller grunneiegaren kreve at ei stikkledning eller ei lågspenning blir flytt, omlagt eller borttatt. Utgiftsdeling blir etter avtale.»

Da høyspentkabelen ble lagt over eiendommen i 1950-årene, gikk daværende grunneier med på å avstå grunn til kabelen uten vederlag. El-verkets erverv av grunnrettigheter uten vederlag, såkalt «fri grunn», har vært karakterisert som en særegen tåleplikt for grunneier, og ikke som en ytelsesplikt, jfr. Guttormsen «Elforsyningskontrakten» s. 85-97. Dette må få betydning for spørsmålet om grunneier kan forlange at omlegging eller flytting av kabelen skjer på el-verkets bekostning. Dersom ledningen bare tjente grunneierens egen forsyning og omleggingen skulle skje i hans interesse, måtte grunneier i det minste selv betale en del av omkostningene. Det vises i denne forbindelse til § 2 nr. 6 i leveringsvilkårene.

Saken stiller seg annerledes når kabelen som her forbinder to nettstasjoner. Kabelen fører således strøm også til andre brukere. Dersom grunneieren selv må betale omkostningene ved flytting av kabelen, ville de grunneiere som har avgitt erklæring om «fri

grunn» og således ikke har fått noen økonomisk kompensasjon eller direkte fordel av linjevalget, stilles ugunstigere enn grunneiere som mottar strøm uten at deres eiendommer er berørt. Dette ville samsvare dårlig med det alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp om likhet ved fordeling av goder og byrder.

Når el-verket velger trace for høyspentkabel, ligger det i dette en usikkerhetsfaktor for så vidt angår fremtidig utbygging av eiendommene og behovet for flytting eller omlegging av kabelen. Risikoen forbundet med denne usikkerhetsfaktoren ved valg av fremføringslinje for høyspentkabel, bør etter min mening som hovedregel legges på el-verket. Dette kan nok oppleves som en belastning, men det er el-verket som velger trace og dermed bestemmer hvem som skal få eventuell ulempe med kabelen. El-verket har dessuten mulighet for å utligne utgiftene ved senere omlegginger eller flyttinger på abonnentene generelt. Som en nærliggende parallell til en slik ordning, viser jeg til § 4 i telegrafanleggsloven av 9. juni 1903.

I den aktuelle sak ble kabelen vedtatt flyttet og utgiftene skulle deles mellom el-verket og kommunen. Så vidt jeg skjønner, ligger kabelen nå slik at den ikke er til hinder for A's byggetiltak. I dagens situasjon synes det således ikke å foreligge noen direkte aktuell tvist mellom A og el-verket. Spørsmålet er imidlertid hvem som skal bekoste en mulig senere flytting av kabelen, dersom A vil gå til ytterligere utbygging på tomten.

A hevder at el-verkets styre i sitt vedtak 29. oktober 1984 forpliktet seg til å flytte kabelen ut til nabogrensen i sin helhet. El-verket på sin side mener at det aldri har vært meningen å flytte kabelen lenger enn det som var mulig uten å skjøte kabelen. - Etter min mening burde ordlyden i styrevedtaket ha vært klarere på dette punkt, dersom det var el-verkets forutsetning at kabelen ikke skulle skjøtes. Noe definitivt standpunkt til spørsmålet om hva som var forutsatt eller avtalt mellom partene i 1984 med hensyn til mulig skjøting av kabelen, finner jeg ellers ikke å kunne nå frem til da saksbehandlingen for ombudsmannen er skriftlig, slik at det ikke foretas befarung eller opptas forklaring av parter eller vitner. For så vidt ligger tvisten bedre til rette for en løsning ved domstolene.

Jeg finner heller ikke tilstrekkelig grunn til å ta direkte stilling til hvem som skal bære utgiftene dersom videre flytting av kabelen blir nødvendig i fremtiden. El-verket må da ta spørsmålet opp til ny vurdering og avgjørelse. Med tanke på en slik situasjon viser jeg

til mine generelle merknader foran og understreker følgende moment: A har helt fra starten av gjort det klart for el-verket at det kan bli aktuelt med ytterligere utbygging av forretningen og at en slik utbygging vil nødvendiggjøre en ny flytting av kabelen. Og straks A ble oppmerksom på hvilken løsning som var valgt og hvordan flyttingen rent praktisk var gjennomført, varslet han el-verket og ga klar beskjed om at dette ikke var tilfredsstillende. A kan følgelig etter min oppfatning ikke holdes ansvarlig for at flyttingen i tilfelle skjer i to etapper med de særskilte ekstraomkostninger dette vil føre med seg.»

39.

Elektrisitetsforsyning – krav om etterbetaling  
(Sak 1087/86)

Eit kommunalt el-verk vedtok i 1979 at abonnentane sjølve skulle lese av sitt straumforbruk. Kvart år fekk abonnentane tilsendt eit avlesingskort. Dei som ikkje returnerte kortet, fekk purring frå el-verket. Om dei då ikkje svarte, fastsette el-verket straumforbruket etter skjøn.

A let vere å sende inn avlesingskorta i perioden 1979-1983. Rekningane i desse åra vart difor fastsett på grunnlag av eit stipulert forbruk ut i frå det A tidlegare hadde brukt av straum. Etter at A i 1984 endeleg leste av målaren, kom det fram at forbruket hadde vore høgare enn el-verket hadde rekna med. A fekk difor krav om etterbetaling for åra 1979-83 med kr. 21.256,90. Han protesterte mot rekninga, men styret i el-verket heldt fast på kravet. Deretter betalte A inn kr. 10.000,-.

A klaga til ombudsmannen. Eg la saka fram for el-verket og ba samstundes opplyst om el-verket hadde teke stode til spørsmålet om noko av kravet kunne vere forelda. El-verket svarte:

«Når det gjelder foreldelse ser El-verket det slik at fristen på 10 år gjelder for korrigering av tidligere utskrevet regning, mens 3-årsfristen gjelder for regninger som ikke tidligere har vært utskrevet.»

Eg skreiv tilbake til el-verket:

«I straumleveringsvilkåra for el-verket heiter det i § 8 nr. 2:

«Har Elektrisitetsforsyninga sine folk ikkje hatt tilgjenge til å lesa av målaren, eller har tingaren, trass i oppmoding, ikkje sendt melding om målarstanden, kan det fastsetjast eit kWh-forbruk etter skjøn.»

Det er soleis to måtar for utskrivning av rekning - etter måling eller etter skjøn.

Når det gjeld endring av rekningar ved feil i avlesing etc., finn ein i el-verkets regelverk ei føresegn i § 8 nr. 4, som gir el-verket høve til å krevje etterbetaling. Når det derimot gjeld rekningar fastsett etter skjøn, er det inga tilsvarande uttrykkjeleg føresegn. Etter § 1 nr. 1 gjeld rett nok eit alminneleg vederlagsprinsipp, men om det kan nyttast her eller om el-verket meiner å ha eit anna grunnlag for kravet, står noko uklårt for meg. Eg vil difor be el-verket sjå nærare på spørsmålet om heimelen for å krevje etterbetaling når rekninga er basert på skjøn etter § 8 nr. 2.

El-verket gjer gjeldande at kravet vert forelda med ein frist på 10 år. Kva er heimelen for dette? Eg viser til at leveringsvilkåra ikkje har reglar om forelding, og at den alminnelege frist i § 2 i foreldelseslova av 18. mai 1979 nr. 18 er 3 år.

Eg har vidare merka meg at el-verket har nytta 1983- og 1984-prisar for heile kravet. Verket meiner òg å ha krav på morarente. Om dette skriv G. Guttormsen i Elforsyningskontrakten (1968) frå s. 199:

«Når verket innkrever en fordring som skyldes at abonnenten er blitt belastet med for lite forbruk, må det legges til grunn de priser som gjaldt i vedkommande tidsrom. Noe rentekrav kan ikke påberopes. ---»

Eg ber om fråsegn til desse spørsmål. Eg vil også gjerne vite kva bakgrunn det hadde at el-verket i så mange år heldt fram med å skrive ut rekningar etter skjøn. Er denne framgangsmåten i samsvar med vanleg praksis? Når abonnenten let vere å svare, bør ikkje el-verket etter ei viss tid då sjølv freiste å lese av målåren?

Etter dei opplysningane som no ligg føre, synes det som om el-verket har latt saka drive svært lenge; ho går heilt tilbake til 1970-åra. Om det då er slik at el-verket har forsømt seg, ligg det nær å spørje om ikkje verket bør akseptere klagaren sin innbetaling i mars 1985 med kr. 10.000,- som eit endeleg oppgjør - mellom anna for å få slutt på denne saka. Utan omsyn til korleis el-verket elles ser på dei spørsmål som eg har teke opp framanfor, vil eg sterkt oppmode til å gå inn på denne løysinga.»

I brev februar 1988 opplyste el-verket at det hadde vedteke å ettergi restbeløpet på kr. 11.256,90. Eg kunne då avslutte saka som ordna og fann etter tilhøva ikkje grunn til å be el-verket svare på dei spørsmål eg tidlegare hadde tatt opp.

40.

**Anbudssak – avtalebasert fortrinnsrett til oppdraget**  
(Sak 191/88)

*En kommune uten spesielle regler for behandling av anbudssaker, besluttet å innhente anbud på utførelse av renovasjon. Det kom inn to anbud innen fristen, fra A og B. Anbudet fra A lå høyest i pris. Senere ble C, som hadde en kontraktsfestet fortrinnsrett til inn-*

*samling av forbruksavfall i kommunen «etter konkurransedyktige anbudspriser», gitt anledning til å tre inn i det laveste anbudet. - Uttalt at selve utlysings- og konkurranseformen innebar at kommunen i utgangspunktet pliktet å realitetsvurdere budene og anta det mest fordelaktige. Vilkårlig forkasting av samtlige bud slik som i det foreliggende tilfelle, kunne ikke aksepteres, jfr. prinsippet i § 17 fjerde ledd i normalinstruksen for kommunale/fylkeskommunale innkjøp.*

En kommune inngikk i 1985 avtale med C om leie av areal til kommunal fyllplass. Det ble i den forbindelse opprettet en kontrakt som bl.a. ga C fortrinnsrett til å forestå innsamling av avfall «etter konkurransedyktige anbudspriser».

Kommunestyret besluttet 16. september 1987 at innsamling av forbruksavfall skulle bortsettes til privat utførelse etter anbudsprinsipp. Anbudsinndelingen ble lyst ut med frist for innlevering av anbudspapirene den 23. november 1987. I anbudsinndelingen, hvor det ikke var opplyst noe om kommunens forpliktelse overfor C, het det bl.a.:

«---  
Kommunen har vedtatt å sette bort innsamling av forbruksavfall til privat utførelse etter anbudsprinsippet.

Anbudsdokumentene fås utlevert ved henvendelse til teknisk kontor, senest 13.11.87. Anbudsdokumentene skal, for å komme i betraktning, være innkommet i utfylt stand til teknisk kontor, senest 23.11.87 kl. 10.00.

Anbudsåpning med kunngjøring av anbyders navn, priser og eventuelle forbehold, blir avholdt den 23.11.87 kl. 10.00. Det er anledning for de anbydere som ønsker det å være til stede.

Alle enhetspriser skal være oppgitt eksklusiv mva.

**Godtaking av anbud:**

--- kommune, som ansvarlig for driften, forbeholder seg rett til å godta hvilket som helst anbud, eller å forkaste samtlige uten å være forpliktet til å oppgi grunn.»

Det kom inn to anbud innen fristen, fra A og B. Anbudet fra B lå lavest i pris. C forholdt seg passiv.

I saksfremstillingen til behandlingen i teknisk hovedutvalg viste kommuneingeniøren til kommunens kontrakt med C om fortrinnsrett. Det ble videre vist til følgende brev 24. november 1987 fra rådmannen:

«---  
Før anbud blir antatt må C innen en nærmere fastsatt frist gis anledning til å ta stilling til om han vil benytte seg av den i nevnte kontrakts pkt. 13 avtalte fortrinnsrett. Fortrinnsretten gjelder kun i det tilfelle at han er

villig til å inngå kontrakt med kommunen på vilkår som anbudsforutsetningene legger opp til og til en pris som er lavere eller lik rimeligste anbud.»

Kommuneingeniøren kommenterte dette slik i innstillingen til teknisk hovedutvalgs møte 10. desember 1987:

«Som det her går fram gis C en mulighet til å få vurdert om han kan utføre innsamlingen av forbruksavfall til konkurrerende priser. At en her overser alminnelige anbudsprinsipper og kanskje holder de andre anbyderne for narr, får være en sak for de politiske myndigheter å vurdere.»

Den 27. november 1987 mottok kommunen pristilbudet fra C. Kommuneingeniøren begrunnet sin innstilling av C slik:

«C's priser er nøyaktig lik laveste anbud. Overser en da at fristen for innlevering av anbudspriser ikke er overholdt, kan en si at C har overholdt sin del av kontrakten. Det har heller ikke, så langt teknisk kontor kjenner til, vært noe å utsette på måten C har utført avfallsinnsamlingen fram til nå. ---»

Teknisk hovedutvalg traff vedtak i samsvar med innstillingen.

A klaget i februar 1988 til ombudsmannen. Klagen ble forelagt kommunen bl.a. med spørsmål om hvorfor anbudsformen ble valgt i dette tilfelle ettersom kommunen allerede hadde gitt C en kontraktsfestet rett til å forestå innsamling av avfall. Det ble også stilt spørsmål om kommunestyret var oppmerksom på kontrakten da det besluttet å lyse ut oppdraget.

Rådmannen ga 25. april 1988 slik redegjørelse:

«I utgangspunktet skal opplyses at kommunen ikke har vedtatt særskilt reglement eller lignende retningslinjer for behandling av anbudssaker.

I kontrakt mellom kommunen og C, tinglyst 28.03.85, om leie av areal til kommunal fyllplass, er C gitt fortrinnsrett til innsamling av avfall på vilkår av konkurransedyktig pris. Dette går også frem av saksdokumentene til kommunestyrets møte den 16.09.87, og dette var man oppmerksom på ved kommunestyrets vedtak, bl.a. om utlysning av oppdraget på anbud.

På dette tidspunktet, og også på det tidspunkt avfallsinnsamlingen ble utlyst på anbud, hadde kommunen ingen kjennskap til hvorvidt C ville benytte seg av den fortrinnsrett som fremgår av festekontrakten for søppelplassen.

Forøvrig skal påpekes at kommunen i anbudsinnbydelsen forbeholdt seg rett til å godta hvilket som helst anbud, eller å forkaste samtlige.»

Jeg avsluttet saken med slik uttalelse:

«Ifølge rådmannens brev 25. april 1988 har kommunen ikke vedtatt særskilte regler/retningslinjer for behandling av anbudssaker. Norske Kommuners Sentralforbund har utarbeidet en normalinstruks for kommunale/fylkeskommunale innkjøp, som bl.a. inneholder regler om kjøp etter anbudskonkurranse (kap. III). Formelt bindende for den enkelte kommune er instruksens først når den ved uttrykkelig vedtak er gjort gjeldende. På den annen side er normalinstruksens bygget opp på mer generelle anbuds- og forvaltningsrettslige prinsipper som uansett vil slå igjennom. Jeg sikter spesielt til prinsippene om saklighet og lik behandling, og de alment aksepterte retningslinjer for behandling av anbudssaker.

Det sentrale spørsmål i denne saken går på kommunens adgang til å forkaste samtlige anbud som kom inn innen anbudsfristen. - I utgangspunktet er anbudsinnbyderen forpliktet til å realitetsvurdere anbudene og anta det mest fordelaktige. Dette følger av selve utlysings- og konkurranseformen. Vilkarlig forkasting av samtlige anbud kan således ikke aksepteres, uten hensyn til om det mer rutinemessig er tatt forbehold om dette. Disse synspunkter er nedfelt i normalinstruksens § 17 fjerde ledd, som lyder:

«Kjøperen er ikke forpliktet til å anta noe anbud dersom ingen av de innkomne anbud anses rimelige. Det samme gjelder når det etter anbudsinnbydelsen er oppstått forhold som gjør at kjøpet ikke lenger er aktuelt, eller spesifikasjonene må endres.»

Dette må antas å være en uttømmende oppregning av hvilke forhold som eventuelt kan medføre at samtlige anbud forkastes. Ingen av vilkårene forelå i den aktuelle sak. Valget av C var utelukkende basert på hans kontraktsfestede fortrinnsrett til oppdraget og at han var villig til å godta samme betingelser som i det laveste anbudet. I denne forbindelse påpekes at kommunen i utlysingen ikke tok noe uttrykkelig forbehold eller på annen måte ga varsel om C's fortrinnsrett, og dette til tross for at kommunen var oppmerksom på forholdet. Det vises til kommunens brev 25. april 1988, jfr. også kommuneingeniørens uttalelser i innstillingen til møte 10. desember 1987 referert foran. Riktignok var kommunen på dette tidspunkt ikke klar over hvorvidt C ville benytte seg av fortrinnsretten, men denne omstendighet kan ikke tillegges nevneverdig betydning. Kommunen kunne f.eks. lett brakt uklarheten ut av verden ved å rette en forespørsel til C. I det minste burde det ha vært gitt opplys-

ninger om fortrinnsretten i utlysingen, slik at interesserte anbydere var oppmerksom på at de i siste omgang eventuelt måtte stå tilbake for C.

Etter dette må konklusjonen bli at kommunen har forkastet anbudene, herunder klagerens, på sviktende premisser. Forholdet må kritiseres. Jeg tilføyer ellers:

Ved sin handlemåte pådro kommunen seg forpliktelser både overfor C og anbyderne. Bare én kunne imidlertid få oppdraget, og kommunen måtte således foreta et valg. Dette valget ville i neste omgang kunne utløse et erstatningskrav fra den som ble avskåret fra å nå frem, enten for den positive eller negative kontraktsinteresse.

Jeg har festet meg ved at klageren ikke hadde det laveste anbud. Ikke noe tyder for øvrig på at klageren ville fått oppdraget selv om C hadde avstått fra å nytte sin rett etter kontrakten. Klageren har følgelig ikke kommet uheldig ut på grunn av kommunens irregulære fremgangsmåte. Jeg går derfor ikke nærmere inn på hvordan kommunen skulle løst den valgsituasjon som forelå, og om vedkommende med det laveste bud - B - har krav på erstatning.»

## 41.

Egenkapitallån – endring av vilkår  
(Sak 539/88)

I oktober 1976 fikk stiftelsen A underretning om at Boligrådet i kommunen hadde vedtatt å innvilge den et egenkapitallån på 1 mill. kroner. I underretningen het det at lånet *inntil videre* skulle være rente- og avdragsfritt. Under henvisning til denne klausulen ble A ved brev 13. august 1981 underrettet om at lånet ikke lenger ville være rente- og avdragsfritt. Dette kunne A ikke akseptere. Saken har deretter versert i flere år med omfattende korrespondanse mellom stiftelsen, kommunen og staten, uten at kommunen har funnet å kunne omgjøre avgjørelsen.

Den 4. mai 1988 ble saken brakt inn for ombudsmannen. Etter å ha innhentet og gjennomgått sakens dokumenter, skrev jeg i avsluttende brev 29. juli 1988 til A:

«Både i Boligrådets vedtak 14. oktober 1976, i underretningen 20. oktober s.å. og i panteobligasjonen heter det:

«Lånet er inntil videre rente- og avdragsfritt.»

Selve lånetilsagnet gir således en klar pekepinn om at vilkårene for lånet kunne komme til å bli endret på et eller annet tidspunkt.

Stiftelsen hevder imidlertid at forbeholdet bare var ment som en ren formalitet, og at lånet således i realiteten ble gitt som et reservasjonsløst *tilskudd*. Så vidt skjønnes, begrunnes dette standpunkt med visse disposisjoner kommunen har foretatt etter at lånet ble gitt. Man viser blant annet til at bystyret ved vedtak 16. desember 1976 - som bygget på sosialstyrets anbefaling 16. november s.å. - satte som betingelser i tilknytning til angjeldende lån, at kommunen skulle ha rett til å disponere inntil 10 trygdeleiligheter i aldershjemmet, og i tillegg ha en representant i styret. Dermed hadde kommunen etter A's oppfatning sikret seg et rimelig vederlag for lånet. Videre gjøres det gjeldende at sosialstyret v/sosialseksjonen søkte om summarisk bostøtte i henhold til § 5 i forskrifter for bostøtte for de private trygdeboliger og aldershjem, noe som også skulle indikere at man må ha ment at lånet skulle være ren innskuddskapital.

Jeg har forståelse for at disse omstendigheter - og også andre forhold som er påberopt i saken - kan skape tvil om hva kommunen egentlig har ment. Det gir likevel ikke holdpunkter for å kritisere kommunens standpunkt på strengt rettslig grunnlag. Avgjørende for meg er at Boligrådet, som er det organ som har innvilget lånet, i klar tekst har sagt at «lånet inntil videre er rente- og avdragsfritt». Jeg kan heller ikke se at rådet i ettertid har foretatt seg noe som kan utlegges slik at denne betingelse ikke lenger skulle være reell, eller aldri var ment å være noe mer enn en formalitet. At andre kommunale organer har opptrådt på en måte som kan ha vært egnet til å skape tvil med hensyn til om rente og avdrag noen gang ville bli krevd, kan nok så være. Jeg kan imidlertid vanskelig se at de påberopte disposisjoner kan gi grunnlag for å fastslå at kommunen skulle ha bundet seg i så henseende.

Jeg beklager at jeg etter dette ikke finner grunnlag for å ta noe videre initiativ i saken.»

## 42.

Søknader om husbanklån – formkrav ved  
prioritering  
(Sak 8E/88)

Husbanken har i samråd med Kommunaldepartementet utarbeidet retningslinjer med 10 prioriteringsgrupper for behandling av søknader om husbanklån. Dette innebærer at de lavest prioriterte grupper ikke får sine søknader realitetsbehandlet før det eventuelt finnes økonomiske midler til å innvilge også disse søknadene. - Uttalt at ordningen vanskelig lar seg forene med prinsippet i forvalt-

ningsloven av 10. februar 1967 § 11 a om at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold» når den er ferdig forberedt. Prioriteringsprinsipper av denne karakter bør ut fra rettsikkerhetshensyn få sin forankring i formelle forskrifter, jfr. forvaltningslovens § 37.

I en klagesak for ombudsmannen opplyste Husbanken at lånesøknader til banken ble fordelt i 10 ulike grupper som «gjenspeiler de prioriteringer» som er gitt av myndighetene. På denne bakgrunn skrev jeg 25. april 1988 til Husbanken:

«Det bes om en oversikt over hvilke 10 grupper dette er (i prioritert rekkefølge). - Foreligger det for øvrig nærmere planer med hensyn til å nedfelle de aktuelle prioriteringer i et regelverk? Det bes videre opplyst om den enkelte søker normalt orienteres om hvordan søknaden er prioritert, og om forventet saksbehandlingstid.»

Den 4. mai 1988 svarte Husbanken:

«De 10 prioriteringsgruppene som har vært brukt i år er følgende:

1. Boliger for funksjonshemmede
2. Boliger for flyktninger og asylsøkere

*Små boliger*

3. Utleieboliger
4. Kommunale aldersboliger
5. Studentboliger
6. Boliger for eldre i regi av eldrespareklubber
7. Prosjekter i konsentrert utbygging
8. Småhus i nøktern utførelse

*Store boliger*

9. Med dyre løsninger
10. Med 0-loft.

I all hovedsak gir nummereringen uttrykk for prioriteringen. Selve prioriteringen skjer gjennom «regulering» av ventetiden. De lavest prioriterte gruppene har lengst ventetid. Departementet legger stor vekt på at boliger for funksjonshemmede og boliger for flyktninger og asylsøkere skal få lån uten unødige ventetid. Til utleieboliger er det fastlagte rammer som bestemmer hvor mange boliger som skal finansieres. Når det gjelder studentboliger påvirkes Husbankens finansiering av tilskudd som gis av Kultur- og vitenskapsdepartementet til samme formål.

Det har vært vårt siktemål at rimelige småhusløsninger (gruppe 8) skal ha omtrent samme prioritering som konsentrert utbygging (gruppe 7). I praksis har vi ikke fått til dette enda.

Når det gjelder gruppen «store boliger» (dvs. gruppene 9 og 10) anser vi disse for å være lavest prioritert og mest aktuell for PSV-lån eller rentejusterte lån. Disse kategoriene har lengst ventetid. De som vil bygge slike boliger kan altså velge om de vil akseptere PSV-lån eller rentejustert lån og ha forholdsvis kort ventetid, eller stå i kø og vente på det gunstigste lånet.

Det er vårt mål å kunne informere lånesøkerne om ventetid m.v. Det gjøres så langt råd er, men det er av flere grunner ikke helt enkelt: Bl.a. ble det en høyst uoversiktelig situasjon da lånesøkere som lå i kø fra 1987 skulle forespørres om interessen for å gå over til rentejustert lån og PSV-lån. Vi er nå ferdige med denne runden overfor eldre lånesøknader. Det bør innebære at det etterhvert blir lettere å gi mer presis informasjon. Det er imidlertid et problem at køen er nå så lang at den går inn i neste budsjettår. Uten at vi vet hva budsjettet vil inneholde blir informasjonen vanskelig.

Vi har til nå ikke overveid å nedfelle prioriteringene i noe regelverk. Situasjonen i Husbanken har endret seg raskt, og kan endre seg raskt igjen. Praksis må derfor være tilpasset rammer, søknadssituasjonen og prioriteringer til en hver tid. Vi drøfter imidlertid gjerne med Kommunaldepartementet om det er behov for ytterligere konkretisering.»

Jeg henvendte meg på ny til Husbanken ved brev 6. juli 1988:

«Jeg har merket meg Husbankens opplysninger om prioriteringsgruppene, og at selve prioriteringen skjer «gjennom «regulering» av ventetiden».

Disse prioriteringsprinsipper er av sentral betydning for behandlingsopplegget i slike saker, og reiser flere spørsmål som må avklares. Bl.a. synes ordningen med å legge til side søknader p.g.a. lav prioritet vanskelig å la seg forene med prinsippet i forvaltningslovens § 11 a, om at saken skal avgjøres «uten ugrunnet oppholdet» når den er ferdig forberedt. Det kan også reises spørsmål om hvorvidt beslutningen om å gi en søknad lav prioritet i realiteten innebærer at søknaden avslås, noe som i så fall vil ha betydning for saksbehandlingen.

– Jeg vil videre understreke betydningen av at den enkelte lånsøker orienteres om behandlingsopplegget og så vidt mulig om når søknaden kan forventes avgjort.

Etter min mening er dagens ordning - uten forankring i formelle forskrifter - vanskelig å forene med forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper. Jeg har forståelse for Husbankens henvisning til at praksis p.g.a. raske endringer må være tilpasset økonomiske rammer, søknadssituasjonen og prioriteringen til enhver tid. Dette kan etter mitt syn likevel ikke tilsis at saksbehandlingsprinsippene, som ellers gjelder, kan settes til side. Men disse hensyn kan naturligvis være av stor betydning for hvordan eventuelle formelle regler utformes.

Til orientering kan opplyses at ombudsmannen har hatt tildels tilsvarende spørsmål oppe i saker fra andre forvaltningsområder. Det vises til vedlagte kopier av sak nr. 52 i

Ombudsmannens Årsmelding for 1984 (fiskeoppdrett), sak nr. 57 i årsmeldingen fra 1986 (tilskottsordninger i landbruket) og sak nr. 59 i årsmeldingen for 1987 (fiskeoppdrett).

Jeg vil anmode Husbanken om å ta disse spørsmål opp med Kommunal- og arbeidsdepartementet, slik Husbanken også foreslår i brevet av 4. mai 1988. - Ombudsmannen bes holdt orientert om hva som blir foretatt.»

Samtidig orienterte jeg Kommunal- og arbeidsdepartementet om korrespondansen med Husbanken.

I brev 2. august 1988 redegjorde Husbanken nærmere for samarbeidet mellom banken og Kommunal- og arbeidsdepartementet. Det hadde vært løpende kontakt mellom de to organer m.h.t. gjennomføringen av prioriteringsopplegget. I tilknytning til de spørsmål jeg tok opp med banken, ble det uttalt:

«I avsnitt 3 i Ombudsmannens brev av 6. juli stilles det spørsmål om at tildeling av lav prioritet i realiteten innebærer at søknaden avslås. Det er ikke forholdet. Overfor søkere med lav prioritet har vi aktivt tilbudt overgang til rentjustert lån eller PSV-lån, men samtidig understreket at de har anledning til å la søknaden vente på tilsagn om ordinært oppføringslån. Det er svært få lånsøkere som trekker sin søknad.

Når det gjelder informasjon om prioritering, saksbehandlingsopplegg og ventetid redegjør vi for dette - overfor lånsøkeren - umiddelbart etter at søknaden er mottatt og prioritetsgruppe fastslått. Til Deres informasjon vedlegges kopier av de brevene som nyttes til de forskjellige prioritetsgruppene.

For ordens skyld nevner vi igjen at selve utgangspunktet for nødvendigheten av å prioritere er det faktum at antall lånesøknader langt overskrider det antall lån Husbanken kan gi. I år har Husbanken en utlånsramme som gir plass til 11.800 ordinære oppføringslån, og ca 2.400 rentjusterte oppføringslån. Ved årets start hadde vi liggende 13.126 søknader som ikke kunne få lån i 1987 på grunn av rammene. Pr 26. juli i år har vi mottatt søknader til 15.347 boliger. Det sier seg altså selv at det er svært stor ubalanse som har skapt den krevende situasjon for Husbanken og for lånsøkerne. Den lange ventetiden for de lavest prioriterte søknadene kan ikke alene tilskrives resultatet av prioriteringene. I hovedsak er den lange ventetiden skapt av denne ubalansen mellom antall lånesøknader og lånerammene.»

Kommunal- og arbeidsdepartementet kom også med merknader i saken og opplyste at man hadde sammenfallende syn med Husbanken. Departementet fortsatte:

«Behovet for prioriteringer har utviklet seg meget raskt, og det er fortsatt stor usikkerhet omkring den videre utvikling. Departementet har derfor til nå verken prinsipielt eller praktisk funnet det riktig å nedfelle priorite-

ringene i egne forskrifter. Dersom prioriteringene får en mer permanent karakter vil imidlertid spørsmålet bli vurdert på nytt. Selve gjennomføringen av prioriteringsopplegget vil imidlertid i liten grad være avhengig av om instruksene til Husbanken gis som forskrifter eller retningslinjer.»

På bakgrunn av departementets og Husbankens brev uttalte jeg til departementet:

«Saksbehandlingsreglene for utarbeidelse av forskrifter er gitt bl.a. for å sikre at de personer eller grupper som særlig vil berøres av reglene, på forhånd skal få mulighet til å gi sin mening til kjenne, og at de synspunkter som gjøres gjeldende, blir vurdert og avveiet av myndighetene slik at saksforholdet på best mulig måte skal være opplyst før myndighetene tar sitt standpunkt, jfr. § 37 i forvaltningsloven. Ikke minst av denne grunn vil det være av stor betydning at de aktuelle regler gis i form av forskrifter og ikke som retningslinjer. Det fremgår ikke klart hvorvidt departementet har vært oppmerksom på denne viktige ulikhet mellom «retningslinjer» og «forskrifter», og jeg ber derfor om at spørsmålet om formen blir gjenstand for fornyet overveielse. Den oppmerksomhet som spørsmålet om prioritering har vakt i forbindelse med denne saken, synes å vise at det for så vidt gjør seg gjeldende sterke reelle og kryssende interesser, som har et nærliggende krav på å få komme til uttrykk og deretter bli gjenstand for nærmere avveiling.

Det forhold at behovet for prioriteringer har utviklet seg raskt, og at det fortsatt er stor usikkerhet omkring den videre utvikling, kan vanskelig legitimere at ellers gjeldende saksbehandlingsprinsipper ikke følges. Men som nevnt i mitt brev av 6. juli 1988 til Husbanken kan slike hensyn naturligvis være av stor betydning for hvordan forskriftene nærmere utformes.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva som videre foretas.»

#### 43.

Etableringslån - mangelfull kommunal informasjon om ordningen  
(Sak 1054/87)

*Samboerne A og B klaget over avslag på søknad om etableringslån til delfinansiering av en mindre borettslagsleilighet, som de tidligere hadde kjøpt og finansiert ved ordinært banklån. Kommunens avslag var begrunnet med konsekvent praksis om ikke å gi slike lån til refinansiering. A og B hevdet at søknad ikke var blitt fremmet forut for boligkjøp-*



pet fordi de i sin kontakt med kommunen ikke var blitt orientert om ordningen med etableringslån. - Ombudsmannen fant ikke å kunne se bort fra at kommunen hadde gitt mangelfull informasjon, og ettersom det syntes rimelig klart at søknaden ville ha blitt innvilget ved innlevering i rett tid, ble avslaget karakterisert som lite rimelig. Kommunen ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt. Dette resulterte i at formannskapet innvilget søknaden.

A og B klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om etableringslån til delfinansiering av borettslagsleilighet. Formannskapet avsto søknaden under henvisning til at den gjaldt refinansiering av lån. Klagerne opplyste imidlertid at grunnen til at søknad ikke ble fremmet før leiligheten ble kjøpt, var at de fikk uriktige, eller mangelfulle opplysninger fra kommunen. De hevdet at A ved telefonhenvendelse til kommunen ikke fikk informasjon om låneordningen.

Formannskapets vedtak lød:

«Søknad om etableringslån fra B, avslås på prinsipielt grunnlag, da dette dreier seg om refinansiering av leilighet som allerede er kjøpt og finansiert.»

Byggeleder bemerket i innstillingen til vedtaket:

«Av prinsipielle grunner er det vanskelig å gå inn for å gi tilsagn om lån til søkeren, da det i dette tilfellet er snakk om refinansiering. Kjøp av leilighet er fullfinansiert ved lån i Sparebanken. Kommunen har tidligere vært 100 % konsekvent på dette punkt, idet alle henvendelser som gjelder refinansiering er blitt avvist, i samsvar med bestemmelser fra Husbanken, selv om det i enkelte situasjoner har vært sterke sosiale grunner til å dispensere fra disse.

Den aktuelle leiligheten ble overtatt og betalt 1. april d.å.. En finner det vanskelig å ta standpunkt til den telefonsamtale som det henvises til, men må anta at søkeren har reist spørsmål om støtte til boutgifter, i stedet for å spørre om ordning til finansiering.»

I klagen til ombudsmannen anførte A og B blant annet:

«Pr. 1. april 1987 kjøpte vi (21 og 24 år) - (samboere) en mindre borettsleilighet (stue, soverom, kjøkken) i kommunen for ca. kr. 300.000.-.

- For å finansiere kjøpet kontaktet A - telefonisk - kommuneadministrasjonen før handelen om mulighetene for kommunal bistand/lån. A kom da i kontakt med en dame i kommunens administrasjon. På forespørsel opplyste vedkommende dame at kommunen ikke disponerte noen midler for videre utlån til anskaffelse av boliger. Vi godtok selvsagt at den negative opplys-

ningen var korrekt. Det er viktig å understreke at henvendelsen fra oss skjedde før anskaffelsen/kjøpet av borettsleiligheten.

- Vi har måttet finansiere hele bokjøpet med banklån til relativt høy rente. Da vi begge er unge med relativt liten inntekt har vi hatt store problemer med å klare oss økonomisk. Månedlige utgifter til renter og avdrag + husleie til borettslaget utgjør f.t. ca. kr. 5.500,-. Tar vi med utgifter til lys, varme, forsikring etc. blir månedsutgifterne noe i overkant av kr. 7.000,-.

- Her i sommer kom vi i kontakt med en kommunestyrerepresentant som anbefalte oss å søke etableringslån fra kommunen. Kommunestyrerepresentanten forutsatte at formannskapet ville innrømme lån for å rette opp en fatal misforståelse i og med at vi hadde fått uriktige opplysninger fra kommunens administrasjon.»

Jeg ba formannskapet om nærmere kommentar til byggeleders bemerkning om den aktuelle telefonsamtalen. Herunder ba jeg redegjort for hva byggeleder, og eventuelt formannskapet, baserte seg på når det gjaldt innholdet av A's forespørsel, og om det hadde vært foretatt nærmere undersøkelser i kommuneadministrasjonen for å få forholdet avklart. Videre ba jeg opplyst om formannskapet hadde vurdert å fravike sitt prinsipielle standpunkt om å avslå lån til «refinansieringssøknader» under henvisning til at kommunen kunne ha gitt uriktig informasjon om låneordningen. I tillegg ba jeg opplyst om det kunne antydes noe om hva utfallet sannsynligvis ville blitt hvis klagerne hadde søkt før leiligheten var fullfinansiert.

Ordføreren uttalte:

«Spesielle kommunale regler for etableringslån er ikke utarbeidet. Det en har å holde seg til, i tillegg til regelverk utarbeidet av Husbanken, er innarbeidet praksis i kommunen. (Kfr. byggeleders bemerkninger.) Husbankens brosjyre for etableringslån følger vedlagt. Det heter her bl.a.:

«Vanligvis kan etableringslån heller ikke brukes til å innfri annen gjeld.»

Husbanken åpner her for å dispensere fra hovedregelen i spesielle tilfeller. Som det framgår har kommunen for sin del valgt å følge hovedregelen konsekvent, av frykt for konsekvensene om en skulle praktisere dette på en annen måte.

Hvorfor en finner det vanskelig å ta standpunkt til den telefonsamtale som her har funnet sted har sammenheng med at en ikke har overhørt denne, og ingen kan dokumentere ordrett hva som er sagt. En må ta i betraktning at telefonsamtalen må ha skjedd en gang i mars 1987, mens søkerens beskrivelse av hva som er uttalt er nedskrevet i forbindelse med søknad om etableringslån som er skrevet medio august.

En har erfaring for at når ting som er muntlig uttalt settes ned på papiret av andre enn den som har uttalt dem, så blir det lett en- eller flere - nyanser i forskjell. Når det så i tillegg er gått et halvt år fra samtalen har funnet sted til beskrivelsen er nedtegnet, tilsier dette at en i ennå mindre grad kan stole på at dette er korrekt oppfattet og gjengitt. En ber i denne forbindelse om at ombudsmannen legger merke til selve søknaden i forhold til senere beskrivelse i klageskriv av 5. sept. d.å. En vil gjøre oppmerksom på at den person som har besvart telefon for kommunen i en årrekke har besvart slike spørsmål på en tilfredsstillende måte. Henvendelser som gjelder etableringslån, og det er et betydelig antall pr. år, blir fortløpende satt over til boligkontoret, som er saksbehandler for disse. Vi har derfor vondt for å tro at vedkommende plutselig denne ene gangen skulle unnlatt å gjøre dette, dersom det hadde vært reist spørsmål om lån. Det tyder derfor på at de spørsmål som er reist har dreiet seg om bostøtte, og ikke om lån.

Det er på nåværende tidspunkt liten hjelp i å intervju kommunens sentralborddame ang. en samtale som har funnet sted for mer enn 1/2 år tilbake, dertil er trafikken ved sentralbordet for stor.

Kommunen finner ingen grunn til å tro at det kan være gitt feilaktig informasjon, og har derfor ikke vurdert å fravike sitt standpunkt.

Dersom søknaden var innkommet i rett tid er det gode muligheter for at etableringslån ville blitt innvilget.

I tilknytning til det siste avsnittet i deres brev vil jeg nevne at i forbindelse med behandlingen av formannskapssak 297/87, ble det vurdert om dette tilfellet var så spesielt at kommunen skulle fravike sitt prinsipielle standpunkt.»

I avsluttende brev 15. januar 1988 til kommunen uttalte jeg:

«Det springende punkt er innholdet i den telefonsamtale A skal ha hatt med kommunen før kjøp av leiligheten. Det er fra kommunens side ikke trukket i tvil at en slik samtale faktisk har funnet sted. Men byggeleder (og formannskapet?) antar at A har «reist spørsmål om støtte til boutgifter, i stedet for å spørre om ordning til finansiering». Ordføreren synes å være av samme oppfatning, og tilføyer at det «på nåværende tidspunkt (er) liten hjelp i å intervju kommunens sentralborddame ang. en samtale som har funnet sted for mer enn 1/2 år tilbake». - Jeg forstår dette slik at det ikke har vært gjort forsøk på nærmere avklaring av forholdet.

Etter dette må konstateres at telefonsamtalens nærmere innhold er uklart. Men jeg legger til grunn at A da hun henvendte seg til kommunen, var ute etter informasjon om hvorvidt kommunen kunne hjelpe dem økonomisk i den etableringssituasjon de var. Det er rimeligvis heller ikke så enkelt å stille

spørsmål som går rett på den aktuelle låneordning når vedkommende ikke vet hvilke bistandsordninger som eksisterer. Dette bør tjenestemannen ha i tankene og bestrebe seg på å gi så bred og fyldestgjørende informasjon som mulig, slik vanlig praksis også synes å være i kommunen ifølge ordføreren brev. I og med at A og B etter telefonsamtalen ikke søkte om etableringslån, men skaffet banklån til vesentlig høyere rente, synes det lite tvilsomt at ordningen med etableringslån fortsatt var ukjent for dem. På denne bakgrunn og ut fra øvrige tilgjengelige opplysninger kan jeg ikke se bort fra muligheten av at kommunen - i hvert fall i mer teknisk forstand - må anses for å ha gitt mangelfull informasjon til A.

Ettersom det ifølge ordføreren er «gode muligheter for at etableringslån ville blitt innvilget» hvis søknaden var fremsatt i rett tid, synes jeg resultatet i saken fremstår som lite rimelig. Jeg peker i denne sammenheng på at det her ikke er spørsmål om refinansiering i vanlig forstand, men om å rette opp en uheldig situasjon som kommunen muligens kan ha vært medansvarlig for.

Siden kommunen rettslig sett ikke er avskåret fra å innvilge søknaden, jfr. merkna- den i Husbankens brosjyre, vil jeg etter dette be om at formannskapet vurderer saken på nytt. Jeg viser til at det er høyst usannsynlig at en tilsvarende situasjon skulle oppstå igjen, slik at en avgjørelse i klagernes favør ikke vil få prinsipielle konsekvenser.»

Formannskapet vedtok 2. mars 1988 å innvilge søknaden.

44.

**Kveldsåpent for butikker - gyldigheten av dispensasjon**  
(Sak 1488/87)

Ifølge § 6 i lov av 26. april 1985 nr. 20 om åpningstider for utsalgssteder kan det dispenseres fra de fastsatte åpningstider i kommunen ved «spesielle anledninger og arrangementer». En handelstandsforenings søknad om «langåpent» i sentrum 17. desember 1987 var begrunnet med skjerpet konkurranse fra nye kjøpesentre i distriktet, og at utvidet åpningstid var et positivt tiltak for publikum. Formannskapet innvilget søknaden, men vedtekt ble etter klage opphevet av fylkesmannen. - Ombudsmannen sa seg enig med fylkesmannen i at det ikke kunne være adgang til å gi dispensasjon ut fra de anførte hensyn, men hadde enkelte innsigelser mot saksbehandlingen. Fylkesmannen hadde nemlig ikke underrettet foreningen om at for-

mannskapets vedtak var påklaget. Ombudsmannen kritiserte at foreningen i det minste ikke ble orientert telefonisk, og gitt en knapp frist til å uttale seg. Denne saksbehandlingsfeilen kunne imidlertid ikke antas å ha påvirket vedtakets gyldighet.

Handelstandsforeningen i en kommune klaget 22. desember 1987 ved advokat til ombudsmannen over avslag på søknad om utvidet åpningstid 17. desember 1987, og over måten fylkesmannen hadde behandlet saken på.

Saksforholdet var:

I kommunens vedtekter til lov av 26. april 1985 nr. 20 om åpningstider for utsalgssteder er i § 1 fastsatt at utsalgssteder som omfattes av loven skal være lukket mellom kl. 2000 og kl. 0600 på ukens fem første hverdager.

Etter å ha merket sterk konkurranse fra et kjøpesenter, som i august 1985 etablerte seg 1 1/2 km utenfor sentrum i kommunen, søkte handelstandsforeningen, og fikk innvilget dispensasjon fra vedtektene for å ha «langåpent» 26. november 1987 mellom kl. 2000 og kl. 2300 i forbindelse med åpning av julegate i sentrum. Formannskapet innvilget deretter 30. november 1987 dispensasjonssøknad fra kjøpesenteret, som fikk ha åpent til kl. 2200 den 21. og 22. desember 1987. Foreningen fremmet 2. desember 1987 følgende søknad:

«Søknad om utvidelse av åpningstiden tors 17 des. til kl. 23.00

I den skjerpene konkurransen i handelsnæringen som nå også Handelstandens medlemmer har fått merke, er behovet for å gjøre ny og anderledes tiltak blitt en dyd av nødvendighet. Kveldsåpne butikker har både vi og andre registrert som et positivt tiltak sett fra forbrukernes side. Med den suksess vi hadde sist dette ble forsøkt, ønsker vi derfor å gjennta dette torsdag 17. des. ---»

Formannskapet avslo 7. desember 1987 søknaden. Ordføreren opplyste i første omgang at det ikke var anledning til å påklage vedtaket. Dette ble senere korrigert, og etter klage fra foreningen ved sin advokat traff formannskapet 10. desember 1987 følgende vedtak:

«Vedtaket i sak 470/87 omgjøres slik at Handelstandsforeningens søknad om åpne butikker til kl. 23.00, 17. desember 1987 imøtekommes. Formannskapet ber butikkeierne i kommunen - og aller helst i regionen - om å samordne sine ønsker om utvidede åpningstider neste år.»

Noen dager tidligere (7. desember) skrev arbeidstakerorganisasjonen for Handel og

Kontor i kommunen til fylkesmannen med kopi til formannskapet:

«Handelsstandsforeningen har i brev til kommunen søkt om å få holde butikkene åpne til kl 2300 den 17.12.1987. Saksbehandler på formannskapskontoret har foreslått å imøtekomme søknaden. Hvis formannskapet i møte 7.12. imøtekommer søknaden, påklager vi med dette forholdet inn for fylkesmannen. Skjerpet konkurranse blir også denne gang brukt som begrunnelse for søknaden.

Vi håper at vår og fylkesmannens tolkning av § 6 «spesielle anledninger og arrangementer» er sammenfallende, og tillater oss å be fylkesmannen avslå søknaden på dette grunnlag. ---»

Det som videre skjedde beskrev advokaten slik i klagen til ombudsmannen:

«Etter at formannskapet enstemmig hadde innvilget søknaden fra Handelstanden, ga jeg klarsignal til at foreningen iverksatte behørig forberedelse samt effektivering av annonsering til ny begivenhet om «langåpent til kl. 23.00» 17. d.m. Denne disposisjon ble foretatt ut fra den pragmatiske betraktning at det ville være tidsmessig umulig - rent praktisk - å klage over formannskapets vedtak ved en ordinær klagebehandling etter forvaltningslovens klare trafikkregler om saksbehandlingen i klagesaker.

Via avisoppslag i en regionsavis 15. d.m. fikk imidlertid Handelstandsforeningen kunnngjort fra fylkesmannens kontor at det var klaget over Formannskapets forskriftstridige vedtak samt at fylkesmannen ville kunnngjøre vedtakets ugyldighet i et senere brev.

For sammenhengens skyld finner jeg grunn til å påpeke at fylkesmannens kontor under sin interne klagebehandling ikke hadde varslet Handelstandsforeningen om klagen fra Handel og Kontor. Dette på tross av at det fremgår av saksdokumentene at Handelstanden ikke hadde fått behørig underretning om klagen. På dette punkt vil jeg allerede nu bemerke at det er nokså påfallende at fylkesmannens kontor/saksbehandler har latt seg avisintervjue om sakens utfall - uten at det en gang er gitt behørig beskjed til den lovlige motpart - Handelsstandsforeningen - om at saken var påklaget. I all korthet viser jeg her til det eklatante brudd på forvaltningslovens § 16.

Avisoppslaget medførte at jeg allerede kl. 08.30 henvendte meg til kommunen med spørsmål om de hadde fått vanlig brev fra fylkesmannen om saken. Dette ikke minst på grunn av at lokalavisen var «halvfull samme dag» med annonser om langåpent til kl. 23.00 17. d.m. På det aktuelle tidspunkt fikk jeg imidlertid da opplyst at kommunen ikke hadde fått noe brev fra fylkesmannen om saken - men at vi måtte legge til grunn at saken var endelig avgjort ved fylkesmannens anteciperede kunnngjøring i regionsavisen.

Etter dette ringte jeg så til fylkesmannen. Han opplyste imidlertid at saken var opp og avgjort - blandt annet fordi saksbehandleren ved fylkesmannens kontor hadde hatt flere konferanser med representanter for Handelstandsforeningen under fylkesmannens

klagebehandling. Ved henvendelse til alle styremedlemmer i Handelstanden fikk jeg imidlertid bekreftet at foreningen ikke hadde hatt en eneste henvendelse fra fylkesmannens kontor i sakens anledning.

Ved ny henvendelse til kommuneadministrasjonen, fikk jeg kl. 10.15 15. d.m. opplyst at kommunen hadde mottatt fylkesmannens brev/avslag av 14. d.m.»

Fylkesmannen opphevet 14. desember 1987 formannskapets vedtak som ugyldig og begrunnet dette slik:

«Etter åpningstidslovens § 6 kan det dispenseres fra forskriftene. Denne adgang gjelder bare i forbindelse med spesielle anledninger og arrangementer.

Loven har ingen oppregning av hva som skal anses som «spesielle anledninger og arrangementer». I forarbeidene til loven og i veiledningen fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet er det imidlertid uttalt at det må foreligge en helt spesiell situasjon for at det skal kunne dispenseres.

På grunnlag av de opplysninger som foreligger i saken, er det etter fylkesmannens oppfatning klart at vilkårene for dispensasjon i åpningstidslovens § 6 ikke er oppfylte. Verken skjerpet konkurranse eller det forhold at utvidet åpningstid er et positivt tiltak for forbrukerne kan sies å være en spesiell anledning eller arrangement.

Dersom kommunen ønsker å la butikkene ha åpent etter kl. 20.00, bl.a. av konkurransehensyn, må dette ordnes ved at kommunen endrer forskriftene sine.

I samsvar med dette er fylkesmannen kommet til at formannskapet ikke hadde hjemmel til å dispensere fra § 1 i kommunens forskrifter til åpningstidsloven ---.»

Advokaten ba 15. desember 1987 pr. telefaks om et møte med fylkesmannen og andre berørte parter. Om sakens realitet anførte han bl.a. under henvisning til forarbeidene til åpningstidsloven:

«Her viser jeg særlig til det flertallet uttaler på s. 12 i sin kommentar til § 6: «Det vil kunne dukke opp behov under forhold av forbigående art, slik at det ikke er hensiktsmessig tilstrekkelig tid til å ordne forholdet ved endring av forskriftene.»

På vegne av Handelstanden vil jeg hevde at det er dette som er årsaken til at formannskapet enstemmig innvilget søknaden fra Handelstanden. Dette på grunn av den endrede konkurransesituasjon i regionen etter at kjøpesenteret åpnet. Det har med andre ord oppstått et situasjonsbestemt behov for å dispensere fra kommunens forskrifter uten at det har vært tid til å endre disse forskrifter. ---

Subsidiært klages det over saksbehandlingen. Dette fordi Handelstandsforeningen ikke har fått behørig varsel om klagen i samsvar med forvaltningslovens regler. Klageorganet har et selvstendig subsidiært ansvar for å påse at loven etterleves på dette punkt. Dette har medført at Handelstandsforeningen har pådratt seg annonseutgifter på mellom kr. 200.000 - kr. 250.000.»

Den 16. desember 1987 ble det holdt et møte hos fylkesmannen der følgende deltok: To saksbehandlere, en representant for Handel og Kontor, ordfører og finansrådmannen i kommunen, formannen i Handelstandsforeningen og advokaten. Fylkesmannen fastholdt sitt tidligere standpunkt.

Overfor ombudsmannen fremholdt advokaten bl.a.:

«På dette punkt vil jeg forøvrig hevde at fylkesmannens uriktige lovforståelse har sammenheng med sakens irregulære behandling. Dette fordi Handel og Kontor sendte sin klage direkte til fylkesmannen. Kommunen fikk kun en gjenpart av klagen. Formannskapet behandlet ikke klagen i samsvar med forvaltningslovens § 33. Hverken kommunen eller fylkesmannen varslet Handelstandsforeningen om klagen. Hvis det hadde skjedd, ville Handelstandsforeningen avgitt behørig kontradiktorisk uttalelse i saken i samsvar med forvaltningslovens regler. Da tror jeg faktisk det hadde vært mulig å påvirke vedtakets innhold. ---

Hvis kommunen eller fylkesmannen hadde varslet Handelstandsforeningen om at det var klaget over vedtaket om utvidet åpningstid, ville Handelstandsforeningen under enhver omstendighet hatt mulighet til å forhindre at det oppsto spilte kostnader ved formålsløs annonsering om langåpent.»

Ved brev 3. februar 1988 ba ombudsmannen om fylkesmannens uttalelse til klagen over saksbehandlingen, og fortsatte:

«--- Herunder bes klargjort om representanter for Handelstandsforeningen ble underrettet om klagen, og eventuelt hvem. Hvis underretning ikke ble gitt til foreningens styre eller advokaten, bes redegjort for årsaken. Dersom tidsmomentet skulle være grunnen, bes opplyst om fylkesmannen vurderte å underrette foreningen telefonisk. Det pekes i denne sammenheng på handelstandens annonseutgifter i forbindelse med den planlagte «langdagen». Ville det vært mulig å gi foreningen anledning til å uttale seg til klagen - om enn med knapp frist?

Fylkesmannen omgjorde 14. desember 1987 formannskapets dispensasjonsvedtak fordi lovens vilkår om «spesielle anledninger eller arrangementer» ikke var oppfylt, jfr. § 6. I vedtaket heter det:

«--- Verken, skjerpet konkurranse eller det forhold at utvidet åpningstid er et positivt tiltak for forbrukerne kan sies å være en spesiell anledning eller arrangement.»

Hvordan vurderer fylkesmannen julehandelen i forhold til vilkåret om «spesielle anledninger»? ---»

Fylkesmannen svarte 29. mars 1988 slik på dette:

«Fylkesmannen mottok 8. desember 1987 brev fra arbeidstakerorganisasjonen Handel

og Kontor, datert 7. desember 1987. I brevet ble det vist til at Handelstandsforeningen hadde søkt om å få holde butikkene åpne til kl. 2300 den 17. desember 1987, og at kommunens saksbehandler hadde innstilt på å imøtekomme søknaden. Under forutsetning av at formannskapet innvilget søknaden, påklaget Handel og Kontor vedtaket. Videre ble det i brevet opplyst at skjerpet konkurranse var brukt som begrunnelse for søknaden. Det ble dessuten vist til åpningstidslovens § 6 og anmodet om at fylkesmannen avslø søknaden på dette grunnlag. ---

Etter å ha mottatt brevet fra Handel og Kontor, tok fylkesmannen kontakt med kommunens saksbehandler, som kunne bekrefte at brevet var mottatt der og at de ville behandle klagen på vanlig måte dersom søknaden ble innvilget.

Fylkesmannen fikk saksdokumentene oversendt fra kommunen den 14. desember 1987. Det framgikk ikke av kommunens dokumenter om klagen var gjort kjent for Handelstandens Forening eller lagt fram for formannskapet. På grunnlag av all den avisskriving som hadde vært angående denne saken, la fylkesmannen til grunn at Handelstandens Forening var kjent med at det forelå en klage fra Handel og Kontor. Fylkesmannen viser i den forbindelse til vedlagte utklipp fra lokalavisen av 10. desember 1987, hvor dette framgår av intervjuet med ordføreren. ---

I og med at formannskapet fattet vedtaket så sent som den 10. desember, og fylkesmannen fikk saksdokumentene den 14. desember, hadde fylkesmannen kort tid på seg til å realitetsbehandle klagen fra Handel og Kontor. Klagen inneholdt ingen opplysninger eller anførsler, men bare en påstand om at formannskapet ved å innvilge søknaden tolket åpningstidslovens § 6 feil, og en anmodning om at fylkesmannen skulle avslå søknaden. I og med at klagen ikke inneholdt opplysninger eller påstander som Handelstandens Forening burde få anledning til å korrigere/bemerke, samt det forhold at tiden var knapp og at fylkesmannen ikke kunne se at eventuelle merknader fra Handelstandens Forening kunne ha noen innvirkning på resultatet, da fylkesmannen anså formannskapets dispensasjonsvedtak som klart ugyldig, tok fylkesmannen ikke kontakt med Handelstandens Forening.

Advokaten har i sitt klageskriv anført at fylkesmannen i telefonsamtale 15. desember opplyste at fylkesmannens saksbehandler hadde hatt flere konferanser med representanter fra Handelstandens Forening under klagebehandlingen. Dette er ikke en korrekt framstilling. Fylkesmannen opplyste at saksbehandleren hos fylkesmannen hadde hatt flere telefonsamtaler i forbindelse med denne saken, men at fylkesmannen ikke kunne si noe om saksbehandleren hadde vært i kontakt med Handelstandens Forening. Som det går fram av det som er uttalt foran, hadde fylkesmannens saksbehandler ikke kontakt med foreningen, men derimot flere telefonsamtaler med kommunens saksbehandler før saksdokumentene ble oversendt fra kommunen.

Advokaten påstår i sitt skriv at fylkesmannens kontor/saksbehandler lot seg avisintervjue om sakens utfall uten at sakens parter var orienterte, og at fylkesmannen brukte

pressen som kunngjøringsorgan. Dette er en fullstendig uriktig påstand. På formiddagen den 14. desember ble fylkesmannens saksbehandler oppringt av en journalist i regionsavisen. Han kjente til at det forelå en klage fra Handel og Kontor og ville vite om det var fattet vedtak i saken. Han fikk da opplyst at saken var under behandling, og at vedtaket sannsynligvis ville bli postlagt den dagen. Det ble ikke gitt noen opplysninger om hvilket resultat fylkesmannen ville komme til, og det ble dessuten sagt fra om at partene burde orienteres før pressen. Dette er det hele fylkesmannen har gitt av avisintervju i denne saken. Fylkesmannen fikk imidlertid ved arbeidstidens slutt den 14. desember henvendelse fra lederen i Handel og Kontor som ville høre om fylkesmannen hadde fattet vedtak i saken, og resultatet. Vedtaket var da underskrevet og postlagt, og lederen ble orientert om fylkesmannens vedtak. Ettersom regionsavisen hadde oppslag om fylkesmannens vedtak dagen etter, anser fylkesmannen det som sannsynlig at opplysningene ble gitt av Handel og Kontor. Det er ihvertfall helt klart at avisa ikke fikk opplysningene fra fylkesmannen. ---

Advokaten hevder at fylkesmannen ved sin lovforståelse har oversett klare uttalelser i lovforarbeidene, hvor Storkomiteens flertall i kommentarene til lovens § 6 uttaler: «Det vil kunne dukke opp behov under forhold av forbigående art, slik at det ikke er hensiktsmessig eller tilstrekkelig tid til å ordne forholdet ved endring av forskriftene.»

Fylkesmannen er ikke enig i dette. Søknaden fra Handelstandens Forening var begrunnet med at langåpent ville være et positivt tiltak for publikum samt skjerpet konkurranse. Når det gjelder skjerpet konkurranse, ble et stort kjøpesenter åpnet i nabokommunen i november 1987. Dette var et anlegg som hadde vært under planlegging/oppføring over en to-års periode. At dette sentret ville føre til skjerpet konkurranse for handelstanden, kunne etter fylkesmannens oppfatning verken komme uventet eller så fort at det ikke var tid til endring av forskriftene. Konkurransen var heller ikke av forbigående art.

Advokatens referat av møtet hos fylkesmannen den 16. desember er ikke i samsvar med det fylkesmannen og hans saksbehandlere opplevde. ---

Med hensyn til påstanden om at Handelstandens Forening ikke kjente til at det forelå en klage, ble det på møtet anført både fra ordføreren og rådmannen at representanter for Handelstandens Forening var gjort kjent med klagen. Det ble videre fra kommunens representanter beklaget at orienteringen om klagen ikke var gjort skriftlig slik at det kunne vært dokumentert. ---

Når det gjelder Sivilombudsmannens spørsmål om fylkesmannens syn på julehandel i forhold til vilkåret om «spesielle anledninger», kan vi opplyse følgende. Fylkesmannen anser julehandel som en årlig tilbakevendende begivenhet som ikke fyller vilkåret om «spesiell anledning og arrangement» i åpningstidslovens § 6. Dette standpunktet er i samsvar med det som er uttalt i

Forbruker- og administrasjonsdepartementets skriv «Veiledning og fortolkning» av 1985 under merknader til lovens § 1.

Fylkesmannen holder fast ved at den forståelse av åpningstidsloven som ble lagt til grunn ved vedtaket av 14. desember 1987 er riktig, og selv om forvaltningslovens bestemmelser ikke er oppfylte på alle punkt, mener fylkesmannen at dette ikke har hatt betydning for resultatet i saken.»

Angående spørsmålet om hvorvidt Handelstanden kjente til klagen fra Handel og Kontor, pekte advokaten i et senere brev på at ordføreren i lokalavisen 10. desember 1988 hadde uttalt at det ikke var klagerett over formannskapsvedtaket, og fastholdt ellers at kommunen bare hadde orientert foreningen om at dispensasjonen for kjøpesenteret utenfor sentrum var påklaget.

Jeg avsluttet saken med følgende uttalelse:

«I åpningstidslovens § 6 er fastsatt at kommunen kan dispensere fra bl.a. forskriftene gitt i medhold av loven «i forbindelse med spesielle anledninger og arrangementer». Om den nærmere forståelse av bestemmelsen heter det i Innst. O. nr. 48 (1984-85) s.12:

«Selve dispensasjonsbegrepet innebærer at det må foreligge en helt spesiell situasjon, altså et unntak fra hovedregelen. Med den utforming loven nå har fått, må behovet for dispensasjoner antas å kunne bli redusert. Det vil kunne dukke opp behov under forhold av forbigående art, slik at det ikke er hensiktsmessig eller tilstrekkelig tid til å ordne forholdet ved endring av forskriftene.

Når det gjelder formuleringen «spesielle anledninger og arrangementer», vil flertallet peke på at dette er forhold som kan variere fra distrikt til distrikt. Større idrettsmesterskap, jubileer, stevner, markeder o.l. er begivenheter som bør kunne gi grunnlag for dispensasjon etter den nye loven.»

I Forbruker- og administrasjonsdepartementets merknader til bestemmelsen (inntatt i «Veiledning og fortolkning» av loven) uttales det blant annet:

«--- For de kommuner som velger å innføre forskrifter, bør periodevis tilbakevendende begivenheter søkes regulert i forskriftene og ikke ved bruk av dispensasjoner.»

Handelstandens forenings søknad 2. desember 1987 om utvidet åpningstid 17. desember 1987 ble begrunnet med skjerpet konkurranse i handelsnæringen og at kvelds-åpne butikker er et positivt tiltak for forbrukerne. Slike forhold faller etter mitt syn åpenbart ikke inn under den kategori «spesielle anledninger eller arrangementer», som det etter loven er adgang til å dispensere for. Jeg er også enig med fylkesmannen i at det i

denne sammenheng er lite treffende å argumentere for dispensasjon under henvisning til at man her står overfor «forhold av forbigående art», slik at det ikke skulle være hensiktsmessig eller tid til å endre forskriftene, jfr. uttalelsene i forarbeidene som er gjengitt foran. Det er for øvrig heller ikke fremlagt opplysninger som tyder på at kommunen hadde planer om å foreta slik forskriftsendring.

Kopi av foreningens søknad 2. desember 1987 var ikke vedlagt klagen til ombudsmannen, og det ble heller ikke uttrykkelig redegjort for hvordan søknaden var begrunnet. I og med at det ble søkt om utvidet åpningstid i desember, la ombudsmannen uriktig til grunn at det var blitt henvist til julehandelen. Det var også foranledningen til at fylkesmannen ble bedt om å kommentere julehandelen i forhold til kriteriet «spesielle anledninger».

Når det nå har vist seg at foreningen ikke begrunnet dispensasjonssøknaden med julehandelen, og at forholdet heller ikke kan ses å ha vært trukket inn under den administrative klagebehandling av saken, finner jeg ikke tilstrekkelig grunn til å uttale meg om fylkesmannens lovforståelse på dette punkt.

Vedrørende klagen over saksbehandlingen skal jeg bemerke:

Det er motstridende opplysninger om hvorvidt kommunen muntlig skal ha underrettet representanter for foreningen om klagen fra Handel og Kontor. Ombudsmannen kan ikke bringe nærmere klarhet i dette, jfr. at saksbehandlingen her er skriftlig og at det ikke foretas vitneavhør etc. Det er imidlertid på det rene at skriftlig underretning ikke ble gitt, og at fylkesmannen verken underrettet foreningen om klagen eller ga foreningen anledning til å kommentere den. Fylkesmannen har blant annet begrunnet dette med den avisskriving det hadde vært om saken, og at foreningen under enhver omstendighet måtte ha fått kjennskap til klagen på den måten. - Dette finner jeg ikke tilfredsstillende. For det første var ordførerens uttalelser i lokalavisen 10. desember 1987 om klageadgangen høyst uklare. Men uavhengig av dette burde fylkesmannen ha tatt direkte kontakt med foreningen om saken. Etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 33 tredje ledd, skal motparten i en klagesak underrettes om klagen og gis anledning til å uttale seg. Jeg kan ikke se at det her var tilstrekkelig grunn til å fravike dette grunnleggende krav til kontradiksjon under henvisning til lovens § 16 tredje ledd.

Når dette er sagt, må imidlertid tilføyes at fylkesmannen hadde svært kort tid på seg til

å behandle klagesaken. Dette skyldtes ikke minst at søknaden om utvidet åpningstid ble fremsatt så sent. I denne situasjon måtte det ha vært tilstrekkelig om fylkesmannen hadde tatt telefonkontakt med advokaten, som hadde representert foreningen under klagebehandlingen i kommunen, og gitt ham en meget knapp frist for å uttale seg. - At dette ikke ble gjort, må kritiseres.

Ut fra de opplysninger som foreligger, er det imidlertid ikke grunn til å tro at denne saksbehandlingsfeilen kan ha virket bestemmende på innholdet av fylkesmannens vedtak, jfr. forvaltningslovens § 41. De argumenter som er blitt ført i marken for å dispensere fra åpningstidsvedtektene var uansett ikke holdbare. Fylkesmannens vedtak må altså likevel anses gyldig.

Under henvisning til fylkesmannens redegjørelse 29. mars 1988 kan jeg heller ikke se at det er grunnlag for advokatens påstand om at fylkesmannen brukte pressen som kunningsorgan.»

45.

**Vandelskrav ved autorisasjon av preparant – spørsmål om tilbakevirkning**  
(Sak 1052/87)

*Etter § 5 i forskrift om autorisasjon av preparanter, fastsatt ved kgl. res. av 31. januar 1986, kan autorisasjon nektes når søkeren er straffet for overtredelse av villtlovgivningen eller tilsvarende lovverk. A ble neklet autorisasjon med hjemmel i denne bestemmelse under henvisning til at han var domfelt 3 ganger for overtredelse av den tidligere villtloven. De straffbare handlingene var alle foretatt før forskriftenes ikrafttredelse. - Ombudsmannen fant at verken forskriftenes ordlyd, forarbeider eller autorisasjonsordningens formål ga sikre holdepunkter for en slik tilbakevirkende anvendelse av bestemmelsen, og ba under henvisning til dette departementet om å ta avslaget opp til ny overveielse.*

A søkte om autorisasjon som preparant for å kunne fortsette sin virksomhet med utstopping av døde dyr o.l. i henhold til forskrift om autorisasjon av preparanter fastsatt ved kgl. res. av 31. januar 1986 i medhold av lov om villt av 29. mai 1981 nr. 38 § 49. Søknaden ble avslått av Direktoratet for naturforvaltning ved vedtak 8. juli 1987 under henvisning til vandelskravet i forskriftenes § 5, idet A var domfelt i 1978, 1979 og i 1982 for overtredelse av den tidligere villtloven av 1951. Dette vedtaket ble påklaget til departe-

mentet av advokat B på vegne av A. I klagebrevet anførte advokaten blant annet:

«De lovbrudd som har resultert i de tre domfellelser, er begått i årene 1975, 1976, 1979 og 1981. Det er vanskelig å se at dette skulle være forhold av «forholdsvis ny dato», slik som anført av direktoratet. Det er videre utelukkende fuglejakten i 1975, jfr. dommen av 16. mars 1978, som kan sies å ha hatt noen sammenheng med hans virksomhet som preparant. Den siste dommen av 1982 dreide seg således f.eks. om elgjakt utenfor jakttiden, og jakten ble selvsagt ikke utøvet for å foreta utstopping av elgen etterpå.

Samtlige straffbare forhold er forøvet på en tid da overtredelse av de aktuelle lovbestemmelser ikke kunne få noen følger for hans yrke og levebrød som preparant. Det er åpenbart at man må legge til grunn en ganske annen vurdering når det - som her - er spørsmål om å frata en mann levebrødet med bakgrunn i straffbare handlinger begått for mange år siden og lenge før forskriftene om autorisasjon av preparanter ble fastsatt, enn om det hadde vært tale om domfellelse i dag for slike forhold. Ved å nekte autorisasjon under henvisning til A's domfellelser, vil jeg reise spørsmålet om ikke man egentlig kommer i konflikt med grunnlovens § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.

Dersom avslaget på søknad om autorisasjon opprettholdes, vil dette ramme A urimelig hardt. Så godt som hele sitt yrkesaktive liv har han drevet som preparant, og han har i dette yrket oppnådd stor dyktighet, erfaring og kompetanse. Han har ikke annen relevant utdannelse eller yrkespraksis av betydning. Utover grunnskolen har han, som nevnt, kun ett års yrkesskole, og den smule praksis han har fra snekkervirksomhet er beklageligvis av liten verdi, idet det viste seg at snekkeryrket ikke var noe for ham.»

Direktoratet opprettholdt imidlertid sin avgjørelse, og denne ble stadfestet av Miljøverndepartementet, som i sine premisser fremholdt:

«De reiser i klagen spørsmål om bestemmelsen i forskriftenes § 5 1. ledd strider mot Grunnlovens § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.

Preparantvirksomheten var en fri næring inntil ordningen med krav om autorisasjon ble vedtatt. Grunnlovens § 97 kan ikke påberopes som hinder for at lovgivningen gjør driften av en tidligere fri næring avhengig av at utøvelsen fyller disse vilkår. Se Johs. Andenæs «Statsforfatningen i Norge» 5, utgave 1981 s. 467 og s. 482 som omtaler Grunnlovens § 97 i forhold til ny lovgivning som regulerer tidligere frie næringer.

Det konkluderes med at etter juridisk teori og praksis kan ikke ny regulering på dette område sies å stride mot Grunnlovens § 97.

De anfører videre i Deres klage at de straffbare forhold det er tale om ikke kan sies å være av «ny dato» som hevdet av Direktoratet i brev av 8.7.87, og derfor ikke bør føre til at søknaden avslås.

De anfører også at det kun er fuglejakten i 1975, jf dommen av 16.3.78 som kan sies å ha noen sammenheng med A's virksomhet som

preparant. Bestemmelsen i forskriftenes § 5 omfatter all slags overtredelse av viltlovgivningen uansett hvilken forbindelse overtredelsen kan ha med preparantvirksomheten og når den har funnet sted. I kongelig resolusjon om fastsettelse av preparantforskriftene er følgende uttalt om forskriftens § 5:

«Etter første ledd kan autorisasjon nektes for den som er straffet - i Norge eller i utlandet - for overtredelser av viltlovgivningen eller tilsvarende lovverk, medregnet ulovlig handel med vilt. Regelen omfatter alle slags overtredelser av viltlovgivningen mv., uansett hvilken forbindelse overtredelsen kan ha med preparantvirksomheten og når den har funnet sted. Det må derfor vurderes i det enkelte tilfelle om det er grunn til å nekte autorisasjon på grunn av straffefølgningen.»

Direktoratet har som en retningslinje ved praktiseringen av § 5 valgt å se bort fra straffedommer/bøter som er eldre enn 10 år.

Forholdene det her er snakk om må betegnes som grove, da ubetinget fengselsstraff er idømt, og det er også tale om gjentakelsestilfeller. Departementet finner etter en helhetsvurdering at det på grunn av disse forhold er grunn til å nekte autorisasjon. Etter dette er Deres klage av 24.7.87 over Direktoratets avslag av 8.7.87 på søknad om autorisasjon ikke tatt til følge.»

Advokaten brakte deretter saken inn for ombudsmannen. I klagebrevet anførte han prinsipalt at avslaget må anses ugyldig som stridende mot Grunnlovens § 97, subsidiært at avslaget er klart urimelig overfor A. I mitt brev om saken til departementet skrev jeg:

«Departementets anvendelse av forskriftenes § 5 kan sies å innebære at det knyttes nye rettsvirkninger til en handling foretatt før reglens istandbringelse. Om slike forhold skriver F. Castberg på s. 200-201 i Norges Statsforfatning II tredje utgave:

«Grunnlovens § 97 har ikke bare den betydning at den beskytter individene mot visse former for inngrep i deres rettigheter. Grunnlovens § 97 beskytter nemlig også mot at en handling, som var rettmessig etter lovgivningen på handlingstiden, skal betraktes som rettsstridig, på grunn av bestemmelsene i en ny lov. Først og fremst betyr dette at en handling, som ikke var straffbar på gjerningstiden, heller ikke kan rammes med straff i henhold til en ny lov, som gjør handlinger av denne art straffbare. Forbudet mot å endre de rettsfølger som en handling trekker etter seg i henhold til lovgivningen på handlingstiden, rekker imidlertid videre. Heller ikke på annen måte enn ved endring av reglene om rettsstridighet og straffbarhet kan en ny lov i alminnelighet knytte nye eller økede byrder som rettsvirkning til handlinger, som er foretatt før istandbringelsen av den nye lov.»

På denne bakgrunn bes om slike uttalelser som klagen gir grunn til.

Det bes også om en kommentar til uttryksmåten i § 5 første ledd; hva ligger det i betegnelsen «tilsvarende lovverk?»

I departementets svarbrev heter det:

«Grunnloven er ikke til hinder for at lovgiver gjør driften av en tidligere fri næring avhengig av at utøverne fyller visse vilkår eller får tillatelse av en offentlig myndighet. De som har drevet yrket tidligere har ikke noe rettskrav på å få fortsette, og heller ikke krav på erstatning. Dette gjelder selv om det tidligere er gitt tillatelse til å utøve næringen, jf Andenæs i «Statsforfatningen i Norge» 5. utg. s. 482.

Det kan derfor uten tvil stilles krav om autorisasjon slik forskriftene § 1 gjør og settes vilkår om, avlagt prøve som etter forskriftenes § 3.

Forskriftens § 5 første ledd om å nekte autorisasjon på grunnlag av tidligere straffbare forhold er ikke noen straffebestemmelse, men et vilkår som må være oppfylt for å få autorisasjon. Tilsvarende vilkår finnes på en rekke andre områder. Som eksempel kan nevnes domstollovens kapittel 3, lov av 14.3.64 om revisjon og revisorer § 11 og lov av 24.6.38 nr 13 Om eiendomsmevling § 4. Den aktuelle bestemmelse i preparantforskriftens § 5 kunne derfor ha vært tatt inn i forskriftens § 2 eller § 3.

At søkeren i dette tilfelle nektes autorisasjon er ingen straff for tidligere begåtte lovbrudd, disse er behandlet ved domstolene og straff er idømt. Etter departementets vurdering kan ikke vilkårene for å få autorisasjon etter § 5 sies å stride mot grl. § 97.

Advokat B anfører subsidiært at avslaget på søknad om autorisasjon må anses klart urimelig da A har hatt preparantvirksomheten som yrke i 12-13 år. Det er videre pekt på at de straffbare forhold ligger langt tilbake i tiden og i svært begrenset omfang kan sies å ha tilknytning til preparantvirksomheten.

A er straffet tre ganger for overtredelse av viltlovgivningen ved dommer av 16.2.78, 14.12.79 og 15.10.82. Han er idømt ubetinget fengsel i henholdsvis 30 og to ganger 45 dager.

Det må understrekes at det er tre tilfeller av idømt ubetinget fengselsstraff. Dette er derfor et tilfelle som klart faller inn under forskriftenes § 5, jf § 1. Direktoratet for naturforvaltning har som en retningslinje ved praktisering av § 5 valgt å se bort fra straffedommer/bøter som er eldre enn 10 år. Ingen av de omtalte straffedommer er her eldre enn 10 år.

Avslaget fra Direktoratet for naturforvaltning er begrenset til å gjelde 3 år fra vedtakets dato, hvoretter det på ny kan søkes om autorisasjon. Avslaget kan derfor etter departementets vurdering ikke betegnes som klart urimelig.»

Brevet ble forelagt advokaten som kom med følgende kommentar:

«Jeg er enig med departementet i at Grunnloven ikke er til hinder for at lovgiver gjør driften av en tidligere fri næring avhengig av autorisasjon, og det er likeledes



klart nok at nektelse av autorisasjon ikke er å anse som «straff» etter straffelovens definisjon av dette begrep. Det hadde heller ikke vært noe å bemerke til at A hadde vært nektet autorisasjon som preparant, hvis de straffbare forhold han er domfelt for, hadde vært forøvet etter ikrafttreddelsen av de aktuelle forskrifter om autorisasjon av preparanter.

Som tidligere framholdt, er problemstillingen i denne sak imidlertid at A nå nektes å fortsette i sitt yrke, med den begrunnelse at han tidligere er domfelt for straffbare handlinger, som - da de ble begått - ikke hadde noen slik følge knyttet til handlingen.

Etter mitt skjønn framgår det klart av den juridiske teori og praksis at Grunnlovens § 97 har et videre virkeområde enn kun å gjelde straff. Nektelsen av autorisasjon er nettopp begrunnet med handlinger foretatt før det forelå lovhjemmel for å nekte autorisasjon med bakgrunn i slike handlinger. Det er altså tale om rettsvirkninger med direkte følge for A's yrke og levebrød som utelukkende er knyttet til handlinger foretatt før det forelå hjemmel for å la sådanne handlinger få slike - for ham - avgjørende og nærmest katastrofale virkninger.»

I mitt avsluttende brev 31. august 1988 uttalte jeg:

«Det første spørsmål det må tas stilling til er om forskriftens § 5 gir hjemmel til å legge vekt på straffbare handlinger foretatt før bestemmelsenes ikrafttredelse. Dette må besvares på grunnlag av vanlige tolkingsmetoder.

Forskriftens § 5 lyder:

«Autorisasjon kan nektes for den som er straffet i Norge eller i andre land for overtredelse av viltlovgivningen eller tilsvarende lovverk. Det samme gjelder for den som er ilagt straff for ulovlig handel med vilt, herunder utførsel og innførsel mellom ulike land.

Autorisasjon kan trekkes tilbake av Direktoratet for naturforvaltning, eventuelt for et begrenset tidsrom, dersom vedkommende er ilagt straff som anført i første ledd.»

Som det fremgår rammer bestemmelsen den som «er straffet ---». Av dette kan man vanskelig slutte noe bestemt om tilbakevirkningsspørsmålet. Det kan forenes med ordlyden at bestemmelsen anvendes med tilbakevirkende kraft. På den annen side vil det kunne anføres at verbet «er» må relateres til ikrafttredelsesbestemmelsen i § 8 første ledd, slik at den rammer den som etter ikraftsettelsen er straffet.

Jeg har gjennomgått forarbeidene til forskriftene uten at jeg har funnet noe direkte om spørsmålet. Riktignok heter det på s. 5 i foredraget for statsråd i kommentarene til § 5 følgende:

«--- Regelen omfatter alle slags overtredelser av viltlovgivningen m.v., uansett hvil-

ken forbindelse overtredelsen kan ha med preparantvirksomheten og når den har funnet sted. ---» (Min utheving.)

Det er imidlertid ingen ting som tyder på at man med dette har ment å ta stilling til spørsmålet om tilbakevirkende kraft. Tvert imot er det nærliggende å slutte at siden spørsmålet ikke er drøftet nærmere, har man heller ikke ment at bestemmelsen skal ha en slik virkning. Dette gjelder særlig i et tilfelle som dette hvor en tilbakevirkning vil reise flere vanskelige spørsmål - blant annet i forhold til Grunnlovens § 97 - som burde ha vært drøftet eller i det minste kommentert.

Det fremgår av Bernkonvensjonen og foredraget for statsråd at formålet med å innføre en autorisasjonsordning er at det skal være lettere å føre kontroll med omsetningen av vilt, slik at arbeidet med vern av sårbare og truede dyrearter skal effektiviseres. Dette formål ivaretas tilnærmet like godt uten at bestemmelsen anvendes med tilbakevirkende kraft.

Etter min mening må det etter dette legges til grunn at verken forskriftens ordlyd, forarbeider eller autorisasjonsordningens formål gir sikre holdepunkter for å anta at bestemmelsen skal kunne anvendes med tilbakevirkende kraft. I en slik situasjon bør man som rettsanvender være tilbakeholdende med å havne på et tolkingsresultat som vil være på kant med hva som følger av Grunnloven. Det er ingen tvil om at departementet ved å nekte A autorisasjon under henvisning til straffbare handlinger foretatt før forskriftens ikrafttredelse, for så vidt har anvendt bestemmelsen med tilbakevirkende kraft. Man har tillagt tidligere handlinger nye, inngripende rettsvirkninger. Om man dermed står overfor en tilbakevirkning i strid med Grunnlovens § 97 er et vanskelig spørsmål, som jeg ikke finner nødvendig å ta stilling til. En slik tilbakevirkning vil etter min mening uansett være helt på grensen av hva som kan forenes med § 97, og et slikt tolkingsresultat bør ha klar forankring i ordlyd, forarbeider eller i en formålsbetraktning.

Av betydning er det også at vilkåret i § 5 første ledd ikke er ubetinget, slik som kravet til vederheftighet o.l. i andre autorisasjonsordninger. Det står at autorisasjon kan nektes. Spørsmålet er med andre ord overlatt til myndighetenes skjønn.

Under henvisning til dette og det som ovenfor er sagt om tilbakevirkningsspørsmålet, vil jeg be departementet ta avslaget opp til fornyet overveielse.

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

I brev 22. november 1988 til Direktoratet for naturforvaltning - med kopi til ombudsmannen - uttalte Miljøverndepartementet at man etter ny vurdering av saken har funnet å måtte legge ombudsmannens forståelse av forskriften til grunn. Direktoratet ble på denne bakgrunn bedt om å ta klagers søknad opp til ny behandling.

46.

**Krav om personskifte i ledelsen - vilkår for økonomisk støtte**  
(Sak 389/88)

*I forbindelse med innvilgelse av søknad om økonomisk omstrukturingsstøtte til en bedrift med vernede arbeidsplasser, satte Arbeidsdirektoratet blant annet som vilkår at bedriftens disponent ble skiftet ut. Disponenten brakte saken inn for ombudsmannen med påstand om at vilkåret måtte anses ulovlig, både av formelle grunner (forvaltningslovens behandlingsregler om enkeltvedtak var ikke fulgt) og fordi vilkåret manglet nødvendig hjemmel. - Etter ombudsmannens mening kunne vilkåret ikke anses som noe isolert enkeltvedtak i forhold til disponenten. - Med hensyn til vilkårets materielle lovlighet, sto man overfor et grensetilfelle. I betraktning av at vilkåret i sin tid ble akseptert både av bedriftens styre og av disponenten, kunne det imidlertid her ikke være grunnlag for å angripe lovligheten. - Spørsmålet om hvorvidt aksepten tilfredsstilte kravene til en gyldig viljeserklæring, fant ombudsmannen ikke å kunne ta opp til nærmere prøving.*

A hadde vært disponent i vedkommende bedrift siden 1973. Bedriften var organisert som et aksjeselskap med vedkommende kommune og fylkeskommune som de største aksjonærene. I forbindelse med søknad om økonomisk støtte til omstrukturering - under kap. 523 i statsbudsjettet - satte Arbeidsdirektoratet som betingelse blant annet at bedriftens styre og disponent ble skiftet ut. Etter dette ble det på ekstraordinær generalforsamling i september 1987 valgt nytt styre, og i et senere forhandlingsmøte mellom partene sa disponenten opp sin stilling. Som «kompensasjon» ville han motta full lønn i oppsigelsestiden (som var ca. 2 uker) og ett års lønn ut over det. I henhold til protokollen fra forhandlingsmøtet, erklærte begge parter seg «tilfreds med sakens løsning».

Saken ble brakt inn for ombudsmannen av A's advokat, som mente at direktoratet ikke hadde hjemmel til å stille et slikt vilkår. Videre fremholdt han at det var begått fundamentale saksbehandlingsfeil, ettersom vilkåret

måtte anses som et enkeltvedtak i relasjon til A, slik at behandlingsreglene i forvaltningsloven skulle ha vært fulgt.

I mitt svar til advokaten så jeg først på det formelle spørsmål. Forutsetningen for at forvaltningsloven skulle få anvendelse måtte være at avgjørelsen om å stille vilkåret ble å anse som bestemmende for A's «rettigheter eller plikter», jfr. lovens § 2 b). Om dette uttalte jeg:

«Etter min mening kan det omtvistede vilkår ikke anses som noe isolert enkeltvedtak i forhold til disponenten. Riktignok ville oppfølgingen av vilkåret få virkninger for ham, men selve vilkåret representerte ikke noe direkte inngrep i hans rettigheter, for så vidt som hans stilling var vernet av reglene om oppsigelse i arbeidsmiljøloven.»

For øvrig så jeg slik på klagen:

«Det følger klart nok av rettspraksis at det ikke gjelder noe ubetinget krav om uttrykkelig hjemmel i lov eller bevilgningsvedtak for at det skal kunne knyttes tyngende vilkår (eventuelt tilleggsvilkår) til et ellers begunstigende, diskresjonært forvaltningsvedtak, jfr. blant annet Rt. 1935 s. 85, 1956 s. 821 og 1961 s. 292. Forutsetningen må imidlertid da være at det vilkår som stilles har saklig tilknytning til den fullmakt som utøves gjennom det grunnleggende vedtak. I dette ligger at vilkåret må være egnet til å fremme formål innenfor rammen av den aktuelle fullmakt, og at det må være konkret, saklig begrunnet. Et vilkår av den art det her er tale om, kan nok rent generelt forsvares ut fra sin tilknytning til de hensyn som det må være berettiget å ta i forbindelse med vedtak om omstrukturingsstøtte. Derimot synes det mer tvilsomt om forvaltningen kan innlate seg på en vurdering av hvorvidt det er konkret, saklig grunnlag for å kreve endringer i en bedrifts ledelse. En slik form for myndighetsutøvelse synes i alle fall å kreve at det foreligger helt spesielle omstendigheter, slik at det utvetydig fremgår at bedriftens dårlige resultat må tilbakeføres til vedkommende leder. Den regulære måte å reagere på må ellers være at det offentlige tilskuddsorgan meddeler at det ikke kan bli aktuelt med ytterligere tilskudd, fordi bedriften drives på en uheldig måte. Derimot bør det for øvrig overlates til bedriftens egne styrende organer å trekke konklusjonene, i alle fall for så vidt angår lederen for bedriften og andre personalforhold.

Vi beveger oss i alle fall her i en grensesone, der det ut fra alminnelige forvaltnings-

rettslige prinsipper kan være tvil om rettsmessigheten av det vilkår som er stilt. I betraktning av at vilkåret i sin tid ble akseptert både av bedriftens styre og av disponenten, er jeg kommet til at det ikke kan være grunnlag for å angripe lovligheten, jfr. i denne sammenheng den grunnleggende dom som er inntatt i Rt. 1915 s. 161 (særlig førstvoterendes begrunnelse, som i alle fall fikk subsidiær støtte av de tre andre dommerne i flertallet). Se videre Rt. 1931 s. 241 og Rt. 1964 s. 209. At et samtykke må tillegges en viss vekt i grensetilfelle, synes også å fremgå av dommen i Rt. 1979 s. 945 flg.

Hvorvidt situasjonen i denne saken var slik at det i virkeligheten ikke forelå noen gyldig viljeserklæring, kan vanskelig avgjøres av ombudsmannen, da saksbehandlingen her er skriftlig. Jeg finner derfor ikke grunnlag for å ta noe ytterligere initiativ i saken, og viser i den sammenheng til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.»

47.

**Tilskudd til nydyrking – feilinformasjon som bindende forhåndstilsagn  
(Sak 827/87)**

*Tilskott til nydyrking ble innvilget for deler av en dyrkingsplan. Den informasjon A fikk fra landbrukskontoret var egnet til å skape forventninger om at tilskott for restarealet ville bli gitt senere, og A påbegynte derfor også denne del av nydyrkingsarbeidet. Som følge av endringer i tilskottsrammene og prioriteringsreglene, fikk han imidlertid avslag på sin søknad om ytterligere tilskott. - Uttalt at det var klart uheldig at landbrukskontoret skapte forventninger om tilskott, men at informasjonen ikke kunne gi A noe rettskrav på å få innvilget søknaden.*

I 1982 utarbeidet A en plan for nydyrking av 50 da på sin eiendom. I november 1984 innvilget fylkeslandbrukskontoret tilskott til nydyrking for 25 da, med kr. 48.000,- (80 % tilskott). I søknadsskjemaet var oppgitt at søknaden gjaldt 25 da, altså halvparten av det planlagte dyrkingsfelt. Denne begrensning skjedde fordi landbruksmyndighetene orienterte A om at han bare ville få innvilget tilskott for halvparten av planen. A regnet imidlertid med at tilskott til resten av planen ville bli innvilget senere. Men på grunn av tilskottsrammene og prioriteringsreglene for de etterfølgende år, fikk han avslag for de resterende 25 da.

A startet med oppdyrkingen allerede i 1983. Ialt ble 41 da av det planlagte areal på 50

oppdyrket, altså 16 da mer enn det var gitt tilskott for.

A tok tilskottssaken opp med landbruksmyndighetene ved brev 10. september 1986, og ba om å få innvilget tilskott for de resterende 16 da. Landbrukskontoret bemerket at det var «riktig at A ikke fikk beskjed om å vente med å sette i gang arbeidet til tilskudd var innvilget». Tilskott ble anbefalt av landbrukskontoret.

Fylkeslandbrukskontoret uttalte i sitt oversendelsesbrev til Landbruksdepartementet bl.a.:

«Med begrensning i tilskottsmidler fant ikke fylkeslandbrukskontoret å kunne innvilge en plan på 50 dekar med 80% tilskott, men innvilget i 1984 tilskott til 25 dekar. Vi kan ikke se av vårt arkiv at det forelå opplysninger om at arbeidet var påbegynt i 1983. - I 1985 skulle minst 85% av tilskottskvoten brukes til 100% tilskott og i 1986 skal det bare innvilges 100%-planer. Resten av planen hos A er derfor ikke innvilget.

Spørsmålet er her om innvilgning av halvparten av dyrkingsplanen i 1984 medfører forpliktelse til også å innvilge tilskott til resten av planen. Bortsett fra det, må søknaden fra A behandles på lik linje med andre søknader som ikke kommer inn under gjeldende prioriteringsregler.»

Landbruksdepartementet kom til at det ikke forelå grunnlag for å innvilge tilskott for restarealet.

A tok saken opp på nytt. Og i februar 1987 fant både landbrukskontoret i kommunen og fylkeslandbrukskontoret å kunne anbefale overfor departementet at tilskott skulle innvilges. Fylkeslandbrukskontoret fremholdt bl.a.:

«Da tilskott til de første 25 dekar ble innvilget var søkeren i den tro at det ville bli innvilget tilskott til resten senere. Han satte derfor i gang med oppdyrking av 41 dekar. I tiltro til at tilskott til 2. halvpart ville bli innvilget senere tok han opp et lån på kr. 125.000 til dyrkinga og har pådratt seg en gjeldsbelastning som er vanskelig å klare på et såvidt lite bruk.

Landbruksdepartementet svarte A slik:

«Søknaden om tilskott til dyrking av resterende 25 dekar ble heller ikke prioritert i 1985. Dyrkingskvota for 1986 og 1987 skal nyttes til innvilgning av 100 % tilskott til gjennomføring av godkjente dyrkingsprogram.

Selv om det er innvilget tilskott til deler av et dyrkingsfelt er ikke staten forpliktet til å følge opp med tilskott til resten av feltet. Hvis dyrkingsarbeid settes igang uten at det er gitt tilsagn om tilskott, skjer dette på eget ansvar.

Vi kan ikke se at det har kommet fram nye opplysninger som gir grunnlag for å gjøre om vårt tidligere vedtak.»

Heller ikke et senere forsøk på å få Landbruksdepartementet til å omgjøre avslaget førte frem.

A klaget deretter til ombudsmannen over departementets vedtak. Han viste til saksgangen og fremholdt at landbruksmyndighetene måtte være forpliktet til å innvilge søknaden for de 16 da, som var opparbeidet i tilfelle til tilskott ville bli innvilget også for denne del. A anførte at det var gitt feilaktige opplysninger fra landbruksmyndighetene om fremgangsmåten ved innvilgelse av dyrkingstilskott.

Klagen ble forelagt for Landbruksdepartementet som svarte:

«Etter reglane for prioritering av nydyrkingssøknader i 1984 (som er gjevne i rundskriv M-13/84) skulle søknader om 100% tilskott (godkjente dyrkingsprogram på utbyggingsbruk og beite- og fôr dyrkingslag) prioriterast før søknadar om 80, 60 og 40% tilskott. For 1985 blei det bestemt at 85% av nydyrkingssidlane skulle nyttast til løyving av søknader om 100% tilskott (jfr. rundskriv M-47/85). For 1986 og 1987 er det bestemt at heile fylkeskvoten, med unntak for Nord-Noreg og område som fell inn under prosjekt «Landbruk rundt Hardangervidda», skal nyttast til løyving av 100% søknader (jfr. rundskriv M-106/86 og M-17/87). Fylkeslandbrukskontoret fann ikkje å kunne prioritere denne søknaden innanfor den kvoten som stod til rådvelde for X fylke i 1985. Frå 1986 er reglane endra slik at det ikkje lenger kan løyvast tilskott til 80% søknadar.»

Om A's sak fremholdt departementet:

«I brevet frå A er det framhalde at han har fått klarsignal av landbrukskontoret til å setja igang nydyrkingarbeidet på dei siste 25 dekar samstundes som han fekk løyvd tilskott til ein del av feltet. Vi vil peika på at brukaren ikkje kan rekna med at tilskott til eit tiltak blir løyvd før søknaden er avgjort av fylkeslandbrukskontoret og det er fatta formelt vedtak om at tilskott er løyvd. I generelle reglar for investeringstilskott til bruksutbygging (pkt. 4) og i rundskriv M-97/85 er det framhalde at arbeidet ikkje må startast opp før søknaden er avgjort av fylkeslandbrukskontoret. Vi vil peike på at på søknadsskjemaet for investeringstilskott er ei eigafråsegn der søkjaren skal skriva under at han er kjent med tilskottsreglane og vilkåra for tilskottet.»

A kom med tilleggsmerknader 29. oktober 1987:

1. Min plikt til å kjenne reglene for dyrkingstilskott fritar ikke jordbruksetaten for ansvar for å gi riktige opplysninger om disse reglene.
2. De arbeidene som det ble gitt tilskott til, skulle vært klart avgrensa etter reglene for dyrkingstilskott. En slik avgrensning ville vært enkel å få til fordi hele planen består av flere mindre felt.»

Ombudsmannen forela saken på nytt for departementet som svarte 22. mars 1988:

«--- Ein aksepterte relativt omfattende dyrkingsprogram på bruken uten at det vart fastsett tidsramme for gjennomføring av heile arbeidet. Det måtte gå over fleire år og innrettast etter tilhøva til kvar tid. Når ein ga tilskott berre til eit avgrensa areal, var det for at arealet skulle takast i bruk og gje avling så raskt som råd. Antall dekar som søknaden om tilskott gjeld, er gitt på søknadsskjemaet som brukaren underteiknar. Etter at søknaden er avgjort får søkjaren melding om innvilga tilskott og arealet (dekar) dette gjeld. Denne praksisen for innvilging gjorde og at ein kunne gje fleire bruk tilskott til dyrking.

Ein slik delvis innvilging av dyrkingssøknadar vart gjort i forståing med departementet.

A framheld i sitt siste brev at det er gjort sakshandsamingsfeil ved at det ikkje vart klart avgrensa kva del av dyrkingsfeltet som det løyvde tilskottet gjaldt. Grunnen til at det er teke inn i føresegnene at feltet skal avgrensast, er av omsyn til planlegginga og at tilskottet skal knyttast til eit bestemt investeringsprosjekt. Sjølv om det i dette tilfellet ikkje vart gjort ei slik avgrensing av feltet, kan vi ikkje sjå at dette er avgjerande sakshandsamingsfeil som gjev grunn for å gjera om vedtaket om avslag for den siste delen av feltet. Denne føresegna kan ikkje tolkast utvida, slik at den gjev grunnlag for å løyva tilskott utover det arealet som er oppført på tilskottssøknaden og som det er løyvd tilskott til.

A viser til brev frå fylkeslandbrukskontoret dagsett 24.04.87 der det blir tilrådd at det blir gjort unntak frå reglane slik at klageren får løyvd tilskott til resten av feltet. Fylkeslandbrukskontoret sitt standpunkt blir grunngeve med at A hadde grunn til å venta at han ville få løyvd tilskott til resten av feltet. Oppstarting av arbeid før det er avgjort om tilskott vil bli gjeve, må vera brukaren sitt ansvar.

For øvrig vil vi peika på at det har lite for seg å laga nye planar for dyrkingarbeid som allereie er utført. Plankravet er stilt for å få sikra at arbeida blir utført på ein teknisk tilfredsstillande måte. Etter reglane skal planen vera godkjent av fylkeslandbrukskontoret. Vidare vil vi peika på at fylkeslandbrukskontoret ikkje fann grunn til å løyva tilskott til dette arbeidet i 1985 innanfor den kvoten som då stod til rådvelde.»

I avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Etter det som foreligger, kan jeg vanskelig kritisere at De i 1984 ikke fikk innvilget tilskott til hele dyrkingsplanen på 50 da. Jeg viser for så vidt til det som er opplyst om prioriteringsreglene og tilskottsrammene for dette året. Så vidt skjønnes er De også innforstått med dette. - Jeg må videre legge til grunn at prioriteringsreglene for de etterfølgende år ikke ga grunnlag for å innvilge Dem tilskott for det resterende areal. De har - etter det jeg kan se - heller ikke gått imot dette, men gjør

gjeldende at landbruksmyndighetene har begått flere saksbehandlingsfeil, som skulle tilsi at søknaden likevel måtte innvilges.

De hevder for det første at arealet på 25 da som det ble innvilget tilskott for, klart skulle ha vært avgrenset, sml. pkt. 3 annet avsnitt i reglene for tilskott til nydyrking. Slik jeg forstår Landbruksdepartementet (jfr. brevet av 22. mars 1988), er departementet enig i at det her er begått en feil. Dette standpunkt kan jeg slutte meg til. Jeg må imidlertid også si meg enig med departementet i at feilen ikke kan gi Dem noe krav på å få innvilget tilskott ut over et areal på 25 da.

De har videre fremholdt at det er gitt feilaktige opplysninger fra landbrukskontoret om at arbeidet med resten av planen kunne ta tid, og at tilskott ville bli innvilget. Landbrukskontoret uttalte at det er «riktig at han ikke fikk beskjed om å vente med å sette igang arbeidet til tilskudd var innvilget». - Den informasjon De fikk av landbrukskontoret var egnet til å skape forventninger om at tilskott ville bli innvilget. Dette var klart uheldig. Jeg nevner i denne forbindelse også at jeg kan slutte meg til Deres uttalelse 29. oktober 1987 om at Deres plikt til å kjenne reglene for dyrkingstilskott ikke fritar jordbruksetaten fra ansvar for å gi riktige opplysninger om disse regler. Etter det som foreligger, har jeg imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå at uttalelsene fra landbrukskontoret kan ses som noe bindende forhåndstilsagn om tilskott, eller at uttalelsene på annen måte kan gi Dem noe rettskrav på tilskott. For ordens skyld nevnes at hva som nærmere ble uttalt, vanskelig kan oppklares herfra. Det vises til at saksbehandlingen for ombudsmannen er skriftlig, og at det ikke opptas forklaringer fra parter og vitner.

De uttaler i klagebrevet hit at det i de generelle regler for tilskott er bestemt at tilskott kan nektes dersom arbeidet er påbegynt før søknaden er avgjort. I tilknytning til dette peker jeg på at Deres tilskottssøknad ikke er avslått fordi arbeidet var påbegynt, men fordi prioriteringsreglene tilsa avslag.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

Samme dag skrev jeg brev til Landbruksdepartementet og pekte på at saken ikke hadde fått en helt ut tilfredsstillende behandling fra landbruksmyndighetenes side.

48.

Søknad om tilskott – sein saksbehandling som årsak til avslag  
(Sak 41/87)

*A søkte sommaren 1984 om tilskott til ny surforsilo. Landbruksdepartementet avslo søknaden, og viste til at siloanlegget var i strid med gjeldende føresegner om disponering av pressaft, og til at søknaden vart sendt inn etter at byggearbeidet var avslutta. - Ombudsmannen uttalte at det ut i frå føremålet med reglane, samt den måten saka hadde vore handsama på av dei lokale landbruksstyremaktene, låg føre sterke grunnar for å gjere unntak frå hovedreglane i A sitt tilfelle. Søknaden vart etter dette behandla på nytt etter dei reglane som galdt då fylkeslandbruksstyret første gongen hadde saka til behandling, og med positivt resultat for klagen.*

I samråd med heradsagronomen planla A i 1977 å byggje ny silo på garden. Siloen vart bygd og tatt i bruk året etter, men arbeidet med takoverbygget vart først avslutta i juni 1983. Før siloen var ferdig, skal A ha bede heradsagronomen/landbrukskontoret om å få tilsendt skjema m.v. for søknad om statstilskott til anlegget. Trass i fleire purringar mottok ho ikkje dokumenta før sommaren 1984. Søknaden vart sendt 17. juli s.å. I januar året etter fekk ho melding frå heradsagronomen om å sende inn ny søknad fordi den første var kome bort. Dette gjorde ho, og søknaden vart visstnok tilrådd av landbrukskontoret før han vart sendt over til fylkeslandbrukskontoret i Rogaland for avgjerd. Den 3. mai 1985 sendte fylkeslandbrukskontoret saka vidare til Landbruksdepartementet, sorn 12. desember 1986 avslo søknaden med slik grunngeving:

«Av sakspapira går det fram at siloen det vert søkt om tilskott til vart oppført i 1978 og at den har vore i bruk sidan. Heile silobygget stod ferdig i 1983. Siloanlegget er bygd etter planar utarbeidd av landbrukskontoret. Siloen ligg i nærleiken av elva (avstand omlag 200 meter) og pressafta blir infiltrert i grunnen.

Då infiltrering av pressafta i grunnen er ein metode som normalt ikkje kan godkjernast, har fylkeslandbrukskontoret ikkje funne å kunne innvilge søknaden om tilskott til silo, jfr. fylkeslandbrukskontoret sitt brev dagsett 03.05.85. Fylkeslandbrukskontoret meiner at ein ved bygging av anlegg for oppsamling og disponering av pressaft bør velja ein av metodane som det er gjort greie for i dei tekniske retningslinene Landbruksdepartementet har fastsett. Vi er samde med fylkeslandbrukskontoret i at ein av desse metodane bør nyttast.

Ordninga med tilskott til bygging av silo vart oppheva med verknad frå 01.01.86. Etter

gjeldande forskrift for tilskott til bygging av pressaftanlegg og låvetørkeanlegg, kan det ikkje gjevast tilskott dersom pressafta vert infiltrert i grunnen.

Vi finn ikkje at det er grunnlag for å gjere om fylkeslandbrukskontoret sitt vedtak av 03.05.85.»

Ved brev 6. januar 1987 brakte A saka inn for ombodsmannen. I brevet retta ho kritikk mot saksførehavinga:

«Det vart bedt om få senda søknaden i juni 1983. Etter stadige purringar og stadige løfter frå heradsagronomen fekk eg søknadspapira og sende søknad 17.7.1984. Dvs. 1 1/2 år før tilskottsordninga fall bort.

Eg har til ei kvar tid gjort det som er kravd for å oppfylle vilkåra for tilskott: Bygd etter heradsagronomens råd, bygd ferdig takoverbygget, skaffa godkjend løysing på pressaft-avløpet i samsvar med gjeldande lover (både før bygginga og då ny godkjenning vart kravd 3.5.1985).

Heradsagronomen brukte 20 månader (frå juni 1983 til februar 1985) til si saksbehandling. Fylkeslandbrukskontoret kallar sjøl arbeidet ved landbrukskontoret uforsvarleg saksbehandling.

At søknaden kom seint til Landbruksdepartementet kan difor ikkje lastast meg. Hadde landbrukskontoret brukt vanleg tid kunne tilskotts-søknaden vore avgjort ved Fylkeslandbrukskontoret utan innsending til Landbruksdepartementet.»

Eg la saka fram for departementet, som innhenta fråsegn frå fylkeslandbrukskontoret. I denne fråsegna (datert 15. mai 1987) heiter det m.a.:

### «1.

Etter vårt skjønn bør det takast omsyn til at søkjaren i samråd med offentlege organ har bygt siloen i 1978 og at eit offentlig organ alt i 1976 ga løyve til å infiltrere pressafta i undergrunnen. At dette på denne staden er ein akseptabel måte for å hindra skadeleg ureining er stadfesta av fylkesmannen i 1985. Arbeidet med siloen var ferdig så tidleg som i juni 1983. Det var då høve til å gi tilskot.

### 2.

Fylkeslandbrukskontoret meiner at ein ved behandlinga av tilskotssaka må leggja vekt på at det er behandlinga av denne saka ved Landbrukskontoret som har ført til problem. Når det gild dette tilhøvet, syner vi til saksdokumenta. Heradsagronomen har og gitt uttrykk for at saksbehandlinga har teke lang tid. Dokument i tilskotssaka er og komne bort. Vi finn grunn til å peike på at delar av saka er behandla beinveges i strid med prinsipp i forvaltningslova - jfr. og føresegningane til denne lova. Forsømminga ved behandlinga av saka ved Landbrukskontoret er av ei slik karakter at det har fått verknad for utfallet av saka (avgjerda i Landbruksdepartementet). Vi tenkjer då på det tilhøvet at reglane for tilskot vart endra etter at det var søkt om tilskot, og medan heradsagronomen «sat på saka». Departementet har berre fylgt dei

siste reglane. Etter vårt skjønn vil det vera klart urimeleg om ein skal sjå bort frå tilhøve som dette som vi vil karakterisera som uforsvarleg saksbehandling.

### 3.

Landbruksdepartementet har lagt til grunn at Fylkeslandbrukskontoret har gjort eit enkeltvedtak den 3.5.85, og har dermed behandla saka som klagesak. Dette kan etter vårt skjønn ikkje vera rett! Fylkeslandbrukskontoret har ikkje gjort noko vedtak, og saka kan dermed ikkje behandlast som klagesak. Ordlyden: Brevet av 3.5. - 85 syner klart at dette ikkje er noko vedtak. I skrivet har vi mellom anna nytta nemningane «kan tilrå», og «bør velgjast». Hadde skrivet av 3.5. - 85 vore eit vedtak, ville dette gått klart fram, og søkjaren ville fått melding om klagerett etter reglar i forvaltningslova. Det må difor vera ei mistyding når Landbruksdepartementet behandlar saka som klagesak. I denne samanhengen vil vi peike på at A og seier at ho ikkje kan sjå at brevet av 3.5.1985 er noko vedtak», jfr. klaga til Sivilombudsmannen av 6.1. - 1987.

Det skulle ikkje vera nødvendig for oss å koma nærare inn på dei ymse tilhøva i denne saka. Vi syner til saksdokumenta og vil konkludera slik:

- a. Etter vårt skjønn er det klart urimeleg at A ikkje skal få tilskot. Urimeleg lang saksbehandling ved offentlege organ har førd til at Fylkeslandbrukskontoret etter reglane ikkje kan løyva tilskot til henne nå.
- b. Saka bør ikkje oversendast til Sivilombudsmannen utan realitetsbehandling. Etter vårt syn bør Landbruksdepartementet løyve dei nødvendige midlane og gi melding til Sivilombudsmannen at saka er løyst.

I ei sak som av Landbrukskontoret har blitt så skakkøyrte frå starten, vil det etter vår vurdering vera einaste naturlege løysinga.»

For sin del kommenterte departementet klaga slik:

«Etter forskrifta for avrenning fra silo for gras og andre grønforvekstar av 2. august 1973, skal oppsamlingsanlegg/disponeringsmåte vera godkjent av heradsagronomen. A fekk i 1976 *mellombels* løyve til infiltrering av pressafta i undergrunnen. Etter samråd med heradsagronomen vart ny silo bygd i 1978 og teken i bruk same året. Heile siloanlegget med takoverbygg stod ferdig i 1983. I vårt brev til A 12.12.86 gjekk vi ut frå at landbrukskontoret hadde utarbeidd plan for arbeidet. Etter å ha vurdert alle saksdokumenta på nytt meiner vi det er grunn til å tru at landbrukskontoret ikkje utarbeidde plan før arbeidet vart igangsett. Det er ikkje lagt fram byggjeteikningar, utgreiing om arbeidet og kostnadsoverslag. Planar/teikningar m.m. må sjåast nødvendig for å utføra byggjearbeida. Det må vere brukaren sitt ansvar å skaffa fram slike planar, jfr. for øvrig pkt. 3 i reglane for tilskott. Det er også grunn til å anta at spørsmålet om tilskott vart reist fyrst etter at arbeidet med siloen var gjort.

Vi vil peike på bestemmelsane i regelverket om at arbeidet ikkje må startast opp før søknaden er avgjort og planane godkjende, jfr. pkt. 4 i generelle reglar for investerings-tilskott til bruksutbygging.

Dersom søkjaren hadde vanskar med å få fram saka på Landbrukskontoret, ville det vore naturleg å ta kontakt med fylkeslandbrukskontoret då det er fylkeslandbrukskontoret som skal godkjenne planane og avgjere søknaden. Vi går ut frå at søkjaren er kjent med dette. Arbeidet med å redusere ureiningane frå landbruket har pågått i mange år og er basert på nødvendig samarbeid mellom miljøvernavingdelinga og fylkeslandbrukskontoret.

Det har no gått ni år sidan siloen vart sett opp og teken i bruk. Forskrifta om silopresssaft er endra to gonger. Dette har medført at løyvene som heradsagronomen mellombels har gitt etter tidlegare forskrift er oppheva, jfr. tidlegare forskrift om silopresssaft fastsett 10. juni 1982, § 11.

Reglane for tilskott har også blitt endra fleire gonger sidan dette anlegget vart bygd. For at det no etter 10. mai 1982 skal kunne gjevast tilskott må ein av metodane som er nemnt i «tekniske retningslinjer for oppsamling av pressaft» nyttast. Dette inneber at infiltrering av pressafta i grunnen ikkje kan nyttast dersom det skal vera aktuelt å gje tilskott. Føremålet med desse bestemmelsane er å hindra skadeleg ureining frå jordbruket. Departementet ser det som særst uheldig å gje tilskott til anlegg som ikkje er bygd i samsvar med gjeldande føresegner og der det er fare for ureining.

Departementet vurderer det mest tungtvagande omsyn i denne saka å vera at anlegget slik det står i dag er i strid med gjeldande føresegner.

Vidare vil vi nemna at ordninga med generelt tilskott til bygging av silo vart oppheva med verknad frå 01.01.86. Det kan no berre gjevast tilskott til bygging av oppsamlingsanlegg for pressaft. Denne ordninga er eit ledd i arbeidet med å hindra skadeleg forureining frå jordbruket. Etter gjeldande føresegner vil A kunne få tilskott til bygging av slikt oppsamlingsanlegg.

Vi kan ikkje slutta oss til fylkeslandbrukskontoret si vurdering når det blir hevda at lang sakshandsaming har ført til at ein ikkje kunne gje tilskott i 1985-86, og at det var høve til å gje tilskott då siloen stod ferdig i 1983. Av det som er nemnt over, går det fram at ein etter reglane som galdt frå 10.06.82 ikkje kunne gje tilskott til dette tiltaket. Departementet har alltid halde fast ved at eventuelt tilskott må gjevast etter dei reglane som gjeld når søknaden blir avgjort av fylkeslandbrukskontoret. Vert arbeidet sett igang utan at det ligg føre planar, teikningar m.m. som er godkjende av fylkeslandbrukskontoret og det ikkje er sendt søknad om tilskott, kan ein ikkje rekne med å få tilskott til tiltaket. Dersom landbrukskontoret, i motsetnad til det det er grunn til å anta, har gjeve råd i denne saka der det ikkje er utarbeidd plan, teikningar m.m., kan eventuelle råd ikkje medføre at ein må gje tilskott.»

Eg avslutta saka med slikt brev til departementet:

«I mai 1971 ga Landbruksdepartementet «Regler for tilskott til bygging av silo og låvetørkeanlegg». Regelverket vart seinare endra fleire gonger (sist i 1982 og i 1984), og i januar 1986 vart det oppheva og erstatta av ei ny tilskottsordning, som (i utgangspunktet) berre omfattar pressaft- og låvetørkeanlegg. Silotilskottsordninga må elles sjåast i samanheng med dei generelle reglane for investerings-tilskott til bruksutbygging, fastsett av Landbruksdepartementet i mai 1971. Dessutan har Miljøverndepartementet gitt særskilde føresegner om silopresssaft (revidert i 1986).

I sitt vedtak av 12. desember 1986 har departementet tolka fylkeslandbrukskontoret sine fråsegner i saka som eit *avslag* på tilskottssøknaden med den grunngeving at disponeringsmåten for pressaft (infiltrering i grunnen) ikkje var akseptabel. Ei slik utlegging har etter mitt skjønns liten støtte i det skriftlege materialet departementet fekk oversendt frå fylkeslandbrukskontoret før vedtaket. Og i ettertid er det i alle høve klart at departementet sitt syn bygde på ei mistyding. Etter det eg kan sjå, var fylkeslandbrukskontoret si oppfatning - tvert imot - at søknaden burde stettas, men at ein ikkje kunne gjere dette lokalt, fordi tilskottsmidlane vart oppbrukt før saksførebuinga var avslutta.

I brevet hit har departementet dels vist til at siloanlegget er i strid med gjeldande føresegner om disponering av pressaft (jfr. departementets «tekniske retningslinjer»), og dels til at søknaden vart sendt inn etter at byggjearbeidet var avslutta.

Etter pkt. 3 i dei generelle reglane om tilskott til bruksutbygging, skal det utarbeidast *plan* for det tiltak søknaden gjeld, og denne skal etter pkt. 7 danne grunnlaget for vurderinga av søknaden. I pkt. 4, første ledd, heiter det dessutan at tilskott «kan nektes innvilget dersom arbeidet er påbegynt før søknaden er avgjort».

Etter dei opplysningane som ligg føre, er det klart at A - objektivt sett - handla i strid med kravet om at arbeidet ikkje må settast igong før søknaden er avgjort. Landbruksstyresmaktene var likevel ikkje - av denne grunn - rettsleg *forhindra* frå å gi tilskott, jfr. uttrykksmåten «*kan nektes innvilget* ---». Avgjerda må i slike høve byggje på ei konkret vurdering av den einskilde sak. I A sitt tilfelle er det ikkje grunn til å tvile på at siloen vart planlagt og bygd i samråd med heradsagronomen, men det framgår ikkje klart kor *aktivt* dei lokale landbruksstyresmaktene tok del i prosjektet. Ein må vel likevel kunne gå utifrå at landbruksstyresmaktene i alle høve har hatt ei *viss* styring med bygginge-

tiltaket. Jamvel om det i utgangspunktet er opp til søkjaren sjølv å gjere seg kjent med dei reglar som gjeld, er det etter mitt skjønn òg eit moment i A si favør at heradsagronomen - som representant for landbruksstyresmaktene - ikkje reagerte då tiltaket vart satt igong utan at det låg føre noko godkjenningsvedtak.

Føresegnene under pkt. 2 i dei spesielle tilskottsreglane, stiller krav til sjølve siloanlegget. Etter desse reglane må anlegget som utgangspunkt vere i samsvar med Landbruksdepartementet sine «tekniske retningslinjer for oppsamling og disponering av pressaft». Departementet kan likevel gjere unntak frå føresegnene, såfremt dei ikkje er gitt i eller i medhald av særskilt lov, jfr. pkt. 13. I § 3, første ledd i «Forskrifter om silopressaft» (fastsett av Miljøverndepartementet) heiter det òg at Landbruksdepartementet sine «tekniske retningslinjer» skal følgjast «ved nybygging eller større utbedring av siloanlegg». Men etter § 3, andre ledd kan fylkeslandbruksstyret i «særlige tilfelle» dispensere frå desse føresegnene. Det er etter dette klart at departementet *rettsleg sett* hadde høve til å gjere unntak i A sitt tilfelle, også når det gjeld disponeringsmåten for pressaft.

Som departementet sjølve nemner, er *formålet* med dei tekniske retningslinjene og Miljøverndepartementet sine føresegner først og fremst å hindre skadeleg miljøforureining. I si fråsegn av 16. desember 1985 har fylkesmannen lagt til grunn «at det ikke (er) konstatert utslipp fra gardsbruket». Det heiter vidare at «infiltrering av silosaft i grunnen synes å være den metode som er mest benyttet av brukerne langs elva», og at det ikkje ligg føre planar «om å pålegge de andre brukerne å anskaffe oppsamlingsanlegg». Desse tilhøva, samt den måten saka har vore handsama på av dei lokale landbruksstyresmaktene, må etter mitt skjønn i sterk grad tale for å gjere unntak frå hovudreglane i A sitt tilfelle.

Eg ber difor departementet om å vurdere tilskottsspørsmålet på ny etter dei reglar som galdt då fylkeslandbrukskontoret behandla saka første gongen. Ved vurderinga bør ein etter mitt skjønn ta omsyn til dei moment som er nemnt ovanfor, og til det som går fram av brevet frå fylkeslandbrukskontoret 15. mai 1987.»

Etter dette skreiv Landbruksdepartementet til fylkeslandbrukskontoret og ba kontoret vurdere tilskottssøknaden på nytt etter dei reglane som galdt då fylkeslandbrukskontoret behandla saka første gongen. Fylkeslandbrukskontoret innvilga deretter søknaden.

49.

**Produksjonstillegg i jordbruket – tilbakebetaling og rentekrav ved feilaktig utbetaling**  
(Sak 963/87)

*Landbruksmyndighetene vedtok at driftsfellesskapet mellom A og B ikke lenger skulle anses som samdrift, men som en driftsenhet etter reglene for produksjonstillegg. Vedtaket ble ved en feil ikke fulgt opp i praksis og A og B fikk utbetalt mer produksjonstillegg enn de hadde krav på. Landbruksdepartementet krevde på denne bakgrunn tilbakebetaling av kr. 25.599,- samt renter med kr. 6.182,-. Utalt at tilbakebetalingskrav som dette ikke kan gjøres gjeldende såfremt mottakeren har vært i aktsom god tro. Etter ombudsmannens vurdering var A og B imidlertid å bebreide, men det forelå særegne omstendigheter som kunne tilsi reduksjon av kravet. Og etter de generelle forskrifter for produksjonstillegg i jordbruket kunne det bare beregnes rente dersom søkeren ga «feil opplysninger». Det var ikke tilfelle her.*

I brev 4. februar 1983 fra fylkeslandbruks-sjefen med gjenpart til landbrukskontoret, ble A og sønnen B underrettet om at deres samarbeid om driften av farens og sønnens gård var av en slik karakter at det i henhold til reglene om produksjonstillegg i jordbruket var å betrakte som ett bruk og ikke samdrift som tidligere. I underretningen het det videre:

«Av det følger at det skal søkes om og betales ut ett produksjonstillegg med bakgrunn i samlet areal og samlet dyretall for de to brukene.

«Dette gjøres gjeldende fra og med søknadsperioden 1.2.83 - 31.7.83.»

A og B påklaget avgjørelsen til Landbruksdepartementet, men departementet tok ikke klagen til følge. Melding om vedtaket ble 22. juni 1983 sendt i brev direkte til A og B med kopi til fylkeslandbruks-sjefen, men ikke til landbrukskontoret. Det er på det rene at landbrukskontoret heller ikke på annen måte ble underrettet om vedtaket.

Til søknadsperiodene i 1983, 1984 og 1985 sendte landbrukskontoret som tidligere ut 3 skjemaer til A og B. Skjemaene var pre-utfylt som før med avkryssing for søkertype henholdsvis «Mer omfattende samdrift» og «Person med i mer omfattende samdrift». Det korrekte i henhold til departementets vedtak ville ha vært å sende ut ett søknadsskjema med søkertype «Person» krysset av.

A og B fylte ut skjemaene, men rettet ikke opp feilen med hensyn til søkertype og returnerte alle tre skjemaene til landbrukskontoret. Herfra ble skjemaene oversendt fylkes-



landbrukskontoret som utbetalte produksjonstillegg i 1983, 1984 og 1985 etter beregningsreglene for mer omfattende samdrift. Den uriktige utbetalingen ble senere oppdaget, og fylkeslandbrukssjefen gjorde overfor A og B krav på tilbakebetaling av kr. 31.781,-. Av dette beløp utgjorde kr. 6.182,- renter, mens kr. 25.599,- tilsvarte for meget utbetalt produksjonstillegg.

A og B påklaget tilbakebetalingskravet til Landbruksdepartementet. I den anledning uttalte fylkeslandbrukssjefen 20. mai 1986 til departementet bl.a.:

«Fylkeslandbrukssjefen vil bemerke at de opplysninger som er kommet fram er riktige. Beklageligvis har landbrukskontoret ikke fått kopi av Landbruksdepartementets brev datert 22.06.83. Fylkeslandbrukssjefen finner likevel å ville påpeke at det var fylkeslandbrukssjefens avgjørelse av 04.02.83 som gjaldt inntil eventuelt Landbruksdepartementet fant at den avgjørelsen var feil. Landbrukskontoret har her således feilbehandlet søknadene om produksjonstillegg pr. 01.08.83, 01.08.84 og 01.08.85.

Det medfører og riktighet at fylkeslandbrukskontoret 09.03.84 utbetalte manuelt produksjonstillegg til A og B etter reglene for mer omfattende samdrift. Dette er sterkt beklagelig. Saksbehandleren har i dette tilfelle ikke koplet navnene på søkerne til tidligere avgjørelse.

Fylkeslandbrukssjefen viser til at brukerne fikk i brev datert 04.02.83 og brev datert 22.06.83 en klar melding om deres bruk skulle regnes som én driftsenhet etter reglene for produksjonstillegg for jordbruket. I brev datert 04.02.83 står at det skal søkes om og betales ut ett produksjonstillegg med bakgrunn i samlet areal og samlet dyretall for de to brukene. Det burde således ikke være det minste tvil hverken for søkerne eller for landbrukskontoret, om hvordan det skulle søkes om produksjonstillegg i jordbruket.

Fylkeslandbrukssjefen kan ut fra det som er nevnt overfor ikke frita A og B for ansvaret for å søke om produksjonstillegg i jordbruket på riktig måte. Likeledes finner fylkeslandbrukssjefen at landbrukskontoret her har sviktet med å følge opp vedtak gjort av fylkeslandbrukssjefen.

Fylkeslandbrukssjefen viser til at tilbakebetaling av et så stort beløp som det her er reist krav om, vil påføre brukerne en alvorlig økonomisk belastning. Ut fra dette finner fylkeslandbrukssjefen å ville tilrå at kravet overfor A og B om tilbakebetaling av kr 31.781,- blir frafalt.»

Departementet fant imidlertid ikke å ville frafalle kravet og uttalte i den forbindelse:

«Vedtak av fylkeslandbrukssjefen i brev av 4.2.83, senere opprettholdt av Landbruksdepartementet i brev av 22.6.83 gjør det klart at A og B's felles drift ikke kan regnes som mer omfattende samdrift. Produksjonstillegget for deres felles drift skal derfor regnes ut etter regler som gjelder for ett bruk. Vedtaket hos fylkeslandbrukssjefen har både A og B

og landbrukskontoret fått melding om i brev av 4.2.83, men landbrukskontoret har ikke fått kopi av brev fra Landbruksdepartementet av 22.6.83 om at fylkeslandbrukssjefens vedtak opprettholdes. Landbrukskontoret skulle selvsagt fulgt opp vedtaket som ble gjort av fylkeslandbrukssjefen, inntil de fikk melding om noe annet, men dette har etter departementets mening ingen avgjørende betydning når det gjelder søkerens plikter.

Siden A og B fikk melding om at deres felles drift ikke kunne regnes som mer omfattende samdrift, mener fylkeslandbrukssjefen at A og B ikke kan fritas for ansvaret for å gi korrekte opplysninger i søknaden. Landbruksdepartementet er enig med fylkeslandbrukssjefens vurdering på dette punktet.

A og B opplyser at samlet næringsinntekt var på kr. 66.045,- i 1984. De hevder at kravet om tilbakebetaling av produksjonstillegg på kr. 25.599, og renter på kr. 6.182,-, tilsammen kr. 31.781,-, er et høyt beløp i forhold til næringsinntekta. Økonomiske forhold er imidlertid ikke kriterier som gir grunnlag for å fravike forskriftene i tilfelle som dette.

Ut fra den praksis vi følger i slike saker finner vi ikke å kunne følge fylkeslandbrukssjefens tilråding i brev av 20.5.86, om å frafalle kravet om tilbakebetaling av produksjonstillegg og renter på tilsammen kr. 31.781,-.

På grunn av lang saksbehandling i Landbruksdepartementet, finner vi det rimelig at det ikke kreves renter utover det beløpet som er beregnet av fylkeslandbrukskontoret, så sant beløpet blir betalt innen den fristen fylkeslandbrukskontoret setter.»

A og B klaget til ombudsmannen, og Landbruksdepartementet kommenterte klagen slik:

«I følge pkt. 8 i de generelle forskrifter for produksjonstillegg i jordbruket vil mulige feil i utbetalinga bli retta opp enten ved etterbetaling eller tilbakebetaling/trekk i senere utbetalinger av produksjonstillegg og andre tilskott. Ved søknad om produksjonstillegg skriver søkerne under på at de går med på dette. Ut fra dette kreves det tilbakebetalt av A og B kr. 25.599,- i for mye utbetalt produksjonstillegg. Kravet gjøres gjeldende uavhengig av hva feilutbetalingen skyldes. At landbrukskontoret skulle avslått søknaden i stedet for å godkjenne den får ikke betydning for dette kravet.

Ved feil opplysninger fra søkeren sin side kan også produksjonstillegget reduseres/avkortes, og det kan kreves renter fra utbetalingstidspunktet og til beløpet er tilbakebetalt, se §8 i de generelle forskrifter.

--- Etter vedtaket i Landbruksdepartementet skulle søkerne retta opp feilen på søknadsskjemaet, og bare sendt inn ett søknadsskjema for den felles drifta. Søkeren skriver under på at opplysningene i søknaden er korrekte, og er derfor selv ansvarlig for at det som står i søknadsskjemaet er rett (jfr. også pkt. 5 i «Generell forskrift for produksjonstillegg i jordbruket» for 1985). Siden A og B søkte dispensasjon for å få hvert sitt produksjonstillegg, er det grunn til å tro at de var klar over at produksjonstillegg til mer omfattende samdrift gir større utbetaling

enn utbetaling som for ett bruk. Ved utbetaling av produksjonstillegg fikk søkerne hvert sitt produksjonstillegg for grovfor, mens de ut fra Landbruksdepartementet sitt vedtak burde vært klar over at de bare hadde rett på ett produksjonstillegg for grovforproduksjonen, for samla areal og dyretall. Ut fra det ovenfor nevnte mener vi at det kan kreves renter av for mye utbetalt produksjonstillegg.

Regelen i forskriftene om at det kan kreves renter av for mye utbetalt produksjonstillegg kom først ved søknad 1.8.84. Det kan derfor ikke kreves renter av for mye utbetalt produksjonstillegg for søknadsomgangen 1.8.83. Rentekravet er derfor blitt redusert med kr. 3.959,-. Fylkeslandbrukskontoret er gjort kjent med dette i brev datert 24.9.87, og er bedt om å redusere tilbakebetalingskravet overfor A og B i samsvar med dette.»

I min avsluttende uttalelse fremholdt jeg:

«I alle tre søknadsperioder for 1983-85 ble vedtak om utbetaling av produksjonstillegg truffet på feilaktig grunnlag. Så vidt skjønnes var det for disse periodene ikke adgang til å utbetale produksjonstillegg i henhold til de særlige regler som gjelder for mer omfattende samdrift. Vedtakene om utbetaling var således ugyldige og kan i henhold til forvaltningslovens § 35 første ledd, bokstav c) omgjøres, hvilket også ble gjort. Spørsmålet er så om de ytelses klagerne har mottatt kan kreves tilbake.

Pkt. 8 i forskriftene for produksjonstillegg i jordbruket, fastsatt av Landbruksdepartementet 6. mai 1985 med hjemmel i jordbruksavtalen (tilsvarende bestemmelse er også inntatt i de generelle forskrifter for 1983 og -84), lyder:

«Mulige feil i utbetalinga skal rettes, enten ved etterbetaling eller ved tilbakebetaling/trekk i seinere utbetalinger av produksjonstillegg og andre tilskott. Er det gitt feil opplysninger i søknaden skal det samla produksjonstillegget søkeren har krav på beregnet etter faktisk areal og dyretall, avkortes med et beløp tilsvarende merutbetalingen søkeren ville oppnådd ved å gi feil opplysninger.

Ved særlig grove feilopplysninger kan søknaden avvises for vedkommende søknadsomgang. Om feil opplysninger fra søkeren har ført til for mye utbetalt produksjonstillegg, kan det bli krevd morarente ved krav om tilbakebetaling.»

### 1. Produksjonstillegget

Departementet legger til grunn at tilbakebetalingskravet kan gjøres gjeldende uavhengig av hva feilutbetalingen skyldes. Dette samsvarer for så vidt med ordlyden i forskriftene ettersom det her ikke sies mer enn at feil utbetaling skal rettes. Om departementet også legger til grunn at tilbakebetalingskravet kan gjøres gjeldende uten hensyn til

om betalingsmottakerne var i aktsom god tro, står noe uklart for meg.

Etter det ulovfestede prinsipp som i juridisk teori sammenfattes under uttrykket «*condictio indebiti*», er det et hovedsynspunkt at den som mottar en pengeytelse må finne seg i å betale tilbake det vedkommende har fått for mye såfremt vedkommende ikke har vært i aktsom god tro. Disse uskrrevne regler kan fortrennes av lov, forskrift gitt med hjemmel i lov og trolig også av forskrift gitt med utgangspunkt i de årlige jordbruksavtaler. Men da må kreves klare holdepunkter i det konkrete regelverk, noe som ikke er tilfelle her. Etter mitt syn må man følgelig supplere forskriftenes pkt. 8 med de uskrrevne regler som er nevnt ovenfor. Etter dette skal A og B bare betale tilbake det de har fått for mye såfremt de ikke har vært i aktsom god tro.

Det første spørsmål som da oppstår, er hvorvidt A og B - siden de visste at deres felles drift ikke lenger var å regne som samdrift - burde ha forstått at det var en feil at de i 1983 mottok tre søknadsskjemaer som i likhet med tidligere var pre-utfylt på samdrift. Videre må vurderes om de burde ha forstått at dette kunne føre til feilutbetaling.

Det var i og for seg mulig for landbrukskontoret og fylkeslandbrukskontoret å utregne korrekt produksjonstillegg ut fra de opplysninger som fremkom av de innsendte skjemaene. Selv om klagerne nok hadde foranledning til å stusse over utkryssingen av søkerstype og foreta nærmere undersøkelser i den forbindelse, kan jeg ikke se at de i 1983 uten videre burde forstått at produksjonstillegget ville bli uriktig, dersom de fylte ut de tilsendte skjemaer, slik de var mottatt. Til tross for utkryssingen vil jeg anta at de må kunne hevde at de regnet med at myndighetene var oppmerksom på den avgjørelse som var truffet og kom til å beregne støtte i samsvar med denne.

Det neste spørsmål blir om A og B da de mottok produksjonstillegget, burde ha forstått at dette var beregnet etter regler for samdrift som i forutgående år. Departementet har i den forbindelse pekt på to forhold som burde ha vakt mistanke hos klagerne om at utbetalingen var uriktig. For det første mottok A og B hver for seg utbetaling av produksjonstillegg for grovfor. Ut i fra forskriftene og rettledningen til brukerne går det - så vidt jeg kan se - imidlertid ikke klart frem at utbetalingen skulle skjedd samlet til en av dem. Jeg kan derfor ikke se dette som noe avgjørende moment.

Videre fremhever departementet at A og B i sin tid påklaget avgjørelsen om ikke lenger

å anse deres felles drift som samdrift. Denne avgjørelsen ville ikke ha blitt påklaget, dersom det ikke var fordi avgjørelsen innebar at produksjonstillegget derved kom til å bli redusert, mener departementet.

Det er på det rene at vedtak om driftsform har vesentlig innvirkning på størrelsen av produksjonstillegg. Ettersom avgjørelsen ble påklaget, må det slik departementet har gjort, kunne legges til grunn at A og B var klar over at avgjørelsen ville innebære en reduksjon av produksjonstillegget. Jeg er derfor enig med departementet i at A og B da de mottok tilsvarende produksjonstillegg som året før, burde ha oppdaget at noe ikke stemte, og tatt kontakt med landbrukskontoret eller fylkelandbrukskontoret for nærmere avklaring. Jeg viser også til at det etter forskriftene skal være mulig å anslå hvor stort produksjonstillegget vil bli når virksomheten ikke lenger var å regne som samdrift. Det forhold at A og B mottok omtrent tilsvarende beløp de to påfølgende år kan nok isolert sett tale til fordel for klagerne, men denne omstendighet endrer likevel ikke mitt standpunkt. Om de ikke reagerte på utkryssingen i 1983, burde de iallfall gjort dette i 1984 og 1985 etter at utbetalingen for 1983 var kommet.

Det tok relativt lang tid før fylkeslandbrukskontoret oppdaget feilen, og det er nå gått flere år uten at oppgjør er gjennomført. Klagernes subjektive forhold var heller ikke særlig klanderverdig. Disse omstendigheter samt beløpets størrelse kan tilsi at det i dagens situasjon bør søkes inngått en minnelig ordning om redusert tilbakebetalingskrav, jfr. i denne sammenheng også fylkeslandbruksjefens syn. Jeg ber departementet nærmere vurdere en slik løsning.

## 2. Rentekravet

I henhold til forskriftenes pkt. 8 siste ledd er det et vilkår for å ilegge morarente at den uriktige utbetalingen skyldes feil opplysninger fra søkeren.

Alle de opplysninger A og B selv har gitt ut er korrekte. Men de har unnlatt å rette utfylte opplysninger fra myndighetene. Spørsmålet blir da om manglende retting fra A og B kan likestilles med å gi feil opplysninger.

Forskriftene gir ikke holdepunkt for å likestille passivitet, eventuelt forsømmelse fra søkerens side, med det forhold at han selv aktivt fyller ut eller på annen måte gir uriktige opplysninger i forbindelse med saksbehandlingen. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at det i henhold til forskriftene er grunnlag for å kreve morarente i denne sak.»

50.

### Garantilott for fiskere – avbrytelse av søknadsfristen (Sak 529/87)

*Ifølge forskriftene for garantiordningen for fiskere må søknad om tilskudd fra Garantikassen sendes senest innen 2 måneder etter garantiperiodens utløp. A's søknad ble avslått under henvisning til at den var poststemplet først den 2. juli 1986, mens søknadsfristen utløp 30. juni s.å. - Ombudsmannen uttalte at dette standpunkt ikke var rettslig holdbart. Både forskriftens ordlyd, rettspraksis i tilknytning til andre fristavbrytelsesregler som det var naturlig å sammenligne med, samt reelle hensyn pekte etter ombudsmannens mening i retning av at postlegging må være tilstrekkelig for å avbryte fristen.*

Den 18. august 1986 avslo Garantikassen for fiskere A's søknad om garantilott for perioden 10. januar - 30. april 1986. Vedtaket ble begrunnet slik:

«Ifølge forskriftene for garantiordningen heter det bl.a.:

#### «§ 4 pkt. 1

«Krav om tilskudd fra Garantikassen for fiskere må sendes snarest, og senest innen 2 måneder etter garantiperiodens utløp. Hvis den fastsatte frist ikke kan overholdes av praktiske grunner, må foreløpig skriftlig melding gis til Garantikassen før fristens utløp. Administrasjonen kan da gi utsettelse med innsending av oppgjør. Styret eller den styret bemyndiger, kan i spesielle tilfeller, f.eks. når fristoverskridelse skyldes forsinkelser hos kommunkasserer eller annen offentlig myndighet, innvilge tilskudd selv om kravet ikke er innsendt innen den fastsatte frist og foreløpig melding ikke er gitt innen fristens utløp.»

Deres søknad er først poststemplet 02.07.86, og Deres krav kan i samsvar med ovennevnte bestemmelse ikke innvilges på grunn av at søknadsfristen ikke er overholdt. Siste frist for innsending av krav om garantilott til Garantikassen for fiskere for 1. garantiperiode var 30.06.86.»

Etter klage stadfestet Fiskeridepartementet vedtaket. A brakte deretter saken inn for ombudsmannen. I mitt foreleggelsesbrev til departementet, skrev jeg blant annet følgende:

«I A's tilfelle løp søknadsfristen angivelig ut den 30. juni 1986, mens søknaden er poststemplet 2. juli s.å. I brev til Garantikassen 26. august 1986, opplyser A at søknaden ble postlagt 30. juni, og han hevder på denne bakgrunn å ha overholdt fristen.

Ifølge forskriftene avbrytes fristen når søknaden «sendes». Så vidt skjønnes, blir dette av garantimyndigheten forstått som post-

stemplingstidspunktet. Denne tolkingen bes nærmere begrunnet.»

I sitt svarbrev 7. september 1987 viste departementet til brev 19. august s.å. fra Garantikassen hvor det heter:

«Etter vår oppfatning er det kun én dato som kan være aktuell foruten poststemplets dato, - nemlig ankomstdato/registreringsdato i Garantikassen.

Det er ut fra likhetsbetraktninger at Garantikassen legger poststemplets dato til grunn. Søknadsfristen skal være like lang for fiskeren som sender sitt krav fra Finnmark som for fiskeren som postlegger sitt krav på Frøya.»

Jeg avsluttet saken med følgende uttalelse:

«Spørsmålet i saken er hva som skal til for å avbryte søknadsfristen.

Ifølge forskriftenes § 4 pkt. 1 (referert ovenfor) avbrytes fristen når krav om tilskudd «sendes». Bestemmelsens ordlyd peker således i retning av at postlegging er tilstrekkelig. En slik forståelse støttes også av den tolking som er lagt til grunn ved anvendelsen av domstollovens § 146 og forvaltningslovens § 30, som begge oppstiller meget vel overveide regler om fristavbrytelse (jfr. Ot.prp. nr. 51 1967-68 s. 5 flg.) Etter disse bestemmelser avbrytes fristen når skrevet er «avgitt til posten». Dette er av Høyesteretts kjæremålsutvalg forstått slik at det er tilstrekkelig at skrevet er lagt i norsk postkasse tilhørende postverket (jfr. Norsk Retstidende 1982 s. 1118, 1983 s. 954 og 1987 s. 112). Dette standpunkt har også gode grunner for seg. Postleggingen gir søkeren en hendig måte å avbryte fristen på, og det er ikke rimelig at søkeren skal bære risikoen for at noe uforutsett skjer etter dette tidspunkt.

Slik saken foreligger opplyst for ombudsmannen, kan jeg vanskelig se at reelle hensyn skulle kunne tilsi en annen løsning i dette tilfelle. At mitt standpunkt undertiden kan skape bevisvansker lar seg selvfølgelig ikke benekte, men rettslig og prinsipielt ivaretar det ikke likhetshensynet på noen dårligere måte enn et krav om poststempling.

Min konklusjon blir etter dette at departementets vedtak 22. januar 1987 ble truffet på sviktende rettslig grunnlag, for så vidt som det ble lagt til grunn at søknaden måtte være poststemplet innen fristens utløp.

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

Ved brev 6. juni 1988 fra Fiskeridepartementet ble jeg underrettet om at man ville legge min fortolkning av garantiforskriftenes

§ 4 nr. 1 til grunn. Videre uttales det blant annet i brevet:

«--- Som det fremgår vil Garantikassen for å være rimelig sikker på å fange opp søknader som fremmes, idet søknadsfristen er i ferd med å gå ut, anse søknader som rettidig fremmet når de er kommet frem i løpet av de 3 første virkedager etter fristens utløp.

I samsvar med dette vil Garantikassen på nytt vurdere samtlige krav om tilskudd for 1. garantiperioden 1986 og fremover, som er avslått under henvisning til den omhandlede bestemmelse.»

51.

Delingssak etter jordloven - anvendelsen av kriteriet «driftsøkonomisk forsvarlig»

(Sak 997/87)

Landbruksmyndighetene av slo søknad fra A om fradeling etter jordloven av 18. mars 1955 § 55 av en parsell på ca. 1 dekar hvorav 0,5 dekar fulldyrket jord. Departementet la avgjørende vekt på at eiendommens arealgrunnlag var for knapt for et familiebruk slik at fradelingen ikke kunne anses som driftsøkonomisk forsvarlig. - Ombudsmannen uttalte at det som utgangspunkt måtte være riktig med en slik synsvinkel på enhver fradeling av dyrkingsjord fra et bruk som ikke har oppnådd familiebruksstørrelsen. Under henvisning til at det i den foreliggende sak dreide seg om et bebygget areal med kjøkkenhage, var det imidlertid bare under sterk tvil ombudsmannen fant å kunne akseptere departementets standpunkt.

A søkte om samtykke til fradeling av en parsell på ca. 1 dekar fra sitt gårdsbruk i en kommune på sørvestlandet. På parsellen var det oppført et bolighus. For øvrig besto arealet av ca. 0,5 dekar fulldyrket jord. Søknaden ble avslått av fylkeslandbruksstyret, og etter klage ble avslaget stadfestet av Landbruksdepartementet ved vedtak 30. oktober 1986. I premissene for departementets vedtak fremholdes bl.a.:

«Departementet er enig med fylkeslandbruksstyret i at arealet på bruket må regnes som knapt selv om en legger til grunn Deres opplysninger om bruksstørrelsen m.v. Eiendommen er ikke stor nok til at den kan gi eieren med familie trygge økonomiske kår slik jordlovens formål forutsetter. Sett på bakgrunn av eiendommens samlede ressurser, antar departementet at det ikke kan anses driftsøkonomisk forsvarlig å fradele en parsell på ca. 1 dekar, hvorav ca. 0,5 dekar må regnes som fulldyrka jord.»

Ved sin advokat brakte A saken inn for ombudsmannen. I klagen skrev han at landbrukskontorets oppgave over eiendommens

bruksstørrelse m.v. ikke var korrekt. Dessuten anførte han bl.a.:

«Klageren kan heller ikke dele det synspunkt at en fradeling av 0,5 dekar dyrket jord (del av tomten utgjør hagegrunn) i dette tilfelle ikke kan regnes som driftsøkonomisk forsvarlig rent jordbruksmessig sett. Dette synspunkt må etter klagerens oppfatning være for snevert og klart urimelig selv om man måtte legge til grunn de oppgaver som foreligger fra landbrukskontoret. I denne sammenheng ønsker klageren også å bemerke at eiendommen har store ressurser med muligheter for fulldyrking av ytterligere betydelige arealer hvilket de behandlende instanser synes å ha oversett helt. I denne sammenheng vil en fradeling av 500 m<sup>2</sup> hagegrunn ha minimal interesse størrelsesmessig sett. Arealet utnyttes idag som kjøkkenhage og vil også i fremtiden kunne gjøre samme nytte. Klageren er forøvrig villig til å nydyrke et tilsvarende areal av sin gjenværende eiendom som kompensasjon for såvidt, om dette skulle være spesielt ønskelig. Dagens arealgrunnlag av dyrket jord vil dermed ikke bli minsket.»

I mitt foreleggelsesbrev til departementet ha jeg bl.a. om en nærmere redegjørelse for bakgrunnen for at departementet la til grunn at eiendommen hadde knappe ressurser, og at fradelingen ikke kunne anses driftsøkonomisk forsvarlig. Departementet forela saken for fylkeslandbruksstyret som sluttet seg til administrasjonens innstilling, hvor det bl.a. var fremholdt følgende:

«Fylkeslandbruksstyre og Landbruksdepartementet har lagt til grunn at ei fradeling av parsellen på ca. 1 dekar (med hus) ikkje er driftsøkonomisk forsvarleg, og både Fylkeslandbruksstyret og Landbruksdepartementet har peika på at driftseininga har eit *knapt arealgrunnlag*. Vi syner her til arealoppgåva for eigeidomen. Eit bruk av denne storleiken treng sjølv dei arealressursane som eigeidomen har i dag, og etter vårt skjønn har ein gard av denne storleiken og behov for tilleggsareal. Det er ut frå dette at nemnde organ finn at det ikkje er driftsøkonomisk forsvarleg å skilja frå ca. 1 dekar (av dette ca. 0,5 dekar dyrka jord) frå driftseininga. Vi kan under noko omstende ikkje sjå at det kan vera rett å seia at «Dette synspunkt må etter klagerens oppfatning være for snevert og klart urimelig — —». Etter vårt skjønn er det heller ikkje rett å leggja vekt på ressursane i ein slik samanheng. Garden treng alle ressursane, og jamvel om ein må ta av andre ressurser for å kompensera arealtapet - t.d. nydyrking - vil vi likevel ikkje få bort skadeverknaden ved fradelinga.

Fylkeslandbruksstyret har nytta nemninga «knapt arealgrunnlag» og Landbruksdepartementet seier at «arealet på bruket må regnes som knapt». Når det gjeld Fylkeslandbruksstjefens/Fylkeslandbruksstyrets ordbruk, skal vi opplysa at vi har teke utgangspunkt i det arealet som eigeidomen har - jfr. elles økonomisk kartverk. Ei driftseining av denne storleiken har eit for svakt driftsøko-

nomisk grunnlag - jamvel om *alle* ressursane blir nytta. Bruket vil ikkje kunna gi så godt økonomisk resultat at ein kan hevda at det vil gi trygge økonomiske kår. Ved denne vurderinga blir det og teke omsyn til at bruket er svært dårleg arrondert. Driftseininga har parsellar som ligg heller langt frå ein annan, og vi står her ovafor ein tungbrukt gard - jfr. elles økonomisk kartverk.»

I svarbrev sluttet departementet seg til fylkeslandbruksstyrets uttalelse, og tilføyde følgende om brukets ressurser og kriteriet «driftsøkonomisk forsvarleg»:

«Når det gjelder arealgrunnlaget på eiendommen kan en opplyse at A i sin klage uttalte følgende: «jeg har minst 50 dekar dyrka jord, ikke 35, og ca. 50 dekar beite, ikke 36, en stor del av dette kan med letthet dyrkes, og mer beite kan gjødsles.» Av departementets vedtak av den 30. oktober 1986 fremgår det på side 2, første hele avsnitt, at departementet har tatt med i vurderingen at arealgrunnlaget kan være noe større enn det som var opplyst på et tidligere stadium i saken idet det uttales: «at arealet på bruket må regnes som knapt selv om en legger til grunn Deres opplysninger om bruksstørrelsen m.v.»

Departementets hovedbegrunnelse for å nekte fradeling av omsøkte tomt er at fradeling ikke kan anses driftsøkonomisk forsvarlig. Det er ikke bestridt at ca. 0,5 dekar av omsøkte areal består av jord som kan nyttes i jordbrukssammenheng. Dette bruket vil, selv om en tar eventuelle dyrkingsreserver i betraktning, ha for lite ressurser til å kunne gi eieren med familie trygge økonomiske kår slik jordlovens formål forutsetter.»

Etter at A's advokat hadde kommentert dette svaret, ble eiendommens ressursgrunnlag gjenstand for en videre brevveksling, som ble avsluttet fra departementets side med følgende uttalelse:

«Departementet mener fortsatt at det er grunnlag for å hevde at eiendommen har et arealgrunnlag som er noe knapt for et familiebruk. Dette er også uttalt av fylkeslandbruksstyret under deres klagebehandling etter at søker hadde påstått større arealer enn oppgitt av landbrukskontoret. Etter departementets oppfatning er det grunn til å merke seg disse uttalelsene idet fylkeslandbruksstyret har konkret kjennskap til arealforhold, avlingsnivå og planleggingsnormer i det aktuelle området.

Når det gjelder arealtallene A's advokat har presentert, er arealkravet pr. kuenhet (i dette tilfelle ku + 50 % påsett) oppgitt til 7,1 dekar, hvorav 3,3 dekar dyrket jord (2,7 + 0,3 + 0,3) og 3,8 dekar beite. Etter departementets oppfatning er det grunn til å sette spørsmålsteget ved hvorvidt dette arealet produserer tilstrekkelig grovfor for ei ku med avdrattsnivå ca. 5 500 liter + 50 % påsett. En antar at det her enten er gått ut fra et noe høyt avlingsnivå på både dyrka jord og på beite og/eller at det er forutsatt et urimelig høyt kraftforbruk (mere enn 30-35 %).

Grunnlaget for uttalelsen om at 50 dekar dyrka og 50 dekar beite gir grunnlag for husdyrhold (mjølkeproduksjon) tilsvarende ca. 1 årsverk, er gitt ut fra en skjønnsmessig vurdering av arealgrunnlaget for mjølkeproduksjon på Sørvestlandet og ut fra generelle landbrukspolitiske målsettinger. Det er lagt et midlere avlingsnivå for dyrka jord og beite til grunn, og det er forutsatt kraftforforbruk i produksjonen på et rimelig nivå. Videre er også hensynet til tilstrekkelig egnet spredareal for husdyrgjødsel trukket inn i vurderingen. I fall 50 dekar fulldyrka jord og 50 dekar beite skal gi grunnlag for mjølkeproduksjon tilsvarende normen for familiebruk på 1,6 årsverk, forutsetter det både et høyt avlingsnivå og et høyt kraftforforbruk i produksjonen.»

I mitt avsluttende brev til advokaten uttalte jeg bl.a.:

«Etter § 55 i jordloven av 18. mars 1955 kan eiendom «som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk» ikke deles uten samtykke fra fylkeslandbruksstyret. Vilkåret for samtykke er at «deling er driftsøkonomisk forsvarleg eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det».

Landbruksdepartementet og fylkeslandbruksstyret har lagt til grunn at fradeling av en parsell med 0,5 dekar fulldyrket jord ikke kan anses som driftsøkonomisk forsvarlig når eiendommens ressurser er så begrenset. De mener for Deres del at det ikke er grunnlag for å hevde at eiendommen ikke har tilstrekkelig ressurser til å gi en familie trygge økonomiske kår. Hvilke krav som skal stilles i denne sammenheng med hensyn til eiendommens størrelse, må bero på en konkret skjønnsmessig vurdering av arealgrunnlaget for angjeldende eiendom. Den faglige vurderingen som ligger til grunn for landbruksmyndighetens standpunkt, kan ombudsmannen vanskelig overprøve. Jeg finner således å måtte legge til grunn at eiendommen ikke har tilstrekkelige ressurser pr. i dag til å gi en familie trygge økonomiske kår.

I utgangspunktet må det være riktig å anse enhver fradeling av dyrkingsjord fra et bruk som ikke har oppnådd familiebruksstørrelsen som driftsøkonomisk uforsvarlig. Unntak kan imidlertid tenkes dersom parsellen består av uproduktiv grunn (fjell, berg o.l.), eller den ligger arronderingsmessig slik at det ville være utenkelig at den noen gang ville kunne benyttes i jordbruksmessig sammenheng. Når det gjelder den omsøkte parsell består den av fulldyrket jord med felles grense til dyrket mark. På den annen side dreier det seg om et bebygget areal med kjøkkenhage. Rent umiddelbart synes det noe anstrengt da å betrakte dette som nød-

vendig del av næringsgrunnlaget for hovedbruket. Det er derfor bare under sterk tvil jeg finner å kunne akseptere Landbruksdepartementets standpunkt om at fradelingen ikke kan anses driftsøkonomisk forsvarlig.

52.

**Konsesjon på gårdsbruk – forkjøpsrett til fordel for forpakter**  
(Sak 868/86)

A's søknad om konsesjon for erverv av et gårdsbruk ble innvilget av fylkeslandbruksstyret. Etter klage fra B, som hadde forpaktet eiendommen i 10 år, vedtok Landbruksdepartementet i egenskap av klageinstans, å benytte statens forkjøpsrett til fordel for ham. A anførte i sin klage til ombudsmannen bl.a. at kravet til interesseovervekt ikke kunne være oppfylt i dette tilfelle, ettersom forkjøpet gjaldt et selvstendig bruk. Ombudsmannen uttalte at departementet som klageinstans vil være bundet av den samme materielle kompetansebegrensning som fylkeslandbruksstyret, nemlig til å «tilgodese landbruksnæringen», jfr. konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 21 tredje ledd og § 1 nr. 1. Det måtte derfor anses tvilsomt om avgjørelsen var rettslig holdbar, fordi den syntes å være dominert av subjektive rimelighetsbetraktninger. På bakgrunn av formålsangivelsens vage og ubestemte form (bl.a. å oppnå «slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet»), fant ombudsmannen likevel å måtte avstå fra kritikk. Den feil som lå i at departementet formelt traff vedtaket som klageinstans i stedet for som førsteinstans, ble ikke ansett for å kunne ha hatt noen avgjørende betydning for vedtakets innhold.

A søkte i februar 1986 om konsesjon på erverv av en landbrukseiendom, som han kjøpte av C for kr. 1.055.500,-. Bruket består av 40 da dyrket mark, 67 da beite og 2321 da skog hvorav 1953 da produktivt areal. Eiendommen er bebygget med våningshus, låve m/fjøs samt noen mindre bygninger. Bruket har siden 1975 vært bortforpaktet til B, som fortsatt bodde der på overdragelsestidspunktet.

Under konsesjonsbehandlingen meldte B seg som interessert i å overta eiendommen. Landbruksnemnda frarådet at konsesjon ble gitt, fordi kjøpesummen var for høy. Nemnda fant imidlertid ikke å kunne anbefale bruk av statens forkjøpsrett til fordel for B. Også fylkeslandbruksstyret kom til «at det ikke (var) grunnlag for å gripe inn i det frivillige erverv som (hadde) funnet sted». I motsetning til

landbruksnemnda fant man imidlertid å kunne anbefale konsesjonsøknaden innvilget.

Ved brev 11. juli 1986 påklaget B vedtaket om ikke å gjøre forkjøpsretten gjeldende til fordel for ham. I klagen viste han til at han hadde forpaktet eiendommen siden 1975, og at han i den forbindelse hadde foretatt betydelige investeringer i utstyr og besetning. Han fremholdt videre at han var født og oppvokst i distriktet, og at han og hans familie (hustru og tre barn) fortsatt ønsket å bo der. Han så ingen alternative sysselsettingsmuligheter i området.

Landbruksdepartementet vedtok 6. august 1986 å benytte statens forkjøpsrett til fordel for B. I premissene for vedtaket het det bl.a.:

«Departementet legger til grunn at kjøperen A er vel kvalifisert til å overta eiendommen som han har søkt konsesjon på.

Departementet har likevel kommet til at forkjøpsrett skal nyttes til fordel for forpakteren. Han har forpaktet eiendommen i 10 år og har investert i traktor og redskap for å drive eiendommen. Forpakteren har også skaffet seg traktor med utstyr for skogsdrift og har i de siste ni år hugget og kjørt ut alt tømmeret fra eiendommen. Avvirkningen har i gjennomsnitt vært 250 kbm pr. år. Forpakteren driver ellers med grasproduksjon. Han har i dag ca. 77 sauer på eiendommen og baserer seg på drift med 30-35 vinterforede dyr. Forpakteren har bygget en silo på eiendommen, og denne siloen følger ikke med i overdragelsen. Forpakteren er født og oppvokst i distriktet. Han er gift og har tre barn hvorav den eldste er 15 år. En har videre merket seg at B og hans familie fortsatt ønsker å bo i området men at dette, slik sysselsettingsmulighetene i distriktet ligger an, vanskelig kan skje dersom de ikke får beholde eiendommen.

Ved avgjørelsen av saken legges det avgjørende vekt på at klageren har etablert seg fast på eiendommen gjennom en 10-årig forpaktningstid. Det ville være urimelig om han nå skulle fordrives fra eiendommen ved at den selges til en som har avgitt et bud som ligger kr. 5 500,- over den pris på kr. 1.050.000,- som forpakteren har bydd for eiendommen. Dette så meget mer som den avtalte kjøpesummen må antas å overstige eiendommens bruksverdi som landbruk.

Departementet har etter en samlet vurdering av forholdene kommet til at det må anses rimelig klart at jordlovens og konsesjonslovens intensjoner blir oppfylt på en bedre måte ved at forkjøpsrett nyttes til fordel for forpakteren, enn ved at kjøperen A får overta eiendommen.»

Ved brev 12. august 1986 ba A's advokat om at departementets vedtak ble overprøvd av Kongen i statsråd. I brevet reiste han innsigelser både mot vedtakets faktiske grunnlag og lovanvendelsen. I departementets svarbrev 18. august 1986 het det:

«Departementet kan ikke se at vilkårene er til stede for å imøtekomme Deres anmodning

om å bringe saken inn for Kongen i statsråd. Departementets klageavgjørelse er endelig, og opplysningene i Deres brev gir ikke grunnlag for behandling av saken etter forvaltningslovens § 35.»

Resultatet ble at selgeren C benyttet sin rett etter konsesjonslovens § 15 til å gå fra avtalen.

På vegne av A brakte hans advokat saken inn for ombudsmannen. I klagebrevet hevdet han at avgjørelsen var basert på et mangelfullt faktisk grunnlag, og viste bl.a. til at departementet hadde lagt til grunn uriktige opplysninger vedrørende de investeringer B hadde gjort. Advokaten fremholdt dessuten at kravet til interesseovervekt ikke kunne være oppfylt i dette tilfelle, ettersom forkjøpset gjaldt et selvstendig bruk. Han oppsummerte sine anførsler slik:

«For det første er det faktiske grunnlag svakt eller direkte feilaktig. Selger og kjøper har ikke fått komme til orde, og man har i det hele ikke fulgt de strenge krav til en klar begrunnelse for at en slik innblanding vil være til mye større gagn for samfunnet enn om man ikke griper inn.»

Departementet kommenterte klagen slik:

«Når det gjelder anførselen om siloen på eiendommen har departementet i sine merknader anført at denne ikke følger med ved overdragelsen. Denne anførselen er i samsvar med det som var opplyst i skriv fra A's advokat av 17. desember 1985, punkt 3.1, jfr forøvrig også kjøpekontraktens punkt 1 nr. 7.

Når det gjelder forpakterens investeringer har departementet anført at han har skaffet seg traktor med utstyr for skogsdrift, og at han med dette utstyret i de siste 9 år i gjennomsnitt har drevet ut 250 kbm årlig. A's advokat har ikke reist innvendinger mot disse faktiske opplysningene. Såvidt en kan se bestrides heller ikke det departementet gjengir om forpakterens sauehold.

Departementets utsagn om at forpakterens familie fortsatt ønsker å være bosatt i området men at dette på grunn av sysselsettingsmulighetene vanskelig kan skje uten at han får beholde eiendommen, er basert på opplysningene i brev av 11. juli 1986 fra B's advokat.

Når det gjelder saksbehandlingen har saken vært behandlet av landbruksnemnd, kommunestyre og fylkeslandbruksstyre slik konsesjonsloven forutsetter. Klagen ble oversendt partene ved fylkeslandbrukssjefens brev av 17. juli 1986. Ved brev av 22. juli 1986 fra A's advokat ble opplyst at det ville bli gitt svar så snart advokaten var tilbake fra ferie. Det var beklageligvis ikke innkommet anførsler fra ham da departementet av hensyn til forkjøpsfristen måtte treffe sin avgjørelse senest 6. august 1986.

Departementet mener at forpakteren her måtte anses for å ha rettslig klageinteresse og viser til hans langvarige forpaktning av eiendommen.

Departementet har på vanlig måte vurdert om en kan nytte forkjøpsrett i et tilfelle som dette og om en bør gjøre det. Departementet mener det er adgang til å nytte forkjøpsretten i dette tilfellet og en kom etter en skjønnsmessig vurdering til at den burde nyttes i dette tilfelle.

Departementet kan ikke se at klageavgjørelsen ble fattet på grunnlag av feilaktige opplysninger eller at det manglet opplysninger av avgjørende betydning for forkjøpsspørsmålet. Det kan ikke ses at det er gjort saksbehandlingsfeil som tilsier at departementets forkjøpsvedtak må anses ugyldig.»

I brev til departementet skrev jeg bl.a.:

«Ifølge bestemmelsen i konsesjonslovens § 21 tredje ledd kan fylkeslandbruksstyret bare gjøre forkjøpsretten gjeldende «når formålet er å tilgodese landbruksnæringen», jfr. konsesjonslovens § 1 nr. 1. I klageavgjørelsen har departementet lagt avgjørende vekt på at B «har etablert seg fast på eiendommen gjennom en 10-årig forpaktningstid», og at det således «ville være urimelig om han nå skulle fordrives fra eiendommen ved at den selges til en som har avgitt et bud som ligger kr. 5.500,- over den pris på kr. 1.050.000,- som forpakteren har bydd for eiendommen». Det fremgår ikke nærmere hvorvidt departementet - i og med forpaktningforholdet - har ansett B bedre kvalifisert enn konsesjonssøker til å drive eiendommen i samsvar med formålsbestemmelsen i § 1 nr. 1. Slik premisse- ne er formulert, kan det synes som om vedtaket er begrunnet i rent subjektive «rimelighetshensyn». Jeg ber derfor om en kommentar til denne del av begrunnelsen.

Med henvisning til lovens § 21 fjerde ledd bes opplyst om det antas at departementet har en videre forkjøpskompetanse enn fylkeslandbruksstyret og om vedtaket i dette tilfelle anses truffet i medhold av denne eventuelle «merkompentansen».

Til dette svarte departementet 11. august 1987 følgende:

«Departementet har hjemmel for å nytte forkjøpsrett i konsesjonslovens § 2. Som det framgår av bestemmelsen er departementets hjemmel for å nytte forkjøpsrett ikke begrenset til å gjelde forkjøp for å tilgodese landbruksnæringen. Departementet legger følgelig til grunn at det har merkompentanse i forhold til fylkeslandbruksstyret.

Med den formulering departementets klageavgjørelse har fått er det ikke fullt samsvar mellom vedtakets innhold og den hjemmelen som det er vist til; konsesjonslovens § 21, tredje ledd bestemmer ikke at det kan nyttes forkjøpsrett, men hvem som kan nytte forkjøpsrett for å tilgodese landbruksnæringen. Det burde vært vist til § 2.

Departementet la til grunn at forkjøpsvedtaket var en klageavgjørelse, jfr. også at vederlaget ble krevet fastsatt ved skjønn, se 3. siste avsnitt i departementets brev av 6. august 1986.

Uansett om avgjørelsen må sees som en klageavgjørelse, mao. at vedtaket ligger innenfor det å tilgodese landbruksnæringen,

eller om den må sees som truffet med hjemmel i departementets mer generelle forkjøpsrett, må det være på det rene at det var hjemmel for å nytte forkjøpsrett.

Departementets vedtak bygger dels på en faglig vurdering og dels på rimelighetsbetraktninger. Med de stramme økonomiske rammer som gjelder for nyetablering i jordbruket i dag vil det være mer rasjonelt om forpakteren får fortsette, enn at det skjer en nyetablering ved kjøperen. Forpakteren har det utstyr og den besetningen som trengs for å drive eiendommen på en forsvarlig måte, mens kjøperen ville måtte skaffe seg alt dette. Konsesjonsloven tar sikte på å legge til rette for stabile eier- og bruksforhold. Dette formålet ble etter departementets oppfatning best ivarett ved at forpakteren med mer enn 10-års forpaktningstid ble tilgode- sett med den følge at en utenforstående med et litt høyere bud ble skjøvet til side.

Departementet har lagt til grunn at konsesjonssøker er vel kvalifisert til å overta eiendommen som han har søkt konsesjon på. En kan ikke utlede av vedtaket at forpakteren anses bedre kvalifisert til å drive konsesjons- eiendommen enn konsesjonssøkeren.»

A's advokat kom senere tilbake med enkelte tilleggsmerknader til klagen.

I min avsluttende uttalelse ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Statens forkjøpsrett er et virkemiddel som kan nyttes for å nå de mål konsesjonslo- ven skal fremme, jfr. lovens §§ 1 og 2. Når siktemålet er å tilgodese landbruksnæringen, må man også kunne se hen til formålsbe- stemmelsen i § 1 i jordloven av 18. mars 1955 nr. 2. I slike tilfeller er det fylkeslandbruks- styret som avgjør om forkjøpsretten skal be- nyttes, jfr. bestemmelsen i konsesjonslovens § 21 tredje ledd. Fylkeslandbruksstyrets av- gjørelse kan påklages til Landbruksdeparte- mentet, og som klageinstans er departemen- tet - når intet annet er bestemt - bundet av de samme materielle kompetansebegrensning- er som gjelder for førsteinstansen. I egen- skap av klageinstans kan departementet m.a.o. ikke gjøre forkjøpsretten gjeldende med mindre formålet er «å tilgodese land- bruksnæringen».

Forkjøpsretten etter konsesjonsloven kan imidlertid også nyttes for å ivareta andre slags samfunnsinteresser. En begrensning følger her av lovens formålsbestemmelse (§ 1). Når man ser bort fra forkjøp for å tilgo- dese naturvern- og friluftsmål, tilligger denne kompetansen Landbruksdepartemen- tet, jfr. kgl. res. av 13. desember 1974 pkt. 3 og 4. I slike situasjoner opptrer departemen- tet som førsteinstans, og et eventuelt for- kjøpsvedtak vil således kunne påklages til Kongen.

Forkjøpsvedtaket av 6. august 1986 hevdes



av departementet å være truffet som vedtak i klagesak. Dette fremgår både av selve avgjørelsen, og av brevet til A's advokat 18. august 1986. I klagen til ombudsmannen er det bl.a. reist tvil om klagevedtakets rettslige grunnlag, dvs. om forkjøpet (i tilstrekkelig grad) kan sies «å tilgodese landbruksnæringen» i konsesjonslovens forstand. - Departementet har i begrunnelsen for vedtaket «lagt avgjørende vekt på at klageren har etablert seg fast på eiendommen gjennom en 10-årig forpaktningstid». I betraktning av at forpakterens bud bare var kr. 5.500,- lavere enn kjøperens, har departementet sett det som «urimelig om han (forpakteren) nå skulle fordrives fra eiendommen». I den forbindelse har man også vist til at kjøpesummen må antas å overstige eiendommens bruksverdi som landbruk. Departementet har i etterhånd understreket at både kjøper og forpakter er blitt ansett som vel skikket til å drive bruket, og at det således ikke er «kvalifikasjonsvurderinger» som ligger til grunn for avgjørelsen.

Slik forkjøpseiendommen er beskrevet i saksdokumentene, må den utvilsomt betraktes som et *selvstendig* bruk. Det synes også på det rene at verken kjøper eller forpakter har (aktuelle) planer om å drive eiendommen sammen med noe annet bruk i området. Praktiseringen av forkjøpsretten i tilfeller som dette, er ikke direkte omtalt verken i konsesjonsloven eller i motivene. Problemstillingen er imidlertid berørt i litteraturen. I sin bok «Konsesjonsreglane for fast eigedom» gir T. Austenå uttrykk for følgende syn:

«Å ta garden frå ein person som vil bu og drive den for i staden å gje den til ein annan som skal gjere det same, kan vel sjelden tenkjast i praksis. Blir det unntaksvis gjort, må ein kunne kreve ei klår grunngjeving for at ei slik innblanding vil vere til mykje større gagn for samfunnet. Stiller ein ikkje opp relativt strenge krav til grunngjevinga i slike saker, legg ein vegen open for å velje person etter personlege sympatiar eller antipatiar, jfr. *Unneberg* i Stort. forh. for 1977, side 2665. Det er vel i det heile semje om at ein må vere særst varsam når ein nyttar forkjøpsretten på bruk som kan halde fram som sjølvstendig bruk.»

Formålsangivelsen i lovens § 21 tredje ledd, jfr. § 1 nr. 1 er temmelig generell, men uttrykksmåten peker etter mitt skjønn i retning av at man primært må se hen til hva landbruksnæringen *objektivt* sett, og i lys av generelle landbrukspolitiske målsettinger, er best tjent med. En slik oppfatning har også støtte i motivene, som riktignok omtaler formålsbestemmelsen i temmelig generelle vendinger.

I det foreliggende tilfelle er utfallet dominert av subjektive rimelighetsbetraktninger. Hensynet til forpakteren og hans familie synes m.a.o. å ha vært utslagsgivende for vedtaket. Departementets utdypning av begrunnelsen (i brevet 11. august 1987) endrer ikke dette inntrykket. Etter mitt skjønn har man således ikke klart å påvise - eller sannsynliggjøre - at «landbruksnæringen», slik det er naturlig å forstå uttrykket, vil være best tjent med at forkjøpsretten benyttes i dette tilfelle. Noen klar interesseovervekt i denne retning kan iallfall ikke sies å foreligge. Min konklusjon må således bli at forkjøpsvedtaket ligger utenfor rammen av departementets kompetanse som klageinstans. Departementet har følgelig - under enhver omstendighet - basert avgjørelsen på et hjemmelsgrunnlag som etter mitt syn neppe kan sies å være holdbart.

Som nevnt ovenfor kan imidlertid departementet (som førsteinstans) i visse tilfeller benytte forkjøpsretten for å tilgodese *andre* formål enn hensynet til landbruksnæringen. Loven inneholder ingen uttrykkelige begrensninger når det gjelder bruken av denne «merkompetansen», men den generelle bestemmelsen i § 1 må antas å danne en ytre ramme for hvilke formål/hensyn som kan tilgodeses. Etter § 1 er formålet med lovens virkemidler bl.a. å oppnå «slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet». Formuleringen er temmelig omfattende og upresis, men i punktene 1 - 4 er det gitt mer konkrete eksempler på hva slags hensyn/interesser bestemmelsen sikter til. Av denne eksemplifikasjon vil det fremgå at det må dreie seg om mer allmenne «fellesinteresser».

Slik saken foreligger opplyst for ombudsmannen, må jeg legge til grunn at forkjøpet i dette tilfelle er begrunnet i mer subjektivt betonte rimelighetshensyn, jfr. det som er sagt ovenfor. Etter mitt skjønn må det derfor anses noe tvilsomt hvorvidt avgjørelsen kan sies å fremme konsesjonslovens formål slik det er angitt i § 1. Men i betraktning av formålsangivelsens vage og ubestemte preg, har jeg likevel - under tvil - funnet å måtte avstå fra kritikk på dette punkt.

Som påpekt ovenfor, har departementet etter mitt skjønn begått en feil ved å treffe avgjørelsen i egenskap av *klageinstans* istedenfor som førsteinstans med den klagemulighet dette ville gi. Etter omstendighetene er det neppe grunn til å tro at feilen har hatt noen betydning for vedtakets innhold.

Når det gjelder klagers anførsler om at vedtaket er basert på uriktige eller ufullstendige opplysninger, hersker det så vidt jeg kan se

uenighet mellom partene. Ettersom saksbehandlingen for ombudsmannen er rent skriftlig, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på disse forhold.

Saken er etter dette avsluttet fra min side.»

53.

**Konsesjon på skogeiendom – avslag til utenlandsk statsborger**

(Sak 213/88)

A's søknad om konsesjon på andel i en skogbrukseiendom ervervet ved arv ble avslått med hjemmel i den såkalte industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 nr. 16 § 20, idet man la til grunn at «almene hensyn» talte mot ervervet. Landbruksdepartementet viste til at overdragelsen ville føre til at sameiet i eiendommen ville bli utvidet ytterligere, noe som kunne vanskeliggjøre driften av eiendommen. - Ombudsmannen uttalte at lovvilkåret «almene hensyn» må ses i sammenheng med at bestemmelsen har som siktemål å gi myndighetene muligheter til å holde kontroll med utlendingers eierinteresser i Norge, og at rent skogbruksfaglige hensyn knyttet til sameieforholdet således må være uten vekt i denne sammenheng. Vedtaket syntes dermed å være basert på sviktende rettslig grunnlag, og ombudsmannen ba om at saken ble tatt opp til ny vurdering.

A arvet sammen med sine to søsken en ideell 1/9 av en skogsbrukseiendom, dvs. 1/27 til hver. De var som slektsarvinger unntatt fra konsesjonsplikt etter den alminnelige konsesjonslov. Klageren, A, er imidlertid engelsk statsborger, og trengte derfor konsesjon etter lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. av 14. desember 1917 nr. 16. Hennes søknad om konsesjon ble anbefalt av kommunen og landbruksnemnda, mens fylkeslandbruksstyret gikk imot. Den 21. januar 1988 av slo Landbruksdepartementet søknaden med slik begrunnelse:

«Det er ved avgjørelsen lagt vekt på at overdragelsen innebærer at sameiet i eiendommen utvides ytterligere, noe som i dette tilfellet synes skogbruksfaglig uheldig fordi det vil kunne vanskeliggjøre en rasjonell drift og utnyttelse av eiendommens ressurser. Almene hensyn antas derfor å tale mot at det gis konsesjon i dette tilfellet, jfr. konsesjonsloven av 14. desember 1917 § 20.»

Den 16. februar 1988 brakte hennes advokat saken inn for ombudsmannen. I mitt foreleggelsesbrev 8. mars 1988 ba jeg under henvisning til departementets begrunnelse, opplyst om departementet mente at sameie-

forholdet i seg selv innebærer at lovens vilkår for å kunne dispensere, ikke kan anses oppfylt. Videre ba jeg opplyst hvor mange sameiere det var fra før, og om det er gitt fritak for bo- og driveplikten for klagerens to søsken.

Departementet svarte i brev 25. mai 1988 følgende:

«A's søskens erverv av ideelle andeler i ovennevnte eiendom er som nevnt av Dem betinget av at erververne bosetter seg på eiendommen innen ett år og deretter selv bebør og driver eiendommen i minst fem år. Fra fylkeslandbruksstyret har en fått oppgitt at det ikke er innkommet søknad fra A's søsken om fritak for bo- og driveplikten.

Eventuelle søknader om fritak fra bo- og driveplikt på ovennevnte eiendom vil måtte vurderes ut i fra rundskriv M-32/84 om retningslinjer for praktiseringen av reglene om bo- og driveplikt.

En har ved henvendelse til sorenskriveren fått opplyst at det er fem personer som har hjemmel til eiendommen.

Departementet har ved avgjørelsen lagt til grunn at det vil være uheldig for driften av denne eiendommen at det eksisterende sameiet i eiendommen utvides ytterligere. Det har vist seg at slike eierforhold må påregnes å skape forhold som igjen vil kunne vanskeliggjøre driften av eiendommen.»

Den 16. juni 1988 kom advokaten med tilleggsmerknader, og den 20. juni 1988 var A på konferanse her.

I mitt avsluttende brev 13. september 1988 til departementet uttalte jeg:

«Industrikonsesjonslovens § 20 første ledd lyder:

«Utlendinger samt andre selskaper, korporasjoner og stiftelser enn de som er nevnt i § 19 kan, når ikke almene hensyn taler derimot, få konsesjon til å erverve eiendomsrett eller bruksrett som her omhandlet, på de nærmere betingelser Kongen fastsetter.»

Som det fremgår er det et vilkår for å gi konsesjon at «almene hensyn ikke taler imot». Hvorvidt det foreligger slike hensyn er et rettsspørsmål som ombudsmannen i prinsippet kan prøve fullt ut.

I det foreliggende tilfelle har departementet lagt til grunn at lovvilkåret ikke er oppfylt, og at man følgelig er rettslig avskåret fra å gi konsesjon. Dette standpunkt er begrunnet med at overdragelsen innebærer at sameiet i eiendommen utvides ytterligere, noe som vil kunne vanskeliggjøre driften av eiendommen. Andre forhold er ikke trukket inn i vurderingen.

Jeg antar at siktemålet med § 20 første ledd er å gi myndighetene adgang til kontroll med

utlendingers eierinteresser i Norge. Hva som nærmere ligger i kriteriet «almene hensyn», må ses under denne synsvinkel. Dvs. at hensynet må knytte seg til den omstendighet at søkeren er utlending. At en ytterligere utvidelse av sameiet vil kunne vanskeliggjøre driften av eiendommen, er et rent landbruksfaglig eller skogbruksfaglig hensyn som ikke har noen spesiell tilknytning til erververens nasjonalitet. Forholdet synes derfor å være uten vekt i denne sammenheng. En annen side av saken er at sameiebetragtningen kan trekkes inn under «kan» skjønnet ved at man foretar en vurdering av hvilke konkrete og påviselige ulemper dette vil kunne medføre for driften av denne eiendommen.

Slik saken foreligger opplyst for ombudsmannen, og ut fra de premisser departementet har gitt for sitt vedtak, blir min konklusjon at vedtaket må antas å være basert på sviktende rettslig grunnlag. - Jeg må derfor be om at konsesjonssøknaden blir tatt opp til ny vurdering.»

Noen tid senere mottok ombudsmannen underretning om at departementet etter en fornyet vurdering hadde funnet å kunne gi konsesjon i samsvar med søknaden.

54.

Byggesak - forhåndsuttalelse fra bygningsjefen til pressen  
(Sak 408/88)

I forbindelse med en byggesak ble det i en av våre største aviser referert følgende fra et intervju med bygningsjefen i kommunen:

«Kommuneingeniøren sier til avisen at han har forståelse for at A trakk tilbake den første situasjonsplanen, da en av naboeene protesterte.

- Men jeg hadde ventet at hun hadde lagt frem den nye og modifiserte situasjonsplan, som bygningsrådet helt sikkert ville godkjent. Rådet var stemt for den nye løsningen da det sist var på befaring og hadde full forståelse for A's behov, sier han. Han understreker at A hele tiden er gått meget korrekt frem.»

To av naboeene til den aktuelle eiendom, B og C, brakte ved sin advokat spørsmålet om rettmessigheten av bygningssjefens opptreden inn for ombudsmannen. I klagebrevet skriver advokaten bl.a.:

«Mine parter finner det meget uheldig at bygningsjefen - uten at det foreligger en konkret byggesøknad og uten at berørte naboer har hatt foranledning til å avgi uttalelse - offentlig gir uttrykk for at «byggningsrådet

helt sikkert ville godkjent» de reviderte byggeplaner. Med dette er nærmest forskuttert et tilsagn fra bygningsrådet *dersom* planene sendes inn.

På den ene side skapes med dette forventninger hos byggesøker om byggetillatelse.

Hos berørte naboer gir uttalelsen på den annen side følelsen av rettsløshet: Avgjørelsen treffes uten at naboeene er hørt i tråd med plan- og bygningslovens regler. Endelig kommer at bygningsrådet om ikke rettslig så moralsk vil kunne føle seg bundet av bygningsjefens opplysninger om rådets syn på saken.

Bygningsjefens handlemåte synes å gå på tvers av behandlingsreglene for byggesaker. Bygningsjefen synes videre å ha gått utenfor sin kompetanse. På vegne av mine parter må jeg be om at ombudsmannen tar forholdet opp med kommunen og bygningsjefen.»

I mitt foreleggelsesbrev ba jeg om kommunens kommentar til dette. Fra bygningsjefens svarbrev siteres:

«-----»

3. Så var det min uttalelse til avisen som ble avgitt med den største omtanke. Denne fant jeg helt naturlig på bakgrunn av rådets befaring. Hadde bygget blitt meldt 4 m fra nabo er det jo lite bygningsrådet kunne gjøre, selv om det også da ville bli naboprottest. Det er nemlig opp til rådet å dispensere fra vedtekt til bygningslovens § 82, noe som faktisk blir gjort på hvert eneste møte. Naboprotester er faktisk det normale i hyttesaker, men i dette tilfelle hadde jeg ikke forventet det, på bakgrunn av befaring med blannet B i sommer.

På bakgrunn av ovennevnte vil jeg bestemt bestride at det er noe feil med mine uttalelser. Saken ansees av meg som mindre vesentlig, og under forutsetning av at det ikke ville komme naboprottest ved ny byggeomelding, med 4 m avstand ville saken i tråd med praksis bli avgjort på delegasjon. Brevet fra B av den 25. september tyder jo på at byggeomelding med 4 m avstand ikke ville medføre protest. Det siteres: «Hverken min bror eller jeg selv vil fravike minimumsavstanden på 4 m.»

«-----»  
Imidlertid.

For å imøtekomme advokatfirmaets klient og for forhåpentlig å få ro om denne saken vil jeg få uttale: «som bygningsrådet helt sikkert ville godkjent» kunne jo vært uttalt «som bygningsrådet antas å ville godkjenne».

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Bygningsjefen har ikke kompetanse til å binde bygningsrådet i en slik sak. (Jeg forutsetter da at han ikke er delegert kompetanse i medhold av plan- og bygningslovens § 11-1 nr. 2.) Uttalelsen kan derfor klarligvis ikke anses som noe forhåndstilsagn, og den har således ingen direkte rettslig betydning. Dette er det også enighet om.

Jeg finner likevel grunn til å kritisere at angjeldende uttalelse ble gitt i en slik uforbeholden form. Det dreier seg etter det opplyste om en veloverveiet uttalelse til en av landets største aviser om utfallet i en mulig fremtidig byggesak.

Rent generelt må det gjelde at offentlige tjenestemenn bør være tilbakeholdende med å uttale seg om resultatet i en konkret sak før avgjørelsen foreligger. For søkeren kan det skape forventninger, som det senere kan vise seg ikke å være dekning for. Samtidig kan det nettopp for søkeren være ubehagelig at saksutfallet på denne måte synes forhåndsavgjort; det gjelder iallfall i en så vidt spesiell sak som dette. Og selv om man ut fra de reelle forhold kan forutsette at uttalelsen til pressen ikke vil kunne influere på søknadens endelige skjebne, kan det gi inntrykk av at myndighetene ikke vil legge noen vekt på den avklaring av saken som normalt vil skje under en forsvarlig saksbehandling med bl.a. mulige protester fra naboene og uttalelser fra andre instanser.»

55.

**Fradeling av bebygd eiendom – krav til minsteavstand**

(Sak 1246/87)

A søkte om fradeling av en parsell fra sin eiendom X for sammenføring med eiendommen Y, som han også var eier av. Sammenføringen ville ha som følge at avstanden mellom eksisterende bolig på X og ny grense mot Y ble på 2 meter. Bygningsmyndighetene fant imidlertid bare å kunne godkjenne delingssøknaden på vilkår av at grensen ble trukket minst 4 meter fra denne boligen under henvisning til plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 63 nr. 3, jfr. § 70 nr. 2. Ombudsmannen fant ut fra en formålsbetragtning å kunne godta at lovens § 63 om tomtedeling og § 70 om bebyggelse ble gitt anvendelse selv om begge grunnstykkene var bebygd. Bestemmelsen i § 70 nr. 2 annet ledd bokstav a om nabosamtykke måtte imidlertid komme til anvendelse uten hensyn til at søker og nabo var samme person. Ombudsmannen kom videre til at det angitte reelle grunnlag for avgjørelsen ikke var holdbart. Det ble derfor henstilt til fylkesmannen å vurdere saken på nytt.

I september 1986 søkte A om fradeling av en parsell fra sin eiendom X for sammenføring med eiendommen Y, som han også var eier av. Hensikten med dette var å beholde arealet til hagebruk ved salg av X. Søknaden ble godkjent av bygningsrådet 15. oktober

1986 på vilkår av at avstanden mellom eksisterende bolig på X og ny grense mot Y måtte være på minst 4 meter. A påklaget vedtaket under henvisning til at han ønsket at grensen skulle gå 2 meter fra boligen. Fylkesmannen stadfestet bygningsrådets vedtak den 11. februar 1987. I premissene for vedtaket ble det blant annet fremholdt:

«Bestemmelsen i bygningslovens § 63 gjelder også for tomter hvor det allerede er oppført bebyggelse. Etter bygningslovens § 70 nr. 2 skal bygning ha en avstand fra nabogrense som minst skal være 4 meter. Det kan dispenseres fra denne bestemmelse for mindre bygg eller når det foreligger nabosamtykke. I den foreliggende sak er det samme eier av begge eiendommer slik at «nabosamtykke» er et lite relevant vurderingsmoment så lenge det er på det rene at eiendommen skal gå over til ny eier.

Bygningsrådet har i den foreliggende sak ikke funnet det rimelig å fravike lovens hovedregel om 4 meters avstand mellom bygning og nabogrense. Resultatet blir at noe mindre «dyrkingsareal» tillegges naboeiendommen, mens tomten omkring den gjenværende hovedbygning får en vanlig tomtearronding. Det er hjemmel i bygningsloven for å fatte dette vedtak og fylkesmannen kan i denne sak ikke se grunnlag for å sette bygningsmyndighetens skjønn til side. Som det fremgår finner en ikke at det i denne sak foreligger særlige grunner for dispensasjon etter bygningslovens § 7. Klagen tas ikke til følge.»

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen. I klagebrevet gjorde han gjeldende at avslaget ikke var forankret i noen av de hensyn som ligger bak § 70 nr. 1.

Han hevdet også at det forelå gyldig samtykke i lovens forstand, og viste blant annet til at den ene eiendom var solgt. Til fylkesmannens uttalelse om at 4 meters avstand fra bebyggelse til eiendomsgrensen ville gi denne bygning «en vanlig tomtearronding», anførte han:

«Etter utskillelsen av den omhandlede parsell, vil den gjenværende tomt med eksisterende bolig utgjøre 1.270 m<sup>2</sup>, som i størrelsesorden ligger i overkant av de fleste nyere tomter. Den utskilte parsell ligger på baksiden - nord/øst for bolighuset, mens det naturlige oppholdsstedet ute for beboerne på syd og vestsiden av bolighuset er uberørt og i størrelsesorden godt i overkant av de fleste tomter. Adkomsten til huset er også uberørt. Den utskilte parsell ligger i et lavere og svakt hellende terreng - bort fra bygningen. Nærmeste bygning, som er mitt bolighus på bnr. 138, ligger i en avstand av hele 17 meter fra bolighuset på bnr. 100. Hele området i nord/øst og syd for eiendommen er dyrkede jordbruksarealer, som det overhode ikke er aktuelt å bebygge.

Jeg mener med dette å ha godtgjort at Bygningsmyndighetenes avgjørelse ikke bygger på noe relevant og virkelig skjønn, og at det derfor må betegnes som vilkårlig og dermed

ulovlig. Sivilombudsmannens uttalelse imøtesees.»

I mitt foreleggelsesbrev ba jeg presisert om fylkesmannen anså plan- og bygningslovens § 70 nr. 2 annet ledd bokstav a) anvendelig, eller om tillatelse her i tilfelle måtte gis som dispensasjon etter lovens § 7. Videre ba jeg redegjort nærmere for hvilke konkrete omstendigheter som hadde vært avgjørende for at klagerens ønske ikke var imøtekommet. Til dette svarte fylkesmannen:

«Det er en hovedregel etter plan- og bygningslovens § 70 første ledd nr. 2 at en bygning skal ha en avstand fra nabogrense på 4 meter. Bestemmelsen i neste ledd om at den avstandsbestemmelsen kan fravikes når det foreligger nabosamtykke, er fylkesmannen i tvil om hvorvidt er relevant i forbindelse med den foreliggende sak. Uttrykket «nabo» antas normalt å forutsette en annen person enn grunneieren. Hvor samme person eier begge eiendommer, vil hensynene bak «samtykke»-synspunktet ikke lenger gjøre seg gjeldende med samme styrke.

Dette må under enhver omstendighet få betydning for skjønnsutøvingen idet partenes samtykke ikke uten videre binder bygningsmyndighetene. I nærværende sak er «naboen» den samme som grunneieren, slik at eventuelle synspunkter fra andre enn ham ikke foreligger. Det vil etter fylkesmannens syn heller ikke stille saken i noe annet lys at grunneier i brev av 14.08.84 til bygningsrådet opplyser å ha solgt eiendommen med det gamle bolighuset, og at det i salgsavtalen er forutsatt at grensen skal trekkes 2 meter fra det gamle huset.

Bygningsrådet skal foreta en individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle hvorvidt det er grunnlag for å fravike lovens hovedregel. Hvis bygningsrådet etter en saklig vurdering finner at dette ikke bør gjøres, vil en fradeling av tomt med en avstandsgrense på 2 meter være i strid med bygningslovens bestemmelser.

En selvstendig vurdering av hvorvidt det bør gis dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7 blir etter dette bare nødvendig å foreta i tilfelle man kommer til at det i saken ikke foreligger «nabosamtykke». Fylkesmannen har vært i tvil om dette, men er kommet til at under enhver omstendighet vil den omsøkte fradeling føre til en tomtearrondering som er lite tjenlig for den bestående eldre bebyggelse. Sannsynligvis vil den også være i strid med bygningslovens bestemmelser idet bygningsrådet har funnet at det ikke bør gis dispensasjon fra avstandsbestemmelsen etter § 70 nr. 2. Resultatet vil måtte bli det samme hva enten en utøver skjønnet etter pbl. § 70 nr. 2 eller direkte etter § 63 nr. 3 og de retningslinjer for skjønnet som er nedfelt der. Nektet fradeling etter disse bestemmelser, vil det normalt heller ikke nytte å søke dispensasjon etter pbl. § 7. Denne krever i motsetning til de før nevnte bestemmelser at det må foreligge «særlige grunner», hvilket må sies å innebære et strengere krav.

Ved vurderingen av hvorvidt en parsell på

ca. 300 m<sup>2</sup> skal fradeles med hjemmel i plan- og bygningslovens § 63, har bygningsrådet lagt vekt på at det skal være en rimelig avstand mellom den bestående bygning og eiendomsgrænse. Det dreier seg her om en eldre bygning som opprinnelig hadde en stor tomt og hvor eier allerede har fradelt en del av eiendommen til ny bebyggelse for seg selv. Den gamle bygningen er på ca. 125 m<sup>2</sup> og en tomtegrense bare 2 meter fra bygningen synes å stå i misforhold til bygningens størrelse, høyde og det generelle miljø på stedet. Det dreier seg her om tomteeiendommer i uregulert strøk hvor man ikke vet noe om den fremtidige utnyttelse. Det er nå brakt vann og kloakk ut til - , og det er et visst press for utbygging i området. Bygningsrådet har derfor ikke satt noe urimelig vilkår når det som betingelse for fradelingen er stillet krav om en avstand på 4 meter fra den bestående bygning. Fylkesmannen har etter en samlet vurdering av saken sluttet seg til bygningsrådets skjønn.»

Ved brev 7. desember 1987 kom klageren med merknader til fylkesmannens svarbrev, og på bakgrunn av det som ble fremholdt her skrev jeg på nytt til fylkesmannen:

«Det fremgår at naboeiendommen er blitt solgt, og at kjøperen har gitt samtykke til en tomtegrense på 2 meter fra «den gamle bygningen». Likevel gir fylkesmannen uttrykk for tvil med hensyn til om kravet til nabosamtykke i § 70 nr. 2 a er oppfylt. Dette bes nærmere kommentert.

Fylkesmannen har lagt til grunn at en tomtegrense 2 meter fra naboens bolig vil innebære en tomtearrondering som er lite tjenlig for den bestående eldre bebyggelse, samt at en slik grensedragnings synes å stå i misforhold til bygningens størrelse, høyde og det generelle miljø på stedet. Dette bes nærmere begrunnet på bakgrunn at de bemerkninger klageren har fremsatt i brev 7. desember 1987 hit, jfr. vedlagte kopi. Det vises spesielt til opplysningen på s. 2 fig. om at det er blitt godkjent nabogrense på under 4 meter i to andre tilfeller i området.

Videre bes om fylkesmannens merknader til klagerens anførsel om at en har lagt feilaktige opplysninger til grunn for avgjørelsen.»

Fylkesmannen kommenterte forholdet til § 70 nr 2 slik:

«Vedrørende nabosamtykke, har vi for så vidt ikke ment å gi uttrykk for tvil i relasjon til en annen kjøper, men bare der søker samtidig også er grunneier til naboeiendommen. Det forekommer oss noe anstrengt å tillegge et slikt «nabosamtykke» samme betydning som et samtykke gitt av en annen person. Vi vil likevel fremheve at dette spørsmål som synes å være av noe formell karakter, ikke har vært av avgjørende betydning for oss, idet vi konkret har utvist et hensiktsmessighets-skjønn. Et slikt skjønn skal også etter vår oppfatning utøves der naboen er en annen person. Lovteksten må klarligvis forstås slik at dispensasjon ikke automatisk gis i samtykketilfellene. Samtidig er vi på det rene med at det nok bør en del til før en setter seg ut

over et samtykke til dispensasjon. I nåværende sak mener vi imidlertid at de konkrete omstendigheter nettopp tilsier at skjønnet bør utøves slik at fradeling som omsøkt (med 2 m til grensen) nektes.»

I mitt avsluttende brev 14. oktober 1988 til fylkesmannen uttalte jeg:

«Angjeldende vedtak er truffet med hjemmel i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 63 nr. 3, hvor det fremgår at fradeling kan nektes dersom det ved delingen oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller vedtekt, eller at det dannes tomter som etter bygningsrådets skjønn er mindre skikket til bebyggelse på grunn av sin størrelse eller form.

Denne siste bestemmelse tar etter sin ordlyd primært sikte på deling - eller fradeling - av ubebygde eiendommer - «tomter». Jeg antar imidlertid at den får tilsvarende anvendelse også i tilfelle der det allerede er oppført bygninger på begge de enheter som oppstår ved delingen. Det må i et hvert fall gjelde der det - som her - kan bli aktuelt med videre utbygging.

Ut fra det foreliggende kartmateriale og opplysninger for øvrig i saken, kan jeg ikke se at det kan være av betydning for en eventuell ytterligere bebyggelse om nabogrensen trekkes 2 eller 4 meter fra eksisterende bolig. Spørsmålet blir derfor om den omsøkte løsning vil stride mot bestemmelsen i plan- og bygningslovens § 70 nr. 2 annet ledd bokstav a), som lyder:

«Bygningsrådet kan godkjenne at bygning plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i første ledd eller i nabogrense

a) når eier (fester) av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke - - -»

Bestemmelsen er plassert i kapittel XIII med overskrift «Bebyggelsen». Dette sammenholdt med at det tales om at «bygning plasseres», innebærer at det også her kan reises spørsmål om bestemmelsen overhodet kan anvendes i en delingssak. - Ut fra en formålsbetragtning har jeg imidlertid ikke innvendinger mot at dette gjøres i det foreliggende tilfelle.

Det er på det rene at naboen har gitt skriftlig samtykke til at grensen mellom eiendommene kan trekkes 2 meter fra eksisterende bolig. Fylkesmannen uttaler imidlertid tvil om samtykke kan tillegges vekt, idet eieren av naboeiendommen på det tidspunkt var den samme som søkeren. Det hevdes at samtykke-synspunktet i en slik situasjon ikke gjør seg gjeldende med samme styrke. Dette

er jeg ikke enig i. Poenget med bestemmelsen er å fastslå at hensynet til naboen har en slik vekt, at dersom han ikke samtykker, må en tillatelse eventuelt gis i form av en dispensasjon etter lovens § 7. Når søker og nabo er samme person, foreligger ikke noen slik interessemotsetning. Et samtykke får da bare en rent formell betydning. Men det er iallfall ingen grunn til å tolke bestemmelsen innskrenkende, slik at samtykke i det hele ikke får betydning når nabo og søker er samme person.

Selv om nabosamtykke foreligger, er det opp til bygningsmyndighetenes skjønn om grensen skal godtas. Bestemmelsen forutsettes imidlertid praktisert slik at søkerens ønske skal imøtekommes der ikke avgjørende grunner taler imot dette, jfr. rundskriv H-35/83. Med avgjørende grunner siktes det særlig til branntekniske forhold, men andre hensyn som arrondering, utsikt, tilgjengelighet osv. vil kunne ha betydning.

I det foreliggende tilfelle har fylkesmannen lagt avgjørende vekt på at den omsøkte fradeling vil føre til en lite tjenlig tomtearrondering. Det blir videre vist til at tomtegrense 2 meter fra eksisterende bolig synes å stå i misforhold til bygningens størrelse, høyde og det generelle miljøet på stedet.

Jeg har vanskelig for å akseptere dette som tilstrekkelig saklig grunn til avslag. Noen ny tomt i vanlig forstand er det ikke tale om her. Det er ubestridt opplyst at det utskilte areal - i likhet med nå - skal anvendes til hagebruk i tilknytning til den bebyggelse som alt er oppført på bnr. 138. Det er derfor uklart hva det nærmere ligger i at det ved utparselleringen her vil oppstå en uhensiktsmessig tomtearrondering. Resultatet synes for øvrig å måtte bli det samme, selv med grense 4 meter fra naboens bolig, og argumentet har således svært begrenset bæreevne.

Når det gjelder fylkesmannens anførsel om at en tomtegrense bare 2 meter fra bygningen vil stå i misforhold til byggets størrelse og det generelle miljøet på stedet, er dette et spørsmål som ligger dårlig til rette for overprøving herfra, jfr. at ombudsmannen ikke foretar befarung. Anførselen er imidlertid ikke nærmere underbygget, og ut fra fremlagt kartmateriale og opplysninger - spesielt at det er 17 meter mellom boligene - er jeg svært skeptisk til berettigelsen av å tillegge dette slik vekt at hensynet til søkerens ønske må vike.

Jeg finner etter dette å måtte henstille til fylkesmannen å vurdere saken på nytt.»

Etter igjen å ha sett på saken, uttalte fylkesmannen følgende i brev til kommunen:

«På bakgrunn av sivilombudsmannens brev til fylkesmannen av 14.10.88 i ovennevnte sak har fylkesmannen foretatt en fornyet vurdering av fradelings spørsmålet i ly av den lovforståelse som er nedfelt i brevet.

Fylkesmannen har etter dette funnet å måtte omgjøre sitt tidligere avslag av 11.2.87, slik at fradeling med 2 meters avstand til den eldre bebyggelse godtas. Avgjørelsen er i samsvar med klagers søknad av 27.9.86, jfr. klage av 18.10.86, 2. avsnitt og brev av 14.8.87, 1. avsnitt.

Nærværende omgjøring innebærer samtidig en omgjøring av bygningssjefens vedtak av 15.10.86 som satte 4 meters avstand som vilkår for fradeling.»

56.

Delingssak - etterfølgende reguleringsendring som hjemmel for vilkår  
(Sak 181/88)

*A fikk tillatelse til deling av eiendom på det vilkår at parsellen skulle ha et netto areal på 750 m<sup>2</sup>. A påklaget vedtaket til fylkesmannen, og anførte blant annet at det ikke forelå hjemmel til å stille vilkåret. Kort tid etter ble det imidlertid foretatt en reguleringsendring som ga hjemmel til å sette et slikt vilkår. Under henvisning til de nye reguleringsbestemmelsene stadfestet fylkesmannen vedtaket. Ombudsmannen kritiserte avgjørelsen og uttalte at hjemmelsspørsmålet måtte vurderes i relasjon til regelsituasjonen på det tidspunkt bygningssjefen traff sitt vedtak. En eventuell hjemmelsmangel kunne således ikke repareres ved en etterfølgende reguleringsendring. På denne bakgrunn ba ombudsmannen om at saken ble behandlet på nytt.*

Den 14. april 1986 traff bygningssjefen vedtak om tillatelse til deling av A's eiendom. Det ble blant annet satt som vilkår at parsellen skulle ha et netto areal på 800 m<sup>2</sup>. Etter klage opphevet fylkesmannen vedtaket under henvisning til at det ikke forelå tilstrekkelig hjemmel i plan- og bygningsloven med underliggende regelverk, til å sette angjeldende vilkår.

Etter fornyet behandling i bygningsrådet 15. januar 1987 ble følgende vedtak truffet:

«A. Bygningsrådet viser til reguleringsplan med bestemmelser for felt P1, egengodkjent av kommunestyret i møte 17.9.86 og gir dispensasjon i h.h.t. bestemmelsens § 4 d slik at en parsell kan fradeles eiendommen med et areal på minst 750 m<sup>2</sup> netto. Delingen skal skje i samsvar med revidert delingsplan dat. 22.5.1986.

B. Bygningsrådet viser til pkt. A og forøvrig til plan- og bygningslovens § 63 og gir tillatelse til deling av eiendommen i sam-

svar med delingsplan dat. 22.5.86 på følgende vilkår:

1. Vilkår under pkt. A må oppfylles.
  2. Gjenværende eiendom må få tinglyst vegrett i 5 meters bredde over parsellen fram til fellesavkjørselen. Denne vegrett kan ligge langs parsellens sydvestre grense eller langs parsellens nordøstre grense.
  3. Det må framlegges en tinglyst avtale med de andre eiere av fellesavkjørselen som sikrer parsellen vegrett ut til ---vegen. Den del som ligger utenfor regulert gjerdelinje skal inngå som del av fellesavkjørselen.
  4. Når pkt. 2 og 3 er etterkommet, avholder oppmålingsvesenet kart- og delingsforretning over eiendommen i samsvar med delingslovens bestemmelser og forutsetninger.
- C. Det antas at de forhold som er berørt i brev av 27.3.86 fra X og brev av 27.12.85 fra A vil bli løst i forb. med pkt. 3 i ovennevnte vedtak.»

A påklaget vedtaket, og anførte blant annet følgende når det gjaldt spørsmålet om hvilket regelverk som skulle legges til grunn ved avgjørelsen:

«Til hovedpunkt A (og B - underpunkt 1) anføres at det for det første foreligger en uriktig anvendelse av loven fra bygningsrådets side, idet utgangspunktet må være at det er det regelsett som eksisterte på søknadstidspunktet (17.3.86), ev. tidspunktet for første forvaltningsvedtak (14.4.86) som er avgjørende. Og det er et faktum at det dengang ikke eksisterte noen reguleringsplan med et minste arealkrav, slik som eksempelvis er egengodkjent av kommunestyret den 17.9.86. (I parentes bemerkes at kommunen for tiden arbeider med en senking av arealkravet, jfr. vedlagte kopier av henholdsvis annonse i Aftenposten og artikkel i Østlandets Blad for 3.2.87.) Derneft fremholdes det i bygningsrådets vedtak av 15.1.87 at man kunne ha nedlagt midlertidig delingsforbud. Men når det ikke ble gjort og det heller ikke ble tatt uttrykkelig forbehold i vedtaket om at delingsforbud var alternativet dersom søkeren ikke godtok kommunens arealkrav (ønsket tomtestørrelse i søknaden er oppgitt til ca. 600 kvm.), er vedtaket helt enkelt ugyldig også på dette punkt. Det første og senere vedtak savner fullstendig den begrunnelse som skulle ha vært gitt etter bygningslovens § 69, og det må antas at de faktiske forhold vedrørende eiendommen ikke er vurdert opp mot lovens krav. Når det gjøres, vil man se at parsellen gjerne kan være mindre enn de 750 kvm. man nå insisterer på. (At det kan være praktisk for bygningsvesenet å ha en fast minste størrelse kan jeg forstå, men det vedrører altså ikke denne sak.)»

Vedtaket ble opprettholdt av bygningsrådet, og senere stadfestet av fylkesmannen 24. august 1987.

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen. Jeg forela klagen for fylkesmannen

og ba om kommentar til klagerens anførsel om at søknaden var behandlet etter galt regelverk. I fylkesmannens svarbrev heter det:

«Som det ble redegjort for i vedtaket av 24.8.87 er den egengodkjente reguleringsplanen straks bindende for bl.a. søknad om fradeling av boligtomter. Dette fremgår av pbl. § 31.

Etter fylkesmannens mening følger det dessuten av lovens system at en søknad skal undergis de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter. Og her er det ikke situasjonen på søknadstidspunktet, men på behandlingstidspunktet som er avgjørende.

Det kan i denne forbindelse spørres om det ved rådets behandling av søknaden etter fylkesmannens opphevelse burde ha vært lagt til grunn de bestemmelser som gjaldt ved rådets første behandling.

Dersom dette antas ville det ikke kunne stilles krav om minimumsareal og grunnavståelse, jfr. begrunnelsen for fylkesmannens vedtak av 2.12.86.

Fylkesmannen har forståelse for at det synes urimelig for A at hun, på grunn av en feilaktig lovanvendelse fra kommunens side, kommer i den situasjon at en ny reguleringsplan vedtas, og hennes søknad undergis nye og strengere regler.

Fylkesmannen finner grunn til å gjøre oppmerksom på at bygningsrådet, selv om de avslø søknaden på ulovhjemlet grunnlag, ikke nødvendigvis måtte godkjenne delingen når nektelsesgrunnlaget viste seg å ikke være anvendelig.

Delesøknaden må vurderes i henhold til pbl. § 63 som bl.a. setter krav til tomtens egnethet som byggetomt, samt pbl. § 69 med krav om uteoppholdsareal. Det fremgår ikke at dette er gjort.

Fylkesmannen har i sitt vedtak kommet til at det er den nye reguleringsplanen som må legges til grunn ved avgjørelsen, og ikke den som gjaldt ved søknadstidspunktet eller evn. første gangs behandling av søknaden.

Det er i den forbindelse også vist til pbl. § 63 nr. 3 som fastslår at bygningsrådet skal se til at tillatelsen til deling ikke strider imot lov, forskrift eller vedtekt.

Omsøkte deling kom i strid med de nye reguleringsbestemmelsernes krav til minste netto tomtareal og nødvendiggjorde derfor en dispensasjon med hjemmel i pbl. § 7.

Fylkesmannen har etter en gjennomgang av det foreliggende materialet kommet til samme konklusjon som i vedtaket av 24.8.87. Den omstendighet at fylkesmannen opphevet bygningsrådets avgjørelse gir ikke klageren noen rett til å få sin sak behandlet etter den reguleringsplan som gjaldt på søknadstidspunktet når plansituasjonen i mellomtiden er endret.

Dette fremgår av plan- og bygningslovens §§ 31 og 63 nr. 3 samt av forvaltningsrettens system.

Ved opphevelsen av det første vedtaket stod man kun igjen med søknaden om deling av eiendommen. Da man påny behandlet denne måtte den undergis de på dette tidspunktet gjeldende regler. Dette kan ikke sies å representere noen tilbakevirkning i strid med det alminnelige forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen 1. juni 1988 uttalte jeg:

«Det sentrale spørsmål i saken knytter seg til det rettslige grunnlag for vilkåret om at den fradelte parsell må ha et areal på minst 750 m<sup>2</sup> netto.

Ved vedtak 17. september 1986 egengodkjente kommunestyret endret reguleringsplan for området hvor det i reguleringsbestemmelsenes § 4 d første avsnitt heter:

«I området kan bygningsrådet tillate deling av større eiendommer. Fradelte og gjenværende del av eiendommen skal anslagsvis ikke være mindre enn 800 m<sup>2</sup> netto tomt ved bygging av frittliggende bolig.»

Fylkesmannen og bygningsrådet har lagt til grunn at denne reguleringsbestemmelsen får anvendelse ved behandlingen av den aktuelle fradelingssak. Fylkesmannen begrunner dette standpunkt med å vise til plan- og bygningslovens § 31 hvor det fastslås at en reguleringsendring er straks bindende. Dette gjelder også for fradeling. Videre vises det til lovens § 63 nr. 3 hvor det fremgår at bygningsrådet skal se til at tillatelsen til deling ikke strider imot lov, forskrift eller vedtekt samt at det følger av forvaltningsrettens system at en søknad skal undergis de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter.

Bygningssjefen traff sitt første vedtak i saken 14. april 1986; mens reguleringsendringen først ble vedtatt 9. september s.å. Fylkesmannens standpunkt forutsetter således at en etterfølgende reguleringsendring får virkning i en sak der det allerede foreligger et vedtak av førsteinstansen, dvs. at det er unødvendig å ta stilling til hvorvidt bygningsmyndighetene på tidspunktet for det opprinnelige vedtak hadde hjemmel for å stille vilkåret!

Av plan- og bygningslovens § 31 nr. 1 fremgår at reguleringsendringer får virkning straks de er vedtatt. Bestemmelsen kan likevel ikke forstås slik at bygningsmyndighetene kan gjøre bruk av etterfølgende reguleringsendringer til å «reparere» hjemmelsmangler ved allerede fattede vedtak. Dette fremgår blant annet av lovens regler om delingsforbud som må nedlegges før søknader behandles og avgjøres, jfr. § 33, fjerde ledd annet punktum.

Etter min oppfatning kan den omstendighet at fylkesmannen etter klage opphevet det første vedtak med den begrunnelse at det stilte krav til parsellens beskaffenhet mangle hjemmel, ikke endre dette. Jeg viser i denne sammenheng til min uttalelse i sak nr. 71, referert i ombudsmannens årsmelding for



1987 s. 162. At reguleringsendringen fant sted før fylkesmannens første vedtak og bygningrådets fornyede behandling av saken, kan i denne situasjon ikke være avgjørende. I stedet for å klage kunne klager ha gått til søksmål med påstand om at kravet var ulovlig. Domstolene måtte da ha lagt til grunn den rettsstilstand som forelå på vedtakstidspunktet.

Lovligheten av vilkåret om at fradelt parsell må ha et areal på minst 750 m<sup>2</sup> netto, må etter dette bedømmes etter de regler som gjaldt forut for reguleringsendringen, og som altså bygningssjefen baserte sitt vedtak på. Verken fylkesmannen eller bygningrådet har vurdert holdbarheten av vedtaket etter disse reglene. Min konklusjon blir derfor at saken må tas opp til fornyet vurdering.

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

Fylkesmannen vedtok deretter å oppheve sitt vedtak 24. august 1987, og ba kommunen om å behandle søknaden på nytt etter de regler som gjaldt forut for reguleringsendringen.

57.

**Boligbygg på festet grunn – bygningsmyndighetenes plikt til å varsle bortfesteren**  
(Sak 1253/87)

*For å kunne oppføre bolig nr. 2 på sin festetomt, søkte og fikk B dispensasjon fra reguleringsplanen. Bortfesteren, A, hevdet at det var i strid med festekontrakten å oppføre en ny bolig uten hans samtykke og mente at han skulle ha vært varslet i forbindelse med saken, idet plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, jfr. spesielt § 94 nr. 3, måtte suppleres med de alminnelige regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak i kap. IV i forvaltningsloven av 10. februar 1967. - Klagen førte ikke frem. - Uttalt at bygningsmyndighetenes varslingsplikt ikke kunne suppleres av forvaltningslovens § 16. I forhold til bortfesterens rettigheter kunne heller ikke forvaltningslovens § 17 første ledd føre til noen utvidet varslingsplikt.*

A sto som bortfester av en rekke tomter. B var en av festerne. Av reguleringsplanen fulgte at B bare hadde anledning til å oppføre ett våningshus på tomten. En slik begrensning skulle det angivelig også være i festekontrakten. Etter søknad fikk B bygningsmyndighetenes tillatelse til å oppføre bolig nr. 2 på tomten. I den forbindelse fikk han dispensasjon fra reguleringsplanen i med-

hold av § 7 i tidligere bygningslov av 1965, som svarte til samme paragraf i någjeldende plan- og bygningslov. Bortfesteren A klaget både over realiteten og den saksbehandling som gikk forut for byggetillatelsen. A, som hadde bistand av advokat, gjorde gjeldende at han som grunneier og bortfester hadde lovhjemlet krav på varsling, og at en unnlattelse for så vidt innebar en saksbehandlingsfeil.

I sin avgjørelse 24. november 1986 fant fylkesmannen ikke å kunne ta klagen fra A til følge. Vedrørende spørsmålet om varsling av bortfester uttalte fylkesmannen:

«Advokaten hevder at vedtaket må oppheves da A, som bortfester av omsøkte tomt, ikke ble varslet om byggeplanene. Det fremgår av bygningslovens § 94 nr. 3 hvem som skal gis nabovarsel i slike tilfelle. Samme lovs § 7, 3. ledd henviser til samme bestemmelse når den gir anvisning på hvem som skal varsles når bygningsmyndighetene behandler en dispensasjonssak. Fylkesmannen kan ikke se at den unnlatte varsling er i strid med bygningsloven, og dermed en saksbehandlingsfeil.»

I klagen ba advokaten ombudsmannen uttale seg om bortfesterens rett til å bli varslet ved søknader om byggetiltak på festet tomt. Til fylkesmannens uttalelse vedrørende spørsmålet om varsling i den konkrete sak anførte han:

«Dette er etter bortfesterens mening gal jus. Plan- og bygningsloven § 7, 3. ledd, jfr. § 94, nr. 3 må suppleres med forvaltningslovens alminnelige regler. Fylkesmannen synes å ha kommet i skade for å overse dette.

Forvaltningsloven har i § 17, 1. ledd bestemmelse om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig, før vedtak treffes og i § 16 bestemmelse om forhåndsvarsel til part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken.

Fylkesmannen har avgjort at A er part og har klageinteresse. Bortfesteren har klarligvis også reelle interesser når det gjelder bygging på festetomta. Dette har flere sider. I denne konkrete sak gjelder det spørsmålet om forholdet til reguleringsplan og reguleringsbestemmelser. Videre gjelder det privatrettslige forhold: Varsel og kontroll med at festeren holder seg innenfor det han har rett til i henhold til festekontrakten. Etter festekontrakten er det bl.a. ikke adgang til å bygge mer enn ett våningshus på tomta.

Disse rettigheter blir avskåret bortfesteren hvis han ikke får varsel, slik bygningsmyndighetene i - - - og fylkesmannen i - - - har nektet ham. Saken vil heller ikke bli skikkelig opplyst, hvilket er et krav i henhold til forvaltningslovens § 17, 1. ledd.»

Ombudsmannen antok at A, som har nærmere 100 festetomter i det aktuelle område, var mer opptatt av det prinsipielle spørsmål

enn den konkrete avgjørelsen. Klagen ble derfor i første omgang oversendt Kommunaldepartementet, som kommenterte forholdet i brev 25. august 1987 til advokaten. Han rettet deretter en ny henvendelse hit.

I mitt avsluttende brev til advokaten presiserte jeg innledningsvis at det er uten avgjørende betydning om spørsmålet vurderes i forhold til bestemmelsene i den tidligere eller någjeldende bygningslov. Jeg valgte å holde meg til de någjeldende bestemmelser, og uttalte:

«Plan- og bygningslovens § 94 oppstiller nærmere regler for hvorledes søkeren skal gå frem med hensyn til oppsett av søknad om byggetillatelse, og hvem som skal varsles om det planlagte arbeid, mens § 95 regulerer bygningsmyndighetenes behandling av en slik søknad. - For dispensasjonssaker er det gitt en varslingsregel i § 7 tredje ledd.

Det er ikke omstridt at verken første eller annet ledd i lovens § 94 nr. 3 eller jfr. § 7 tredje ledd hjemler plikt for festeren (B) til å varsle bortfesteren (A) om den omsøkte byggetillatelse/dispensasjon. Plan- og bygningsloven inneholder heller ikke regler om varslingsplikt for bygningsmyndighetene overfor grunneier i sak om byggetillatelse og dispensasjon for tiltak på festet tomt. Jeg går følgelig ikke nærmere inn på varslingsreglene her.

Spørsmålet er om bygningsmyndighetene hadde plikt til å varsle bortfesteren i et tilfelle som det foreliggende ut i fra de alminnelige saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, jfr. § 16 om forhåndsvarsling av parter og § 17 første ledd om forvaltningsorganets utredningsplikt.

På generelt grunnlag skriver Kommunaldepartementet om forholdet til forvaltningslovens § 16 i brevet til Dem 25. august 1987:

«For bygningsmyndighetene kan spørsmålet stille seg mer tvilsomt, særskilt på bakgrunn av forvaltningslovens (fvl) § 16 som stiller krav om forhåndsvarsling til den som er part i saken. Om dette skriver Os («Byggetillatelse», s. 38-39) følgende:

«Også ved andre avgjørelser om byggetillatelse er bygningsmyndighetenes vurdering begrenset til de hensyn som skal ivaretas ved bygningsloven. Ut fra de reelle interesser som kan tillegges vekt i slike saker, skulle det derfor generelt sett ikke være noen grunn til å gå utenfor rammen av den varslingsplikt som følger av § 94 nr. 3.

Om hva det rent formelle angår, må bygningslovens varslingsregler etter min oppfatning anses som spesialregler med den virkning at Fvl. § 16 ikke får anvendelse. Med forankring i Fvl. § 1 kan man her si at

noe « annet er bestemt i ... lov ». Jeg mener å finne støtte for dette standpunktet i en dom i Rt. 1975 s. 620. Saken gjaldt riktignok ikke byggetillatelse, men en reguleringsendring. De rent prinsipielle synspunktene i dommen skulle likevel gjelde på tilsvarende måte ved varslingsplikten etter § 94. I det omhandlede tilfelle var reguleringsendringen utlagt på vanlig måte i samsvar med regelen i § 27 nr. 3. Flere grunneiere, som ble berørt av reguleringen, mente at de hadde krav på særskilt varsel etter Fvl. § 17 (nå § 16). Men utleggingen etter bygningsloven ble av Høyesterett ansett som tilstrekkelig. Førstevoterende mente at Fvl. § 17 ikke kunne påberopes for en melding som ikke er påbudt i bygningsloven, som for så vidt må anses for uttømmende i sitt område». Det er på bakgrunn av denne dommen vanskelig å tenke seg at en byggetillatelse skulle bli kjent ugyldig som følge av at bare naboer og gjenboere var varslet om søknaden.»

Departementets praksis er i overensstemmelse med slike synspunkter som referert.

Noe helt annet er at bygningsmyndighetene gjerne kan praktisere en mer omfattende varsling enn det de er pålagt. Men da dette eventuelt er en frivillig ordning som bygningsmyndighetene selv kan velge omfanget av er det liten grunn til å gå nærmere inn på det her.»

Som part etter forvaltningslovens § 2 første ledd bokstav e) regnes «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». I det foreliggende tilfelle er det etter min mening tvilsomt om A som bortfester har slik klar og direkte interesse i spørsmålet om byggetillatelse/dispensasjon at han må betraktes som part i saken. Noe annet er at han må innrømmes en rettslig klageinteresse, jfr. forvaltningslovens § 28.

Uavhengig av spørsmålet om partsstatus kan jeg slutte meg til departementets generelle bemerkninger, slik disse er gjengitt ovenfor. I tråd med dette blir min konklusjon at A ikke hadde krav på forhåndsvarsel fra byggesakskontoret etter forvaltningslovens § 16. Etter min oppfatning må varslingsreglene i plan- og bygningsloven, som de dagjeldende bestemmelser i bygningsloven av 1965, forstås som spesialregler i forhold til forvaltningslovens § 16, med den følge at sistnevnte bestemmelse ikke kommer til anvendelse.

Forvaltningslovens § 17 første ledd som bestemmer at et forvaltningsorgan har plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, gjelder også ved bygningsmyndighetenes behandling av en søknad om byggetillatelse/dispensasjon. Men når omfanget av utredningsplikten skal fastlegges nærmere, må utgangspunktet tas i

de plikter og gjøremål plan- og bygningsloven pålegger bygningsmyndighetene. Jeg viser i denne forbindelse til plan- og bygningslovens § 95 nr. 2, der det fremgår at bygningsrådet ved avgjørelsen av en søknad om byggetillatelse skal påse at arbeidet ikke vil stride mot bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Normalt faller private rettsforhold utenfor det bygningsmyndighetene skal ta standpunkt til. Det må av dette motsetningsvis følge at bygningsrådet ikke kan ha en generell plikt til å søke opplyst underliggende privatrettslige forhold ved avgjørelsen av om byggetillatelse skal gis. Tilsvarende betraktninger må også gjelde ved søknader om dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7.

Det vil således etter dette ikke kunne utledes av forvaltningslovens § 17, en generell plikt for bygningsmyndighetene til å varsle eieren/bortfesteren av en eiendom når slike søknader kommer fra den som fester eiendommen. I den konkrete sak foreligger intet som tyder på at byggesakskontoret av hensyn til sakens opplysning, hadde særlig oppfordring til å fravike dette generelle utgangspunkt og varsle A om den foreliggende søknad fra B.»

58.

**Garasje på bebygd eiendom – krav om «veierklæring» som vilkår for oppføring**  
(Sak 1209/87)

A søkte bygningsmyndighetene om tillatelse til oppføring av garasje på sin bebygde boligeiendom. Saken ble forelagt vegmyndigheten i kommunen (vegsjefen), som fremsette krav om at A måtte avgi en «erklæring» som gikk ut på fri avståelse av del av grunnen til kommunen ved senere utvidelse av veien til regulert bredde. Erklæringen var formet som vilkår for unntak fra kommunens vedtekt til § 67 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985. Denne bestemmelse gjelder blant annet krav om opparbeiding av regulert vei ved deling og bebyggelse av tomt.

A aksepterte ikke erklæringen, og brakte saken inn for ombudsmannen. Jeg forela saken for vegsjefen i kommunen:

«Så vidt skjønnes har vegsjefen truffet avgjørelsen i henhold til delegert myndighet fra formannskapet. - For ordens skyld bes kopi av delegasjonsvedtaket tilsendt.

A's eiendom er bebygd, og saken gjelder oppføring av garasje. Det kan reises spørsmål om plan- og bygningslovens § 67 også gjelder for bebygd eiendom, jfr. at bestemmelsen gjelder for «tomt» i regulert strøk, og står i kap. XII om «byggetomta». - Det bes om vegsjefens uttalelse.

For øvrig bes opplyst om vegsjefens avgjørelse kan klages inn for formannskapet eller for bygningsrådet.»

Vegsjefen svarte:

«I henhold til gjeldende praksis og avtale er en slik bygning å anse som bebyggelse som utløser veiplikt i samsvar med innholdet i plan- og bygningslovens § 67.

Når bygningskontrollen sender en byggesak til veivesenet der de ønsker svar på om veispørsmålet er ordnet, uttaler veivesenet seg som fagetat.

En eventuell klage på veisjefens vedtak sendes bygningsssjefen som legger saken fram for bygningsrådet.»

Jeg ba etter dette om nærmere opplysninger med hensyn til grunnlaget for kommunens praksis, særskilt om den var forankret i rettsavgjørelse eller skjønn. Videre ba jeg opplyst om det kreves «vegerklæringer» ved alle typer byggetiltak, og om søkerne blir underrettet om klageadgang i slike saker. Jeg ba også opplyst om de aktuelle spørsmål hadde vært forelagt kommuneadvokaten. På dette kom det følgende svar fra vegsjefen:

«Veivesenet har forelagt sivilombudsmannens brev for kommuneadvokaten til uttalelse. Uttalelsen foreligger nå, og det går klart fram at garasjer, mindre tilbygg m.m. ikke utløser veiplikt etter plan- og bygningslovens § 67.

De saker vi nå har til behandling vil bli vurdert ut fra denne uttalelsen og heretter oversendt bygningskontrollen uten bemerkning dersom forholdet til veiloven er ordnet.

Grensene for når veiplikt må være oppfylt avklares nærmere mellom bygningskontrollen, veivesenet og kommuneadvokaten.

Behandlingsrutinene og hjemmelsforhold må også klarlegges bedre.

Veivesenet vil svare mer utfyllende og presist i et senere brev til sivilombudsmannen.»

Jeg ba etter dette om å bli holdt orientert om kommunens behandling av A's sak, i tillegg til behandlingen av de generelle spørsmål saken reiste.

59.

**Oppføring av hytte – betydningen av ikke-godkjent disposisjonsplan**  
(Sak 952/87)

Fylkesmannen avslo A's søknad om oppføring av hytte under henvisning til kommunens forskrift om midlertidig plankrav etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr.77 § 117. Tomta lå i et hytteområde hvor det forelå en disposisjonsplan omfattende 55 hytte-tomter. A's tomt var en av de to siste ubebygde av disse tomter. - I og med at disposisjonsplanen rent faktisk var lagt til grunn, stilte

*ombudsmannen seg skeptisk til å tillegge vekt at planen ikke formelt hadde vært godkjent av fylkesmannen. Spørsmål om konsekvenser for andre saker og forholdet til videre planlegging i kommunen. Fylkesmannen omgjorde avslaget under klagebehandlingen for ombudsmannen.*

A søkte bygningsrådet i en typisk hyttekommune om tillatelse for oppføring av hytte på sin tomt som lå midt inne i et hyttefelt med i alt 55 tomter. Av disse var 53 allerede bebygget med hytter.

Bygningsrådet avslo A's søknad under henvisning til kommunens vedtekt til tidligere bygningslov av 18. juni 1965 § 82. Saken ble deretter brakt inn for fylkesmannen til ordinær klagebehandling. Under henvisning til kommunens forskrift om midlertidig plankrav etter plan- og bygningslovens § 117, fant fylkesmannen 14. juli 1986 grunnlag for å fastholde bygningsrådets avgjørelse. I premissene for fylkesmannens vedtak står bl.a.:

«I den foreliggende sak, og på bakgrunn av befaringen, legger fylkesmannen til grunn at klagers tomt ligger på fjellgrunn og er i liten grad bevokst med trær og busker. Tomten ligger i et hytteområde hvor det foreligger en disposisjonsplan bestående av 55 tomter, de fleste bebygd rundt 1970. Planen er ikke godkjent av fylkesmannen. Nærværende tomt er den siste, eventuelt nest siste, som ikke er bebygd.»

I vedtaket ble det vist til en nylig avsagt byrettsdom, som omhandlet spørsmålet om gyldigheten av avslag på søknad om oppføring av hytte i et nærliggende hytteområde i samme kommune. Byretten hadde ikke tatt til følge saksøkers påstand om å erklære fylkesmannens vedtak som ugyldig. Fylkesmannen mente at klagerens tilfelle var «identisk» med saksforholdet i byrettssaken.

Etter ny henvendelse fra A, vurderte fylkesmannen saken på nytt. Avslaget ble imidlertid ikke omgjort, og fylkesmannen fremholdt 3. juli 1987 bl.a. at innvilgelse av søknaden ville måtte få konsekvenser for tilsvarende saker i området. Det ble anført at det fantes «en rekke tilsvarende tomter».

A klaget deretter til ombudsmannen. Etter å ha innhentet saksdokumentene, uttalte jeg i brev til fylkesmannen:

«Disposisjonsplanen synes rent faktisk å ha blitt lagt til grunn ved utbygging av 53 hytter på feltet, som omfatter 55 tomter. Ut fra denne situasjon kan det stilles spørsmål om det bør tillegges noen vekt at disposisjonsplanen ikke formelt har vært godkjent av fylkesmannen.

Den vedlagte byrettsdom omhandler bygningsrådets avslag på søknad om oppføring av hytte ved et nærliggende område i samme kommune. Avslaget på søknaden ble ansett for å være hjemlet i vedtekt til § 82 i bygningsloven av 1965. Fylkesmannen har i klageavgjørelsen 14. juli 1986 fremholdt at dette tilfelle var en «identisk sak». Jeg kan vanskelig se at denne dommen kan være utslagsgivende for resultatet i nærværende sak. Jeg viser bl.a. til at den aktuelle disposisjonsplan for saksøkernes hyttefelt, bare synes å omfatte 10 tomter.

Fylkesmannen har videre vist til at innvilgelse av søknaden vil måtte få konsekvenser for tilsvarende saker i området og anført at det finnes «en rekke tilsvarende tomter», jfr. fylkesmannens brev 3. juli 1987. Det bes om en nærmere redegjørelse for dette, jfr. at det synes vanskelig å tenke seg at det kan være mange som står i en tilsvarende stilling som klageren i betraktning av de spesielle forhold som knytter seg til denne disposisjonsplanen.

Jeg har ellers festet meg ved at det i fylkesmannens avgjørelse 3. juli 1987 er bemerket:

«En er fortsatt av den oppfatning at en bebyggelse av Deres tomt, isolert sett, vanskelig kan sies å være direkte til hinder for fri-luftsinteressene eller andre interesser i området. Hensett til dette samt den omstendighet at Deres tomt er en av de to siste ubebygde tomter i en ikke-godkjent disposisjonsplan bestående av 55 tomter, er det nærliggende å kunne anta at oppføringen av hytte på tomten vil være i samsvar med den arealbruk det gjennom en plansammenheng synes naturlig å legge til rette for på det aktuelle areal. En har derfor forståelse for Deres reaksjoner i saken.»

Det synes på bakgrunn av disse bemerkninger vanskelig å forstå hvordan en innvilgelse av søknaden på nåværende tidspunkt «lett vil skape spesielle problemer for den videre hytteplanleggingen i kommunen», (jfr. fylkesmannens bemerkninger videre i brevet). Det bes om en nærmere redegjørelse. Herunder bes opplyst hvor langt man har kommet med planarbeidet i området.»

Fylkesmannen vurderte på bakgrunn av mitt brev saken på nytt, og traff vedtak om å omgjøre det tidligere avslag.

Foruten å vise til min uttalelse, begrunnet fylkesmannen omgjøringsvedtaket med at oppføring av hytte på A's tomt måtte antas å være «i samsvar med den arealbruk det gjennom kommuneplanen synes naturlig å legge til rette for på det aktuelle areal». Han viste videre til at tomta, ut fra dens topografi og beliggenhet, vanskelig kunne sies å være direk-

te til hinder for friluftinteressene eller andre interesser i området.

Saken ble med dette avsluttet som ordnet.

## 60.

Tilbygg til hytte – midlertidig plankrav og betydning av ikke godkjent disposisjonsplan

(Sak 1161/86)

Fylkesmannen av slo søknad om bruksendring/tilbygg til hytte under henvisning til kommunens forskrift til plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 § 117. Avslaget bygget blant annet på en såkalt disposisjonsplan, som hadde vært retningsgivende for grunnutnyttningen i området. - Uttalt at planen måtte kunne tillegges vekt i forhold til forskriften. Ombudsmannen måtte akseptere fylkesmannens standpunkt om at tiltaket kunne påregnes å komme i strid med det fremtidige planverk. - Anførsel om forskjellsbehandling førte ikke frem.

A søkte i 1985 om utvidelse av sitt sommerhus - en bygning oppført i 1934 som kombinert uthus/anneks/sidebygning til eiendommens hovedhytte, eiet av A's far. Annekset, som i alle år hadde vært benyttet til beboelse, lå i 100 meters-beltet langs sjøen.

Bygningsrådet fattet følgende enstemmige vedtak:

«Bygningsrådet finner ikke å kunne innvilge dispensasjon fra vedtekten til bygningslovens § 82 og fra strandplanlovens § 3 for bruksendring fra anneks/uthus til hytte og tilbygg til denne på gnr. 29, bnr. 49 idet en viser til ovennevnte.»

Med bistand av advokat, påklaget A avgjørelsen til fylkesmannen, som etter befarung 24. juli 1986 opprettholdt bygningsrådets avgjørelse idet han blant annet uttalte:

«Innledningsvis viser fylkesmannen til at den nye plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 trådte i kraft 1. juli d.å. Fra samme tidspunkt ble bygningsloven av 18. juni 1965 opphevet. Da de aktuelle bestemmelser i den nye loven ikke avviker nevneverdig fra bestemmelsene i den tidligere loven, behandles nærværende sak i samsvar med det nye regelverket, jfr. plan- og bygningslovens § 121.

Bygningsrådet har som hjemmel for sitt avslag vist til vedtekten til bygningslovens § 82 og strandplanlovens § 3.

Nevnte vedtekt og strandplanloven ble opphevet 1. juli d.å. i forbindelse med ikrafttredelsen av den nye plan- og bygningsloven. Forbud mot bygging og fradeling i 100-meters beltet langs sjøen er nå hjemlet i plan- og bygningslovens § 17-2. For at den foreliggende søknad skal kunne innvilges er det derfor nødvendig med dispensasjon fra plan-

og bygningslovens § 17-2, jfr. lovens § 7. I henhold til sistnevnte bestemmelse kreves at det skal foreligge særlige grunner for at dispensasjon skal kunne gis. Når det gjelder tidligere vedtekt til bygningslovens § 82 er denne erstattet av kommunens vedtekt etter plan- og bygningslovens § 117. Denne har følgende ordlyd:

«I --- kommune kan det i 3 år fra ikrafttredelsen av lov nr. 77, plan- og bygningsloven av 14. juni 1985, ikke settes iverk arbeid eller tiltak som nevnt i samme lovs §§ 81, 84, 86a, 86b og 93 uten etter samtykke fra bygningsrådet før området inngår i arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplanen. Det samme gjelder andre tiltak, herunder fradeling, som vesentlig kan vanskeliggjøre planleggingen. Anlegg som fremmes etter godkjent vegplan etter vegloven er unntatt fra disse bestemmelsene.»

Hvorvidt slik tillatelse skal gis må bero på en konkret skjønnsmessig vurdering av de motstridende interesser.

Ved sin vurdering av saken har fylkesmannen tatt utgangspunkt i at kommunen generelt er meget sterkt belastet m.h.t. fritidsbebyggelse. Det er derfor av vesentlig betydning å sikre gjenværende ubebygde område mot ytterligere slik bebyggelse, og at eksisterende hytteområder ikke fortettes utover det som anses rimelig.

Ut fra de foreliggende opplysninger samt den foretatte befarung, er fylkesmannen av den oppfatning at omsøkte bygg har mer karakter av uthus/anneks til hovedhytta enn en fullverdig hytte, dette selv om bygget i en rekke år har vært brukt til beboelse. Den foreliggende søknad vil således endre byggets karakter dersom den innvilges, og dessuten innebære en økning av hyttebebyggelsen i strandområdene. Fylkesmannen er i så henseende enig med bygningsrådet i at det generelt bør vises tilbakeholdenhet med å godta tilbygg/bruksendring som medfører at et eksisterende anneks/uthus blir en fullverdig hytte. Det er i den forbindelse også lagt vekt på at det i kommunen finnes en rekke tilsvarende uthus/anneks som omsøkte, og fylkesmannen må i en viss utstrekning ta hensyn til mulige konsekvenser av et vedtak om innvilgelse av søknaden. Den omstendighet at omsøkte bygg ligger på en selvstendig eiendom og eies av klager er tillagt vekt av fylkesmannen, men en har ikke funnet dette tilstrekkelig til å oppveie de momenter som taler mot å ta klagen til følge.

Når det gjelder vurderingen av saken i forhold til byggeforbudet i plan- og bygningslovens § 17-2, blir denne stort sett lik vurderingen i forhold til vedtekten til lovens § 117. De omstendigheter som har ført til at foreliggende søknad er avslått under henvisning til vedtekten til § 117, vil etter fylkesmannens vurdering ha samme vekt når det gjelder forholdet til lovens § 17-2. En finner således at det ikke foreligger slike særlige grunner som kreves for å gjøre unntak i henhold til lovens § 7.»

På vegne av A klaget advokaten til ombudsmannen og poengterte at den bestående bygning er en selvstendig hytte og ikke et annekst til hovedhytten. Påbyggingen kunne således ikke sies å representere en bruksendring fra annekst til hytte, men kun en utvidelse og forbedring av den eksisterende hytte. Advokaten hevdet at en slik forbedring ikke ville komme i konflikt med bruken av området i dag eller vanskeliggjøre det fremtidige planarbeid. Endelig hevdet advokaten at det forelå usaklig forskjellsbehandling.

Ombudsmannen forela klagen for fylkesmannen og ba om en redegjørelse for kommunens praksis når det gjelder tilbygg til eksisterende hytter, og om en nærmere begrunnelse for hvorfor A's hytte ble betegnet annekst/uthus. Endelig ba ombudsmannen opplyst om saken ville ha fått et annet utfall om det hadde dreid seg om en selvstendig hytte.

Fylkesmannen sendte saken til kommunen som ga følgende kommentarer:

«Kommunen har hatt vedtekt til bygningslovens § 82 siden 1976 som i praksis har vært et totalforbud for bygging av nye hytter. Det samme for frittstående uthus, annekst o.l. Når det gjelder tilbygg til hytter har bygningsrådet ført en meget liberal linje og så sant et tilbygg har vært en naturlig utvidelse av eks. enhet og fått et tilfredsstillende eksteriør, har det blitt godkjendt.

Når det gjelder utvidelser av annekst/uthus til selvstendige hytte-enheter, har bygningsrådet heller ikke godkjendt dette da en slik utvikling i hyttebyggingen i kommunen på ingen måte er ønskelig. Ved kommunens hytter er det i mange tilfeller oppført annekst/uthus og bygningsrådet finner det lite tilfredsstillende om et stort antall av disse skal kunne ombygges til hytter.

Når det gjelder denne saken, starter den med søknad av 4.6.78 hvor det av situasjonsplan m.v. går fram at dette er et annekst/uthus. Den inneholder toalett, 2 boder og et soverom, og disse rom er «uthuset» til hytten på «hovedeiendommen» som ikke inneholder disse påkrevende ting.

Videre vises til skriv av 23.3.79 fra arkitekt om «stadfester» dette.

Ut fra ovennevnte skulle det ikke være tvil om den rette betegnelsen til denne bygning.

Strandsonen hvor omsøkte bygning ligger er, som klagers advokat anfører, et av de mest attraktive i østre del av kommunen, og dette er også et argument for at annekst/uthus ikke bør bruksendres til hytter og med ytterligere press på dette området.»

Mer generelt om hyttesituasjonen i det aktuelle området bemerket kommunen:

«Når det gjelder øya hvor vedkommende søker har sin eiendom, er det en øy på 4,3 km<sup>2</sup> med ca. 380 hytter. I tillegg kan nevnes at det er utarbeidet en disposisjonsplan over

øya av kommune og fylket og som ble godkjendt av kommunestyret som delplan til generalplan. Generalplanen ble ikke godkjendt da plan- og bygningsloven kom i 1986, men retningslinjene i disposisjonsplanen blir brukt ved dispensasjonssøknader.

Planen ga rom for 67 nye hytter da den ble behandlet i 1979, hvor ca. 30 av dem er bygd fram til idag. Planen blir fortsatt lagt til grunn ved søknad om dispensasjon og det vil i praksis si at det er åpnet for bygging av ca. 37 hytter til. Som en skjønner vil en få en ganske stor hyttetetthet på denne øya og dispensasjon utover dette både i nye hytter og knoppskyting av eks. annekst/uthus til nye hytter, er lite ønskelig.»

Fylkesmannen viste til kommunens uttalelse. Han kommenterte for øvrig saken slik:

«Klager på sin side hevder imidlertid at da det allerede eksisterer et bygg, som i flere år er benyttet til hytte, på angjeldende tomt, og det kun søkes om et tilbygg samtidig som det ønskes at bygget skal få en formell status som hytte, kan dette ikke sies å ville skape spesielle problemer for den videre planlegging i kommunen. Fylkesmannen kan ikke si seg enig i dette. Som det fremgår av fylkesmannens vedtak samt kommunens bemerkninger, er en av den oppfatning at omsøkte bygg mer har karakter av uthus/annekst til hovedhytta enn en fullverdig hytte. Dersom den foreliggende søknad innvilges, endres byggets karakter samtidig som dette innebærer en økning av bebyggelsen i strandområdet, med de spesielle problemer dette medfører for den videre hytteplanleggingen i kommunen. Det er på det rene at det foreligger mange uthus/annekst i kommunen som i en årrekke er blitt brukt som en hytte, dette til tross at det ikke foreligger en formell godkjenning for det. Mange har også i de senere år tatt i bruk disse bygg til beboelse da de nettopp her har sett en mulighet til å omgå forbudet mot ytterligere hyttebebyggelse i kommunen i utgangspunktet i en årrekke har praktisert. En innvilgelse av angjeldende søknad vil således ut fra likhetshensyn måtte få konsekvenser for tilsvarende saker på denne øya, og også i kommunen for øvrig, med den følge at kommunen risikerer å miste den kontroll den nå gjennom bl.a. kommende kommuneplan har større muligheter til å få og også ønsker å benytte seg av.»

For øvrig uttalte fylkesmannen seg om hjemmelsgrunnlaget, plansituasjonen og klagerens påstand om forskjellsbehandling.

A's advokat reagerte på kommunens og fylkesmannens uttalelser ved på ny å hevde at vedtaket innebar usaklig forskjellsbehandling. Til dette kom kommunen med slike tilleggsbemerkninger:

«Når det gjelder forskjellsbehandling, kan opplyses følgende:

Over naboøya utarbeidet fylket og kommunen en disposisjonsplan som ble godkjent av kommunestyret i 1979 og som skulle være delplan til generalplan. Generalplanen ble ikke godkjent da plan- og bygningsloven

kom i 1986, men retningslinjene i disposisjonsplanen blir brukt ved dispensasjonssøknader. Etter disposisjonsplanen kunne den største gården på øya i forbindelse med driftsplan over gården sette ut 20 hyttetomter og det var det denne fremmedkaren gjorde. At han ellers ikke var noen bonde må beklages, men at det er bygd hytter av høy standard som blir solgt kan han ikke lastes for og har ikke med driftsplan å gjøre.

Etter disposisjonsplanen skal det ikke foretas noen utvidelse av antall hytter i det området klagerens eiendom ligger, da dette området allerede har et stort antall hytter. At det foretas bygging annet sted etter plan kan vel ikke sies å være forskjellsbehandling.»

Fylkesmannen sluttet seg til kommunens uttalelse. A's advokat fastholdt senere sine anførsler.

I avsluttende brev til A's advokat 21. april 1988 uttalte stedfortredende ombudsmann:

«Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 § 117 lyder:

«§ 117. *Midlertidig plankrav*

For inntil 3 år fra lovens ikrafttreden kan kommunestyret vedta at arbeid eller tiltak som nevnt i §§ 81, 84, 86 a, 86 b og 93, samt fradeling til slike formål, ikke kan settes i verk uten etter samtykke fra bygningsrådet før området inngår i arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan. Det samme gjelder andre tiltak som vesentlig kan vanskeliggjøre planleggingen. Kommunestyrets vedtak er gyldig uten departementets samtykke. Departementet kan samtykke i at det midlertidige plankravet forlenges med inntil 2 år.

Samtykke i medhold av første ledd gjelder også som unntak fra forbudet i § 17-2 første ledd.»

Kommunen har innført slik vedtekt med virkning fra lovens ikrafttredelse (1. juli 1986), og oppføring av det omsøkte tilbygg krever således bygningsmyndighetenes samtykke til unntak fra plankravet.

Hensikten med innføring av et midlertidig plankrav er å sikre kommunene kontroll med arealbruken inntil det er utarbeidet kommuneplan med arealdel eller endelig reguleringsplan. Hvorvidt det skal gis samtykke til et byggetiltak som omsøkt, må vurderes i forhold til dette. Avgjørende blir således om det er grunn til å regne med at tiltaket vil kunne komme i konflikt med den arealbruk som kan påregnes nedfelt i det fremtidige planverk. I Ot.prp. nr. 56 (1984-85) heter det om dette på s. 131:

«- - Hvis tiltaket er i samsvar med den arealbruk som det så langt i det pågående

planarbeid synes naturlig å legge til rette for på det aktuelle areal, bør samtykke gis med mindre tiltaket på grunn av sin størrelse eller lokalisering vil kunne skape spesielle problemer for den videre planlegging. Dersom bygningsrådet mener det er behov for å avvente planleggingen skal samtykke ikke gis. Bygningsrådet må imidlertid begrunne hvorfor det er behov for å avvente plan. Siden bestemmelsen er en overgangsbestemmelse som skal gjelde i maksimum 5 år, finner departementet det ikke uforsvarlig at bygningsrådet gis en slik skjønnsmessig adgang til å utsette bygge- og anleggstiltak inntil nødvendig plangrunnlag er sikret.»

Fylkesmannen har i brevet hit medgitt at vurderingstemaet «kanskje burde ha kommet noe klarere frem» i vedtaket, og at plan-situasjonen også «burde ha vært utdypet noe nærmere». Jeg er enig i at fylkesmannens begrunnelse i så måte ikke var tilfredsstillende. Slik saken nå er opplyst, finner jeg likevel å måtte akseptere resultatet i saken. Jeg viser da blant annet til fylkesmannens bemerkninger overfor ombudsmannen om at området må sies å høre til de mest attraktive friluftsområdene i østre del av kommunen og at det er svært lite sannsynlig at forholdene vil legges til rette for ytterligere utbygging av hytter i området. En disposisjonsplan (som riktignok ikke har noen direkte rettslig forankring) har vært retningsgivende for praksis og opplyses å gi uttrykk for kommunens standpunkt til grunnutnyttningen i området. At denne planen også tillegges vekt i forhold til vedtekten til plan- og bygningslovens § 117 kan det vanskelig innvendes noe imot.

En innvilgelse av søknaden om oppføring av tilbygget anføres å endre byggets karakter og å innebære en økning av bebyggelsen i strandområdet. Sentralt i denne forbindelse har vært spørsmålet om det aktuelle bygg allerede må betraktes som en selvstendig hytte eller som et «anneks/uthus» til hytten på «hovedeiendommen». Spørsmålet er noe tvilsomt, men jeg finner ikke å kunne rette noen avgjørende innvending mot bygningsmyndighetenes standpunkt. Jeg viser blant annet til at fylkesmannens avgjørelse bygger på foretatt befarung.

Deres anførsler om usaklig forskjellsbehandling kan etter min mening ikke føre frem. -- Saker om oppføring av hytte i samsvar med kommunens disposisjonsplan (selv der planene ikke har noen direkte rettslig forankring) kan heller ikke ses å være parallelle med A's sak. Jeg viser i den forbindelse til mine bemerkninger ovenfor om betydningen av en slik plan.

Klagen har etter dette ikke ført frem.»

61.

Byggetiltak – forholdet mellom grannelovens og plan- og bygningslovens bestemmelser

(Sak 270/88)

A fikk byggetillatelse for oppføring av tomannsbolig. Etter søksmål fra naboene kom lagmannsretten til at bygget måtte nektes oppført som stridende mot § 2 i granneloven av 16. juni 1961, da det var for stort i forhold til tomte og omkringliggende bebyggelse. Eiendommen ble deretter solgt til B, som fikk avslag på sin søknad om byggetillatelse for tomannsbolig på samme eiendom, til tross for at det etter B's syn var tatt nødvendig hensyn til domspremissene. Fylkesmannen forsto dommen slik at bare et vesentlig mindre bygg enn det prosjekterte kunne godtas. - Ombudsmannen fant etter omstendighetene ikke grunnlag for å kritisere avslaget. - Forholdet mellom granneloven og plan- og bygningsloven er drøftet, jfr. årsmeldingen 1987 s. 13, bl.a. spørsmålet om i hvilken utstrekning bygningsmyndighetene hadde rett og plikt til å trekke inn i den skjønnsmessige vurdering synspunkter om de reelle forhold som hadde kommet til uttrykk i dommen.

B klaget 3. mars 1988 til ombudsmannen over avslag på søknad om byggetillatelse for oppføring av tomannsbolig på en eiendom i en større by.

Tidligere eier av den aktuelle eiendommen, A, søkte i sin tid og fikk - mot naboenes protester - innvilget byggetillatelse for en større tomannsbolig på tomte. Eierens av naboeiendommen reiste imidlertid sak for domstolene med påstand om at det prosjekterte huset skulle nektes oppført fordi det kom i strid med granneloven av 16. juni 1961 nr. 15 § 2. Lagmannsretten tok, i motsetning til byretten, påstanden til følge. Essensen i domspremissene er at det planlagte bygget var for stort i forhold til tomte og den omkringliggende bebyggelse.

B kjøpte deretter eiendommen med påstående grunnmur. I samråd med en annen interessent utarbeidet han tegninger for en ny tomannsbolig på den eksisterende grunnmur. Ved utarbeidelsen mente han det var tatt nødvendig hensyn til de tidligere nabo-protester og premissene i lagmannsrettens dom. Søknaden ble likevel avslått, både av bygningsrådet og fylkesmannen. Bygningsmyndighetene fant denne gang ikke å kunne gi B de innrømmelser den forrige eier hadde fått til å bygge nærmere nabogrense og med mindre avstand til veg enn det som følger av lov og tidligere vedtak. Videre ble påpekt at kravet i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 69 om uteareal ikke syntes opp-

fylt. Bygningsmyndighetene fant ikke tilstrekkelig grunnlag for å dispensere fra kravet, jfr. lovens § 7.

Det fremgikk klart av både bygningsrådets og fylkesmannens vedtak at lagmannsrettens dommen ble tillagt betydelig vekt. Man mente å kunne lese ut av dommen at bare et vesentlig mindre bygg enn det B hadde planlagt kunne tillates oppført på eiendommen.

Etter B's syn var avslaget ikke rettslig holdbart. Fra klagen til ombudsmannen, fremsatt ved advokat, gjengis:

«Det vil bli hevdet at bygningsrådet er bundet av sitt tidligere vedtak hva angår dispensasjoner m.v. fra byggegrenser, idet byggetillatelse følger tomten, og ikke eieren. Videre er vilkårene for å endre byggetillatelsen til skade for eier ikke til stede, jfr. forvaltningslovens § 35.

Videre vil det bli hevdet at skjønnsutøvelsen som lå til grunn for avslaget til B, er vilkårlig. Bygningsrådet har trukket altfor vide slutninger av lagmannsrettens dom. Etter min vurdering er det også så stort sprang mellom det som sies i den byggetillatelse som A fikk innvilget og det som sies i saksframlegget vedrørende B's byggesøknad, og at en slik snuoperasjon på ingen måte var påregnelig for kjøperen.

Kjøperen av tomten var klar over at det tidligere bygg var stanset. Imidlertid var han kjent med fradelingsvedtaket og reguleringsplanen, som begge gav anledning til oppføring av hus slik som omsøkt, dvs. tomannsbolig på to plan. Han var også kjent med den tidligere behandling i bygningsrådet og med klagesaken, hvorefter bygningsrådet og fylkesmannen gav A tillatelse til å oppføre bygget. Videre var han kjent med det tidligere byggs størrelse og hva lagmannsretten hadde uttalt om dette. Han foretok så en vesentlig reduksjon av bygget, og fikk en utnyttelsesgrad på tomten som ikke i vesentlig grad avvek fra omkringliggende bebyggelse. Det vises i den anledning til hans klage til fylkesmannen. Videre ble bygget redusert med en etasje.

Av saksframlegget for bygningsrådet fremgår at bygningsrådet må se hen til den avsatte dom. Etter min oppfatning er dette gal forståelse av den skjønnsutøvelse bygningsmyndighetene skal utøve. De har verken rett eller plikt til å vurdere hva naboene måtte mene om bebyggelsen. Retningslinjene er reguleringsplan, fradelingsvedtak og bygningslovens regler for øvrig.

Det byggebygge som A fikk innvilget, vil være den ytre ramme for hva bygningsmyndigheten tillot på tomten. Et mindre bygg på eksisterende grunnmur, som tilfredsstiller reguleringsplan, vilkår for fradeling samt bygningslov og bygningsforskrifter for øvrig, vil det ikke være hjemmel for å nekte. Heri ligger også at de dispensasjoner som tidligere var gitt, må være bindende. At naboene eventuelt vil protestere på at bygget er i strid med nabolovens § 2, er en sak som bygningsmyndighetene ikke skal legge inn i sin vurdering. Etter klagers mening strekker byg-



ningsmyndighetene og fylkesmannen lagmannsrettens dom for langt, idet dommen reelt sett bare har vurdert det bygg som A fikk tillatelse til å oppføre. I saker av denne art, hvor det gjelder en konkret skjønnsutøvelse av et byggs innvirkning på naboer, vil det etter klagers mening være begrenset hva man kan utlede av premissene.»

I brev 1. juni 1988 til B's advokat uttalte jeg:

«Forholdet mellom granneloven og plan- og bygningslovens (jfr. tidligere bygningslov av 1965) bestemmelser om regulering og byggetiltak har i lengre tid vært gjenstand for diskusjon. Det sentrale spørsmål har vært i hvilken utstrekning det er adgang til å prøve ved domstolene om et byggeprosjekt som det er gitt gyldig byggetillatelse til, er ulovlig fordi det strider mot grannelovens § 2. Som kjent, og som også forhistorien til denne saken er et typisk eksempel på, har domstolene etterhånden gitt seg inn på en slik «overprøving». Ombudsmannen tok 11. mai 1987 det prinsipielle spørsmål opp med Kommunaldepartementet med anmodning om å vurdere å gjøre noe med forholdet. Ombudsmannen har sagt seg tilfreds med at problemstillingene skal legges frem for Justisdepartementet for eventuelle merknader eller forslag til løsninger. (Jfr. årsmeldingen for 1987 s. 13.)

B's sak representerer på en måte en videreføring av problemkomplekset. Her oppstår spørsmålet om i hvilken utstrekning bygningsmyndighetene i neste omgang - formelt eller reelt - er bundet av domspremissenes uttalelser om naboenes interesser i forhold til granneloven. Saken aktualiserer således problemstillingen ytterligere, og jeg har i dag derfor orientert departementet om den.»

Om den konkrete klagebehandling av saken uttalte jeg:

«Som De vil være kjent med, er ombudsmannen avskåret fra å uttale seg om saker som har vært behandlet av eller er brakt inn for domstol, jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 4 første ledd bokstav c). Angripes bygningsmyndighetenes vedtak ved stevning til domstol, vil en samtidig klage hit bli avvist. Dette har i praksis også blitt resultatet når søksmål anlegges etter granneloven. Selv om det i så fall formelt er tale om to forskjellige sider av saken (den bygningsrettslige og den sivilrettslige) har ombudsmannen lagt til grunn at en viss sammenheng likevel vil være til stede.

B's byggesøknad har ikke vært domstolsprøvet, og det er derfor ikke aktuelt å avvise

klagen direkte på et slikt grunnlag. Men bygningsmyndighetenes og domstolenes behandling av A's byggeprosjekt ut fra henholdsvis bygningslovgivningens og grannelovens regler, og senere bygningsmyndighetenes vurdering av B's byggesøknad, viser med all tydelighet at det langt på vei er de samme hensyn som rent faktisk blir gjenstand for vurdering. Og som jeg allerede har vært inne på, er det rettslig sett ingen ting i veien for en slik saksutvikling til tross for at det dreier seg om to forskjellige regelsett, og dermed strengt formelt sett er ulike sider av saken som behandles.

I tillegg finner jeg grunn til å understreke at bygningsmyndighetene ved sin vurdering av forholdet til bygningslovgivningen skal ta nabomessige hensyn; reglene om nabovarsel etter lovens § 94 nr. 3 er en klar indikasjon om dette. Jeg er derfor ikke enig i Deres generelle utsagn om at bygningsmyndighetene verken har «rett eller plikt til å vurdere hva naboene måtte mene om bebyggelsen». Loven har på flere steder understreket hensynet til naboene, jfr. særlig §§ 78-80. Naboene vil også trekkes inn ved skjønsmessige vurderinger av om det skal dispenseres fra regler om avstand til nabogrenser, husets høyde, bestemmelse om utnyttelsesgrad etc. Hva særskilt angår anvendelsen av § 70 nr. 1, er det fra myndighetenes side klart gitt uttrykk for at det ved bygningens plassering på tomten skal tas hensyn til den virkning byggetiltaket vil ha på naboeiendom, jfr. her Kommunaldepartementets rundskriv H-35/83 s. 3 om at byggherrens ønske om plassering og høyde skal godtas med mindre avgjørende grunner taler mot det. «Med avgjørende grunner sikter en særlig til plassering og høyde som medfører betydelig ulempe f.eks. for naboene».

Den konkrete interesseavveining i denne saken finner jeg det vanskelig å gå nærmere inn på. Ombudsmannen foretar vanligvis ikke befaring. I en sak av denne art er det av vesentlig betydning å gjøre seg kjent med forholdene på stedet, slik domstolen og fylkesmannen har gjort. Den skriftlige saksbehandling her innebærer således en begrensnings i ombudsmannens mulighet til å overprøve bygningsmyndighetenes standpunkt.

På prinsipielt grunnlag anfører De at bygningsmyndighetene ved behandlingen av B's søknad om byggetillatelse måtte være bundet av de tillatelser som ble gitt til A. De viser til at tillatelsene følger eiendommen, ikke eieren, og at omgjøring av de aktuelle vedtak bare kan skje hvis vilkårene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 35 er oppfylt. Fylkesmannen har tatt avstand fra syns-

punktet under henvisning til at de to byggeprosjektene ikke er identiske.

Jeg finner at fylkesmannens standpunkt i utgangspunktet er holdbart. Med så vidt betydelige forandringer som det her var tale om, må det være klart nok at byggherren pliktet å sende ny byggesøknad og innstille seg på ny realitetsvurdering i bygningsrådet. Når dette er sagt, må det tilføyes at bygningsmyndighetene - både ved første og annen gangs behandling - selvsagt bare kan vektlegge relevante og saklige hensyn. Er det ikke i mellomtiden kommet til nye momenter som gir grunn til å vurdere den siste søknaden annerledes enn den første, må samme saksutfall kunne påregnes.

Når det konkret gjelder B's sak, søkte han i likhet med A om tillatelse etter plan- og bygningslovens § 70 nr. 2 annet ledd om å få bygge nærmere nabogrense enn 4 meter, og nærmere — vei enn fastsatt i fradelingsvedtaket 20. september 1983. Uten å ta stilling til holdbarheten av bygningsmyndighetenes standpunkt, vil jeg fremholde at det neppe kan være tvil om at det ved den skjønnsmessige vurdering av søknadene måtte være relevant å trekke inn synspunkter om de reelle forhold som var kommet til uttrykk i den mellomliggende dom.»

## 62.

**Dispensasjon i byggesaker – forholdet mellom plan- og bygningslovens § 7 og § 28-1 nr. 2**  
(Sak 139/88 m.fl.)

*Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 7 hjemler adgang for bygningsrådet til å dispensere bl.a. fra reguleringsplan under forutsetning av at det foreligger «særlige grunner». Når det gjelder endring av reguleringsplan, har bygningsrådet etter § 28-1 nr. 2 kompetanse til å foreta «mindre vesentlige endringer». Helt tilsvarende bestemmelser hadde man i bygningsloven av 1965. Om det nærmere anvendelsesområdet for bestemmelsene uttalte Miljøverndepartementet i rundskriv T-5/84 at man normalt bare bør innrømme dispensasjon dersom det er tale om mindre vesentlige endringer, så sant det da ikke dreier seg om midlertidige og tidsbestemte unntak. - Ombudsmannen ga i tre klagesaker uttrykk for det standpunkt at dispensasjon etter omstendighetene må kunne gis selv om rammen for byggetiltaket går ut over det som kan karakteriseres som mindre vesentlig i forhold til gjeldende reguleringsplan.*

To av klagesakene (sak nr. 658/88 og 723/88) gjaldt bruksendring fra bolig til bar-

nehage. Bygningsrådet i kommunen innvilget søknad om bruksendring og dispenserte i medhold av plan- og bygningslovens § 7 fra reguleringsplan, der eiendommen var avsatt til bolighus. Flere berørte personer i området påklaget vedtaket til fylkesmannen. Bygningsrådet besluttet under sin behandling av klagen å gjøre dispensasjonen midlertidig for en periode på 3 år. Saken ble deretter oversendt fylkesmannen, som fastholdt bygningsrådets nye vedtak.

Den tredje klagesaken gjaldt godkjenning av et påbygg på klagerens naboeiendom. Det omsøkte byggetiltak overskred grenser fastsatt i reguleringsbestemmelser både m.h.t. etasjetall og utnyttelsesgrad. Etter at byggesøkeren hadde modifisert sine planer noe, vedtok bygningsrådet å dispensere fra reguleringsbestemmelsene. Klage til fylkesmannen førte heller ikke i denne saken frem.

I alle tre klagesakene var det aktuelt for ombudsmannen å komme inn på forholdet til § 28-1 nr. 2 i plan- og bygningsloven. Denne bestemmelse gir bygningsrådet myndighet til å vedta mindre vesentlige reguleringsendringer. Spørsmålet var om dette også representerer en skranke for dispensasjon etter lovens § 7. Om forholdet mellom de tilsvarende paragrafer i bygningsloven av 1965 heter det i Miljøverndepartementets rundskriv T-5/84:

«Det er forskjell på å dispensere fra en reguleringsplan og å endre den. Ved dispensasjon gjøres det unntak fra planen, men reguleringsplanen som sådan forblir uendret. Et eksempel kan illustrere forskjellen: Reguleringsplanen angir 3 etasjer som byggehøyde og byggherren søker om å få godkjent 4 etasjer. Blir søknaden imøtekommet i form av en dispensasjon fra planen etter § 7 vil planen i sin opprinnelige form «våkne til live» igjen, dersom huset senere brenner ned og det blir aktuelt med gjenoppføring. Blir derimot søknaden imøtekommet i form av en reguleringsendring er planen blitt endret med varig virkning, og huset vil kunne gjenoppføres i 4 etasjer uten videre formaliteter.

Bygningsrådet har nå gjennom de siste lovendringer fått myndighet til både å dispensere fra reguleringsplan etter § 7 og til å vedta mindre vesentlige reguleringsendringer etter § 28 nr. 2. I mange tilfelle vil begge bestemmelser kunne anvendes som grunnlag for å godkjenne det avvik fra planen som det søkes om. Benyttes § 28 nr. 2 innebærer vedtaket at selve planen blir endret, mens dispensasjon etter § 7 innebærer at det er godkjent et avvik fra planen uten at selve planen dermed er blitt endret.

Dispensasjon etter § 7 vil etter dette være mest aktuell ved midlertidige og tidsbestemte unntak fra reguleringsplan, og for så vidt også ved varige unntak hvor det likevel ikke anses ønskelig å endre selve reguleringsplanen. Hvis man ser bort fra midlertidige og

tidsbestemte unntak bør det normalt ikke gis dispensasjon etter § 7 for så omfattende avvik fra planen at de går utenfor rammen av hva som kan karakteriseres som «mindre vesentlig endring» etter bygningslovens § 28. Det normale i en slik situasjon må være at saken blir behandlet som en ordinær reguleringsendring etter bygningslovens § 28 nr. 1.»

Samspeillet mellom de to bestemmelsene karakteriserte jeg slik i avsluttende brev til klageren:

«Det er i den aktuelle saken dispensert fra bestemmelsene om etasjetall og utnyttelsesgrad. Da reguleringen for øvrig ønskes opprettholdt, må det godtas at det her dispenseres og ikke treffes vedtak om reguleringsendring. Men det kan nok etter min mening stilles spørsmål om ikke endringene - samlet sett - i dette tilfellet går ut over det som kan karakteriseres som «mindre vesentlige endringer i reguleringsplan», jfr. plan- og bygningslovens § 28-1 nr. 2. Etter omstendighetene finner jeg imidlertid ikke grunn til å drøfte nærmere hvilke reguleringsendringer som eventuelt går ut over en slik ramme. Slik jeg ser det, vil dispensasjon etter lovens § 7, som forutsetter at det foreligger «særlige grunner», ikke alltid være utelukket selv om søknaden innebærer avvik som ikke kan karakteriseres som «mindre vesentlige» i forhold til gjeldende reguleringsplan. At dispensasjon kan gis selv om endringene går ut over den ramme som er satt i lovens § 28-1 nr. 2, synes også å være Miljøverndepartementets syn. Jeg viser til departementets rundskriv T-5/84 hvor det uttales at det «normalt» ikke bør gis dispensasjon i slike tilfelle.»

Samme standpunkt ga jeg også uttrykk for i de to førstnevnte sakene. Da det imidlertid her var gitt en tidsbegrenset dispensasjon, fremsto lovanvendelsen som mer kurant.

63.

Mindretallsanke i regulerings sak - departementets kompetanse  
(Sak 4E/88)

Etter § 16 siste ledd, jfr. § 61 i kommunestyreloven av 12. november 1954 skal Kongen ta standpunkt til mindretallsanker over kommunestyrevedtak. På bakgrunn av en generell henvendelse til Miljøverndepartementet fra min side, kom det frem at departementet i enkelte regulerings saker etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 27-2 nr. 2 hadde unnlatt å legge anken frem i statsråd, men i stedet gitt kommunen detaljert «tilråding» om hvordan planen burde utformes.

Jeg uttalte at en slik prejudisiell prøvingsadgang for departementet bare kan forsvares i de tilfelle hvor det påankede vedtak anses ugyldig - og da i den form at departementet under henvisning til statens legalitetskontroll med kommunene, sender saken tilbake til fylkesmannen for at han kan treffe vedtak etter kommunestyrelovens § 60 annet ledd. Jeg uttalte ellers at departementet i slike saker generelt bør være varsom med å gi råd til kommunene ut over rammen av den kompetanse det er tillagt i § 27-2 nr. 2.

Med utgangspunkt i en konkret henvendelse ba jeg 25. mars 1988 Miljøverndepartementet redegjøre nærmere for sin håndtering av en mindretallsanke i en konkret regulerings sak, og for visse generelle spørsmål i den forbindelse.

I henhold til kommunestyreloven av 12. november 1954 § 16 siste ledd, jfr. § 61, krevde mindretallet i bystyret i den aktuelle saken reguleringsplanen brakt inn for Kongen. Departementet unnlott imidlertid å legge mindretallsanken frem i statsråd. Ved brev 9. desember 1987 til fylkesmannen ga departementet i en rekke detaljerte «merknader» uttrykk for hvordan planen videre måtte behandles, og konkluderte slik:

«Da ovennevnte reguleringsplanforslag lider av formelle feil, og da den planfaglig er mangelfull, må planen undergis ny behandling i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven og under hensyntagen til ovennevnte merknader.

Da kommunestyrets vedtak om reguleringsplanen må undergis ny behandling, er grunnlaget for mindretallsanken bortfalt.»

Kommunestyrelovens § 61 lyder:

«Når et vedtak ikke har fått to tredjedels flertall ved den nye behandling i kommunestyret etter bestemmelsene i § 16 siste ledd, og mindretallet har krevd saken brakt inn for Kongen, kan han stadfeste eller forkaste vedtaket.»

I brevet til departementet skrev jeg:

«Det er altså Kongen som etter loven skal ta standpunkt til kommunestyrets vedtak. Så vidt jeg kan se er denne myndighet ikke delegert til departementet. Hvilket rettslig grunnlag mente departementet på denne bakgrunn å ha for å unnlate å fremlegge anken fra bystyrets mindretall for Kongen? Hvis dette er et ledd i fylkesmannens/departementets legalitetskontroll med kommunen, må en forutsetning for avvisning være at det påankede vedtak er ugyldig. Mener departementet at det var tilfelle her? Dette bes i så fall nærmere begrunnet.»

Videre ba jeg departementet redegjøre generelt for omfanget av og hjemmelen for sin praksis om å unnlate å legge mindretallsanker frem i statsråd. Under henvisning til plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (pbl.) § 27-2 nr. 2 ba jeg også om å få opplyst hvilket rettslig grunnlag departementet mente å ha for å gi kommunen detaljerte «instrukser» om reguleringsplanens utforming i forbindelse med sin behandling av mindretallsanken.

Fra departementets svarbrev 22. april 1988 gjengis:

«Når det gjelder mindretallsanker i reguleringsplansaker skal departementet generelt bemerke:

Avgjørelse i flertallets favør - det gjelder de fleste saker - må alltid avgjøres ved kongelig resolusjon. Utenom foreliggende sak er det såvidt vi vet bare to saker siden 1/1-66 som er returnert vedkommende kommune med tilråding om utarbeiding av revidert reguleringsplan uten foreleggelse i statsråd, se nedenstående merknader.

Departementet har tidligere i samråd med Kommunaldepartementet kommet fram til at departementet har en prejudisiell prøvingsadgang. Dersom departementet finner at det på formelt og planfaglig grunnlag ikke kan stadfeste reguleringsplanen, trenges det ingen formell behandling i statsråd. Med det vil mindretallsanken være imøtekommet. Det hender likevel at slike saker underhånden drøftes i Regjeringen.

Kommunene har ikke reagert på departementets avgjørelse i disse tre nevnte saker og over de merknader som der er framkommet. Departementet har ikke i noen av sakene gitt pålegg eller instruks, men bare tilkjennegitt og tilrådd hva som bør gjøres for at planene skal kunne bli akseptert på sentralt hold. At Miljøverndepartementet som fagdepartement her må kunne legge en bred vurdering til grunn innenfor lovens ramme må være selvsagt. Det ville etter departementets mening være galt hvis det ikke klart ble redegjort for hva som måtte gjøres for at planen skulle kunne bli akseptert på sentralt hold. Det er imidlertid opp til kommunen om den vil gå videre med planen på de tilrådte premisser.

Departementet kan ikke se at pbl. § 27-2 nr. 2 tredje punktum har noen betydning, når planen ikke stadfestes.

Når en mindretallsanke er tatt til følge uten foreleggelse i statsråd som foran nevnt, kan det naturligvis reises spørsmål om ikke flertallet ønsket å få en avgjørelse der. Vi kan imidlertid ikke se noe behov for dette, når det er åpenbart at departementet ikke ville kunne stadfeste planen i foreliggende form. Det ville etter departementets mening være urimelig å bry Regjeringen med statsrådsbehandling av en slik sak, som klart måtte innebære forkastelse av flertallsvedtaket.»

I avsluttende brev 28. juli 1988 uttalte jeg:

«Miljøverndepartementet skal altså, i samråd med Kommunal- og arbeidsdepartemen-

tet, ha kommet til at departementet har prejudisiell prøvingsadgang i saker hvor det foreligger mindretallsanke. Dette utdypes slik at det ikke er nødvendig med formell behandling i statsråd hvis departementet finner at det «på formelt og planfaglig grunnlag ikke kan stadfeste reguleringsplanen». For øvrig understreker departementet at det, i de tre sakene hvor mindretallsanken ikke er blitt forelagt Kongen, bare har gitt en tilråding til vedkommende kommune om å utarbeide revidert reguleringsplan.

Etter kommunestyrelovens § 61 er det bare Kongen som har kompetanse til å ta standpunkt til mindretallsanker. Hjemmel for departementets prejudisielle prøvingsadgang må derfor eventuelt finnes i lovgivningen for øvrig. - Hvis det påankede vedtak anses ugyldig, må departementet under henvisning til statens legalitetskontroll med kommunene kunne sende saken tilbake til fylkesmannen for at han kan treffe vedtak etter kommunestyrelovens § 60 annet ledd. Departementet må da presisere nærmere hvilket rettslig grunnlag det bygger sin ugyldighetsvurdering på.

Jeg stiller meg kritisk til en praksis hvor departementet - utover ugyldighetssituasjonene - sender saken tilbake til kommunen med en såkalt tilråding om å revidere planen. For det første er det, slik lovreglene om mindretallsanke er utformet, neppe rettslig grunnlag for en slik praksis. Til dette kommer at «råd» fra sentralt hold i denne forbindelse av kommunen lett vil kunne oppfattes som direktiver. I alle fall er det etter mitt skjønn nærliggende å forstå departementets brev 9. desember 1987 i forannevnte sak slik. Gjennom flere siders dels detaljerte merknader, som hovedsaklig gjelder andre deler av planen enn den departementet har erklært ugyldig, gis det uttrykk for hvordan reguleringsplanen bør utformes, og det konkluderes med at planen «må» undergis ny behandling «under hensyntagen til» disse merkningene.

De endringer i en reguleringsplan som departementet er tillagt kompetanse til å foreta gjennom stadfestingsbehandlingen, tilligger det også Kongen å foreta ved behandling av en mindretallsanke, jfr. pbl. § 27-2 nr. 2. Etter min mening bør derfor departementet være varsom med å gi råd til kommunene ut over rammen av denne bestemmelsen.

Min konklusjon er altså at mindretallsanker, utenom ugyldighetstilfellene, må behandles på ordinær måte, det vil si fremmes for Kongen i statsråd. Hvis det av hensyn til Regjeringens arbeidsbelastning eller av andre grunner er ønskelig at departementet i større utstrekning skal kunne ta endelig

standpunkt til slike saker, bør det skje gjennom lovendring eller delegasjon.»

Departementet meddelte 8. september 1988 at det heretter ville forelegge alle mindretallsankesaker for Kongen, hvis ikke det aktuelle reguleringsvedtak måtte anses ugyldig.

Departementet stilte samtidig spørsmål om det nærmere innhold av nest siste avsnitt i mitt avsluttende brev. I korthet mente departementet at uttalelsen kunne misforstås dithen at departementet skulle være avskåret fra å gi kommunene råd og veiledning under planleggingsarbeidet. - Etter å ha hatt et møte med departementet om saken, skrev jeg 23. desember 1988:

«Når departementet finner at et reguleringsvedtak (eller deler av det) ikke kan godtas, må departementet presisere hvilket rettslig grunnlag det bygger sin avgjørelse på. De angitte grunner vil i seg selv kunne inneholde direktiver om det videre planarbeid. Hvis departementet ut over dette ønsker å gi kommunene *bindende direktiver* om innholdet av en senere revidert plan, må direktivene etter min oppfatning ligge innenfor rammen av plan- og bygningslovens § 27-2 annet og tredje punktum, dvs. direktivene må ikke innebære «at planen endres i hovedtrekk». Jfr. for så vidt også det tilfelle som omhandles i § 27-2 siste ledd.

Det er denne begrensning jeg sikter til i min uttalelse av 28. juli 1988, referert foran. Jeg har ikke ment at departementet for øvrig skulle være avskåret fra å kunne gi råd og veiledning om hvordan den reviderte plan mest hensiktsmessig kan utformes. Men det bør da klart fremgå - og helst presiseres - hva som er bindende direktiv og hva som er uforpliktende råd, jfr. min uttrykksmåte at departementet bør «være varsom med» å gi råd ut over den angitte ramme. Departementets råd kan ellers lett bli oppfattet som bindende på lokalt hold. Og den konkrete sak, som mitt brev hadde sitt utspring i, synes nettopp å kunne gi grunnlag for en slik frykt.

Generelt viser jeg ellers til den sterke markering av kommunenes rett til - og ansvar for - styringen av arealbruken som kom til uttrykk i Stortinget ved behandlingen av plan- og bygningsloven.»

64.

**Refusjon i bygnings saker - overgang til de nye reglene i plan- og bygningsloven**  
(Sak 27E/87)

På bakgrunn av en konkret klagesak forela ombudsmannen for Kommunal- og arbeidsdepartementet spørsmålet om reglene i bygningsloven av 1965 eller i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 skulle gis anvendelse i refusjonssaker hvor det arbeid som det ble søkt refusjon for, ble utført før 1. juli 1986, da de to lovene henholdsvis ble opphevet og trådte i kraft.

Den generelle overgangsbestemmelsen i plan- og bygningslovens § 121 lyder:

- «1. Denne loven og forskrifter som gjelder når den trer i kraft får anvendelse på alle arbeid og tiltak som settes i gang etter at loven trer i kraft.
2. Loven gjelder også for arbeid og tiltak som er satt i gang før loven trer i kraft, dersom anvendelsen av de nye reglene ikke vil virke forstyrrende på den del av arbeidet eller tiltaket som er utført. Om dette er tilfelle, kan kreves avgjort ved skjønn.»

I tilknytning til denne bestemmelsen hadde departementet i rundskriv T-7/86 gitt uttrykk for følgende syn på det aktuelle forholdet:

«For *refusjon* kan denne bestemmelse vanskelig komme til anvendelse bl.a. fordi plan- og bygningsloven - i motsetning til bygningsloven - bestemmer at tiltakshaveren, før tiltaket blir påbegynt, skal ha lagt frem for bygningsrådet planer med kart og kostnadsoverslag og eventuelt pristilbud, og at dette er et vikår for retten til å kreve refusjon, jfr. plan- og bygningslovens § 54. Slike planer er ikke krevd i bygningsloven og vil da (til vanlig) ikke være fremlagt når tiltaket er påbegynt før plan- og bygningslovens ikrafttredelse. Et slikt tiltak vil da ikke tilfredsstille vilkåret i plan- og bygningsloven. Vi antar derfor at bygningslovens bestemmelser om refusjon må gjelde for arbeid/tiltak påbegynt før plan- og bygningslovens ikrafttredelse, inntil det er fullført. I den utstrekning det arbeid som utføres etter ikrafttredelsen kan betraktes som en ny selvstendig refusjonsenhet etter § 47, vil de nye bestemmelsene få anvendelse på den nye enheten.»

Ombudsmannen fant det vanskelig å akseptere dette standpunkt, og skrev bl.a. følgende til departementet:

«Jeg har merket meg departementets antakelse om at refusjonsreglene i bygningsloven av 18. juni 1965 må kunne anvendes i saker tilsvarende den som forårsaket min henvendelse 30. juni 1987 til departementet. Departementet «forutsetter at bygningsloven i slike tilfelle skal gjelde», og viser til at man i forbindelse med utarbeidelsen av rundskriv T-7/86 kom til at det ikke var hensiktsmessig

å la saksbehandlingsreglene om refusjon i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 få anvendelse på igangsatte og avsluttede saker. Dette fordi de nye og gamle reglene er vidt forskjellige på vesentlige punkter.

Selve motiveringen er det ikke vanskelig å si seg enig i. Overprøvningsreglene og for øvrig også de andre saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven passer dårlig sammen med det tidligere systemet i bygningsloven. Jeg kan imidlertid ikke se at departementet har hjemmel for å innta et slikt standpunkt. Bygningsloven av 1965 ble opphevet ved ikrafttreddelsen av plan- og bygningsloven, jfr. sistnevnte lovs § 123 nr. 10. I § 121 er uttrykkelig regulert i hvilke tilfelle den nye loven skal gjelde for igangsatte arbeid og tiltak - underforstått at reglene i den gamle lov ellers skal legges til grunn. Ut over disse indirekte lovbestemte tilfelle kan bygningsloven ikke uten videre «vekkes til live» igjen, selv om det måtte anses hensiktsmessig.

Slik overgangsbestemmelsen i § 121 nr. 2 er formulert, går jeg ellers ut fra at man primært har hatt de materielle regler i tankene; saksbehandlingsspørsmål er regulert i § 120.

Uansett synes overgangsbestemmelsene utilstrekkelige i den forstand at de ikke gir klare svar og anvisninger på hvordan igangsatte refusjonssaker skal behandles videre. Dette ser jeg som en mangel ved regelverket, og jeg vil derfor be departementet vurdere å bøte på forholdet, f.eks. ved å gi overgangsbestemmelser i etterhånd i medhold av plan- og bygningslovens § 6. - - -»

Departementet sa seg enig med ombudsmannen i at det burde vært gitt uttrykkelige overgangsbestemmelser om disse spørsmålene, men på bakgrunn av den tid som var gått siden de nye reglene trådte i kraft, anså man det lite hensiktsmessig å foreslå slike regler nå. Dette fant ombudsmannen bare å kunne ta til etterretning.

65.

**Innløsning av boligeiendom på grunn av forurensning fra renovasjonsanlegg**  
(Sak 1254/87)

*A's boligeiendom grenset til et renovasjonsanlegg. På bakgrunn av sjenerende forurensning fra dette anlegget fremsatte A begjæring overfor forurensningsmyndighetene om innløsning av boligeiendommen, med hjemmel i forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 § 17. Kravet ble avslått av Statens forurensningstilsyn og etter klage stadfestet av Miljøverndepartementet. - Ombudsmannen reserverte seg mot Miljøverndepartementets uttalelse om at lovens kriterium for innløsning «lite egnet» betyr det samme som «uegnet» og «ubeboelig». Avslaget ble likevel ikke kritisert, da det rent faktiske grunnlag for avgjørelsen lå mindre godt til rette for overprøving fra ombudsmannens side.*

A var nærmeste nabo til et renovasjonsanlegg. På bakgrunn av uttalelse fra helse- og sosialstyret i kommunen om at A's eiendom egnet seg lite til boligformål, fremsatte A krav overfor Statens forurensningstilsyn (SFT) om innløsning av eiendommen, med hjemmel i forurensningslovens § 17. I begjæringen opplyste A at styret for renovasjonsanlegget hadde tilbudt ham kr. 400.000,- for eiendommen, men at dette tilbudet ikke var akseptabelt.

SFT innhentet uttalelse fra fylkesmannen og tok også kontakt med formannen i helse- og sosialstyret i kommunen, samt driftsledelsen for renovasjonsanlegget. Etter en nærmere vurdering av slo SFT begjæringen fra A. De faktiske forhold beskrev SFT slik:

«Renovasjonsanlegget ble opprinnelig drevet som et kvernanlegg. 07.06.85 ble det søkt fylkesmannen om å gå over til å plassere søppelet i fylling. Dette skulle medføre en bedret avfallsbehandling. Det motsatte skjedde. I forbindelse med å få søppelet over i fylling oppstod det store luktproblemer. Samtidig ble det kastet en del dyrekadavre, fisk og slakteriavfall. Dette tiltrakk seg mye fluer. I tillegg hadde renovasjonsanlegget en del problemer med flygeavfall. Særlig våren og forsommeren 1986 ble anlegget drevet på en lite forsvarlig måte, noe som medførte lukt- og flueplage samt flygeavfall i stor avstand fra fyllplassen.»

SFT fremholdt imidlertid at virksomheten og driften av renseanlegget nå ble drevet innenfor rammen av loven og den gitte tillatelse. Det var gitt visse pålegg, blant annet om bygging av gjerder for bedre oppfangning av flygeavfall og mer tilfredsstillende overdekking av eksisterende fylling. Det ble også vist til at både fylkesmannen og helse- og sosialstyret mente at A's eiendom fortsatt var egnet til boligformål under forutsetning av at anlegget ble drevet på en tilfredsstillende måte.

SFT kom med følgende konklusjon:

«På denne bakgrunn er SFT kommet til at begjæringen om innløsning etter forurensningsloven § 17 på beboelseeiendommen ikke kan tas til følge. Det er imidlertid anledning til å ta saken opp igjen dersom driften ved søppelanlegget på ny skulle bli lite forsvarlig i likhet med den situasjon man hadde våren 1986.»

A påklaget vedtaket til Miljøverndepartementet og hevdet at vedtaket var «basert på feil faktisk grunnlag, feil lovanvendelse og feil saksbehandling».

Det ble på ny innhentet uttalelse fra helse- og sosialstyret, som ga en oppsummering av de hygieniske forhold omkring renovasjonsanlegget. Det ble konkludert med at driften

nå måtte anses som hygienisk tilfredsstillende.

I forbindelse med klagebehandlingen foretok SFT befarings på søppelfyllplassen og på A's eiendom. SFT skrev deretter slik til Miljøverndepartementet:

«Det må være på det rene at søppelfyllplassen har medført vesentlig større ulemper tidligere enn den gjør idag. Ved avgjørelsen av innløsningsbegjæringen må SFT likevel legge dagens forhold til grunn. På selve fyllplassen kunne det nesten ikke registreres lukt befaringsdagen. Fyllingen ble dekket over slik konsesjonen stiller krav om. Det kunne heller ikke registreres problemer med flyveavfall.

SFT legger til grunn at bedriften i fremtiden vil drive renovasjonsanlegget i overensstemmelse med konsesjonskravene.

Den eneste ulempen fra søppelfyllingen som på befaringsdagen kunne merkes på A's eiendom, var en stor ansamling av fluer. Det må antas at disse fluene har sammenheng med søppelfyllingen. For A er det på det rene at fluene oppleves som en stor plage. - - -»

Miljøverndepartementet opprettholdt 7. juli 1987 det tidligere vedtak fra SFT, og uttalte blant annet:

«Når det gjelder anvendelsesområdet for forurensningslovens §17, fremgår det klart av forarbeidene at det primært er eiendommer som rammes av *lovlig* forurensning som kan innløses, jfr. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 118-119. Mot ulovlig forurensning finnes andre sanksjoner for å bringe dem innenfor det lovlige; og bare når naboeiendommen er påført *langvarig* og *uopprettelig skade* som følge av drift i strid med tillatelse, bør innløsning gjennomføres. Departementet finner ikke at disse vilkårene er oppfylt i den foreliggende sak.

For A som nabo medfører driften ved bedriftens fyllplass endel ulemper tiltross for at forholdene nå er forbedret og tillatelsen overholdes. Dersom ulemper av forurensningsmessig art gjør eiendommen *uegnet* til sitt formål, kan innløsning etter §17 derfor komme på tale. Departementet kan imidlertid ikke se at de ulemper det her er tale om gjør eiendommen *ubeboelig*.»

A brakte saken inn for ombudsmannen ved brev 5. oktober 1987. Han gjorde gjeldende at forurensningen fra renovasjonsanlegget fortsatt var til stor plage ved ansamling av søppel, fluer, fugler og lukt, og i den grad at A var blitt tvunget til å flytte.

Jeg forela klagen for Miljøverndepartementet, og ba om en nærmere redegjørelse for det faktiske grunnlag for departementets vedtak. Det ble også reist spørsmål om departementets standpunkt i saken var basert på en korrekt lovforståelse, idet jeg bemerket:

«Loven synes ikke å stille opp som vilkår at klagerens boligeiendom må anses som «ueg-

net» for at innløsning skal kunne finne sted. Lovens ordlyd gir anvisning på at vilkåret må være at boligeiendommen er «lite egnet» til sitt formål. Hvordan harmonerer lovens ord med departementets standpunkt?»

Departementet svarte 26. januar 1988:

«I sitt brev påpeker Sivilombudsmannen at lovens vilkår for innløsning iht § 17, synes å være at eiendommen er *lite egnet* til sitt formål, ikke *uegnet* til formålet, slik departementet har lagt til grunn.

Når det gjelder departementets lovforståelse vises i første rekke til motivene til forurensningslovens § 17, jfr Utkastet til lov pkt 3.9, samt merknadene til utkastets § 20 og Ot.prp. nr.11 (1979-80) pkt 5.7 og merknadene til dennes § 18. Her brukes både uttrykket «lite egnet» og «uegnet» uten at det synes å ligge noen realitetsforskjell bak ordvalget. Meningen er at innløsningskravet knytter seg til eiendommer som blir *meget hardt* rammet av nærliggende, forurensende virksomhet. Både lovens ordlyd og forarbeidene gir for øvrig klart uttrykk for at dette er et skjønnsspørsmål, slik at den rammede eier ikke vil ha noe ubetinget krav på innløsning selv om lovens vilkår ellers er oppfylt.

Når det gjelder avslagets faktiske grunnlag, vil departementet bemerke følgende: I lengre tid ble avfallsanlegget delvis drevet i strid med konsesjonsvilkårene. Dette medførte utvilsomt større plager for naboene enn det som er vanlig ved slike fyllplasser. Da Statens forurensningstilsyn (SFT) og fylkesmannen i sommer var på befarings, ble imidlertid anlegget drevet på tilfredsstillende måte. Kommunelegen har pr. telefon opplyst at avfallsplassen er blitt inspisert spesielt ofte pga de tidligere uheldige forhold. Ved de senere inspeksjoner, senest for ca. 3 måneder siden, var driften tilfredsstillende.

Departementet opprettholder sitt tidligere vedtak. - - -»

I avsluttende brev 21. juli 1988 til A uttalte jeg:

«Forurensningslovens § 17 første ledd lyder:

«Etter krav fra eieren kan forurensningsmyndigheten fastsette at den ansvarlige for forurensningen, mot erstatning etter rettslig skjønn, skal innløse fast eiendom dersom forurensningen vil gjøre eiendommen *lite egnet* til det formål den brukes til.»

Loven krever altså at forurensningen må gjøre eiendommen «*lite egnet* til det formål den brukes til». Først når dette vilkår er oppfylt, har forurensningsmyndighetene skjønnsmessig adgang til å fastsette at den som er ansvarlig for forurensningen skal innløse fast eiendom mot erstatning.

Miljøverndepartementet har i vedtaket av 7. juli 1987 lagt til grunn at innløsning etter nevnte bestemmelse bare kan bli aktuell når «ulemper av forurensningsmessig art gjør

eiendommen *uegnet* til sitt formål». Som det fremgår av vedlagte gjenpart av mitt brev til departementet, har jeg reservert meg overfor denne lovforståelse. Jeg kan imidlertid ikke se at forholdet har noen avgjørende betydning for utfallet av saken.

Innløsningsbestemmelsen tar etter lovforarbeidene primært sikte på tilfeller hvor det er tale om *lovlig* forurensning. Dersom det må antas å forekomme *ulovlig* forurensning, er utgangspunktet at det skal iverksettes tiltak for å bringe forurensningen ned på et akseptabelt nivå, innenfor rammen av loven og den gitte tillatelse. Men selv ved *ulovlig* forurensning kan det bli aktuelt med innløsning etter § 17 første ledd. Jeg viser for så vidt til følgende uttalelse på s. 136 annen spalte i lovutkastet med motiver (en utredning fra Miljøverndepartementet, offentliggjort mai 1977):

«Men er skaden uopprettelig - eller har langvarige ulovlige utslipp drevet eieren over i annen virksomhet - bør det være adgang til å påby innløsning, selv om de lovlige utslipp i seg selv ikke gjør eiendommen *uegnet* til sitt bruk».

Samme standpunkt er også inntatt i Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 119 første spalte. - Om kriteriene for innløsning heter det videre i proposisjonen, på samme side:

«Vilkåret for innløsning er at utslippene gjør eiendommene *lite egnet* til det formål den brukes til. Ubrukbarheten må fortrinnsvis skyldes de forurensende utslipp, men det må også være adgang til å legge en viss vekt på andre slags ulemper som eiendommen får av den forurensende virksomhet. Det vil bero på et skjønn når en eiendom kan sies å være *lite egnet* til det formål den brukes til. Det avgjørende er om den ikke lenger egner seg for den eksisterende bruk.»

Hvorvidt Deres boligeiendom måtte anses for å være «*lite egnet* til sitt formål» da Miljøverndepartementet traff sitt vedtak 7. juli 1987, må bero på en vurdering basert på de faktiske forurensningsmessige forhold på eiendommen.

Departementets vurdering bygger på uttalelser fra blant annet SFT, som også hadde foretatt befarung under klagebehandlingen. Det er lagt til grunn at de tidligere vesentlige ulemper nå var redusert, og at driften var tilfredsstillende, og også i samsvar med konsekvensvilkårene. Dette faktiske grunnlag for avgjørelsen ligger mindre godt til rette for overprøving herfra da saksbehandlingen for ombudsmannen er skriftlig og det ikke foretas befaringer eller opptas forklaringer fra vitner eller parter. - Ut fra det som foreligger,

har jeg ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå at departementets avgjørelse bygger på et uriktig faktisk grunnlag.

Spørsmålet om en innløsningsbegjæring skal imøtekommes dersom lovens vilkår - «*lite egnet* til det formål den brukes til» - er til stede, vil bero på en skjønnsmessig vurdering som ombudsmannen bare kan kritisere såfremt den fremstår som «klart urimelig», jfr. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Jeg har forståelse for at De opplever situasjonen som utilfredsstillende. Så vidt jeg forstår, har De også fraflyttet eiendommen nå. Likevel må jeg med beklagelse meddele at jeg ikke kan se meg i stand til å foreta noe mer i saken. Jeg viser særlig til det som ovenfor er sagt om ombudsmannens begrensede muligheter for oppfølging i saker av denne karakter.

Dersom De ønsker å forfølge innløsnings-saken videre, må De nok gå veien om domstolene.»

Samme dag skrev jeg til Miljøverndepartementet:

«- - Som det fremgår av mitt brev til klageren, har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å gå videre med saken. Jeg finner imidlertid grunn til å knytte enkelte kommentarer til den lovforståelse som departementet har gitt uttrykk for i vedtaket av 7. juli 1987 og senere i brevet av 26. januar 1988 til ombudsmannen.

Vilkåret for innløsning etter forurensningslovens § 17 første ledd er at «forurensningen vil gjøre eiendommen *lite egnet* til det formål den brukes til». Departementet hevder at dette betyr det samme som at eiendommen er «*uegnet*» og «*ubeoelig*». - Jeg kan ikke ubetinget slutte meg til departementets standpunkt. Ut ifra en naturlig, språklig forståelse vil et krav om «*uegnet*» være strengere enn «*lite egnet*». Det kan tenkes tilfeller hvor det er korrekt å si at eiendommen er «*lite egnet*» til sitt formål, uten at den derved er «*uegnet*». Noen *vesentlig* meningsforskjell er det etter min mening likevel ikke.

Jeg nevner for ordens skyld at jeg ikke kan se at departementets henvisning til lovmotivene kan være av særlig interesse for spørsmålet. Lovmotivene bruker regelmessig uttrykket «*lite egnet*», og støtter heller ikke for øvrig opp under departementets syn. At det et enkelt sted er benyttet ordet «*uegnet*» kan ikke stille saken i et annet avgjørende lys.

Saken er med dette avsluttet fra min side.»



66.

Klage over Riksadvokatens henleggelse  
av anmeldelse  
(Sak 501/88)

På vegne av et fond for etterlatte etter havari av en boligplattform knyttet til oljevirk-somheten i Nordsjøen, klaget A over Riksadvokatens henleggelse av anmeldelse med på-stand om at havariet kunne skyldes sprengning.

Justisdepartementet hadde tidligere av-slått å fremme klage over henleggelsen for Kongen i statsråd. Dette spørsmål var etter klage blitt behandlet i Stortinget, som - i samsvar med Kontrollkomiteens innstilling - ikke fant grunnlag for å kritisere departe-mentets standpunkt. Så vel i komiteens innst-illing som under plenumsbehandlingen ble det gitt uttrykk for at både Kongen i statsråd og Stortinget bør være varsom med å blande seg opp i Riksadvokatens vurdering i enkelt-saker.

- Ombudsmannen antok at Stortingets be-handling av saken ikke kunne være formelt til hinder for en overprøving av Riksadvoka-tens henleggelsesbeslutning. Som Stortingets tillitsmann fant imidlertid ombudsmannen det nærliggende å legge til grunn det prin-sipp Stortinget hadde gitt uttrykk for også for sin behandling av saken. Det ble dessuten pekt på at selve saksforholdet lå dårlig til rette for overprøving fra ombudsmannens side. Ombudsmannen meddelte derfor klager at han ikke fant å kunne gå videre med saken, og viste i den forbindelse til ombudsmannslo-ven av 22. juni 1962 § 6 fjerde ledd, som fast-setter at «ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling».

A klaget på vegne av et «Fond for etterlat-te» over påtalemyndighetens henleggelse av anmeldelse vedrørende havariet av en bo-ligplattform knyttet til oljevirk-somheten i Nordsjøen. Anmeldelsen var henlagt av statsadvokaten med slik begrunnelse:

«I.

«Fondet» har tidligere anmeldt og bedt om at det etterforskes hvorvidt havariet skyldes sprengning, jfr. bl.a. «Fondets» brev av 22.10.83 til statsadvokaten. Det fremgår av etterforskningsdokumentene i saken at De i forbindelse med deres oppdrag for «Fondet» høsten '83 hevdet at eksplosjon var en sann-synlig årsak til havariet. Bl.a. ble denne hava-riårsak ført og begrunnet av Dem i møte med representanter for politikammeret den 25.10.83. Denne side ved havariet (påstand om sprengning) ble etterforsket av politi-kammeret i samarbeid med granskingskom-misjonen som på samme tid foretok sin til-leggsundersøkelse i forbindelse med at platt-formen ble snudd. Denne side av saken (på-stand om sprengning) ble henlagt av statsad-

vokaten den 3.11.86. Ved brev av samme dato til «Fondet» ble det nærmere redegjort for henleggelsen, og bl.a. anført:

«Anmeldelsen synes for en stor del ba-sert på overfladisk spekulasjon og usammenhengende enkeltmomenter som i det vesentlige er gitt en naturlig forkla-ring under det etterforsknings- og under-søkelsesarbeid som allerede er foretatt.»

Etter at statsadvokatens henleggelse ved klage var forelagt Riksadvokaten, opprett-holdt Riksadvokaten henleggelsen ved be-slutning av 18.11.83. Jeg antar De er kjent med påtalemyndighetens avgjørelse vedr. «Fondets» anmeldelse om sprengning.

II.

Deres anmeldelse av 13.12.86 angår samme forhold som i sin tid ble anmeldt av «Fon-det». Jeg har i samarbeid med politiet gjen-nomgått anmeldelsen m/bilag. Argumente-ne De anfører som begrunnelse for eksplo-sjonsteorien er i det vesentlige de samme som i 1983 ble anført av «Fondet» og som De er kjent med fra tidligere. Argumentene kan ikke sees å være ytterligere underbygget si-den «Fondets» anmeldelse. En kan heller ik-ke se at Sintefs rapport på noen måte styrker eksplosjonsteorien.

Påtalemyndigheten finner derfor at rap-porten ikke foranlediger at det igangsettes ytterligere undersøkelser i saken. Deres an-meldelse av 13.12.86 blir henlagt som grunn-løs.»

Etter klage opprettholdt Riksadvokaten henleggelsesavgjørelsen ved påtegning av 12. februar 1987.

A klaget til Kongen i statsråd over henleg-gelsen. I anledning klagen ble det innhentet uttalelse fra SINTEF. Den 11. september 1987 vedtok Justisdepartementet at klagen ikke skulle fremmes for Kongen i statsråd.

Fondet ba umiddelbart om at saken ble vurdert på nytt.

Justisdepartementet forela saken på ny for Riksadvokaten. Etter å ha innhentet ny utta-lelse fra statsadvokaten svarte Riksadvoka-ten i brev 4. januar 1988 bl.a.:

«De nye dokumenter og den muntlige re-degjørelse fra A gir ingen vesentlige nye opp-lysninger om det faktiske saksforhold. En-kelte av anførselene, f.eks. i brev av 2. desem-ber 1987, er meget spekulative.

Riksadvokaten kan i det vesentlige slutte seg til uttalelsen fra statsadvokaten av 10. no-venber 1987. Det vises også til uttalelse der-fra av 18. desember 1987 (dok. 23). På denne bakgrunn fastholder riksadvokaten sin av-gjørelse av 12. februar 1987, og anmeldelsen henlegges etter bevisets stilling.»

I brev 1. mars 1988 fra Justisdepartementet til A heter det bl.a.:

«Justisdepartementet finner etter fornyet vurdering ikke grunnlag for å endre departe-

mentets vedtak av 11. september 1987 om ikke å fremme Deres klage over påtalemyndighetens henleggelse for Kongen i statsråd.»

I klagen til ombudsmannen anfører A bl.a.:

«Fondets anmeldelse av 22.10.83 ble aldri behørig etterforsket av politiet i samarbeid med granskningskommisjonen. Riksadvokatens påstand under påtegningens pkt 5 og tilsvarende anførsler i denne forbindelse er direkte misvisende. Noen inngående tilleggsundersøkelser etter politiets avhør av undertegnede og sivilingeniør B den 25.10.83 ble aldri gjennomført fra politiet eller granskningskommisjonens side. I sin rekapitulasjon har Riksadvokaten utelatt Fondets brev til Statsadvokaten av 31.10.83 vedlagt et utførlig notat fra Fondets tekniske eksperter vedrørende eksplosjonsteorien og hvor Fondet peker på at det er en rekke spørsmål som bør undersøkes nærmere og henstiller til at dette blir gjort.

Tiden fra avhør til Statsadvokatens snarlige henleggelse tillot ikke inngående undersøkelser fra politiet eller granskningskommisjonens side. Fondet påklagde avgjørelsen til Riksadvokaten som opprettholdt henleggelsen ved beslutning av 18.11.83. Fondets representanter måtte på eget initiativ sørge for sikring av mulige bevis.

Riksadvokaten påstår i sin påtegning av 4.1.88 at eksplosjonsforløpet ikke er ytterligere underbygget siden 1983. Dette er feilaktig. Fysisk Institutt ved Universitetet i Oslo påviste våren 1984 strukturendringer i stålprøver fra bruddet i D4-staget som støttet opp under eksplosjonsteorien. Senere har ytterligere undersøkelser, konsultasjoner og studier blitt foretatt også i utlandet. Enkeltmomentene satt i sammenheng dokumenterer sabotasje og dekkoperasjon, som lagt til grunn for politianmeldelsen av 13.12.1986 og senere redegjort for i en omfattende korrespondanse med Statsadvokat, Riksadvokat og Justisdepartementet. - - -

Generelt anføres at påtalemaktens saksbehandling som følge av anmeldelsen av 13.12.86, bærer preg av utflukter og forsøk på tåkelegging snarere enn avklaring. I motsetning til ved anmeldelsen i 1983, ble politiafhør ikke avholdt som følge av anmeldelsen i 1986. Initiativ til innhentelse av utfyllende informasjon til de i anmeldelsen eventuelle uklare punkter ble ikke iverksatt fra påtalemaktens side. Krav til initiativ har hele tiden blitt lagt på de etterlattes representanter.»

Parallelt med klagen til ombudsmannen hadde A brakt Justisdepartementets vedtak i saken inn for Stortinget. I brev herfra ble A informert om at spørsmålet om - og i tilfelle i hvilken utstrekning - ombudsmannen da har kompetanse til å behandle klagen først vil kunne avklares når Stortingets behandling er avsluttet. Saken ble derfor her stilt i bero inntil så var skjedd.

A opplyste kort tid etter at Stortingets behandling av saken ble avsluttet 11. mai 1988. Tema for klagen til ombudsmannen ble samtidig presisert slik:

«- - - klages det til Sivilombudsmannen over påtalemaktens henleggelse av etterforskningen og ikke at Justisdepartementet har avslått å fremme klagen for H.M. Kongen i Statsråd.

Det siste er formelt prøvet av Stortinget 11. mai i år på grunnlag av innstilling fra kontrollkomiteen om klage fra undertegnede, ref. Innst. S. nr. 181 (1987-88). Årsakene til harværet og om det foregikk straffbare handlinger før, under eller etter katastrofen var ikke tema for Stortingets behandling.

Det er dette som er tema for klagen til Sivilombudsmannen. I tidligere brev er dette formulert som en klage over Justisdepartementets stadfestelse av Riksadvokatens henleggelse, med anmodning om at Sivilombudsmannen henstiller til overordnet forvaltningsorgan om å vurdere henleggelsen på nytt og iverksette ny etterforskning. Under møtet med en av ombudsmannens kontorsjefer ble det reist spørsmål om klagen formelt riktig gjelder Justisdepartementet eller Riksadvokaten. Gjennom grenseoppgang mellom statsforvaltningens ulike organer ble det klargjort at Riksadvokaten ikke er underlagt Justisdepartementet og at det i denne sammenheng klages over Riksadvokatens henleggelse.»

Jeg innhentet deretter Stortingets dokumenter i saken.

I Innst. S. nr. 181 uttaler kontrollkomiteen bl.a.:

«Kontrollkomiteen strekar under at Stortinget ikkje har kompetanse til å overprøva riksadvokaten si realitetsvurdering og bortlegging av anmeldinga frå A. Dette følgjer av den siterte føresegna i straffeprosesslova (§ 56 andre leden). Prinsippet om at Stortinget ikkje skal blanda seg opp i avgjerdene til påtalemakta, har vorte understreka m.a. i samband med Kings Bay-saka, jfr. framanfor.

Kontrollkomiteen viser til fråsegna frå Justisdepartementet om at det har vurdert dei sakkunnige fråsegner og rapportar samanhalde med Riksadvokaten si grunnleggjande, og at departementet har funne at det ikkje ligg føre «åpenbare grunner til å anfekte Riksadvokatens henleggelse i saken». For kontrollkomiteen og Stortinget er det heller ikkje ei oppgåve å overprøva denne vurderinga.»

Og vidare om departementets vurdering:

«Når det gjeld vurderinga til departementet om at det i dette tilfellet ikkje var grunn til å fremja saka i statsråd, vil kontrollkomiteen peika på at departementet ikkje hadde plikt til å fremja saka i statsråd, at det etter praksis er svært sjeldan at slike saker vert fremja i statsråd, og at det er ei fast oppfatning hos oss at Kongen i statsråd bør vera svært varsam med å bruka retten sin til å gjera om avgjerdar av riksadvokaten. Kontrollkomiteen er samd i ei slik varsemnd - ei varsemnd som byggjer på prinsippet om at riksadvokaten må stå mest mogelig fritt i høve til dei politiske styresmaktene. Ut frå dette kan kontrollkomiteen ikkje finna nokon grunn til å kritisera departementet for sakshandsamingsfeil ved at det ikkje la klaga frå A fram for Kongen i statsråd.»

Komiteen fremmet følgende forslag til vedtak i saken:

«Klaga frå A gjev ikkje grunnlag for noko tiltak frå Stortinget si side.»

Komiteens innstilling ble enstemmig bifalt av Stortinget.

I avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Det vil fremgå at Stortinget ikke har funnet grunnlag for å kritisere Justisdepartementets nektelse av å legge Riksadvokatens henleggelsesbeslutning frem for Kongen i statsråd. Komiteen understreker i denne sammenheng at såvel Kongen i statsråd som Stortinget bør være varsom med å overprøve Riksadvokatens vurdering i enkeltsaker. Under plenumsbehandlingen i Stortinget uttalte dessuten saksordføreren:

«Det er og god og vanleg praksis gjennom lang tid at Stortinget ikkje skal blanda seg opp i avgjerdene til påtalemakta.»

Selv om Stortingets behandling av denne saken strengt formelt ikke avskjærer meg fra å se på det spørsmål som tas opp i klagen hit, finner jeg det likevel - som Stortingets tillits-

mann - nærliggende å legge til grunn det prinsipp Stortinget har gitt uttrykk for også for min holdning til Riksadvokatens rent påtalemessige vurderinger. Og det er nettopp dette klagen gjelder. Det dreier seg ikke om saksbehandlingsfeil, uriktig lovanvendelse e.l., men om de skritt som påtalemyndigheten finner grunnlag for å foreta - eller ikke foreta - i en konkret sak.

Jeg peker dessuten på at selve saksforholdet ligger dårlig til rette for en overprøving fra min side. Dette skyldes for det første at ombudsmannen ikke sitter inne med den faglige ekspertise som skal til for å kunne ta forsvarlig stilling til de kompliserte tekniske forhold som påberopes i klagen. Dernest står jeg uten mulighet for å kunne foreta den mer umiddelbare bevisgransking som her synes påkrevet for å kunne danne seg en begrunnet mening om de faktiske omstendigheter i saken. Dette skyldes at saksbehandlingen for ombudsmannen er rent skriftlig.

Jeg beklager derfor å måtte meddele Fondet at jeg ikke finner å kunne gå videre med klagen. Som rettslig grunnlag for dette standpunkt, viser jeg til ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 6 fjerde ledd, som fastsetter at «Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling».

## Register over saker, referert i meldingene for 1978-1988.

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,

bidragsforskudd til enslig adoptant, 87/56.  
opphevelse av adoptivforhold, 85/71.

### Advokatbevilling,

godkjenning av praksis, 82/46.  
krav om prosedyrererfaring, 83/87.

### Advokatbistand, se også Saksomkostninger, Fri sakførsel,

fraråding av advokatbistand i forvaltnings-sak, 79/109.  
ved planarbeid før ekspropriasjonsvedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.

### Alkoholomsetning,

skjenkebevilling,  
urettmessig avslag, utenforliggende hen-syn, 85/121 jfr. 88/18.

### ølsalg,

innskrenket salgstid, 80/121.  
nektelse av fortsatt salg, forskjellsbe-handling, 84/99.

### Ambulansetjeneste,

oppsigelse av skysskafferkontrakt, 85/69.

### Anbud,

anbudene forkastet på uholdbart grunnlag,  
ny utlysning, 87/92, 87/96 jfr. 88/20.  
avtalebasert fortrinnsrett til oppdraget,  
88/122.

bud gjort avhengig av størrelsen på andre  
bud, 87/96 jfr. 88/20.

dokumentinnsyn, banktjenester i kommu-  
ne, 87/91.

laveste bud antatt, eiendomssalg, 86/116.

sysselsettingshensyn ved anbudssalg,  
82/48.

tidligere anbudsutførelse avgjørende ved  
anbudssalg, 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

### Apotek,

vandelskrav til apoteker, 87/128,

### Ansettelser, se Tilsetting

### 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- trisitetforsyning, Motorvognavgift, Reno- vasjonsavgift, Toll- og Innførselsavgift, Vann- og kloakkavgift, Tilbakevirkning, båtplassavgift, høyerer for utenbygdsboen- de, 79/76.

feieravgift, mangelfull feiing, 84/87.

fritak for arveavgift, erklæring om arve-  
frafall avgitt for sent, 84/82.

hundeavgift, innkreving ved forening mot  
avgiften som vederlag, 79/77 jfr. 80/16.

kontroll av kalkingsmidler, hjemmels-  
spørsmål, 87/111.

### Avkjørsel, se Veg.

### Avtaler,

betaling for forbedring av veg i kommunalt  
boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.

båtplass i kommunal havn, 87/123.

forsinket oppgjør etter eiendomssalg til  
kommune, 86/110 jfr. 87/23.

kloakkavgift, eldre avtale om engangsav-  
gift, 78/95.

refusjon for kommunal tomteopparki-  
delse basert på -, 86/49, 86/148, 87/121.

refusjon for vanntilknytning, forutsetning  
i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.

strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved  
sammenslutning av kommunale elverk,  
78/124.

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.

### Barnebidrag, se Underholdsbidrag.

### Barnehage,

betalingssatser for utenbysboende, 83/73.

opptak, begrunnelse for avslag, 88/57.

saksbehandlingen ved opptak i -, 82/110.

### Barnetrygd,

utbetaling ved delt omsorg, 85/53.

**Barnevern,**

- behandlingstiden, 87/14, 88/14.
- foreløpig anbringelse av nyfødt, 88/49.
- fylkesmannens tilsynsplikt, 88/52.
- gjennomføring av vedtak om omsorgsopphevelse, 88/50.
- mistanke om incest, saksbehandlingen, 88/52.

**Befaring i forvaltningssaker,**

- behov for lovregulering, 86/76 jfr. 87/21.
- byggesak, 87/172.

**Begrunnelse,**

- melding om vedtak før begrunnelse er utformet, 85/51.
- retningslinjer for – i saker om skattenedsettelse, 86/97.
- standardbegrunnelse
  - i bilavgiftssaker, 84/77 jfr. 85/23 og 87/18, 86/106.
  - ved inndragning av førerkort, 88/68.
- 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 jfr. 87/19.
  - ved inntak i videregående skoler, 85/35.
  - ved opptak i barnehage, 88/57.

**Behandlingsmåte, se Saksbehandling.****Bil, se Motorvognar.****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 ubebygd skogeiendom, 80/68 jfr. 81/16.
- boplikt for erverver med bolig 1 mil fra bruket, dispensasjon, 80/63.
- boplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i 165 da ubebygd skog, rasjonaliseringshensyn, 80/65
- boplikt for tre søsken ved erverv av 23 da dyrkingsjord, 80/64.
- «jord- og skogbrukseiendommer» etter konsesjonslovens § 6 og «odlingsjord» etter odelsloven § 2, 81/80.
- rammen for hensyn av betydning for fritak, generelt om sameieformen, 80/66, 87/155 jfr. 88/22.

**Bolig- og husleieforhold, se også Tomtetil-  
deling,**

- depositum for kommunal leilighet, tilbakebetaling, 84/94.
- kommunal tildeling av trygdeleiligheter, uklar regelsituasjon, 85/116 jfr. 86/22 og 87/20.

kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning av boligbytte, 78/59.

kommunes tilsyn med TV-antennelag i kommunal leiegård, 82/121.

oppsigelse fra kommunal leilighet, 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 skatteligging, 86/49 jfr. 87/20 og 88/18.

søknadsfrist oversittet,

i påvente av klageavgjørelse for foregående termin, 78/57.

p.g.a. manglende informasjon, 79/37.

p.g.a. uriktige opplysninger, 81/50 jfr. 82/15.

**Bruksendring, se Bygningssaker.****Bygningssaker, se også Gateadresse, Refusjonskrav og Strandplansaker,****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, 87/168.

avstand til kraftlinje, erstatning, 85/97.

**byggetillatelse,**

betaling av tilknytningsavgift som vilkår for –, 87/108.

bortfall av - for hytte, 82/96.

forholdet mellom granneloven og plan- og bygningsloven, 88/166.

vilkår om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161.

**bruksendring,**

garasjeanlegg i boligstrøk overdratt til bilfirma, 82/36.

samtykke etter husleielovens § 41, 81/115.

samtykke etter plan- og bygningslovens § 117, 87/177 jfr. 88/22.

**bygningens plassering,**

avstand fra nabogrense,

– beregning av bygnings høyde, 82/32.

– for carport forbundet med hus, 82/92.

– for garasje, avveining av begge parter interesser 83/134, 84/138.

– gjenoppføring av bygning, 85/149.

– innbygging av veranda i firemannsbolig, 87/174.

**høydeplassering,**

– delegasjon, saksbehandling, 83/120 jfr. 87/17.

- hensynet til nabo, 87/172.
- steds plassering,
  - som avslagsgrunn, valg mellom alternativer, 87/174.
- brygge*,
  - flyte-, vilkår om parkeringsplasser, 85/150.
  - sikring av atkomst, 87/170.
- 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.
- bygningssrådets varslingsplikt* overfor bortfester, 88/159.
- campingvogner*, vedtektsforbud mot -, 84/141 jfr. 85/24.
- delegasjon* av bygningssjefens myndighet, 83/120.
- deling av eiendom*,
  - avstand til nabogrense, samme eier av begge parseller, 88/154.
  - fradeling av parsell til hagebruk, krav om kloakk, 83/138.
  - vilkår begrunnet med etterfølgende reguleringsendring, 88/157.
- dispensasjon*,
  - forholdet mellom plan- og bygningslovens § 7 og
    - § 28-1 nr. 2, 88/168.
    - § 88, 87/176.
  - fra byggeforskrift, huskjøpers protest, 83/123.
  - fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningslovens § 82, 78/75 jfr. 79/10.
  - fra hyttebyggingsforbud p.g.a. tidligere rettslig uholdbar byggenektelse, 80/75.
  - fra hyttebyggingsforbud p.g.a. tidligere uheldig saksbehandling, 78/72.
  - fra hyttebyggingsforbud, forhåndsuttalelse, 82/94 jfr. 83/19.
  - fra reguleringsbestemmelse om utnyttingsgrad, 81/100, 82/84, 85/151.
  - fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningsloven § 79, 82/35.
  - fra reguleringsplan, svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.
  - fra veglovens byggegrensebestemmelser, 87/166.
  - hvem kan søke om dispensasjon, 83/123.
  - ikke ubetinget nødvendig med særskilt søknad, 85/149.
  - inkonsekvent praksis, 85/151.
- disposisjonsplan*,
  - betydningen av ikke godkjent -, 88/161, 88/163.
  - festetomt innenfor planområdet ikke medtatt i planen, 80/75.
  - grunnlag for å nekte godkjenning, 79/56 jfr. 81/16.
  - hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål, 78/67, 79/10.
  - uklar vedtekt etter bygningslovens § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
- erstatning*,
  - for husplassering nær kraftlinje, 85/97.
  - for sen saksbehandling, 83/123.
  - for ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.
- forelegg*,
  - ombudsmannens kompetanse, 82/122.
  - forhåndsuttalelse, 83/118, 88/153.
- fylkesmannens instruksjonsmyndighet*, 81/107.
- generalplanvedtekt*,
  - generelt om dette emne, 82/75 med videre henvisninger, 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.
    - ufullstendig kartmateriale, 87/161.
    - utnytting i samsvar med planformålet, 82/77.
  - vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt),
    - oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 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.
  - generelt om hyttesaker, 85/17.
  - 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.
- 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.
- midlertidig plankrav*, tillatelse til bruksendring uten konkret vurdering og begrunnelse, 87/177 jfr. 88/22.
- nabos rettsstilling*, partsbegrepet, omgjøring, 80/103.
- nabovarsel*  
til bortfester, 88/159.  
til punktsteder, 86/144.
- ombygging* av bedrift i boligstrøk, 82/93.
- privatretslige konflikter*, 79/65, 86/150, 88/159, 88/166.
- pålegg* om byggestans og riving, hjemmelspørsmål, 80/83.
- reguleringsplan*,  
anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.  
avvikelse fra - ved dispensasjon eller reguleringsendring, 82/82, 82/84, 88/168.  
byggningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924, uoversiktlig regelsituasjon og inkonsekvent praksis, 85/151.  
delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.  
endret husplassering, 79/64.  
etterfølgende endring  
- som grunnlag for å avslå byggesøknad, 87/162.  
- som hjemmel for vilkår i delingssak, 88/157.
- forhåndsbinding av reguleringsmyndighet ved avtale, 82/87.
- jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.
- konkret bruksregulering, hjemmelspørsmål, 82/87.
- mindretallsanke, departementets kompetanse, 88/169.
- 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, takvinke, 82/85 jfr. 83/19.
- sen saksbehandling*, erstatning, 83/123.
- skjønnhetshensyn*,  
avslagsgrunnlag for garasje, 79/68.  
vindusutskifting, 81/103, 81/106, 83/128.
- tilfluktsrom*, sivilforsvarsmyndighetene, 83/77.
- ulovlige byggverk*, myndighetenes plikt til å gripe inn, 84/143 jfr. 85/24.
- utsatt iverksetting* ved klage, 85/154, 86/143.
- uvanlig bebyggelse*, 82/35, 86/156.
- 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.  
om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161.  
ved dispensasjon fra reguleringsbestemmelse, 81/100.
- Børs og kreditt**,  
Børsens forvaltningsmessige stilling, 88/76.  
Kredittilsynets kontrollvirksomhet, taushetsplikt og dokumentinnsyn, 88/76.
- Båndtvang**,  
etter bufeloven for hele året i hele kommunen, grunnlaget for stadfesting av forskrifter, 78/125.
- Dispensasjon**, se også **Bo- og driveplikt**,  
**Bygningsaker**, **Strandplansaker**,  
fra arealvilkår for kraftfôrrabatt, 78/127, 79/10.  
fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.  
fra forskrift om åpningstider, 88/128.  
fra krav om antall kanaler for manuell mobiltelefon, 88/85.  
fra Kringkastingsloven, 83/90 jfr. 84/17.  
fra prisforskriftene for innskottsleiligheter, 78/93.  
fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.  
fra tilfluktsromforskrifter, 83/77.  
fra tollovsforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.  
fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.

uten uttrykkelig hjemmel i skattesak,  
84/69 jfr. 85/22.

**Dokumentinnsyn, se Offentlighet i forvaltningen og Partsoffentlighet.**

**Drosjeløye,**

beregning av ansiennitet,  
kjørebøker og ansiennitetslister, 84/101.  
passivt kompaniskap, 87/125.  
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.  
innkreving og utbetaling av bidrag,  
88/55.

**Eiendomsskatt,**

omgjøring av individuelt fritaksvedtak,  
84/75.  
renter for uriktig innkrevd -, 79/79.

**Eierleiligheter,**

etablering av - i bestående bygning, 81/116.

**Ekspropriasjon,**

dekning av advokatutgifter ved planarbeid før vedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.  
gjenervervsrett for ekspropriet til ubenyttet ekspropriasjonsfelt, 81/150.  
grunnnavståelse under ekspropriasjonstrussel, 83/75 jfr. 85/21, 86/110 jfr. 87/24.  
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.  
jordkabel til hinder for videre utbygging av eiendom, 88/119.  
overføring av midler fra elverk til kommunekassen, 87/112.  
sammenslutning av kommunale elverk, oppfyllelse av avtale om strømfremføring, 78/124, 79/10.  
strømgjeld, etterbetaling ved for lavt stipulert forbruk, 88/121.  
økt strømpris, avsetning til spesielt kommunalt formål, 85/112 jfr. 86/22.

**Enkeltvedtak, se Lovregisteret.**

**Erstatning,**

ansvarsløpning 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/forsikringselskap, 85/61.

teknisk svikt, 86/53.

sen behandling i byggesak, 83/123.

skade på bil forvoldt av privat inntauingselskap, på vegne av kommune, 83/76 jfr. 84/17.

skade på eget kjøretøy under oppdragsbrøyting, 87/100.

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 jfr. 87/20 og 88/19.

informasjon til innsatte om ombudsmannsordningen, 83/153.

refselse, utilstrekkelig grunnlag, 81/157.

saksbehandling, nedprioritering av søknader fra en innsatt, 88/64.

soningsavbrudd, ektefelles nedkomst, 87/59.

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,  
avbrytelse av søknadsfrist, 88/145.  
begrenset driftsperiode, generelle saksbehandlingsspørsmål, 85/132.  
konsesjon for oppdrett, saksbehandling 84/104, 87/142 jfr. 88/21.  
Råfisklagets forretningsregler, pålegg til fiskeoppkjøper om betaling av tilleggspris, 87/142 jfr. 88/21.
- Folkeregistrering,**  
innsynsrett for forsker, 84/64.  
registrering av reindriftssamer, 85/75.
- Folketannrøkta, se Tannhelsetjeneste.**
- Folketrygden, se Trygdeordninger.**
- Forbrukerombudet,**  
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 jfr. 83/19, 83/118.  
til pressen i byggesak, 88/153.
- Forhåndsvarsel,**  
før beslutning om klageprosedyren, 84/115.  
før revisjon av gatenavn, 86/155.  
innkalling til fellesmøte, sammenslåing av viltområde, 86/129.  
omfanget av – i reinbeitesak, 79/98.  
til bortfester i byggesak, 88/159.  
til jordsøkende nabo ved salg av 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, 87/172.
- 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, 87/153.  
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.  
sameie mellom konsesjonssøkere, 87/150.  
til fordel for forpakter, 88/148.  
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.  
*kommunens* – til leiegårder, formannskapets kompetanse, 87/115 jfr. 88/21.
- Formannskap,**  
reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.
- Forskjellsbehandling,**  
båtplassavgift høyere for utenbygdsboende, 79/76.  
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 flyttingodtgjøring, 81/134.  
ved inndragning av førerkort, 79/114.  
ved inngåelse av legeavtale, 85/66.  
ved ligningsverdi for nyoppført bolighus, 79/80.  
ved lønnsforhøyelse, 86/127.  
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, 88/85.  
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 jfr. 87/23.

- utvidelse av fredningssone ved laksetrapp burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101.
- Forurensning**, se også **Utslippstillatelse**, pålegg om frakopling av septiktank, 87/68. innløsning av boligeiendom, 88/172.
- 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 vietnamsiske barn, 85/81 jfr. 86/21, 87/62.  
 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 jfr. 87/19.  
 uriktige opplysninger fra søker, 81/145.
- Fri rettshjelp**,  
 Fri sakførsel, skjønnsmessig fastsetting av advokatsalær, klageinstansens overprøving, 87/75 jfr. 88/20.  
 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.
- Fysioterapeuter**, forhåndsgodkjent turnusplass som vilkår for autorisasjon, 87/130.
- Fører kort**, se **Motorvogn**.
- Gateadresse**,  
 revisjon av gatenavn, sletting av korte stikkveger, 86/155.  
 søknad om endring av -, 86/151 jfr. 87/24.
- 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 utslippsak, 84/115.  
 for kommuneadvokat og kommunekontorsjef i erstatningssak, 79/68.  
 for kommunestyrerepresentanter ved uttalelse i vegsak, 78/103.  
 for medlemmer av rådgivende ekspertorgan, 85/88.  
 for 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.  
 ved lovbestemt interesserepresentasjon, 87/69.
- Havnevesen**, se **Sjøfart**.
- Hjemmehjelp**, klagerett, klageinstansens kompetanse, 86/79 jfr. 87/21.
- Hundeavgift**, se **Avgifter**.
- Husbanken**, se også **Bostøtte, Erstatning**.  
*Etableringslån*, mangelfull kommunal informasjon, 88/124.  
 redusert inntekt på søknadstidspunktet, 82/21.  
 vedtak bygget på bristende forutsetninger, 82/118 jfr. 83/20.
- Husbanklån*, behov for formalisering av prioriteringsregler, 88/124.
- 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 jfr. 87/23 og 88/19.
- om «rimelige skjønnhetshensyn» etter bygningsloven § 74 nr. 2, 81/106.
- om sammenhengen mellom ulike tilskuddsordninger i landbruket, 87/132 jfr. 88/21.
- om søknadsfrist for tilskudd til småhusbygging om vinteren, 79/35.
- om søknadsordningen for bostøtte, 79/37.
- ved omlegging av eksamensform, 85/40.

**Jakt, se Vilt saker.****Jordlovsaker, se også Tilleggsjordsaker,**

- deling (lovens § 55),*
- av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.
- av eiendom på 3 dekar, 80/53.
- bebygd boligtomt, 82/25.
- bebygd boligtomt tilhørende tidligere bruker, 80/48.
- bebygd hyttetomt i utmark, 79/47, 82/24 (nr. 8), 84/131.
- bebygd hyttetomt på skogseiendom, behov for skogshusvære, 83/111.
- boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket, 79/45 jfr. 81/15.
- bruk av jordlovens formålsbestemmelser, 79/45 jfr. 81/15, 79/47, 80/45, 80/53.
- etablering av sameie, 82/63.
- forholdet til bygningsmyndighetene, oversiktsplaner, 81/65, 81/67, 83/107 jfr. 84/18.
- hypotetisk begrunnelse for avslag, forskjellsbehandling, 79/42 jfr. 80/16.
- hyttetomter i beiteområde, 83/107 jfr. 84/18.
- innløsning av festetomt, 82/26.
- i to bruksnummer uten endring i eier eller driftsforhold, 80/43.
- kontroll med tomtestørrelse og -behov, 81/64, 82/24 (nr. 7 og 8).
- krav om bakgrunnsareal pr. hytte, 83/107 jr. 84/18.
- krav om reguleringsplan, disposisjonsplan, 83/107 jfr. 84/18.
- krav om reguleringsplan for tilstøtende område, 80/53.
- lovens delingsbegrep, 82/63.
- lovens uttrykk «driftsøkonomisk forsvarleg», 83/107 jfr. 84/18, 88/146.
- miljøhensyn som avslagsgrunn, 81/67, 81/70, 82/25, 82/67, 83/107 jfr. 84/18, 83/111, 84/131, 85/137.
- muligheten for landbruksdrift på tomten, 79/44, 80/53.
- ombytte av våningshus, 80/50 jfr. 81/16, 82/65, 85/139.
- passivitet fra myndighetene, 79/40, 85/139.

- som ledd i konsesjonsbehandling, 82/70, 82/72.
- statens umatrikulerte grunn i Finnmark, 81/61.
- stiftelse av vegrett, hogstrett m.v. 81/58.
- tidsbegrenset delingssamtykke, 81/63.
- tomt for det ene av to våningshus på gårdsbruk, 82/67, 85/139.
- varigheten av delingssamtykke, 83/112.
- vilkår om bortfeste i stedet for salg, 78/65 jfr. 80/15.
- vilkår om byggetillatelse, 81/65.
- vilkår om overdragelse av del av eiendommen, 80/42.
- jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.*
- omdisponering (lovens § 54),*
- av del av bebygd eiendom på 2,7 dekar, miljøhensyn, 81/52.
- av del av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.
- av eiendom på 3 dekar, 80/53.
- av setertomt for hytteformål, uriktig lov-anvendelse, 87/147 jfr. 88/22.

**Kirkelige forhold,**

- alkoholfri nattverdivin, 86/48.
- plassering og flytting av askeurne, 83/38.

**Kjørelærer,**

- tilbakekall av godkjenning, 85/125, 87/126 jfr. 88/21.

**Klagebehandling,**

- arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.
- begrenset prøving av skjønnsmessig vedtak, 87/75 jfr. 88/20, 87/142 jfr. 88/21.
- 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 avvinningsvedtak i avkjørselssaker, 83/146 jfr. 84/19.
- klageinstans i naturskadesaker, 84/130.
- klageinstansens forhold til praksis og retningslinjer, 83/143.
- mangelfull styring av saksbehandlingen, 85/145.
- realitetsuttalelse fra klageinstans utenfor klagebehandling, 82/62.
- realitetsvurdering unnlatt i sak om hjemmehjelp, 86/79 jfr. 87/21.
- ugyldig underinstansvedtak, 84/137.
- underretning om vedtak, fremgangsmåten, 84/65 jfr. 85/22, 86/17 og 87/17.
- unnlatt behandling av klage, 78/67, 79/10.

uten holdbart grunnlag i tilsettingssak, 84/25.

uten varsel til part, 88/128.

utforming av konklusjon i klagesaker:

omgjøring, opphevelse, avvisning, 85/90.

utilstrekkelig grunnlag i karaktersak, 84/34 jfr. 85/22.

utsatt iverksetting, jfr. forvaltningsloven § 42, 85/154, 86/143, 88/60.

vedtak truffet etter intern delegasjon, instansordningen, 84/132.

#### **Klagerett (klageadgang),**

*til ombudsmannen*

begunstigende vedtak, 86/79.

for jordsøkende nabo i konsesjonssak, 81/72.

for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.

*til overordnet forvaltningsorgan*

begunstigende vedtak, 86/79.

for bortfester i byggesak, 88/159.

for grunneiere i konsesjonssak om utbygging av elv, 87/74.

for jordsøkende nabo i forkjøps- og konsesjonssak, 80/57, 81/72.

for kjøper av leilighet i 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 delingssak, 82/113, 84/135, 87/149.

for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.

for tidligere eier i sak om boplikt for odelsserverver, 82/114.

klageinstansens omgjøring av eget vedtak, 87/177 jfr. 88/22.

*ved avgjørelser i*

naturskadesaker, 84/130, 86/81 jfr. 87/22.

NAVF, 79/104.

sak om hjemmehjelp, 86/79, jfr. 87/22.

#### **Kloakkavgift, se Vann- og kloakkavgift.**

#### **Kommunale bedrifter,**

A/S Oslo Sporveier, forholdet til forvaltningsloven, 86/84.

#### **Kommunale lån og stønader, se også**

**Husbanken,**

endring av vilkår for egenkapitallån, 88/124.

#### **Kommunestyre,**

feil ved varamanninnkalling, omgjøring, 85/115.

fylkesmannens legalitetskontroll, 86/27.

kommunestyrerepresentanters habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.

mindretallsanke i reguleringssak, 88/169.

stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skoletomt, 78/113.

tolking av vedtak i – om salg av kommunal eiendom, 81/155.

#### **Kommunestyrevalg, se Valg.**

**Konsesjon, se også Bo- og driveplikt, Forkjøpsrett, Tilleggsjordsaker,** avslått etter aksept fra søker på forelagte vilkår, 81/77.

avslått fordi det ikke kunne påregnes byggetillatelse, 82/68.

avslått fordi kjøper av tomteområde ikke drev utbygging som næring, 86/134.

avslått fordi kjøper var utenlandsk statsborger, 88/152.

avslått 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, 87/150, 88/152.

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.

foringet TV-mottaking forårsaket av privat bedrift, 87/98.

#### **Kunngjøring,**

av lokal forskrift, i avis, 81/125.

av tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jfr. 87/23.

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*,  
 besøksreiser til hjemmet, 78/97, 88/94.  
 forskuddsbetalte renter, 88/91.  
 privatbil brukt i yrket, 85/105.  
 regnskapsmessig avskrevet goodwill, 82/107, 83/65.  
 utgifter i forbindelse med doktordisputas, 84/73.  
 utgifter til hobbyvirksomhet, 88/96.  
 utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag, 79/83 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 steintak, 80/92.  
 av erstatning ved opphør av arbeidsforhold, 85/103.  
 av utdanningsstipend, 83/62.  
 skjønnsmessig fastsettelse av inntekt ved honningsalg, 87/101.  
*klassefradrag* m. v. for enslig forsørger ved delt omsorg, 88/99.  
*ligningsdokumenter*, frigivelse i rettsak, 80/93.  
*ligningsverdi* for nyoppført bolighus, forskjellsbehandling, 79/80.  
*skatteplikt til Norge*,  
 midlertidig utenlandsopphold, 84/73, 87/100.  
 tidspunktet for -, 88/88.  
*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.  
 lojalitetsplikt overfor rettskraftig underrettsdom, 88/101.  
 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 språklærer, 79/82.

*kompetanse,*

dispensasjon fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.

forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31 jfr. 81/15.

rettsvilkår, forhold mellom lov og avtale, 83/32 jfr. 84/16.

vurdering av utenlandske universitetsstudier, 82/61 jfr. 83/17.

*tilsetting,*

departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyre, 79/18.

departementets 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 rektortilsetting, 79/16.

skoledirektørens adgang til å nekte godkjenning etter grunnskoleloven § 21 nr. 2, 80/26.

*tilsidesettelse av søker,*

til årsvikariat p.g.a. innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.

til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, hensynet til elevene, 78/16.

*tjenestefrihet,*

forlengelse av - til å omfatte skoleferien, 79/24.

til husbygging for lektor i videregående skole, 81/28.

*trekk i lønn* under repetisjonsøvelse, 83/33 jfr. 84/17.

**Lånekassen, se Statens lånekasse for utdanning.**

- Merverdiavgift**, se også **Toll**, ansvar for – på frikraft, 81/148.
- Motorferdsel i utmark**, 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.
- Motorvogn**; se også **Motorvognavgift** og **Toll**.  
førerkort,  
inndragning, 79/112, 79/114, 80/125 jfr. 81/16, 88/68.  
sperrefrist p.g.a. gjentatt promillekjøring, 86/66 jfr. 87/21.  
parkeringsgebyr, kommunes behandling av søknad om frafallelse, 84/57.  
parkeringstillatelse for eldre fører med bevegelsehemmet ektefelle, 87/60.
- Motorvognavgift**,  
*kilometeravgift*, nedskrevet avgiftsgrunnlag, 86/107.  
*registreringsavgift*,  
tilbakebetaling ved heving av bruktbil-kjøp, 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 jfr. 87/22.
- Navn**, bevilling til foreldres rettsbeskyttede slektsnavn, 80/117.  
slektsnavnet Henriksen rettsbeskyttet, 83/49.  
slektsnavn Kinnes/Kines, 85/74.  
tilknytning til slektsnavn, 86/61.
- Norges Eksportråd**, ombudsmannens kompetanse, partsoffentlighet, offentlighetsloven, 83/155.
- Offentlighet i forvaltningen**, anbud på banktjenester i kommune, 87/91.  
brev med tilknytning til budsjettbehandling, 79/92.  
ettergivelse av skatt, 87/89.  
forskere adgang til folkeregisterets flyttemeldinger, 84/64.  
fotografier utenfor bestemt sak, sikkerhetsmessige hensyn, 82/109.  
granskingsrapport i tjenestesak, meroffentlighet, 80/97.  
hensynet til rikets sikkerhet, «dråpebeger»-metoden, 86/90.  
hvordan dokument gjøres kjent, 84/61, 86/90, 87/81, 88/73.  
interne styredokumenter i tjenestesak, meroffentlighet, 78/36.  
internt dokument utarbeidet av underordnet organ, 84/63.  
Journalføring, korrespondanse med statsråd, 88/71.  
lovens dokumentbegrep, bokverk, 84/61.  
reglement, 87/81.  
opplysninger gjengitt i rettsaksdokument, 87/86.  
pressemelding om politianmeldelse, 88/76.  
referat fra nordisk helsedirektørmøte, 83/60.  
sesjonsplakater, 86/90.  
ugradert artikkelsamling, sikkerhetsmessige hensyn, 81/129.  
unntak for visse lånesaker, 78/110.  
utdeling av kommunal kulturpris, 87/82.  
utleiepris for jaktrett i statsallmenning, 80/99 jfr. 83/15.  
utsettelse av tidspunkt for offentliggjøring av oppsigelsesbrev, 78/109.  
vassdragsregulering, tidspunkt for innsyn, 88/73.  
vegvesenets brøytekontrakter, meroffentlighet, 82/38.
- Ombudsmannen**, se også **Klagerett**,  
*informasjon om ombudsmannsordningen*, 83/153 jfr. 84/19, 84/161.  
*kompetanse, forholdet til*,  
domstolene,  
forelegg etter bygningsloven § 114, 82/122.  
påtalemyndighetens avgjørelse om dokumentinnsyn i straffesaker, 81/159.  
saker behandlet av skjønnsrett, 86/157.  
stevning for overholdelse av søksmålsfrist, 81/159.  
tinglysingsavgjørelser, 85/165.  
Forbrukertvistutvalgets vedtak, 83/155.  
Kommunal Landspensjonskasse, 78/132.  
Kongen, 83/156, 85/164.  
Norges Eksportråd, 83/155.  
Råfisklaget, 87/142 jfr. 88/21.  
stevnevitne, 78/131.  
Stortinget, 84/161, 88/175.  
studentsamskipnader, 79/115, 80/127.  
*saksbehandlingen for ombudsmannen*  
forvaltningsorganer som mener seg fritatt fra å begrunne vedtak som påklages til ombudsmannen, 83/156, 86/116, 87/15.  
frafallelse av ombudsmannsklager for å oppnå avtale med kommunekasserer, 83/154.

klagere som ber om konfidensiell behandling, 83/156.  
 sak med flere private parter, 85/19, 86/158.  
 sak uegnet for klagebehandling, faglig teknisk ekspertise, 88/175.  
 privatrettslig innslag og bevissspørsmål, 84/161, 86/158.  
 sen besvarelse av brev fra ombudsman-  
 nen, 80/128, 83/79, 83/80, 85/166,  
 86/159, 87/15.

#### 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 var-  
 manninnkalling, 85/115.  
 av påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.  
 av tariffstridig arbeidsavtale, 84/32.  
 av tilsetningsvedtak ved inhabilitet, 82/17.  
 av vedtak i byggesak, nabos rettsstilling, 80/103.  
 av vedtak i viltlovsak, 86/83.  
 av vedtak om drosjeløyve, uriktig faktisk grunnlag, 82/41, 87/125.  
 av vedtak om permisjon, manglende kom-  
 petanse, 82/117.  
 av vilkår for oppløsning av borettslag, 82/44.  
 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, 87/85.  
 granskingsrapport i tjenestesak, innsyns-  
 rett for anmelder, 80/97.  
 i ligningssak, skattyters opplysningsplikt, 85/101.  
 i sak om vassdragsregulering, 88/73.  
 i sak om vernepålegg etter arbeidsmiljø-  
 loven, 87/79.  
 i tilsettingssak,  
 Norges Eksportråd, 83/155.  
 Oslo Sporveier, 86/84.  
 uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.  
 innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.  
 Kopiering og utlån av dokumenter, 86/85, 88/73.  
 navn på jurymedlemmer ved prøveopples-  
 ning i NRK, 82/41.

navnene på underskriverne av klage mot lærer, 78/106.  
 opplysning om eget fødselstidspunkt, 85/74.  
 partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.  
 politiets vakt- og sambandsjournaler, 81/130.  
 privat forslag i reguleringssak, 78/80.  
 sykejournal med fortrolige opplysninger fra tredjemann, 80/97.  
 utleiepris for jaktrett i statsallmenning, 80/99 jfr. 83/15.  
 ved politianmeldelse, 88/76.  
 vegvesenets brøytekontrakter, meroffent-  
 lighet, 82/38.

**Pasienter, se Partsoffentlighet, Refusjon, Sykehus.**

#### Pensjonsordninger,

førtidspensjonering av kommunal tjenes-  
 temann, 86/32.  
 Statens Pensjonskasse,  
 boliglån, 83/27.  
 frafall av foreldelsesinnsigelse, 81/48.  
 mangelfull informasjon, 86/34.  
 medlemskap for engasjementstilling fi-  
 nansiert under sekkebevilgning, 79/23.  
 medlemskap, spørsmål om innmeldings-  
 dato, 83/31.  
 medregning av kommunal tjenestetid, 82/20 jfr. 83/15 og 84/16.  
 tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon, 81/37.  
 underretning til pensjonsberettigede om pensjonsrettigheter, 82/18.  
 utbetaling av restpensjon etter medlem-  
 mets død, 80/37 jfr. 82/14.  
 tilleggspensjon fra statskassen, informasjon, veiledning, 83/31.  
 konsekvenshensyn, 86/33.

#### Politi og påtalemyndighet,

assistanse ved tvangsbehandling av psy-  
 kiatrisk pasient, 85/59.  
 beslaglagte penger brukt uten skriftlig samtykke, 84/55.  
 formløs inndragning av beslaglagte gjen-  
 stander, 84/55 jfr. 85/22.  
 overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.  
 pågripelse og innsetting i ventecelle, 86/63.  
 ransaking uten rettens samtykke, 80/126.  
 Riksadvokatens påtalemessige vurde-  
 ringe, 88/175.  
 «særlig politioppsyn» etter politiloven § 27, 80/106.  
 underretning til bistandsadvokat, 87/56.  
**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, 88/46.

tvangsmedisinering i institusjon, mangelfulle rutiner, 88/41.

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, 88/46.

for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.

for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.

for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggs pasient, 80/35.

for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96.

for tomteopparbeidelse basert på avtale, 86/16, 86/148, 87/121.

overgangen til reglene i loven av 1985, 88/171.

**Reindrift,**

tap av retten til -, 84/111.

**Renovasjon,**

avgift for ubebygde eiendom, fraflyttet helårsbolig, 83/71, 86/109.

fritak for hytterrenovasjon p.g.a. beliggenhet, 84/88 jfr. 85/24 og 86/19, 87/13.

fylkesmannens godkjenning, formkrav, 83/70.

kommunens plikter etter renovasjonsordning, 78/97.

områdebestemt unntak, saksbehandlingen, 87/109.

overføring av midler fra renholdsverk til kommunekassen, 87/112.

retningslinjer for deltagelsesplikt, 81/124.

tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelser, 85/110 jfr. 86/22.

**Rente,**

forsinket utbetaling,

eiendomssalg til kommune, 86/110 jfr. 87/23.

kommunalt grunnerverv, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50, 88/113.

salg av kommunal tomt, - fra ferdigstillelse til avtaleinngåelse, 87/120.

uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.

utgifter for pleiehjemsopphold, 84/95.

ved tilbakebetalingskrav, 88/142.

**Rettsgebyr,**

utstedelse av midlertidig reisepass, 86/71 jfr. 87/21.

**Retts hjelp, se Fri retts hjelp.**

**Saksbehandling, se Avvisning, Befaring,**

**Begrunnelse, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, Habilitet, Klagebehandling, Kunngjøring, Omgjøring, Partsoffentlighet, Sen saksbehandling, Underretning, Veiledning.**

**Saksomkostninger, Forvaltningslovens**

**§ 36,**

endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter § 36, 79/107.

«feil ved ... avgjøringsgrunnlaget» etter § 36, 82/115, 83/57, 83/59.

feil lovanvendelse i byggesak, 87/91.

forholdet mellom § 36 første og annet ledd, 82/115.

frist for fremsetting av krav, 85/94 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.

påløpt før formelt vedtak, 81/138, 84/59.

reduksjon av omkostningskrav etter § 36 første ledd, 82/116.

under administrativ klagebehandling i skattesak, 78/114, 86/98.

underretning om rett til saksomkostnader, 85/94 jfr. 86/21.

ved klagesak om betaling av «særlig politioppsyn», 80/106.



- ved omgjøring av,  
forkjøpsvedtak, 81/132, 83/59.  
hovedplanvedtak for veg, 88/82.  
ved omgjøring av tilsetningsvedtak, 80/104.  
vedtaksbegrepet i § 36, 84/59.
- Samboere,**  
beskatning, 83/61.  
boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.  
overføring av drosjeløyve ved dødsfall,  
83/87.  
trygd til separert mor, 84/40.
- Sen saksbehandling,**  
barnevernsaker, 84/45.  
bidragssaker, 88/55.  
byggesaker, 80/128, 81/111, 83/123, 86/143,  
86/159.  
fengselssaker, 88/64.  
konsesjonssaker for fiskeoppdrett, 84/104.  
husbanklån, 88/124.  
reguleringssak, 82/90.  
rettshjelpsaker, 83/56.  
straffesak, 87/56.  
tildeling av festetomt på statsgrunn,  
85/145.  
tilskudd til jordbruksveg, 87/78 jfr. 88/20.  
trygdesaker, 83/42, 88/38.  
ved underretning om vedtak, 84/65 jfr.  
85/22, 86/17 og 87/17.
- Sjøfart, Havnevesen,**  
båtplass, tilsagn fra havnefogd, 87/123.  
det offentliges ansvar for isbryting, 86/127.  
fjerning av privat fortøyningsbøye, 86/127,  
87/123.  
havnestyrets uttalerett ved mulig salg av  
tomt i havneområde, 88/115.
- Sjømenn,**  
forhyringsnektelse, frist for søknad om  
opphevelse, 81/24.
- Skatt, se Eiendomsskatt, Ligning og Ligningsbehandling.**
- Skattenedsettelse, ettergivelse,**  
forskjellsbehandling, 81/127.  
offentlighet, taushetsplikt i sak om -, 87/89.  
retningslinjer for begrunnelse, 86/97.
- Skattetrekk,**  
anvendt til dekning av kommunal renova-  
sjonsavgift, 78/97.
- Skilsmisse, se Ekteskap.**
- Skjemabrev,**  
unødvendig skjemabruk, 78/107.
- Skjenkebevilling, se Alkoholomsetning.**
- Skogbruk,**  
håndheving av forbud mot blinking og av-  
virkning, 87/155.  
regning for skogplanting foretatt uten eie-  
rens vitende eller pålegg etter lov,  
78/125.
- Skole og universitet,**  
erstatning, ved tyveri fra elev, 80/122.  
fagprøve (svenneprøve), saksbehandlin-  
gen, 85/43, 86/41.
- folkehøgskoler,*  
departementets ansvar som overstyre,  
80/31.  
departementets godkjenningsrett ved  
stemmelikhet i skolestyret, 79/18.  
*hjemmeundervisning,* 78/42.
- karaktersaker,*  
elevrådsarbeid som begrunnelse for ned-  
satt oppførselskarakter, 81/40.  
endring til skade ved klage i -, meldings-  
frist, 78/50 jfr. 79/10, 85/48.  
fritak fra skriftlig karakter i norsk  
sidemål, 88/62.  
standpunkt-karakter, klageinstansens  
kompetanse og saksbehandling, un-  
derretning, 84/34 jfr. 85/22, 86/40 jfr.  
87/20, 87/48.  
standpunkt-karakter, kompetansen til å  
fastsette tilligger faglærer, 77/59 jfr.  
78/11.
- målform,*  
overføring av nynorskklasser til annen  
skole med nynorsk opplæringsmål,  
78/41.  
skifte av skriftlig -, ugyldighet p.g.a. mis-  
oppfattet foreldremening, 81/42.  
stemmerett ved avstemming om -, 81/44  
jfr. 82/15 og 84/16.
- nedleggelse av barneskole, saksbehand-  
gen,* 84/33.
- omlegging av studieopplegg og eksa-  
mensform, informasjon,* 85/40.
- opptak (inntak),*  
fremskutt skolestart, mangler ved saks-  
behandlingen, 87/39.  
karakter feilført på søknadsskjema av  
skolerådgiver, 80/30.  
manglende opplysning om ungdomssko-  
leeksamen, 81/38.  
overflytting av elev til ny klasse p.g.a.  
disiplinærproblemer, saksbehandlin-  
gen, 82/58.  
poengberegning ved fysioterapiskole,  
79/32 jfr. 80/15.  
regelstrid, departementsforskrifter/loka-  
le forskrifter, 78/39 jfr. 81/15.  
videregående skoler,  
- kriterier for -, elevenes skoleønske,  
87/41.  
- inntaksprosedyren, 85/35.
- reglement,*  
endring av -, distriktshøgskole, 83/35.  
for videregående skole, 86/37.
- rett til spesialundervisning etter voksen-  
opplæringsloven,* 85/38, jfr. 86/20.
- skolepenger,*  
for elev i ungdomsskole i nabokommu-  
nen, 78/45.
- skolerom,*  
dissentermenighets adgang til å leie,  
78/48.

- skysst*, for elever i videregående skoler, 87/45.
- utelukkelse* fra undervisning p.g.a. røyking, 86/37.
- utvisning*, utsatt iverksetting ved klage, 88/60.
- Sosialhjelp**, se også **Hjemmehjelp**, dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for hjelpeløs, syk person, 79/34 jfr. 80/15. mangelfullt avslagsgrunnlag, 88/41. 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**.
- Strandplansaker**, *brygge*, til sikring av atkomst, 87/170. *dispensasjon*, begrunnelse ved avslag, 80/72, 81/87, 87/159. etablert hytteområde, planbehovet, 83/148. forskjellsbehandling, 83/148, 83/152. hyttetilbygg, 81/87. krav om konkret vurdering, kommunale retningslinjer for arealbruk, 82/74, 83/152. langvarig planarbeid uten resultat, 82/29. oppføring av sjøbod, 82/74. varslings- og klageregler, 81/86. ved langvarig planarbeid, 79/59. vilkår om brygge-, båt- og parkeringsplass, 84/158 jfr. 85/24. *endring av plan*, for oppføring av hytte, 79/61. *vesentlig endring* etter strandplanloven § 3 nr. 1, omdisponering av uthus til sovehytte, 81/89.
- Strøm**, se **Elektrisitetforsyning**.
- Studentsamskipnad**, tildeling av studenthybel, 79/115.
- Sykehus og sykehjem**, betaling for kopi av sykejournal, 87/85. egenbetaling ved sykehjemsopphold, 86/56. hjerteoperasjon i utlandet, 88/44. motsetningsforhold personale/pasient, 86/55. pasientrepresentant i styre, suppleringsvalg, 86/55. pasientskader, behandling av erstatningskrav, 85/61. teknisk svikt, 86/53. refusjonskrav for oppholdsutgifter for overbeleggspasient, 80/35.
- 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 rettsak, 80/93. i forhold til ektefelles innsynsrett i selvangivelse, 83/46. i forhold til moren i sak om barnefordeling, 80/95. i forhold til overordnet tilsynsorgan, 78/105. i sak om ettergivelse av skatt, 87/89. opplysninger fra forvaltningssak gjengitt i rettsaksdokument, 87/86. politianmeldelse referert i pressemelding, 88/76. samtykke til offentliggjørelse, alminnelig kjente opplysninger, 78/103.
- Telefon**, Kanalantall for manuell mobiltelefon, 88/85.
- 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. produksjonstillegg i landbruket, 88/142. trygd, 85/55, 85/57 jfr. 87/19 og 88/18, 86/35. for mottatt bidragsforskudd, 87/54. uhjemlet avgiftskrav, 87/111.
- Tilbakevirkning**, etterfølgende endring av reguleringsplan, 87/162, 88/157. forhøyelse av kommunale avgifter, regelsituasjonen, 85/110. forhøyelse av vann- og kloakkavgift, 84/83. nedsettelse av barnebidrag, 87/51.

tilsetningsvilkår endret etter tilsetningsvedtaket, 88/30.  
vandelskrav ved autorisasjon av preparant 88/133.

**Tilleggsjordsaker, se også Forkjøpsrett og Konesjon,**

jordsøkende nabos rettsstilling, 80/57.  
myndighetenes opptreden ved forespørsel om salg av landbrukseiendom, 82/70, 82/72, 83/113 jfr. 85/21.  
saksbehandlingen 78/85, 80/57, 81/74, 82/70.  
videresalg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, landbruksmyndighetenes kompetanse, 79/53.

**Tilsetning, se også Lærere,**

*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 tilsetningsråd, 79/19.  
arbeidsgivers uttalelser burde vært forelagt søker, 79/11.  
delegasjon av tilsetningsmyndighet, 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.

tilsetning i rekkefølge, opprykk for varmann, 82/18, 85/29.

tilsetningsorganets plikt til selvstendig vurdering, 87/25.

tilsetningsvilkår endret før tiltredelse, 88/30.

tjenestemann uten stemmerett i tilsetningsråd, 82/56 jfr. 83/17.

undersøkelse av attester, 83/24.

uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.

*tilsetningsvedtaket,*

alders betydning, utelukkelse av søkere over 34 år, 80/23.

arbeidsløshet, betydning av -, 83/21.

arbeidsmarkedstiltak, betydning av praksis, 86/25.

familietilsetning 78/22, 79/20, 84/22.

forbigåelse av best kvalifisert søker, 78/18, 78/19, 79/15, 79/20, 81/17, 82/51 jfr. 83/16, 82/53, 83/20, 83/21, 83/23, 84/22, 84/30, 85/30, 86/23, 88/24.

*fortrinnsrett,*

- for deltidsansatt til hel stilling, 85/27.  
- for en engasjert i stillingen, 80/20 jfr. 81/16.

- forholdet mellom arbeidsmiljølovens § 67 og § 58 nr. 7, 86/26.

- for midlertidig tilsatt, arbeidsmiljølovens § 67 nr. 1, 82/54 jfr. 83/17, 85/33.

- for søkere fra kommunen, 80/19, 86/26.  
- for timelærer i videregående skole, 84/30.

godkjenningsretten for kommunen ved tilsetning av barnehagepersonell, 81/20.  
likestilling, sterk kjønnspreferering, 86/23.

lovbestemte kvalifikasjonskrav, 83/26 jfr. 84/16, 87/128.

sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt, 80/18, 81/18 jfr. 82/14.

stillingsinndragning, betydningen av muligheten for -, 80/19.

stillingsskifte, forbigåelse p.g.a. hyppige -, 78/21.

*tilsidesettelse av søker,*

- til årsvikariat p.g.a. innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.

- til årsvikariat p.g.a. påregnet svangerskapspermisjon, 78/16.

- tiltredelsestidspunktets betydning, 80/18.

- uriktig faktisk grunnlag, 78/20.

- utlending, språkkunnskaper, 85/30.

- velferdsgrunner, 82/17.

ugyldighet, 82/17, 82/56, 83/24, 84/22.

utenforliggende hensyn, 83/20, 83/21, 84/22.

vandel, eldre promilledom, 88/24.

**Tilskudd til landbruket,**

endring av administrativ praksis, 87/136.

endring av regelverket,

oppbrukt tildelingskvote, 87/134.

sen saksbehandling, 88/139.

forholdet mellom flere tilskuddsordninger, 85/130, 87/132 jfr. 88/21.

forholdet til forvaltningsloven, kunngjøringsmåten, 86/120 jfr. 87/23.

forventning om tilskudd som følge av uheldig saksbehandling, 88/137.

kontraktproduksjon av egg, tidspunkt for slakting, 85/130.

*produksjonstillegg,*

arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127 jfr. 79/10.

forholdet mellom produksjon og arealgrunnlag, 85/128.

forpaktingsavtale må omfatte hele bruket, 83/104.

- fristoversittelse, 83/107.  
 tilbakebetaling og rentekrav ved feilaktig utbetaling, 88/142.  
 tiltak påbegynt før søknaden var avgjort 87/136, 88/137, 88/139.  
 veganlegg, mangelfulle svarrutiner, 87/78 jfr. 88/20.
- Tinglysing,**  
 tinglysingsdommerens undersøkelsesplikt, 85/165.  
 overdragelse i strid med lov, 86/140 jfr. 87/24.
- Tjenestemenn,** se også **Habilitet, Lærere, Pensjonsordninger, Taushetsplikt, Tilsetting,**  
 avskjedsgrunnlag, distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.  
 beordringsstilling for ekstrabetjent i lensmannsetaten, 88/31.  
 bindingsforpliktelse overfor tidligere arbeidsgiver ved stillingsskifte, 81/23, 87/32.  
 boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.  
 boligtilskott til prest, 81/27.  
 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.  
 krav om lederskifte som vilkår for økonomisk støtte til bedrift, 88/136.  
 ledelsens styringsrett hvor tjenestemann ønsket overflytting fra en seksjon til en annen, 78/12.  
 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.  
 lønnstrekk, ulovlig fravær, 87/29.  
 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 tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.  
 næringsvirksomhet, ligningssjefs ektefelles rett til å drive, 78/32 jfr. 81/15 og 83/14.
- oppsigelse,**  
 poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.  
 lederskifte som vilkår for økonomisk støtte, 88/136.  
 opptak av aspirant til utenriktjenesten, 85/32.  
 permisjon,  
 offentlig verv, 87/29.  
 omgjøring p.g.a. kompetansemangel, 82/117.  
 ved overgang til ny stilling, 79/20.  
 reisegodtgjøring,  
 reisesens utgangspunkt, 87/33.  
 tjenestepliktig tannlege, 78/31.  
 tilrettevisning for brudd på lojalitetsplikt, 85/25.  
 uttalelser til pressen, 78/25, 78/103, 85/25.
- Toll og Innførselsavgift,**  
 båtmotoravgift på industrimotor, hjemmelspørsmål, 87/107 jfr. 88/20.  
 frist for etterberegning, 88/109.  
 innførsel av lystbåt, ansvaret i kjøpsituasjon, 85/107.  
 kroppsvitasjon ved tollundersøkelse, 88/107.  
 kvantumsgrense ved kjøp av alkoholholdige varer fra «tax-free shop», 83/66.  
 ombygging av varebil til personbil, 87/103.  
 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 jfr. 87/23 og 88/19.  
 politisk flyktning, 86/101 jfr. 87/22 og 88/19.  
 standardbegrunnelse og andre saksbehandlingsspørsmål, 84/77 jfr. 85/23 og 87/18.  
 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.  
 krav om deltakelse i kabel-TV anlegg, 87/118.  
 rentekrav for tiden mellom ferdigstillelse og avtaleinngåelse, 87/120.  
 rentetillegg til tilbudsprisen, 80/40.  
 sammenkobling med avgiftskrav, 83/72.
- Trygderetten,**  
 gjenopptagelse av sak etter anmodning fra ombudsmannen, 80/37 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 jfr. 87/19 og 88/18.
- 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 Trygde-**  
**retten,**  
 dagpenger under arbeidsledighet,  
 for partreder, 87/37.  
 etterbetaling av grunnstønad utover  
 3 måneder, 88/34.  
 fødselspenger, omsorgspermisjon med  
 lønn for fedre, 87/35 jfr. 88/20.  
 krigspensjon,  
 krigsseilersyndromet, 85/51.  
 mangelfull dokumentasjon av krigstje-  
 neste, 88/37.  
 medisinsk behandling i utlandet, 84/40,  
 88/44.  
 meldingsrutine ved klagers død, 78/55 jfr.  
 80/15.  
 saksbehandlingstiden i trygdeetaten,  
 83/42.  
 sen oppfølging av trygderettskjennelse,  
 88/38.  
 separert mor samboende med mulig barne-  
 far, 84/40.  
 tilbakebetaling av for meget utbetalt  
 trygd, 85/55, 85/57 jfr. 87/19 og 88/18,  
 86/35.  
 underrettningsformen ved kortvarig be-  
 talingsstans, 87/37.  
 uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om  
 navngitt trygdesøker, 78/103.  
 veiledning om valg av gunstigste løsning,  
 83/41.  
 virkningstidspunktet for uførepensjon,  
 80/37.  
 yrkesskadeerstatning, invaliditetsgrad  
 ved håndskade, 83/40.
- Underholdsbidrag,**  
 bidragsforskudd,  
 enslig adoptant, 87/56.  
 etter rettsforlik om bidragsfracfall 80/33.  
 tilbakebetaling, 87/54.  
 bidragsplikt for hjemmeværende kvinne  
 uten egen inntekt, 83/44.  
 bidragspliktiges betalings-/inntektsevne,  
 86/60, 87/49.  
 nedsettelse av -, tilbakevirkning, 87/51.  
 rutiner ved innkreving og utbetaling,  
 88/55.  
 uklar hjemmelanvisning for bidrag til tid-  
 ligere ektefelle, 84/43.
- Underretning,**  
 til bistandsadvokat i straffesak, 87/56.  
 vedtak i klagesaker, fremgangsmåten,  
 84/65 jfr. 85/22, 86/17 og 87/17, 87/48,  
 88/41.  
 vedtak om kortvarig stans av dagpenger,  
 87/37.
- Utlendinger, se Fremmedsaker.**
- Utsatt iverksetting, se under Klagebehand-**  
**ling.**
- Utslippstillatelse, se også Bygningsaker,**  
 byggepress og hensyn til andre søkere som  
 begrunnelse 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 oppfø-  
 ring av ny, 82/99.
- Valg,**  
 listeforslag til kommunestyrevalg, 83/81.  
 pasientrepresentant i sykehjemsstyre,  
 86/55.  
 valgbarhet til landbruksnemnd for kom-  
 munerevisor, 84/98.  
 valgbarhet ved kommunestyrevalg, 88/117.
- Vann- og kloakkavgift,**  
 betaling av tilknytningsavgift som vilkår  
 for byggetillatelse, 87/108.  
 forskjellsbehandling ved forhøyelse av til-  
 knytningsavgift, 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 tilknyt-  
 ningsavgift, 83/69.  
 overføring av midler fra vannverk til kom-  
 munekassen, 87/112,  
 plikt til å betale - ved eldre avtale om en-  
 gangsavgift, 78/95.  
 tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelse,  
 84/83, 85/110 jfr. 86/22.  
 tilknytningsavgift ved påbygg og bruks-  
 endring, 82/105 jfr. 83/20.  
 uriktig beregningsgrunn, tilbakebetaling,  
 84/84 jfr. 85/24.
- Vassdrag,**  
 dokumentinnsyn i regulerings sak, 88/73.  
 fjerning av laksetrapp, saksbehandling,  
 83/97.  
 innløsning av årlige erstatninger, 86/94.
- Veg,**  
 avkjørsel,  
 alment om regelverket, rammeplaner,  
 klageinstansens stilling, 83/143, 83/146  
 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 myndighe-  
 tene, 85/163.

- utvidet bruk,  
– begrensnng av randbebyggelse, hensyn til «myke trafikanter», 80/85.  
– forskjellsbehandling, 83/143.  
– hjemmelsspørsmål, 76/110 jfr. 78/11, 80/85, 82/100.  
– liten trafikkfare, 84/146.  
– oppføring av ny bolig og riving av gammel, 78/81.  
– tolking av vegplan, 83/141 jfr. 84/19.  
– vilkår om bruksrett for nabo, 84/148.
- byggegrensner*, manglende individuell vurdering av dispensasjonssøknad, 87/166.
- 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 – bygget med kommunal garanti, 86/114.
- vegplan*,  
– saksomkostninger ved omgjøring, 88/82.
- 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 vintren, 79/35.
- Viltsaker**,  
endring av grenser for elgvald, 87/145.  
feilskyting under elgjakt, viltlovens § 48, 83/99.  
felles viltområde,  
forvaltningsregler for –, 86/83.  
sammenslåing til –, 86/129.  
subdelegasjon av myndighet fra direktorat til fylkesmann, 87/147.
- Vinmonopolet**,  
annonsering i dagspressen, 86/125.
- Ølbevilling**, se **Alkoholomsetning**.

## Lovregister.

I. Lover.	
17.5.1814 Grundloven	
§ 20 .....	85/84
§ 96 .....	86/107
§ 97 .....	85/110 jfr.86/22 88/133
1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven	
§ 91 første ledd .....	83/50
§ 131 .....	81/159
§ 221 .....	80/126
§ 223 .....	80/126
§ 236 .....	83/51
§ 280 .....	81/159
§ 473 .....	85/84
3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder	
§ 35 .....	83/38
§ 37 .....	83/38
§ 41 .....	83/38
19.12.1898 nr. 2 om jordmødre	
§ 12 tredje ledd .....	81/30
22.5.1902 nr 10 straffeloven	
§ 121 .....	87/86
18.8.1911 nr. 8 skatteloven	
§ 15 første ledd .....	87/100, 88/88
§ 17 .....	84/73, 87/100 88/88
§ 41 siste ledd .....	88/91
§ 42 første ledd .....	80/91, 83/62, 85/103
§ 43 fjerde ledd .....	80/92
§ 44 første ledd .....	79/83, 82/107, 88/96
første ledd, bokstav g ....	79/82, 88/94
syvende ledd .....	82/108, 88/99
åttende ledd .....	84/73
ellevte ledd nr. 2 .....	84/69 jfr. 85/22
§ 47 første ledd .....	80/92
§ 50 annet ledd .....	83/65
§ 75 første ledd .....	83/61, 88/99
§ 76 .....	79/85
§ 77 nr. 4 .....	83/64
3.5.1913 om likbrenning	
§ 2 .....	83/38
13.8.1915 nr. 5 domstoloven	
§ 146 .....	88/145
§ 219 nr. 2 .....	82/46, 83/87
§ 225 .....	83/87
13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven	
§ 204 .....	80/93
2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven	
§ 21 .....	85/71
§ 27 .....	85/71
1.6.1917 nr. 1 skjønnsprosessloven	
§ 57 .....	83/75 jfr. 85/21
14.12.1917 nr. 16 industrikonsesjonsloven	
§ 20 første ledd .....	88/152
14.12.1917 nr.17 vassdragsreguleringsloven	
§ 4 a .....	88/73
§ 6 .....	88/73
§ 16 nr. 5 annet ledd .....	86/94
31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven	
§ 43 første ledd .....	83/44
§ 56 annet ledd .....	84/43
31.5.1918 nr. 4 avtaleloven	
§ 36 .....	86/110 jfr. 87/23, 86/113, 87/118
26.6.1925 nr. 4 om hundeavgift	
§ 1 første ledd .....	79/77 jfr. 80/16
10.7.1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg	
§ 10 annet ledd .....	84/98
§ 13 nr. 1 d, annet ledd .....	83/81
9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m.v.	
§ 3 annet ledd .....	78/125
5.4.1927 alkoholloven	
§ 17 .....	84/99
§ 24 .....	85/121 jfr. 88/18
§ 27 første ledd .....	80/121
29.4.1927 nr. 1 legeloven	
§ 14 første ledd .....	80/97
20.5.1927 nr. 1 ektefelleloven	
§ 1 annet ledd .....	83/46, 85/100
8.6.1928 nr. 1 om kommunal renholdsavgift	
§ 1 ....	83/70, 83/71, 84/88 jfr. 85/24 og 86/19
8.6.1928 nr. 2 postloven	
§ 12 .....	85/99
§ 17 .....	85/99
§ 23 .....	85/99
6.6.1930 nr. 20 forsikringsavtaleloven	
§ 81 b .....	86/81 jfr. 87/22
§ 94 .....	85/61
19.5.1933 nr. 11 omsetningsavgiftsloven	
§ 1 .....	87/107 jfr. 88/20
7.6.1935 nr. 2 tinglysingsloven	
§ 7 fjerde ledd .....	85/165
§ 13 .....	85/165, 86/140 jfr. 87/24
13.3.1936 nr. 3 politiloven	
§ 13 .....	88/24
§ 20 a .....	88/24
§ 27 .....	80/106
16.6.1939 nr. 6 om husleie	
§ 2 .....	78/58

§ 41 .....	81/115	§ 24 nr. 1 .....	87/115 jfr.	88/21
§ 42 .....	84/94	§ 55 tredje ledd .....		79/77
15.3.1940 nr. 3 om vassdragene		§ 60 .....	86/27, 87/115 jfr.	88/21, 88/169
§ 115 nr. 1 og 2 .....	81/156	§ 61 .....		88/169
§ 116 .....	83/97	18.3.1955 nr. 2 jordloven		
1.3.1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank		§ 1 .....	79/45, 79/47, 80/45, 80/53,	85/143
§ 15 tredje ledd .....	79/79	§ 2 første ledd .....		80/41
24.10.1946 barnetrygdloven		§ 5 tredje ledd .....		84/98
§ 2 første ledd b) .....	85/53	§ 6 .....	82/72, 83/113 jfr.	85/21
§ 11 .....	85/53	§ 54 .....	80/53, 81/52, 81/57, 87/147 jfr.	88/22
13.12.1946 krigspensjon for sivile m.v.		§ 55 første ledd .....	78/65 jfr. 80/15,	
§ 1 .....	88/37	79/40, 79/42 jfr. 80/16, 79/44, 79/45,		
§ 3 .....	85/51	79/47, 80/42, 80/43, 80/45, 80/48		
27.6.1947 nr. 3 sysselsettingsloven		80/50, 80/53, 81/57, 81/58, 81/61,		
§ 34 annet ledd .....	87/37	81/63, 81/64 jfr. 82/15, 81/65,		
14.11.1947 nr. 3 om ferie		81/67, 81/70, 82/24 (nr. 7 og 8),		
§ 1 tredje ledd .... 81/33 jfr. 82/15 og	83/15	82/25, 82/26, 82/63, 82/65, 82/67,		
§ 6 første og annet ledd .....	81/33	82/70, 82/72, 83/107 jfr. 84/18,		
jfr. 82/15 og	83/15	83/111, 83/112, 84/131, 84/132,		
9.4.1948 nr. 2 losloven		84/137, 85/137, 85/139, 87/149,		88/146
§ 2 .....	86/127	annet ledd ... 79/40, 81/59, 82/63,		
28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt		83/111, 84/135,		85/139
§ 1 .....	78/55 jfr.	9.12.1955 nr. 5 innkrevingsloven		
83/14		§ 10 .....		88/55
28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular		§ 11 .....		88/55
§ 4 .....	80/31	13.7.1956 fysioterapeutloven		
§ 6 tredje ledd .....	79/18	§ 2 .....		87/130
28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjons- kasse		27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)		
§ 6 .....	79/23, 83/31	§ 3 .....	81/45, 85/77 jfr.	87/19
§ 19 .....	82/20 jfr. 83/15 og	§ 6 .....		78/116
84/16		§ 11 .....	78/116,	83/51
§ 23 første ledd a) .....	86/33	7.12.1956 nr. 1 kredittilsynsloven		
§ 50 første ledd .....	80/37 jfr.	§ 7 .....		88/76
82/14		5.4.1957 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.		
8.12.1950 nr. 3 om norsk riksborgar- rett		§ 9 .....		81/27
§ 6 første ledd nr. 3 .....	83/53, 86/70	26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag		
14.12.1951 nr. 3 råfiskloven		§ 2 nr. 5 .....		80/33
§ 4 .....	87/142 jfr.	§ 3 .....		87/54
88/21		§ 4 .....	80/33,	87/56
21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven		§ 5 .....		87/54
§ 24 nr. 1 .....	78/97	§ 6 annet ledd .....		80/33
§ 41 nr. 1 .....	81/127, 86/97	§ 13 .....		87/54
§ 58 .....	86/97	28.6.1957 nr. 7 friluftsløven		
26.6.1953 nr. 4 prisloven		§ 6 .....		83/27
§ 18 .....	86/113, 87/118	6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser		
17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven		§ 25 .....		81/37
§ 41 .....	83/77	12.12.1958 nr. 7 om fengselsvesenet		
17.7.1953 nr. 14 om barnevern		§ 6 .....		88/24
§ 4 tredje ledd .....	82/100	§ 21 .....	86/24 jfr.	87/20
§ 9 .....	88/49, 88/52	§ 23 .....	84/50 jfr. 86/19,	84/53
§ 11 .....	88/49, 88/52	§ 30 a .....	81/157, 84/50 jfr.	86/19
§ 12 .....	80/95	§ 33 .....		87/59
§ 15 .....	88/52	19.6.1959 nr. 2 motorkjøretøy- og båtavgiftsloven		
§ 24 .....	85/72	§ 1 .....		86/107
§ 48 .....	88/50			
§ 70 .....	88/50			
12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene				
§ 16 .....	78/113, 88/169			
§ 17 .....	85/115			
§ 21 .....	84/27			



23.10.1959 om oreigning av fast eigedom		§ 56 .....	79/72
§ 10 annet ledd .....	81/150	29.5.1964 nr. 1 om personnavn	
§ 15 .....	80/108	§ 7 .....	83/49, 85/74
4.2.1960 nr. 2 om borettslag		§ 9 .....	80/117, 86/61
§ 78 .....	82/44	5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg	
16.12.1960 nr. 1 luftfartsloven		§ 3 .....	84/49, 88/41
§ 55 .....	85/62	§ 5 .....	84/95
28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern		§ 16 a .....	84/49
§ 1 nr. 2 .....	85/59 jfr. 86/21	§ 17 .....	84/95
§ 2 femte ledd .....	85/59 jfr. 86/21, 88/41	§ 18 nr. 1 .....	82/62
§ 5 annet ledd .....	78/51	nr. 2 .....	84/49, 86/79
§ 13 første ledd .....	85/59 jfr. 86/21	19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven	
§ 18 .....	78/87, 78/88, 88/46	§ 8 tredje ledd .....	84/82
§ 21 .....	79/33	12.3.1965 om statens grunn i Finnmark	
9.6.1961 nr. 24 naturskadeloven		§ 2 .....	84/126, 85/145
§ 21 .....	84/130	21.5.1965 om skogbruk og skogvern	
16.6.1961 nr. 15 grannelova		§ 21 .....	87/159
§ 2 .....	88/166	18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven	
8.6.1962 nr. 4 husdyrloven		§ 5 .....	87/60
§ 3 første ledd .....	80/123	§ 8 .....	87/60
22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven		§ 22 tredje ledd .....	79/112
§ 3 .....	87/142	§ 24 a .....	86/66 jfr. 87/21
§ 4 første ledd .....	78/132, 79/115, 80/127, 83/155	§ 27 .....	85/125, 87/126 jfr. 88/21
a) .....	84/161	§ 31 a .....	84/57
b) .....	78/131, 83/156, 85/165, 86/70	b) .....	79/111
c) .....	81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157	§ 33 nr. 1 .....	80/125, 88/68
f) .....	85/112 jfr. 86/22	nr. 3 .....	79/112
§ 6 første ledd .....	78/131, 81/72, 86/79	nr. 4 .....	86/66 jfr. 87/21
tredje ledd .....	83/153 jfr. 84/19, 86/157	§ 37 fjerde ledd .....	83/76
fjerde ledd .....	84/161, 86/157, 86/158, 88/175	§ 39 .....	86/66 jfr. 87/21
§ 7 første ledd .....	79/117, 86/116, 87/15	18.6.1965 nr. 7 bygningsloven	
tredje ledd .....	83/156, 84/161, 87/15	§ 3 .....	84/141 jfr. 85/24, 86/151
§ 10 annet ledd «klart urimelig»		§ 7 .....	78/67, 78/72, 79/10, 82/35, 82/82, 82/84, 83/118, 83/123, 85/149
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, jfr. 87/23 og 88/19, 87/60		§ 9 .....	84/143 jfr. 85/24, 86/150
§ 11 se foran under avsnitt II: Opp- lysninger om sakene og saks- behandlingen		§ 14 .....	83/120 jfr. 87/17
21.6.1963 nr. 17 apotekloven		§ 21 første ledd a .....	81/91, 81/94, 82/31, 82/75 jfr. 83/18, 82/77, 83/124, 87/161
§ 8 .....	87/128	annet ledd .....	78/70, 79/10, 79/39, 80/81, 81/93, 82/75, 82/79 jfr. 83/19
21.6.1963 nr. 23 vegloven		tredje ledd .....	82/75
§ 1 .....	83/135 jfr. 84/18, 84/93, 86/114	syvende ledd .....	78/75, 79/10, 81/91
§ 5 .....	86/114	§ 25 nr. 6 .....	82/87
§ 11 .....	83/146 jfr. 84/19	§ 26 nr. 1 .....	79/64, 82/85 jfr. 83/19, 82/87
§ 12 .....	88/82	§ 27 nr. 1 og nr. 5 .....	79/61, 80/78
§ 25 .....	86/114	nr. 2 .....	81/96 jfr. 82/16, 81/99 jfr. 82/16
§ 30 .....	87/166	§ 28 nr. 3 .....	82/84
§ 33 annet ledd .....	79/73 jfr. 80/16	§ 31 nr. 1 .....	86/145
§ 40 .....	79/70, 80/85, 81/113, 82/100, 83/141, 83/143, 83/146 jfr. 84/19, 84/146, 84/148, 85/163	nr. 3 .....	85/151
§ 41 første ledd .....	80/85, 82/101, 83/146 jfr. 84/19, 84/148, 85/163	§ 33 .....	85/151, 86/143
tredje ledd .....	85/163	§ 35 nr. 1 .....	86/149
		§ 42 .....	86/149
		§ 46 .....	84/91
		§ 48 nr. 5 .....	86/148
		§ 63 nr. 3 .....	82/75, 83/138, 86/150
		§ 66 nr. 1 .....	83/135 jfr. 84/18 og 85/21, 85/151, 86/151 jfr. 87/24

nr. 2 .....	78/62, 78/71, 79/10, 80/73, 80/79 jfr. 83/15, 83/138	
§ 67 .....	83/135, 84/18	
§ 69 nr. 1 .....	85/150	
§ 70 .....	82/32, 82/92, 83/120 jfr. 87/17, 83/127, 83/134, 84/138, 85/149	
§ 72 .....	82/32	
§ 74 nr. 2 79/68, 81/103, 81/106, .....	83/128, 87/91	
§ 78 nr. 1 første ledd .....	82/36, 82/93	
§ 79 .....	82/35, 86/156	
§ 80 nr. 2 .....	85/150	
§ 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, 85/17, 85/156, .....	85/159, 86/156	
§ 84 .....	82/81, 83/132 jfr. 84/18, 85/150	
§ 85 .....	78/68, 84/141	
§ 87 nr. 1 .....	86/145	
nr. 2 .....	82/93, 83/132 jfr. 84/18, 86/145	
§ 92 tredje ledd .....	81/103, 83/118, 84/139	
§ 93 første ledd .....	83/132 jfr. 84/18	
annet ledd .....	82/36	
§ 94 nr. 3 .....	86/144	
§ 95 nr. 1 og 2 .....	81/107 jfr. 82/16, 84/148, 85/97, 86/150	
§ 96 .....	82/96	
§ 97 .....	84/143 jfr. 85/24, 85/97	
§ 98 .....	85/97, 86/122, 86/124	
§ 113 .....	80/83	
§ 114 .....	80/83, 82/122, 84/143 jfr. 85/24	
§ 117 .....	85/151	
§ 119 .....	84/139	
<b>25.6.1965 nr. 1 forpaktingslova</b>		
§ 11 .....	86/89	
<b>10.6.1966 nr. 5 tolloven</b>		
§ 1 nr. 3 .....	85/107	
§ 12 .....	88/107	
§ 15 første ledd .....	82/104	
§ 37 .....	85/107	
§ 58 første ledd .....	88/109	
<b>17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven</b>		
§ 2-6 nr. 1 .....	85/69	
§ 2-13 .....	84/40	
§ 3-21 nr. 4 .....	87/35 jfr. 88/20	
§ 4-3 nr. 2 .....	87/37	
§ 7-7 .....	86/35	
§ 8-5 .....	80/37	
§ 12-3 fjerde ledd .....	88/38	
§ 11-8 .....	83/40	
§ 12-4 annet ledd .....	84/40	
§ 14-2 nr. 2 .....	86/35	
§ 14-7 .....	87/37	
§ 14-9 fjerde ledd .....	88/34	
§ 15-8 .....	85/55, 85/57 jfr. 87/19 og 88/18	86/35
§ 16-3 .....	78/100	
§ 18-4 nr. 1 .....	78/103	
<b>16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygde-</b> <b>retten</b>		
§ 23 .....	78/115 jfr. 83/14	
<b>10.2.1967 forvaltningsloven</b>		
§ 1 .....	83/55, 83/155, 86/84, 87/45 87/68, 87/142 jfr. 88/21, 88/76	
§ 2 første ledd		
a), b) og c) .....	78/101, 80/99 jfr. 83/15, 81/130, 82/38, 83/35, 84/33, 84/59, 84/126, 85/69, 85/145, 86/48, 86/81 jfr. 87/22, 86/120, jfr. 87/23, 86/155, 87/45, 87/109, 87/142 jfr. 88/21, 88/60, 88/76, 88/82, 88/136	
e) ...	80/57, 80/99 jfr. 83/15, 80/103, 81/72, 81/116, 82/58, 85/53, 86/122, 86/129, 87/145, 88/159	
tredje ledd .....	83/146 jfr. 84/19, 85/90, 85/91	
§ 3 annet ledd .....	85/60	
§ 4 første ledd .....	87/86	
§ 6 første ledd .. 78/22, 78/103, 79/95, .....	86/41, 87/69	
annet ledd .. 78/103, 79/68, 80/59, .....	84/115, 84/132, 85/88, 86/41	
§ 8 .....	86/73	
§ 9 .....	79/98	
§ 10 .....	79/68, 79/95, 84/115, 86/41	
§ 11 .... 81/107 jfr. 82/16, 82/20, 83/31, .....	83/123, 88/109	
a) ... 84/104, 85/166, 87/15, 87/78 jfr. 88/20, 88/62, 88/124		
§ 12 .....	86/85, 87/111	
§ 13 .....	87/86, 88/76	
§ 13 b .....	88/76	
§ 13 f) .....	82/110	
§ 16 første ledd .....	82/58, 82/112, 84/115, 85/53, 86/129, 87/145, 88/159	
annet ledd .....	79/98, 82/58	
tredje ledd .....	88/49, 88/128	
§ 17 første ledd .....	78/21, 79/11, 81/107 jfr. 82/16, 82/112, 83/97, 85/53, 85/119, 85/121 jfr. 88/18, 85/132, 86/76 jfr. 87/21, 86/129, 87/25, 87/136, 88/76, 88/109, 88/159	
annet ledd .....	82/58, 82/110, 85/119	
tredje ledd .....	81/107 jfr. 82/16, 84/115, 87/172	
§ 18 første ledd .....	78/80, 86/84	
annet ledd .....	82/41, 87/26	
tredje ledd .....	82/41	
§ 19 .....	78/106, 87/79	
§ 20 .....	86/85, 87/85 88/73	
§ 23 .....	82/58, 86/41	
§ 24 første og annet ledd .... 80/101, .....	82/58, 82/112, 85/51, 86/41, 88/57	
§ 25 første ledd .....	82/112	
annet ledd .....	85/77 jfr. 87/19, 86/106	
tredje ledd .... 81/145, 84/77 jfr. 85/23 og 87/18, 85/35, 85/77 jfr. .....	87/19, 88/68	
§ 26 .....	87/25	
§ 27 første ledd .....	82/58, 84/65	

jfr. 85/22, 87/17 og 87/28, 86/41,			
86/83, 87/37, 87/142 jfr.	88/21	§ 40 nr. 4 .....	81/42, 81/44 jfr. 82/15
annet ledd .....	79/98, 80/101, 82/58	nr. 6 .....	78/41
tredje ledd ...	82/58, 82/112, 84/77	13.6.1969 nr. 26 om skadeserstatning	
jfr. 85/23, 85/17, 85/62,	86/96	§ 2-1 .....	79/29, 79/110, 80/84,
§ 28 første ledd .....	78/108, 79/104,	83/76 jfr. 84/17,	84/32
81/72, 81/76, 81/121, 82/113, 82/114,		§ 2-2 .....	80/84
83/146 jfr. 84/19, 84/130, 84/135,		§ 3-5 .....	86/93
86/79, 87/74, 87/142 jfr. 88/21,		19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom	
87/149, 88/159		i vidaregåande utdanning	
annet ledd .....	86/79 jfr. 87/21	§ 2 første ledd .....	78/46
tredje ledd .....	79/104	§ 6 femte ledd .....	85/49, 85/50 jfr. 86/21
§ 29 .....	78/85	§ 7 annet ledd .....	84/36, 84/38, 86/45
§ 30 .....	88/145	19.6.1969 nr. 57 om sykehus m.v.	
§ 31 .....	82/44, 85/94 jfr. 86/21,	§ 2 .....	88/44
85/145,	86/83	§ 6 .....	88/44
§ 33 første ledd .....	84/65 jfr. 85/22,	§ 12 .....	80/35, 86/56
86/17 og 87/28,	84/132	§ 14 .....	86/55
annet ledd .....	78/36, 85/90	19.6.1969 nr. 66 om merverdiavgift	
tredje ledd .....	88/128	§ 14 .....	81/148
fjerde ledd .....	87/79	§ 64 .....	85/107
§ 34 første ledd .....	85/90, 86/79	19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven	
annet ledd ..	78/50, 85/48, 86/79,	§ 4 nr. 2 b) .....	84/72 jfr. 85/22
jfr. 87/21, 86/129, 87/75 jfr.		16.1.1970 nr. 1 om folkeregistrering	
88/20, 87/142 jfr. 88/21,	88/68	§ 14 annet ledd .....	84/64
tredje ledd .....	84/137, 85/90	§ 15 .....	85/75
§ 35 første ledd a) .....	80/103, 82/44	29.5.1970 nr. 32 brannvernloven	
b) .....	81/131, 84/25	§ 19 .....	84/87
c) ....	85/71, 85/115, 86/83	19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven	
annet ledd .....	83/55, 84/25, 86/83	§ 1 .....	80/99 jfr. 83/15, 82/38, 86/84,
§ 36 ...	78/113, 79/107, 80/104, 80/106,	87/86, 88/73	
81/132, 81/133, 81/134, 81/138,		§ 2 annet ledd .....	82/109, 87/81, 88/71
82/115, 82/116, 83/57, 83/59,		tredje ledd .....	86/90, 87/91
84/59, 84/60, 85/92, 85/94 jfr. 86/21,		§ 3 første ledd .....	84/61, 88/73
85/95, 86/56, 86/89, 87/91,	88/82	annet ledd .....	87/82
§ 37 annet ledd .....	79/97, 88/85	§ 4 første ledd .....	78/109
§ 38 .....	83/70, 84/68, 86/120 jfr. 87/23	§ 5 .....	78/36
§ 39 .....	81/125, 84/68, 84/83, 85/40,	annet ledd a) .....	84/63 87/82
85/110 jfr. 86/22		tredje ledd .....	87/82
§ 40 .....	81/142 jfr. 82/16, 88/85	§ 5 a) .....	87/89
§ 41 .....	82/58, 85/115, 86/83, 87/134	§ 6 nr. 1 .....	83/60, 86/90
§ 42 .....	82/58, 85/84, 85/154,	nr. 2 .....	87/91
86/96, 86/143, 88/60		nr. 3 .....	78/110
7.7.1967 om husleieregulering m.v.		nr. 5 .....	88/76
for boliger		nr. 6 .....	80/97
§ 17 .....	81/123, 81/124, 82/22	nr. 8 .....	79/92
§ 20 første ledd .....	81/121	§ 8 .....	86/90, 87/81
22.3.1968 tilleggslov om krigspensjo-		26.6.1970 nr. 75 om vern mot vann-	
nering		forurensning	
§ 1 .....	88/37	§ 6 .....	84/145 jfr. 85/24
§ 2 .....	88/37	§ 10 .....	82/99, 83/139, 84/115
13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen		§ 11 .....	82/99, 84/115
§ 3 .....	84/33	4.12.1970 nr. 83 om handel med gjødsel	
§ 10 nr. 4 .....	78/48	m.v.	
§ 13 nr. 1 .....	78/42	§ 8 .....	87/111
§ 13 nr. 2 .....	87/39	10.12.1971 om planlegging i strand-	
§ 16 annet ledd .....	88/60	områder og fjellområder	
§ 17 nr. 2 .....	85/33	§ 3 nr. 1 .....	81/89
§ 19 nr. 6 .....	79/24	§ 4 nr. 3 .....	84/158 jfr. 85/24
§ 21 nr. 2 .....	78/14, 80/26, 86/73	§ 6 første ledd ...	79/59, 79/61, 80/72,
§ 31 .....	81/44 jfr. 82/15	81/87, 82/29, 82/74, 83/148, 83/152, 87/159	
		annet ledd .....	84/158 jfr. 85/24

§ 12 tredje ledd .....	79/61	6.6.1975 nr. 30 om barnehager m.v.	
3.3.1972 nr. 5 arveloven		§ 7 .....	81/20
§ 19 første ledd .....	86/140 jfr. 87/24	§ 10 nr. 1 .....	81/20, 83/73
16.6.1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring		28.5.1976 nr. 35 voksenopplæringsloven	
§ 15 første ledd .....	79/87	§ 5 annet ledd .....	85/38 jfr. 86/20
§ 20 første ledd .....	79/87	28.5.1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter	
16.6.1972 nr. 57 om regulering av fiskerideltakelsen		§ 2 .....	81/116 jfr. 86/20
§ 2 .....	84/107	4.6.1976 nr. 63 om samferdsel	
§ 4 .....	84/107	§ 7 .....	82/41, 83/85, 84/101, 85/123, 87/125
9.3.1973 nr. 13 psykologloven		§ 17 nr. 2 .....	83/87
§ 6 .....	80/52	17.12.1976 nr. 100 om morarenter	
8.6.1973 nr. 49 om lærarutdanning		§ 1 .....	84/95
§ 9 nr. 1 .....	79/16	4.2.1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.	
§ 12 nr. 1 .....	80/26, 83/32 jfr. 84/16	§ 19 .....	84/112 jfr. 86/19
§ 24 nr. 2 .....	85/40	§ 31 .....	85/123, 87/35
§ 26 nr. 3 .....	83/35	§ 41 .....	86/29
§ 27 .....	83/35	§ 55 nr. 2 .....	87/29
31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter		§ 58 .....	80/16, 85/33, 86/26
§ 1 første ledd .....	78/95, 80/88	§ 67 nr. 1 .....	82/54 jfr. 83/17, 84/30, 85/33, 86/26
§ 2 .....	82/105 jfr. 83/20, 83/69, 84/84 jfr. 85/24, 87/108	§ 77 .....	87/79
§ 3 .....	80/89, 84/83, 85/110 jfr. 86/22 87/108, 87/112	29.4.1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder	
31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven		§ 3 .....	87/115 jfr. 88/21
§ 1 .....	79/53, 82/68, 85/143, 86/134, 87/150, 88/148	§ 5 .....	87/115 jfr. 88/21
§ 5 første ledd nr. 1 b) .....	82/68	§ 6 .....	87/115 jfr. 88/21
tredje ledd .....	86/138	10.6.1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag	
§ 6 første ledd nr. 1 .....	81/80, 83/115	§ 5 .....	84/126
annet ledd .....	80/68, 80/71, 81/80, 81/85 jfr. 82/15	§ 6 første ledd .....	78/129, 79/10, 80/119, 86/132
§ 7 .....	86/134	§ 10 .....	84/126
§ 8 .....	81/77, 83/116	9.6.1978 nr. 45 likestillingsloven	
§ 9 .....	80/61, 83/116	§ 3 tredje ledd .....	86/23
§ 12 .....	79/49	§ 4 annet ledd .....	86/23
§ 13 annet ledd .....	80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jfr. 83/17 og 85/21, 86/135, 87/153	9.6.1978 nr. 49 reindriftsloven	
§ 14 .....	79/49	§ 4 femte ledd .....	84/111
§ 21 tredje ledd .....	88/148	23.6.1978 nr. 70 delingsloven	
§ 25 .....	83/116	§ 1-1 .....	86/151 jfr. 87/24
21.6.1974 nr. 55 om vidaregåande opplæring		§ 1-6 .....	86/155
§ 6 .....	88/62	§ 4-1 .....	86/151 jfr. 87/24, 86/155
§ 7 .....	78/39, 85/35, 87/41	§ 5-5 .....	86/151 jfr. 87/24, 86/155
§ 13 .....	87/45	23.4.1980 nr. 13 fagopplæringsloven	
§ 15 .....	86/37	§ 23 .....	85/43, 86/41
§ 16 .....	86/37	13.6.1980 nr. 24 ligningsloven	
§ 21 .....	81/28	§ 3-4 nr. 2 b) .....	85/101
§ 22 .....	83/32 jfr. 84/16	§ 3-13 .....	83/46, 85/100, 87/89
28.6.1974 nr. 58 om odels- og åsetesretten		§ 4-8 .....	85/101
§ 2 .....	81/80	§ 8-2 .....	87/101
§ 27 .....	80/63, 80/64, 80/65, 80/66, 81/80, 81/85 jfr. 82/15, 87/155 jfr. 88/22	§ 9-5 nr. 7 .....	88/88
§ 63 .....	87/159	§ 9-11 .....	86/98
6.6.1975 nr. 29 om eidegdomsskatt		13.6.1980 nr. 35 om fri rettshjelp	
§ 7 c) .....	84/75	§ 3 .....	87/75 jfr. 88/20
		§ 8 .....	83/55
		§ 13 .....	82/119
		§ 14 annet ledd .....	83/55
		§ 19 nr. 3 .....	84/88 jfr. 85/24 og 86/19

13.6.1980 nr. 36 om kringkastingsloven	
§ 1	83/90 jfr. 84/17
13.6.1980 nr. 42 legeloven	
§ 2 nr. 2	85/63
§ 46	85/74, 87/85
13.3.1981 nr. 6, forurensningsloven	
§ 16	84/115
§ 17	88/172
§ 26	87/68
§ 30	84/88 jfr. 85/24, 86/109, 87/13, 87/109
§ 34	85/110, 87/112
§ 37	86/83
§ 83	87/109
8.4.1981 nr. 7 barnelova	
§ 3	84/40
§ 45	88/50
§ 50 annet ledd	86/53
§ 52	83/44, 86/60, 87/49, 88/55
§ 57	87/51
15.5.1981 nr. 19 fiskeoppdrettsloven	
§ 2	84/104
22.5.1981 nr. 25 straffeprosessloven	
§ 73 annet ledd	87/56
§ 175	86/63
§ 179	86/63
§ 264 a	87/56
§ 458	85/84
29.5.1981 nr. 38 viltloven	
§ 4	87/147
§ 16	87/145
§ 37	86/83, 86/129
§ 48	83/99
§ 49	88/133
19.11.1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene	
§ 1-1 annet ledd	86/64 jfr. 87/20 og 88/19
§ 1-3 nr. 4	86/79 jfr. 87/21
§ 4-2	85/66
§ 7-1	85/66
17.12.1982 nr. 86 rettsgebyrloven	
§ 26	86/71 jfr. 87/21
4.3.1983 nr. 3 tjenestemannsloven	
§ 11	85/32
§ 12	85/25
§ 13	85/27
§ 14 nr. 2 tredje ledd	85/25
8.1.1984 nr 5 havneloven	
§ 16 annet ledd	86/127
§ 17 annet ledd	88/115
1.3.1985 nr. 3 valgloven	
§ 12	88/117
§ 65	88/117
§ 78	88/117
26.4.1985 nr. 20 åpningstidsloven	
§ 6	88/128
14.6.1985 nr. 77 plan- og bygningsloven (se også bygningsloven av 1965)	
§ 7	87/176, 88/168
§ 10-1 annet ledd	86/150

§ 17-2 første ledd	87/159
tredje ledd	87/170
§ 27-2 nr. 2	88/169
§ 28-1 nr. 2	88/168
§ 31 nr. 1	87/162, 88/157
§ 46	86/16
§ 55	86/148
§ 63 nr. 3	88/154
§ 66 nr 1	87/168
§ 67	88/161
§ 70 nr. 1	87/172, 87/174
nr. 2	87/174, 88/154
§ 88	87/176
§ 94 nr. 3	88/159
§ 95 nr. 2	87/108, 88/157
§ 117	87/177 jfr. 88/22, 88/161, 88/163
§ 118	86/127
§ 121	88/171
9.5.1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter	
§ 3	87/45

## II. Stortingsvedtak.

30.1.1940 om flere hovedstillinger i statstjenesten	78/13
14.6.1965 om medregning av kommunal tjenestetid før 1.1.1965 for ligningsfunksjonærer	82/20
16.6.1966 om statsgaranterte boliglån til statstjenestemenn	83/27
7.12.1979 om omregistreringsavgift m.v. § 2 nr. 3	80/90
7.12.1981 om omregistreringsavgift m.v. § 4	83/67
3.12.1982 om omregistreringsavgift m.v. § 2 nr. 8	84/81

## III. Kgl. resolusjoner.

16.6.1961, (endret ved Sosialdepartementets bestemmelse 1.2.1971) om opptak i og utskrivning av psykisk helsevern m.v.	78/51
17.12.1973, reglement for tollvesenet § 28 nr. 3	78/32
28.2.1975, prisforskrifter for innskottsleiligheter	
§ 8	78/93, 80/86
§ 10	80/86
17.3.1978, forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten	
§§ 8 og 9	78/118
17.3.1978, forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten	
§ 17	87/96 jfr. 88/20
18.5.1979, retningslinjer for statens annonsering i dagspressen	
pkt 3	86/125

21.11.1980, forskrifter om parts- offentlighet i offentlige tilsettings- saker		18.12.1964, reglement for lignings- kontorene og folkeregistrene	
§ 1 .....	86/84	§ 4 .....	78/32 jfr. 81/15 og 83/14
§ 3 .....	87/26	10.6.1975, forskrifter for sjømannsfor- midlingen .....	81/24
§ 5 .....	86/73	15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapi- skoler .....	79/32 jfr. 80/15
§ 6 .....	87/26	6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m.v.	
20.11.1981, forskrifter vedrørende garantert minstelott for fiskere		§ 2 .....	78/88
§ 1 .....	85/132	15.12.1976, forskrifter til barnehage- loven	
6.5.1983, forskrifter om innføring av fiskefartøyer over 50 fot i register ...	84/107	§ 3 og § 5 .....	81/20
21.9.1984, forskrifter om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern		1.10.1976, forskrifter om toll- og av- giftsfritak for brukt personkjøretøy medbrakt ved flytting til Norge	
§ 3-2 .....	88/41	§ 1 nr. 3 ....	84/77, jfr. 85/14 og 87/18, 84/80
§ 4-2 .....	88/41	7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetning	
§ 6 tredje ledd .....	88/41	§ 9 .....	80/20 jfr. 81/16
28.6.1985, påtaleinstruksen		14.12.1978, forskrifter om avgift på elektrisk kraft	
§ 17-2 .....	87/56	§ 1 og § 3 .....	81/148
§ 25-7 .....	87/56	20.2.1979, forskrifter om registrerings- avgift	
		§ 3 .....	80/90
<b>IV. Andre forskrifter og vedtekter.</b>		21.10.1983, forskrift om parkering for bevegelseshemmede	
20.3.1957, forskrifter om utlendingers adgang til riket		§ 2 .....	87/60
§ 24 .....	81/145, 85/77 jfr. 87/19	4.1.1984, forskrifter om toll- og engangsavgift på motorvogner m.v.	
§ 42 femte ledd .....	84/46, 85/81	§ 6 .....	85/107, 86/101 jfr. 87/22
jfr. 86/21 (nr. 31 og 32), 85/82, 86/69,		og 88/19, 86/103 jfr. 87/23 og	88/19
§ 42 a) .....	80/109, 80/112, 80/115	§ 9 .....	87/103
b) .....	80/110, 84/48	§ 13 .....	86/101 jfr. 87/22 og 88/19,
§ 57 .....	83/51		86/103 jfr. 87/23 og 88/19
§ 58 .....	83/51		
12.12.1961, fengselsreglementet			
§ 53.1 .....	85/86 jfr. 86/21		
§ 57.1 .....	85/86 jfr. 86/21		
§ 59.8 .....	87/59		
§ 64 .....	84/50 jfr. 86/19, 84/53		

