

# **Årsmelding for 1992**

fra

**Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)**

**Avgitt til Stortinget 1. mars 1993**

# **Dokument nr. 4**

(1992-93)

## **Årsmelding for 1992**

fra

**Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
(Sivilombudsmannen)**

Avgitt til Stortinget 1. mars



## Til Stortinget

Ifølge § 12 i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal ombudsmannen årlig gi Stortinget melding om sin virksomhet. Etter § 12 i Stortingets instruks av 19. februar 1980 for ombudsmannen skal årsmeldingen avgis innen 1. april hvert år og omfatte ombudsmannens virksomhet i tidsrommet 1. januar til 31. desember det foregående år. Meldingen skal bl.a. inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som ombudsmannen mener har alminnelig interesse og det skal nevnes de tilfeller der ombudsmannen har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis. I de tilfeller der ombudsmannen har uttalt kritikk skal redegjørelsen gi referat av hva vedkommende forvaltningsorgan har uttalt om klagen. Under henvisning til dette, avgir jeg herved melding om ombudsmannens virksomhet for året 1992.

Meldingen er bygget opp slik:

I kapittel I redegjøres for institusjonens alminnelige forhold.

I kapittel II tas opp visse spørsmål med tilknytning til ombudsmannens virksomhet.

I kapittel III omtales forskjellige generelle forvaltningsrettslige spørsmål av alminnelig interesse.

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

I kapittel V gis tilleggsplysninger om saker referert i tidligere årsmeldinger.

I kapittel VI er det gitt referat av saker av alminnelig interesse, jf. Instruksens § 12 andre ledd.

Oslo, 1. mars 1993

*Arne Fliflet*



## INNHold

	Side
<b>I. Institusjonens alminnelige forhold</b>	
1. Personalforhold .....	7
2. Møter, konferanser, besøk og reiser .....	7
3. Institusjonsbesøk .....	8
4. Anskaffelse av nytt EDB-anlegg .....	8
<b>II. Generelle merknader om ombudsmannens oppgaver</b>	
1. Innledning .....	9
2. Ombudsmannens kompetanse - forholdet til Stortinget .....	9
3. Økingen i klagetallet. Bemanningssituasjonen. Tiltak for å effektivisere saksbehandlingen .....	9
4. Klagesakene og ombudsmannens adgang til å ta opp saker av eget tiltak .....	9
5. Ombudsmannen og spørsmålet om å avgi høringsuttalelser i forbindelse med forslag til lover og forskrifter .....	9
6. Klager mot påtalemyndigheten .....	10
7. Institusjonsbesøkene .....	10
8. Systematiske saksundersøkelser .....	10
9. Forvaltningens reaksjon på henvendelser fra ombudsmannen .....	10
<b>III. Uttalelser om generelle forvaltningsrettslige spørsmål m.v. av alminnelig interesse</b>	
1. Kravene til saksbehandling i sin alminnelighet .....	12
2. Kravet om likebehandling .....	12
3. Taushetsplikt .....	12
4. Kravene til begrunnelse av forvaltningsvedtak .....	13
5. Retten til å benytte seg av fullmektig og annen bistand .....	13
6. Retten til å få en sak overprøvet av overordnet klageinstans - klageretten .....	13
7. Retten til saksomkostninger i forvaltningssak .....	13
8. Behandlingstiden i forvaltningssaker .....	14
<b>IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen</b>	
1. Tilgangen på saker i 1992 .....	14
2. Hvor klagen kom fra .....	14
3. Uavsluttede saker .....	15
4. Avviste saker .....	15
5. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer .....	16
6. Realitetsbehandlede saker - fordelt på de ulike saksområder .....	17
7. Realitetsbehandlede saker - behandlingsmåte og utfall .....	18
8. Påviste mangler ved lover, forskrifter og administrativ praksis .....	18
<b>V. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger</b> .....	20
<b>VI. Referat av saker av alminnelig interesse, side jf. instruksens § 12</b>	
<i>Tjenestemenn</i>	
1. Tilsettingsmyndighetens plikt til å orientere søkere om forhold av betydning for tilsettingen .....	22
2. Tilsetting av lensmannsbetjent - betydningen av søkerens alder .....	24
3. Samla tilsetjing i to særskilt utlyste halve stillingar - spørsmål om høve til å la vera å følge kvalifikasjonsprinsippet .....	26
4. Tilsettingssak stanset - omorganisering istedenfor tilsetting etter utlysing .....	29
5. Rettsstillingen for yrkeshemmet arbeidstaker - spørsmål om midlertidig ansettelse m.v. ....	30
6. Trekk i lønn for premie til kollektiv hjemforsikring .....	34
7. Boplikt for lensmann etter tidligere og någjeldende politiinstruks .....	35

	Side
<i>Kirke</i>	
8. Biskopens adgang til å organisere prestetjenesten i et prestegjeld .....	37
9. Ordinasjon til prestetjeneste i Den norske kirke .....	39
10. Rett til å opptre som prest i Den norske kirke .....	40
<i>Skole</i>	
11. Fri skoleskyss for grunnskoleelever .....	40
12. Fortrinnsrett til inntak i videregående skoler for søkere med særlig behov for tilrettelagt opplæring .....	43
13. Klage på eksamenskarakter i norsk hovedmål .....	46
14. Bortvisning fra eksamen ved videregående skole .....	52
15. Offentlig godkjenning av skolepengesatsene ved privat videregående skole .....	54
<i>Sosial omsorg, pensjon</i>	
16. Motregning i etterbetalt omsorgslønn .....	56
17. Sosialomsorgssak - fastsatte vilkår m.m. ....	60
18. Sen saksbehandling ved sosialkontor .....	61
19. Avlastningstiltak ved tyngende omsorgsarbeid - hjemmelsspørsmål .....	62
20. Avslag på søknad om dispensasjon fra gjenkjøpsforbudet for egen pensjonsforsikring .....	64
<i>Barnevern, bidrag</i>	
21. Bruk av fullmektig under forhandlinger i helse- og sosialstyret i barnevernsak .....	66
22. Foreløpig anbringelse etter barnevernlovens § 11 .....	67
23. Barnevernsak - kildevern .....	71
24. Klagerett i barnevernsak .....	71
25. Barnebidrag - fastsettelse av bidrag til barn som er fylt 18 år .....	75
<i>Fengsel</i>	
26. Legetilsyn - sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfengsel .....	77
27. Arbeidslønn ved frigang fra fengsel .....	80
<i>Utlendinger</i>	
28. Utvisning av utenlandsk statsborger etter dom for narkotikaforbrytelse .....	82
29. Visumnektelse for nærmeste familie - generelle uttalelser om vektleggingen av innvandringspolitiske hensyn og generelle erfaringer .....	88
30. Avslag på søknad om familiegjening .....	94
<i>Alminnelig forvaltningsrett, dokumentinnsyn, taushetsplikt, personvern m.m.</i>	
31. Om anvendelsen av forvaltningsloven og offentlighetsloven på NRK's virksomhet .....	98
32. Innsyn i politiets passregister - avfotografering av bilde .....	99
33. Krav om innsyn - brev fra underordnet organ .....	101
34. Dokumentinnsyn - internt dokument utarbeidet av underordnet organ .....	102
35. Påtalemyndigheten nektet å oppgi identitet til kilde .....	103
36. Adgangen til å videreformidle taushetsbelagte personopplysninger i forbindelse med tverretattlig samarbeid i barnevernsak .....	104
<i>Fri rettshjelp, sakskostnader</i>	
37. Fri sakførsel i sak om gjenopptakelse av farskapssak .....	107
38. Fri sakførsel i erstatningssak mot det offentlige .....	108
39. Sakskomkostninger - forvaltningslovens § 36 .....	109
40. Sakskomkostninger etter forvaltningslovens § 36 i sak om gjenutførsel av personbil .....	111
41. Sakskomkostninger ved klage til forhørsretten over ilagt parkeringsgebyr - informasjon til publikum .....	116
<i>Skatt, avgifter, betaling for offentlige tjenester</i>	
42. Særfradrag på grunn av store sykdomsutgifter .....	118
43. Innførsel av arvet personbil .....	120
44. Tilknyningsavgift for vann og kloakk ved oppføring av ny bebyggelse på samme eiendom ..	125
45. Rockekonsert - dekning av utgifter til særlig politioppsyn .....	129
46. Klager mot televerket - påstander om feil ved registrering av tellerskritt .....	130

	Side
<i>Kommuner, erstatning</i>	
47. Tildeling av kommunale tomter - manglende istandsetting av vei .....	132
48. Renter på kommunalt lån .....	134
49. Kondemnering av bil .....	137
50. Kommunalt granskingsutvalg - saksbehandling .....	139
51. Erstatning - ugyldig avslag på søknad om etableringslån .....	143
<i>Næringsvirksomhet, lønnsgarantiordningen, lotterier</i>	
52. Garantilott for fiskere - bortkommet søknad .....	145
53. Inndragning av konsesjon for utleier av video .....	147
54. Lønnsgarantidekning for daglig leder oppsagt lang tid før bedriftens konkurs .....	149
55. Premieutbetaling i V6, rikstoto .....	151
<i>Konsesjon, jord, almenhetens ferdselsrett</i>	
56. Konsesjonssak - mangelfullt faktisk grunnlag og usaklig forskjellsbehandling .....	151
57. Delingssak - forskjellsbehandling .....	154
58. Atkomstavgift til Nordkapp-plataet .....	157
<i>Bygge- og reguleringssaker</i>	
59. Vilkår etter plan- og bygningsloven om regulering av åpningstider for videoforretning .....	160
60. Fradeling av kårbolig .....	162
61. Krav om fjerning av ulovlig oppført brygge .....	165
<b>Register</b> .....	<b>167</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>200</b>

## I. Institusjonens alminnelige forhold

### 1. Personalforhold.

Pr. 31. desember 1992 besto personalet av følgende:

Kontorsjef Agnar A. Nilsen jr.  
Kontorsjef Kai Kramer-Johansen  
Kontorsjef Ola Dahl  
Rådgiver Peter M. Sellæg  
Rådgiver Hakon Huus-Hansen  
Rådgiver Camilla Wohl Sem (eng.)  
Rådgiver Harald Gram (eng.)  
Rådgiver Bente Kristiansen (eng.)  
Rådgiver Kristin I. Robberstad (fung.)  
Rådgiver Torkjel Nesheim (fung.)  
Førstekonsulent Inger Riis-Johannessen (deltid)  
Førstekonsulent Irene Amundsen (vikar)  
Førstekonsulent Liv Dahl (vikar)  
Førstekonsulent Ellen Gjemdal (vikar)  
Førstekonsulent Cecilie Rygg (vikar)  
Førstekonsulent Mona Næss (vikar)  
Førstekonsulent Alfhild Hagen  
Konsulent Bjørg Rønning (deltid)  
Konsulent Erna Tone Lundstad  
Konsulent Kari Rimala (deltid)  
Førstesekretær Lill Reiersgård (deltid)  
Førstesekretær Gunn Lovang Pedersen (fung., deltid)  
Sekretær Marit Holth  
Sekretær Rita B. Hafslund  
Sekretær Cathrine Stabell (vikar)

Følgende hadde pr. 31. desember 1992 permisjon fra sin stilling:

Rådgiver Mette D. Trovik  
Rådgiver Elisabeth Kjærheim  
Rådgiver Johan Kristian Øydegard  
Førstekonsulent Yeung Fong Cheung  
Førstekonsulent Anne Cathrine Knudsen  
Førstekonsulent Anders Dyrseth  
Førstekonsulent Liv Randi Eriksen  
Sekretær Berit Elstad Myrvold

Ombudsmannen har pr. 1. januar 1993 13 faste stillingshjemler som juridiske saksbehandlere (førstekonsulenter og rådgivere). Videre har ombudsmannen nå 3 kontorsjefstillinger, idet tidligere assisterende kontorsjefs-

tilling er omgjort fra 1. januar 1992. I kontorgruppen har ombudsmannen 8 stillingshjemler som førstekonsulent, konsulenter, førstesekretærer og sekretærer.

### 2. Møter, konferanser, besøk og reiser.

I tiden 28.-30. januar 1992 deltok jeg, etter invitasjon, ved den nederlandske ombudsmannens institusjons 10-års jubileum. Under oppholdet holdt jeg et foredrag om «The Norwegian Ombudsman Institution - Three Different Dimensions».

I tiden 12.-13. mars deltok jeg på et møte i Reykjavik med de parlamentariske ombudsmenn fra Danmark og Island. Under møtet ble drøftet en rekke spørsmål av administrativ og rettslig karakter.

I tiden 26.-30. mai deltok jeg på to internasjonale ombudsmannsmøter i Madrid. På det første møtet ble drøftet en rekke spørsmål om organiseringen av samarbeidet mellom ombudsmenn innen den europeiske ombudsmannsorganisasjon og den verdensomspennende organisasjonen International Ombudsman Institute. Det andre møtet var en europeisk konferanse om ombudsmannsinstitusjonen med utgangspunkt i et initiativ den spanske parlamentariske ombudsmannen hadde tatt under KSSE-konferansen i Moskva i 1991. Temaene for denne konferansen var «The Nonjurisdictional Mechanisms for the Protection of the Fundamental Rights of Persons in the C.S.C.E.-Countries» og «The Concept of Alien and the Right of Freedom of Movement».

I tiden 24.-25. september deltok jeg på et møte i København hos Folketingets Ombudsmand sammen med det islandske Alltingets ombudsmann og den engelske parlamentsombudsmann. En rekke faglige og administrative spørsmål av felles interesse ble drøftet.

I tiden 12.-16. oktober deltok jeg sammen med kontorsjef Agnar A. Nilsen jr. på det 5. internasjonale ombudsmannsmøte med deltakelse av ombudsmenn fra hele verden. Møtet ble holdt i Wien. Temaet for møtet var «Ombudsman - Idea and Reality. Organisation, Jurisdiction, Proceedings».

Under møtet ble det avholdt valg til styret for IOI-International Ombudsman Institute. Organisasjonen samler de parlamentariske ombudsmenn verden over. Jeg ble valgt inn i organisasjonens styre som representant for den «nordiske regionen».

I tilslutning til møtet i Wien ble det i tiden 18.-20. oktober arrangert et internasjonalt ombudsmannsmøte i Salzburg i Europarådets regi. Temaet for møtet var «Ombudsman and the Protection of Human Rights». Her deltok jeg sammen med kontorsjef Nilsen.

I løpet av året har ombudsmannens kontor mottatt en rekke besøk både fra inn- og utland. Av besøkene kan nevnes:

10. mars mottok jeg en gruppe ungarske parlamentarikere.

11. mai besøkte Stortingspresident Jo Benkow kontoret.

8. juli besøkte folkerepublikken Kinas vise-tilsynsminister institusjonen.

22. september hadde jeg møte med Sameingets president, Ole Henrik Magga m/følge.

2. oktober var ombudsmannen fra El Salvador på besøk.

I løpet av året har jeg holdt en rekke foredrag - dels av almen opplysende karakter, dels av mer faglig art - om ombudsmannens virksomhet. Flere av mine medarbeidere og jeg selv har også undervist på kurs om offentligrettslige emner.

I løpet av året har jeg også deltatt i møter med såvel statlig som kommunal forvaltning. Gjennom foredrag og samtaler med offentlige tjenestemenn har jeg informert om ombudsmannens virksomhet. Møtene bidrar både til å gi ombudsmannen bedre kjennskap til forvaltningen og til å få ut til forvaltningen informasjon om ombudsmannen og hans virksomhet.

### 3. Institusjonsbesøk.

Institusjonsbesøkene er en viktig del av ombudsmannens virksomhet. I 1992 besøkte ombudsmannen og hans medarbeidere flere

institusjoner. I 1992 ble også gjennomført besøk av to asylmottak:

- 7. april - Norges Røde Kors asylmottak
- Bestum asylmottak.

Følgende fengsler har vært besøkt:

- 20. mars - Tromsø kretsfengsel
- 10. september - Åna kretsfengsel
- 11. september - Kristiansand kretsfengsel
- 21. september - Gjøvik kretsfengsel
- Hamar kretsfengsel

Det har videre vært gjennomført besøk i følgende institusjoner:

- 3. juni - Åsgård sykehus
- 11. september - Vest-Agder sentralsykehus, psykiatrisk avd.
- 17. september - Trøndelag psykiatriske sykehus, avd. på Østmarka, Brøset, Haukåsen og bo- og behandlingssenteret på Tiller
- 24. november - Dikemark sykehus
- 15. desember - Buskerud sentralsykehus, psykiatrisk avd. Lier

Ved disse besøkene har formennene i de respektive kontrollkommisjoner og representanter for fylkeslegene deltatt. Med unntak av besøket ved Vest-Agder sentralsykehus deltok også representanter fra Sosialdepartementet og/eller Helsedirektoratet ved besøkene.

### 4. Anskaffelse av nytt EDB-anlegg.

Kontoret påbegynte i 1992 planleggingen og innføringen av nytt EDB-anlegg, et PC-nettverk. Anlegget dekker fra 1. januar 1993 både tekstbehandlingsfunksjonen og vårt saksarkiv. I løpet av 1993 vil etter planen også kontorets administrative arkiv samt budsjett- og regnskapsfunksjonene bli integrert i systemet. Statskonsult har siden juli 1992 gitt bistand i alle faser av arbeidet. Installasjon og innkjøring av anlegget er nå godt igang.

## II. Generelle merknader om ombudsmannens virksomhet

### 1. Innledning.

I dette kapittel behandles enkelte spørsmål i tilknytning til ombudsmannens arbeid. I årsmeldingen for 1990 og 1991 har jeg på generell basis gjennomgått ombudsmannens forskjellige oppgaver og virksomhet, og skal i årets melding begrense meg til å ta opp enkelte spørsmål med spesiell bakgrunn i virksomheten fra 1992.

### 2. Ombudsmannens kompetanse - forholdet til Stortinget.

Det følger av lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 § 4 a) at «forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til» er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde.

Spørsmålet om ombudsmannens forhold til Stortinget kom opp i en klagesak som gjaldt offentlig godkjenning av skolepengesatsene ved privat videregående skole. Saken er referert under kap. VI på s. . Forholdet saken gjaldt ble tatt opp i Stortinget i forbindelse med behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 12 (1991-92) Kap. 240. Private skoler m.v., etter at den var brakt inn for ombudsmannen, men før jeg hadde avgitt noen endelig uttalelse i saken. Den behandling spørsmålet fikk i forbindelse med Stortingets budsjettbehandling, gjorde at jeg fant det riktig å innstille mine videre undersøkelser i saken.

### 3. Økingen i klagetallet. Bemanningssituasjonen. Tiltak for å effektivisere saksbehandlingen.

Økingen i tallet på klagesaker har skapt en betydelig merbelastning på institusjonen. Medarbeiderstaben ble fra 1. juli 1991 styrket med tre saksbehandlerstillinger for å redusert saksbeholdningen og saksbehandlingstiden. Saksbeholdningen ble fra 1990/91 til 1991/92 redusert med 86 saker. Noen tilsvarende reduksjon ble ikke oppnådd i 1992, noe som vesentlig skyldes en betydelig øking i antall innkomne saker. Klagetallet økte med 282 saker - fra 1 734 i 1991 til 2 016 i 1992, det høyeste klagetall i institusjonens historie.

I tillegg til styrkingen av staben har arbeidsrutinene vært gjennomgått med sikte på å gjøre saksbehandlingen raskere og bedre. Arbeidet med dette fortsetter. I denne forbindelse kan nevnes det nye EDB-anlegg ombudsmannsinstitusjonen nå er i ferd med å installere.

Det er nødvendig både å få redusert saksbeholdningen og samtidig få saksbehandlingstiden kortet ned. På grunn av den store økingen i antall saker står ombudsmannsinstitusjonen her overfor saksbehandlingmessige og administrative utfordringer.

En øking av bemanningen er ikke uten videre svaret på disse utfordringer, selv om også det kan vise seg påkrevet. I løpet av 1992 maktet institusjonen ikke, blant annet på grunn av uforutsette permisjoner, å holde samtlige stillingshjemler fullt besatt. Dette forhold er pr. 1.1.1993 endret, idet samtlige stillinger nå er fullt besatt.

### 4. Klagesakene og ombudsmannens adgang til å ta opp saker av eget tiltak.

Etter ombudsmannslovens § 5 tar ombudsmannen opp saker til behandling både etter *klage* og av *eget tiltak*. Helt siden opprettelsen av institusjonen har ombudsmannens virksomhet i det vesentligste vært basert på behandling av saker etter klage. Ombudsmannen har imidlertid hvert år siden opprettelsen i 1963 også tatt opp et mindre antall saker av eget tiltak.

I forarbeidene til ombudsmannsloven ble det vist til at grunnlaget for å ta opp saker av eget tiltak blant annet kunne være omtale av saker i presse og kringkasting. I tillegg til slike tilfeller vil ombudsmannen i de enkelte klagesaker også finne grunnlag for å ta opp forhold av eget tiltak.

Adgangen for ombudsmannen til å ta opp saker av eget tiltak er viktig. Selv om adgangen ikke brukes ofte, kan den bidra til å skjerpe forvaltningens årvåkenhet. For «å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger», bør derfor ombudsmannen også holde denne del av virksomheten levende.

### 5. Ombudsmannen og spørsmålet om å avgi høringsuttalelser i forbindelse med forslag til lover og forskrifter.

Ombudsmannen mottar hvert år en rekke forslag i lovsaker og andre saker til høring. Av prinsipielle grunner gir imidlertid ombudsmannen meget sjelden uttalelser til lovforslag. Det kan reises spørsmål om det ligger innenfor ombudsmannens oppgaver å gjøre tjeneste som «høringsinstans». I Danmark avgir av prinsipp ikke Folketingets Ombudsmand remissuttalelser.

Jeg har ikke tatt opp disse prinsipielle betenkeligheter med forvaltningen da oversendelser av lov- og forskriftsforslag til høring gir ombudsmannen en mulighet til å følge med i det løpende arbeid med å endre lov- og regelverk. Forvaltningen må imidlertid være oppmerksom på at det ikke kan legges noe i det forhold at ombudsmannen avstår fra å gi noen høringsuttalelse.

Arbeidet med høringsuttalelser er meget tids- og arbeidskrevende og det vil derfor neppe heller være riktig av ombudsmannen i den nåværende situasjon å bruke sine ressurser på slik virksomhet. Ombudsmannen bør i stedet prioritere virksomheten etter § 11. Etter denne bestemmelse kan ombudsmannen gjøre vedkommende departement oppmerksom på «mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis». Grunnlaget og rammene for denne oppgave ligger først og fremst i klagesakene.

#### 6. Klager mot påtalemyndigheten.

Ombudsmannen mottar hvert år flere klager over påtalemyndighetens saksbehandling og avgjørelser. Da ombudsmannens kontroll med forvaltningen som hovedregel skal være etterfølgende, jf. instruksens § 5, fant jeg grunn til å rette en henvendelse til Riksadvokaten om behandlingen av klager mot påtalemyndigheten som ikke har vært vurdert av Riksadvokaten.

Riksadvokaten ga i brev 15. oktober 1992 en bred redegjørelse for den praksis som Riksadvokaten følger ved behandlingen av klager til overordnet påtalemyndighet over underordnet påtalemyndighets avgjørelser og saksbehandling. Han ga uttrykk for et ønske om at klager til ombudsmannen mot påtalemyndigheten gis høve til å bli vurdert av Riksadvokaten før ombudsmannen behandler klagen nærmere.

Riksadvokatens ønske samsvarer med prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll. På bakgrunn av Riksadvokatens redegjørelse underrettet jeg i brev 27. oktober 1992 Riksadvokaten om de retningslinjer som vil bli fulgt for ombudsmannens behandling av klager mot påtalemyndigheten.

Som hovedregel vil den som klager over politiets/påtalemyndighetens saksbehandling og påtaleavgjørelser i straffesaker bli henvist til selv å ta saken opp med overordnet påtalemyndighet (statsadvokat og Riksadvokaten) i første omgang. Klager over forhold som har vært behandlet av Riksadvokaten og som ombudsmannen ønsker å undersøke nærmere, vil på vanlig måte bli forelagt Riksadvokaten til uttalelse.

#### 7. Institusjonsbesøkene.

Ved siden av å gi viktig informasjon av betydning for klagearbeidet, bidrar institusjonsbesøkene til å formidle kunnskaper om ombudsmannsinstitusjonen og dens virksomhet. Særlig i forhold til ressursvake grupper som rettssikkerhetsmessig er i en utsatt posisjon, er det viktig å få frem slik informasjon. Til nå har ombudsmannen konsentrert besøkene til fengsler og psykiatriske sykehus. Som nevnt foran, ble det i 1992 også gjennomført besøk i to asylmottak.

I 1993 tar jeg også sikte på å besøke flere asylmottak samt andre institusjoner der personer oppholder seg mer eller mindre frivillig, så som alders- og sykehjem.

#### 8. Systematiske saksundersøkelser.

Jeg har tidligere uttrykt ønsket om å sette i gang med systematiske undersøkelser på ulike saksområder og viser til årsmeldingen fra 1990 s. 10 flg. På grunn av den stor økingen i klagetallet har det ikke vært mulig å ta opp slike systematiske undersøkelser, bortsett fra de undersøkelser som er omtalt i meldingen for 1991 s. 8. Spørsmål om hvilke saker som skal tas opp og hvordan slike undersøkelser nærmere skal gjennomføres har imidlertid vært drøftet inngående innad i institusjonen. Siktemålet med slike undersøkelser vil enten være å få rettet søkelyset på problemer som ofte går igjen i forvaltningen (jf. uttalelsen i Innst. S. 1984-85) eller å få et bedre grunnlag for behandlingen av klagesakene hos ombudsmannen.

#### 9. Forvaltningens reaksjon på henvendelser fra ombudsmannen.

I alminnelighet er det ikke forbundet med problemer å få svar når ombudsmannen forelegger saker for forvaltningen. Det er et generelt inntrykk at forvaltningen tar alvorlig Stortingets forutsetning om at ombudsmannens henvendelser skal gis «den høye prioritet som er nødvendig for at klager skal få svar innen rimelig tid». (Innst. S. nr. 9 (1988-89).

En noe uheldig, men neppe tilsiktet, reaksjonsmåte fra forvaltningen har ombudsmannen fått i enkelte saker som har vært forelagt. I en klagesak ble det herfra rettet noen spørsmål til Toll- og avgiftsdirektoratet. Fra direktoratet ble mottatt følgende standardbrev, som for øvrig ikke var undertegnet:

*«Foreløpig melding i forvaltningssak*

Det bekreftes med dette at Deres søknad/klage/brev av 3.7.91 er mottatt den 5.7.91 og vil bli behandlet av Tollavdelingen i Toll- og avgiftsdirektoratet.

Vi beklager å måtte meddele at vi på grunn av stor arbeidsbyrde ikke kan si når svar kan påregnes i Deres sak.»

Jeg tilskrev direktoratet og ga uttrykk for at jeg så brevet som en «glipp».

Da det anvendte skjema - som jeg antok også ble benyttet i forbindelse med henvendelser fra publikum - ikke hadde et tilfredsstillende innhold, fant jeg grunn til å påpeke følgende:

«Det «skjema» som er sendt ombudsmannen antar jeg er et standardskjema som brukes i vanlige saker direktoratet har til behandling. Direktoratet bør overveie å utarbeide et nytt skjema der det tas hensyn til at forvaltningen ved bruk av foreløpig svar i alminnelighet skal angi når svar kan forventes å foreligge. Etter forvaltningslovens § 11 a kan det bare unnlates dersom det ikke er mulig å gi en slik angivelse. Det at forvaltningen har en stor arbeidsbyrde forklarer at det vil gå lenger tid enn normalt fra en sak mottas til den kan behandles, men dersom man har en rimelig oversikt over de forskjellige sakstyper og følger faste prioriteringsprinsipper, tilsier god forvaltningsskikk at det skal gis en indikasjon på når saken kan forventes å bli behandlet.»

Det er ellers viktig at forvaltningen nøye vurderer de råd og den kritikk ombudsmannen fremkommer med. Det er et alminnelig inntrykk at så også skjer. Det må under enhver omstendighet, enten forvaltningen er

enig eller ikke i det som påpekes herfra, kreves at forvaltningen gir opplysende og adekvate tilbakemeldinger. I to saker som jeg vil nevne har forvaltningen ikke fulgt opp ombudsmannens råd på en adekvat måte.

I et tilfelle har en kommune, tross flere purringer fra ombudsmannen, ikke ordnet opp i et regelverk for tildeling av trygdeboliger som ombudsmannen i 1989 mente var i dårlig samsvar med husleielovens regler. Kommunen har henvist til arbeidsbelastningen i kommunens administrasjon.

Et annet eksempel er Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet som har hatt vanskeligheter med å følge opp saker vedrørende inntak i videregående skole. I forbindelse med flere klagesaker, den første ble avsluttet her i 1987, konkluderte ombudsmannen med at flere fylkeskommuners praksis når det gjaldt inntak i videregående skole forutsatte dispensasjon fra gjeldende regelverk. De aktuelle fylkeskommuner søkte dispensasjon, men departementet unnlot å behandle dispensasjonssøknadene. Da jeg høsten 1992 mottok til høring et forslag om blant annet regelendringer for inntak i videregående skole, fant jeg at det ikke lenger var formålstjenlig å forfølge saken. Jeg forutsatte at departementet ville ha den aktuelle problemstillingen for øye ved en gjennomgang av forskriftsverket som skulle skje i forbindelse med den foreslåtte lovendringen.



### III. Uttalelser om forvaltningsrettslige spørsmål m.v. av alminnelig interesse

I kapittel VI er referert saker som antas å ha alminnelig interesse, jf. instruksens § 12. For oversiktens skyld er disse sakene presentert etter saksområder. I flere av disse sakene har ombudsmannen uttalt seg om generelle forvaltningsrettslige problemstillinger som antas å ha alminnelig interesse. Jeg finner grunn til å fremheve følgende:

#### 1. Kravene til saksbehandling i sin alminnelighet.

En foreldreforening mente seg uriktig behandlet av et granskingsutvalg nedsatt av en kommune for å undersøke kritikk fremsatt mot forholdene ved en gruppebolig for psykisk utviklingshemmede. Saken reiste spørsmål om, hvilke saksbehandlingsregler som gjaldt for et slikt granskingsutvalg.

I min avsluttende uttalelse til kommunen tok jeg utgangspunkt i at et granskingsutvalg måtte være bundet av den ramme som var trukket opp av den myndighet som hadde oppnevnt utvalget. I den konkrete saken hadde utvalget foretatt vurderinger og gitt karakteristikk som jeg fant det vanskelig å forene med utvalgets mandat. Uansett burde utvalget, før avgivelsen av sin rapport, ha tatt opp med kommunen som oppdragsgiver hvordan mandatet skulle oppfattes.

Jeg uttalte videre at de prinsipper som var nedfelt i Justisdepartementets rundskriv om granskingskommisjoner av 4. mars 1975 i praksis også måtte få anvendelse på kommunalt oppnevnte granskingsutvalg, så langt de måtte passe. Spesielt pekte jeg på at det som var sagt i rundskrivet om partsrettigheter måtte antas å gi uttrykk for hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling og god forvaltningsskikk som også et kommunalt oppnevnt granskingsutvalg i hovedsak må følge. Jeg kunne ikke se at foreningen hadde blitt gjort kjent med eller fått anledning til å imøtegå den kritikk utvalget fremsatte i rapporten, noe jeg fant vanskelig å forene med de krav til kontradiktorisk saksbehandling og god forvaltningsskikk som må følges i slike saker. (Referert i kapittel VI s. 139.)

#### 2. Kravet om likebehandling.

Spørsmål om forskjellsbehandling blir ofte reist i klager til ombudsmannen. Et kommunestyre hadde i samme møte henholdsvis innvilget og avslått to likeartede tilfeller som

gjaldt søknader om konsesjon for to eiendommer til fritidsbolig. I klageomgangen fastholdt departementet det avslag som var gitt i kommunestyret for den ene av eiendommene.

I forbindelse med klagebehandlingen for ombudsmannen fremholdt departementet at det neppe kunne være avgjørende for sin klagebehandling at kommunestyret i en lignende sak på skjønnsmessig grunnlag var kommet til et annet resultat. Jeg sa meg enig med departementet i at spørsmålet om likebehandling i utgangspunktet måtte vurderes ut fra departementets praktisering av den aktuelle konsesjonsbestemmelsen. Men når forholdet var det at det var tale om to saker avgjort i samme kommunestyremøte - uten at det kunne påvises nevneverdige forskjeller mellom de to - fremsto en opprettholdelse av avslaget i det ene tilfellet som «klart urimelig». For ordens skyld tilføyet jeg at en innvilgelse av konsesjon ikke behøvde å få ytterligere konsekvenser dersom kommunestyret for fremtiden opptrådte konsekvent ved sin behandling av konsesjonssøknader. (Referert i kapittel VI s. 151.)

#### 3. Taushetsplikt.

Mellom et fylkessykehus og barnevernmyndighetene var det etablert et tverretatlig samarbeid. Samarbeidet innebar at det jevnlig ble avholdt møter mellom ledelsen ved sykehusets fødeavdeling og barnevernmyndighetene. Under et møte ble det fra representanter for fødeavdelingen gitt opplysninger om at en mor, hvis hjem var satt under tilsyn av barnevernet, var gravid og at hun ikke hadde møtt til graviditetsundersøkelse. En annen representant for fødeavdelingen som også var til stede i møtet kunne imidlertid opplyse at vedkommende hadde tatt abort dagen før. Jeg fant i min uttalelse til fylkessykehuset grunn til å påpeke at fylkessykehusets saksforberedelse forut for møtet der opplysningene om graviditeten og abortinngrepet ble gitt var mangelfull, noe som forårsaket at det ble begått et brudd på taushetsplikten. Jeg fant grunn til å kritisere forholdet.

I et eget brev til Helsedirektoratet tok jeg opp de problemstillinger av rettssikkerhetsmessig art som slikt tverretatlig samarbeid medfører. (Referert i kapittel VI s. 104.)

#### 4. Kravene til begrunnelse av forvaltningsvedtak.

På mange områder innen forvaltningen gjør saksmengden og tidspresset det påkrevet med såkalte *standardbegrunnelser*. I en sak om inntak i videregående skole hadde inntaksnemnda og klagenemnda brukt et standardskriv hvor søkerens navn var fylt ut med penn. Det ble reist spørsmål om søknadene dermed var undergitt en individuell vurdering. Jeg la til grunn at på et område hvor det treffes et stort antall avgjørelser, må begrunnelsen kunne standardiseres. Det ble imidlertid samtidig understreket at begrunnelsen ikke måtte bli for løs og generell.

Jeg fant grunnlag for å kritisere inntaksnemndas begrunnelser som mangelfulle. Etter min mening var klagenemndas begrunnelse også svært knapp og på grensen av hva som kunne aksepteres. (Referert i kapittel VI s. 43.)

#### 5. Retten til å benytte seg av fullmektig og annen bistand.

I en barnevernsak ble reist spørsmål om i hvilken utstrekning en mor kunne ha med seg mer enn en fullmektig under et møte som ble avholdt i helse- og sosialstyret. Helse- og sosialstyret, med støtte av departementet, ville ikke tillate moren å ha mer enn en representant med seg. Jeg kom til at verken barnevernlovens § 8 eller forvaltningslovens § 12 kunne brukes som hjemmel for å avslå et krav fra en av partene om å ha med seg flere medhjelpere under møtet. Avgjørende måtte være hva som var påkrevet for at saken skulle bli så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningslovens § 17. Flere momenter måtte tillegges vekt, herunder både hva barnevernmyndighetene og partene måtte mene. (Referert i kapittel VI s. 66.)

#### 6. Retten til å få en sak overprøvet av overordnet klageinstans - klageretten.

Spørsmålet om hvor langt klageretten strekker seg byr fra tid til annen på problemer. I en barnevernsak ble spørsmålet reist om forståelsen av uttrykket «den som berøres» i barnevernlovens § 54. En mor som hadde del i foreldreansvaret, men som ikke hadde den daglige omsorgen, mente å ha klagerett over et vedtak om å overta omsorgen for datteren. Fylkesmannen hadde avvist en klage fra moren under henvisning til at det var faren som hadde den daglige omsorgen.

Barne- og familiedepartementet stadfestet avvisningen.

Jeg ga overfor departementet uttrykk for at moren måtte ha klagerett, selv om barnevernmyndighetene ikke hadde kompetanse til å tilbakeføre omsorgen til henne. Etter mitt syn kunne verken barnevernlovens § 54 (eller forvaltningslovens klageregler) uten videre oppstille noe krav om materiell klageinteresse, når det først var på det rene at moren var å anse som part i saken. Departementet omgjorde sitt tidligere vedtak om å avvise klagen og saken ble oversendt fylkesmannen til ny behandling. (Referert i kapittel VI s. 71.)

#### 7. Retten til saksomkostninger i forvaltningssak.

I klagesaker og saker om omgjøring uten klage kan parter under nærmere angitte vilkår tilkjennes saksomkostninger. I en sak som gjaldt fortolling av utenlandsk registrert motorvogn ble det fremsatt krav om saksomkostninger. Det ble vist til at departementet hadde omgjort et vedtak av Toll- og avgiftsdirektoratet om å nekte gjenutførsel. I min uttalelse til departementet ga jeg uttrykk for at departementet hadde endret direktoratets vedtak til gunst for klageren på grunn av saksbehandlingsfeil som hadde resultert i et feilaktig avgjørelsesgrunnlag. Dermed hadde klageren etter forvaltningslovens § 36 første ledd krav på å få dekket vesentlige saksomkostnader som hadde vært nødvendig for å få endret vedtaket. (Referert i kapittel VI s. 111.)

Etter forvaltningslovens § 36 annet ledd kan en part tilkjennes saksomkostnader dersom *særlige grunner* foreligger og dersom det finnes *rimelig*. I en sak hadde fylkesmannen unnlatt i tide å underrette partene om et vedtak. Dette medførte at en av partene unødvendig pådro seg advokatutgifter, idet han hadde engasjert en advokat til å forberede en klage for seg. Dersom fylkesmannen hadde varslet partene med en gang om vedtaket som var truffet, ville parten ha blitt spart for sine advokatutgifter. I min uttalelse la jeg til grunn at saksomkostningene ikke ville ha oppstått dersom det var gitt underretning til partene slik forvaltningslovens § 27 krever. Jeg sa meg enig med departementet i at fylkesmannen i saken hadde hatt en særlig oppfordring til å reagere raskt da han mottok brev fra advokaten med varsel om at han ville fremkomme med et innlegg. I likhet med departementet fant jeg fylkesmannens opptreden i saken kritikkverdig, og jeg fant det klart at lovens vilkår om «særlige tilfelle» var oppfylt. Departementet opplyste i brev til ombudsmannen at klageren etter dette fikk dekket sine saksomkostninger. (Referert i kapittel VI s. 109.)

### 8. Behandlingstiden i forvaltningsaker.

Den lange saksbehandlingstiden i ankesaker for Trygderetten er stadig gjenstand for klager til ombudsmannen. Problemet har tidligere vært tatt opp med Sosialdepartementet på generelt grunnlag, sist omtalt i årsmeldingen for 1991.

Jeg fant også i år grunn til å ta dette opp med Sosialdepartementet da det fortsatt viser seg å kunne gå to år og mer før en sak er ferdig behandlet. I brev til Sosialdepartementet ga jeg uttrykk for at situasjonen var bekymringsfull.

I sitt svarbrev uttrykte Sosialdepartementet at det delte min bekymring, og opplyste at

den lange behandlingstiden i det alt vesentligste skyldtes en økende anketilbøyelighet. Videre opplyste departementet at det - fremfor å følge opp problemene med en stortingsmelding som bebudet i 1991 - nå hadde funnet det mest hensiktsmessig å legge frem en odelstingsproposisjon med forslag til enkelte endringer i folketrykkløven av 17. juni 1966 nr. 12 (Ot.prp. nr. 25 (1992-93)). (Endringene som gjelder ankeordningen og Trygderettens prøvingsadgang ble vedtatt ved lov av 18. desember 1992.) For øvrig opplyste departementet at Trygderetten også i 1992 var styrket bemanningsmessig.

Jeg vil fortsatt følge utviklingen nøye.

## IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

I perioden 1980 til 1990 lå klagetallet nokså stabilt rundt 1 450 - 1 600 klager pr. år. I 1991 opplevde institusjonen imidlertid en forholdsvis stor øking i klagetallet idet det innkom 1 734 klager. Denne tendensen forsterket seg i 1992. *I alt kom det inn 2 016 klager i 1992*, det høyeste klagetallet i ombudsmannens historie. Det er 282 klager mer enn i 1991 og en øking på 425 i forhold til 1990. Det er vanskelig å gi noen entydig forklaring på den økingen. En årsak er nok den at ombudsmannsordningen stadig blir bedre kjent.

Avvisningsprosenten var i 1992 på 48,8 - dvs. en del over de tilsvarende tall for 1991 (41,4) og 1990 (44,5). Det kan imidlertid være grunn til i denne forbindelse å nevne at i 1974, da det samlede sakstallet var 1 948, var det 62 prosent av sakene som ikke ga grunnlag for realitetsbehandling.

Beholdningen av uavsluttede saker utgjorde 449 ved årsskiftet 1992/93, mens tallene for det foregående årsskiftet var 428. Av de 449 sakene er 60 mer enn ett år gamle.

I løpet av 1991 var det mulig å redusere antall uavsluttede saker betydelig, fra 514 til 428. Målet var, som nevnt i fjorårets melding, å få tallet på restansesaker ytterligere ned i 1992. På grunn av den store økingen i klagetallet har dette ikke vært mulig. Jeg har imidlertid tro på en bedring her i det kommende år.

### 1. Tilgangen på saker i 1992

Klager og forespørsler m.v. ....	2 016 saker
Saker tatt opp av eget tiltak ...	15 saker
I alt .....	2 031 saker

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

Klager og forespørsler m.v.	1991	1992
Januar .....	145	174
Februar .....	140	172
Mars .....	170	196
April .....	184	149
Mai .....	144	154
Juni .....	126	161
Juli .....	130	159
August .....	135	160
September .....	128	190
Oktober .....	183	182
November .....	144	179
Desember .....	105	140
	1 734	2 016
Saker tatt opp av eget tiltak ...	37	15
Saker i alt .....	1 771	2 031

Det er således 260 flere saker enn i 1991.

Samtlige tall ovenfor refererer seg til saker som har vært behandlet *skriftlig*. I 1992 ble det også registrert 2 491 generelle forespørsler (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. I annet halvår 1991 (da statistiske opplysninger om dette ble samlet) ble til sammenligning registrert 900 forespørsler over telefon. Tallet på personlige besøk har i 1992 vært 180, mot 170 året før.

### 2. Hvor klagenes kom fra

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner omfattende hele landet eller større deler av det. I 1992 utgjorde disse klagenes 165 saker. Tilbake blir da  $2\ 016 - 165 = 1\ 851$  saker. Nedenfor er angitt hvorledes disse klagenes fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klagetall	Folkemengde i prosent av rikets - 1989
Østfold	103	5,5	5,6
Akershus	170	9,2	9,8
Oslo	329	17,8	10,8
Hedmark	77	4,2	4,4
Oppland	60	3,2	4,3
Buskerud	67	3,6	5,3
Vestfold	89	4,8	4,7
Telemark	61	3,3	3,9
Aust-Agder	77	4,2	2,3
Vest-Agder	49	2,6	3,4
Rogaland	118	6,4	7,9
Hordaland	207	11,2	9,7
Sogn og Fjordane	38	2,0	2,5
Møre og Romsdal	63	3,4	5,6
Sør-Trøndelag	68	3,7	5,9
Nord-Trøndelag	38	2,1	3,0
Nordland	104	5,6	5,7
Troms	90	4,9	3,5
Finnmark	43	2,3	1,7
Svalbard	0	0	0
	1 851	100	100

Antall klager fra innsatte i fengsler var	95 mot 88 året før
Antall klager fra personer bosatt i utlandet	52 mot 32 året før
Antall klager fra personer i psykiatriske institusjoner	18 mot 15 året før
I alt	165 mot 135 året før

### 3. Uavsluttede saker

Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 1992 var	428 saker	1990	4
Nye saker i 1992	2 031 saker	1991	56
		1992	389
			449
Til behandling i året	2 459 saker		
Herav avsluttet pr. 31. desember 1992	2 010 saker		
Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 1993	449 saker		

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

Av beholdningssakene var omlag 240 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

### 4. Avviste saker

Av de 2 010 saker som det er tatt standpunkt til i 1992, har 980 eller ca. 48,8 % ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling. Denne avvísingsprosenten ligger noe høyere enn de to foregående år.

Etter avvisningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanseområdet:		
a) Domstolenes virksomhet	89	
b) Tidligere behandlet av Stortinget	13	
c) Avgjørelser i statsråd	3	
d) Private rettsforhold	23	
e) Andre kompetansebegrensninger	14	142
2. Foreldet forhold	53	
3. Fortsatt behandling i forvaltningen	405	
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag, uegnet sak	152	
5. Tilbakekalte klager	38	
6. Brev sendt til orientering, anonyme og uforståelige henvendelser	109	
7. Ikke klagerett	14	
8. Forespørslers m.v. uten tilknytning til klagesak	67	
		<u>980</u>

Av de avviste sakene er 50 sendt andre myndigheter som rette vedkommende, herav 5 til Ombudsmannen for Forsvaret.

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

Ombudsmannen har i 1992 realitetsbehandlet 1 030 saker, og dette er 58 færre enn i 1991. - Om uttrykket «realitetsbehandlet», se avsnitt 7 nedenfor.

I dette og neste avsnitt (6) vil det bli redegjort for fordelingen av disse 1 030 saker. Det foretas først en fordeling på de ulike forvaltningsorganer, dernest på de ulike saksområder.

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

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

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

#### A. Statsforvaltningen

Forvaltningsorgan	Saker i alt
<b>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</b>	
Departementet	4
Arbeidsmyndigheter	9
Arbeidstilsynet	2
Prismyndigheter	1
Statens Pensjonskasse	5
	<u>21</u>
<b>Barne- og familiedepartementet</b>	
Departementet	9
Forbrukerrådet og forbrukerkontorene	3
	<u>12</u>
<b>Finans- og tolldepartementet</b>	
Departementet	20
Folkeregistrene	5
Skatte- og ligningsmyndigheter	64
Toll- og avgiftsdirektoratet	9
	<u>98</u>
<b>Fiskeridepartementet</b>	
Departementet	5
Fiskeridirektoratet	3
Kystverket	1
	<u>9</u>
<b>Forsvarsdepartementet</b>	
Departementet	1
Forsvarets bygningstjeneste	1
	<u>2</u>
<b>Justis- og politidepartementet</b>	
Departementet	97
Bidragsfogder	5
Datatilsynet	1
Det sentrale tilsettingsråd/politi	2
Erstatningsnemnda for voldsofre	2
Fengselsmyndigheter	30
Overformynderi	1
Politi- og påtalemyndighet	27
Statens innkrevingsentral	1
Utlendingsdirektoratet	7
	<u>173</u>
<b>Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet</b>	
Departementet	17
Kirken	5
Klagenemnda for mesterbrevordningen	1
Rådet for fagopplæring	1
Rådet for videregående opplæring	2
Skoledirektørene	6
Statens lånekasse for utdanning	20
Universiteter og høyskoler	14
	<u>66</u>

Forvaltningsorgan	Saker i alt	
<b>Kommunaldepartementet</b>		
Departementet .....	12	
Den Norske Stats Husbank .....	4	
Distriktenes utbyggingsfond .....	1	17
<b>Kulturdepartementet</b>		
Departementet .....	3	
Norsk Rikskringkasting .....	1	4
<b>Landbruksdepartementet</b>		
Departementet .....	39	
Direktoratet for statens skoger ..	1	
Klagenemnda for topprisord ningen for melk .....	2	
Landbruksetaten .....	3	
Reindriftsadministrasjonen .....	2	
Statens naturskadefond .....	1	48
<b>Miljøverndepartementet</b>		
Departementet .....	12	
Direktoratet for naturforvaltning	4	
Riksantikvaren .....	1	17
<b>Næringsdepartementet</b>		
Departementet .....	2	2
<b>Olje- og energidepartementet</b>		
Statskraftverkene .....	2	2
<b>Samferdselsdepartementet</b>		
Departementet .....	8	
Luftfartsverket .....	2	
Norges Statsbaner .....	2	
Postverket .....	4	
Televerket .....	6	
Vegmyndigheter .....	16	38
<b>Sosialdepartementet</b>		
Departementet .....	7	
Fylkesleger .....	4	
Helsedirektoratet .....	4	
Norsk pasientskadeerstatning ...	1	
Sykehus og helseinstitusjoner ...	4	
Trygdekontoret for utenlands saker .....	2	
Trygdemyndigheter .....	42	64
<b>Utenriksdepartementet</b>		
Departementet .....	3	
NORAD .....	1	
Sjøfartsdirektoratet .....	1	5
<b>Fylkesmenn .....</b>	<b>153</b>	
<b>A. Statsforvaltningen totalt .....</b>	<b>731</b>	

Forvaltningsorgan	Saker i alt
B. Fylkeskommunal forvaltning ...	48
C. Kommunal forvaltning .....	251
<b>Totalt .....</b>	<b>1 030</b>

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

	1991	1992
Barnevern .....	26	19
Bidrag (barn og ektefelle) .....	30	36
Barnehager .....	7	3
Ekteskap, navn, folkeregistrering	8	13
Skoler .....	30	39
Universiteter og høyskoler .....	7	6
Kirken .....	1	8
Sykehus og sosiale institusjoner .	12	12
Helsevesen .....	36	15
Trygd .....	45	45
Sosialomsorg .....	57	55
Arbeidsformidling .....	1	2
Fengselsforhold .....	48	40
Politi- og påtalemyndighet .....	31	28
Fremmedsaker .....	23	30
Vegtrafikk, førerkort .....	19	8
Bostøtte .....	2	3
Studielån .....	14	21
Tildeling av tomt eller leilighet ...	2	1
Fri rettshjelp .....	17	29
Div. stønader og låneordninger ..	18	16
Delings- og byggesaker .....	98	80
Regulerings- og plansaker .....	30	17
Hyttebygging .....	7	2
Veger og avkjørsler .....	24	15
Forurensning, utslipp .....	20	11
Jord- og konsesjonsaker .....	40	26
Ekspropriasjon og refusjon .....	6	2
Vann- og kloakkavgift .....	21	21
Kommunal renovasjon .....	8	16
Elektrisitetsforsyning .....	1	3
Post, telefon .....	5	6
Feiing .....	1	1
Kontraktsforhold .....	25	20
Erstatningskrav .....	26	22

	1991	1992
Skatt .....	91	96
Toll og avgifter .....	29	28
Priskontroll .....	5	1
Samferdsel, drosjeløyver .....	15	9
Tilskott til landbruk .....	7	9
Konsesjoner og tilskott i fiske ....	15	8
Næringsliv, diverse .....	31	29
Offentlige tjenestemenn, tilsetting .....	95	103
Tjenesteforhold ellers, pensjon ...	40	48
Ymse .....	14	28
	<u>1 088</u>	<u>1 030</u>

### 7. Realitetsbehandlede saker - behandlingssmåte og utfall

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

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

De 1 030 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 .....		659
a) Fordi saken kunne ordnes allerede ved en telefonhenvendelse e.l. ....	262	
b) Fordi klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem eller at det var hensiktsløst med en foreleggelse .	397	
2. Saker der det var gitt skriftlig uttalelse fra forvaltningen .....		371
a) Saken ordnet .....	56	
b) Saken avsluttet med kritikk mot forvaltningen, eventuelt henstilling om å overveie en avgjørelse på nytt eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte .....	89	
c) Avsluttet uten kritikk eller henstillinger, dvs. klagen førte ikke frem .....	226	

Totalt var det således 407 saker som ble ordnet eller som ledet til kritikk mot forvaltningen på ett eller flere punkter (jf. 1 a, 2 a, 2 b). Av de forhold som ble ordnet eller kritisert, gjaldt 101 selve avgjørelsen i saken, 269 behandlingstiden og 37 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

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

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

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

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

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

- En kommune ila grunneier gebyr for kommunens kontrollarbeid i forbindelse med utkopling av private slamavskillere. Gebyrene ble ilagt etter kommunens gebyrregulativ til plan- og bygningslovens § 109. Ombudsmannen uttalte at det aktuelle kontrollarbeidet etter sin art nok ville kunne gebyrlegges etter § 109, men fant at kommunens gebyrregulativ ikke fanget opp arbeidet. De gebyrene som var ilagt manglet dermed hjemmel, og kommunen ble anmodet om å foreta tilbakebetaling. Kommunen rettet seg etter dette og foretok senere de nødvendige presiseringer i sitt gebyrregulativ (sak 866/90).

- I en klagesak ble det påberopt usaklig forskjellsbehandling ved avslag på søknader om enkeltunntak fra konsesjonsplikt etter konsesjonslovens § 2. Først etter flere henvendelser til Landbruksdepartementet fikk ombudsmannen en rettslig holdbar og samtidig troverdig forklaring på hvorfor de aktuelle saker hadde fått forskjellig utfall. Landbruksdepartementet erkjente at den uheldige summariske begrunnelsespresidens som hadde utviklet seg, var en av årsakene til den kritikkverdige saksbehandling. Ombudsmannen antok ellers at departementet ikke kan ha hatt et tilstrekkelig funksjonelt system for registrering-dokumentasjon - av presedenser/praksis (sak 328/90 og 759/92).
- Det tok over fire år før Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet besvarte en henvendelse vedrørende forståelsen av bestemmelser i lov om videregående opplæring. Til tross for gjentatte påminnelser og løfter om svar skjedde det ikke noe i saken før den ble brakt inn for ombudsmannen. Forholdet ga grunn til å reise spørsmål ved departementets rutiner for oppfølging av saker, og departementet opplyste at en vil foreta en kritisk gjennomgang av arbeidsrutinene (1232/91).
- Det tok mer enn ett år før en klage over vedtak om midlertidig fredning etter kulturminneloven ble oversendt Riksantikvaren for behandling. Det ble heller ikke gitt midlertidig underretning til klageren i samsvar med forvaltningslovens § 11 a. Forholdet viste at en ved etableringen av dagens ordning for kulturminnevernet ikke ga en tilstrekkelig orientering om det aktuelle regelverket. Riksantikvaren sendte senere ut et rundskriv hvor viktige sider ved saksbehandlingen ble presisert (1507/91).
- Påtalemyndigheten henla en incest-sak over et halvt år etter at det alt vesentlige av etterforskningen var slutført. Ombudsmannen påpekte at etterforskningen måtte ha vært meget belastende for så vel siktede som barnet og dets mor, og kritiserte at påtalespørsmålet ikke var avgjort innen rimelig tid. I et brev til statsadvokatene informerte Riksadvokaten om ombudsmannens uttalelse, og påla dem «ved instruksjon, inspeksjon, påtalemøter o.l.» å gi de nødvendige direktiver for å sikre at påtalespørsmålet i alvorlige saker blir avgjort innen rimelig tid etter at etterforskningen er ferdig, uansett sakens vanskelighetsgrad.
- Kuldemontørfaget ble ved forskrift 18. august 1987 lagt inn under mesterbrevloven (lov av 20. juni 1986 nr. 35). Det ble fastsatt en overgangsordning på ett år. Underretning ble gitt til Kuldeentreprenørenes Landsforening, som tilskrev samtlige medlemmer i tillegg til at opplysningene ble kunngjort i fagtidsskriftet «Kulde». Forskriften ble ikke kunngjort i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningslovens § 38. Kunngjøringsmåten ble kritisert, og ombudsmannen forutsatte at departementet ville sørge for at fremtidige forskrifter om å legge nye fag inn under mesterbrevordningen også ble kunngjort i Norsk Lovtidend. På bakgrunn av opplysninger om flere klager til departementet fra søkere etter utløpet av overgangsordningen, anmodet ombudsmannen departementet om å vurdere hvordan kunngjøringsmåten hadde slått ut, og om det eventuelt kunne være grunnlag for å gjøre unntak fra fristen.
- I en tidligere sak (52E/85) tok ombudsmannen opp spørsmålet om det var adgang til å knytte vilkår om innbetaling av tilknytningsavgift for vann og kloakk til utstedelse av byggetillatelse. Miljøverndepartementet uttalte at det ikke var adgang til dette. Fylkesmennene ble informert om departementets syn og skulle igjen ha ansvar for å informere kommunene. - Gjennom avisartikler ble ombudsmannen oppmerksom på at flere kommuners praksis fortsatt ikke var i overensstemmelse med departementets syn. Dette ble forelagt departementet, som i brev til landets kommuner og fylkesmenn 10. februar 1992 presiserte sin oppfatning av rettstilstanden (sak 22E/91).



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

### Meldingen for 1988

Nr. 1 (s. 24-30)

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

Ved byrettsdom 6. juni 1990 ble staten ved Justisdepartementet frifunnet for krav fra A om erstatning på grunn av rettsstridig forbigåelse ved tilsetting av førstekonsulent ved et krets fengsel. A anket til lagmannsretten, og ved lagmannsrettsdom 18. november 1991 ble byrettsdommen stadfestet. Anke til Høyesterett ble nektet fremmet, jf. tvistemålslovens § 373 tredje ledd nr. 1. Lagmannsrettens dom er inntatt i RG 1992 s. 644.

### Meldingen for 1991

Nr. 6 (s. 31-37)

#### Kommunal overtakelse av tidligere privat drevet ambulansetjeneste - spørsmål om usaklig oppsigelse av daglig leder

Klagerens advokat aksepterte etter forhandlinger et tilbud fra kommunen på kr. 50.000,-, som erstatning for lønnstap og til dekning av saksomkostninger.

Nr. 25 (s. 69-71)

#### Skilsmisse - administrativ behandling og samtidig søksmål

I forbindelse med at ny ekteskapslov trådte i kraft 1. januar 1993 har Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet utgitt Rundskriv Q-15/92 av 1. desember 1992.

Spørsmål i tilknytning til administrativ behandling og samtidig søksmål er behandlet på s. 26 i rundskrivet. Det fremgår blant annet her at dersom det søkes fylkesmannen om skilsmisse etter lovens § 21, enten i fellesskap eller etter ensidig begjæring, «kan saken neppe avvises med den begrunnelse at saken står for retten».

Nr. 26 (s. 71-73)

#### Bortfall av ektefellebidrag

Ved brev 18. mars 1992 uttalte Barne- og familiedepartementet, som hadde fått saksfeltet overført til seg, at Justisdepartementets vedtak av 11. oktober 1989 bygget på feil lov- anvendelse ved at det var lagt avgjørende vekt på tidspunktet alene. Dessuten fant departementet at begrunnelsen for vedtaket var mangelfull. Vedtaket måtte anses som ugyldig, men ble likevel opprettholdt, idet

Barne- og familiedepartementet etter en ny vurdering kom til samme resultat som Justisdepartementet. I den fornyede vurderingen ble det lagt særlig vekt på at den bidragsberettigede hadde fått et betydelig pengebeløp utbetalt etter en skifteoverenskomst i 1985, og at hennes økonomi generelt sett var bedret siden lagmannsrettens avgjørelse i 1981.

Nr. 43 (s. 102)

#### Habilitet - vervkombinasjoner

Etter at rapport nr. 2 fra Statens granskningsutvalg ble fremlagt i NOU 1991: 11, ble det i brev 5. mars 1992 bedt om en orientering fra Justisdepartementets lovavdeling om det videre arbeid med saken. I brevet ble det og vist til at det foreliggende forslag til ny kommunelov, Ot.prp. nr. 42 (1991-92), inneholdt forslag til nærmere regler om visse vervkombinasjoner. Lovavdelingen svarte i brev 19. juni 1992:

«I brev 4 februar 1991 ga vi uttrykk for at en nærmere gjennomgåelse av den gjeldende ordning bør utstå inntil Statens granskningsutvalg for Oslo kommune hadde avsluttet sitt arbeid. Utvalgets rapport nr 2 (NOU 1991:11) inneholder imidlertid ikke noen generell drøftelse av spørsmålene i tilknytning til vervkombinasjoner, og utvalget reiser ikke konkrete forslag om regelendringer på dette punkt. Utvalgets arbeid danner derfor ikke noe selvstendig grunnlag for videre oppfølging.

Vi har videre merket oss Kommunaldepartementets forslag om nærmere regler om visse vervkombinasjoner i Ot prp nr 42 for 1991-92 om ny kommunelov.

Når det gjelder spørsmålet om vervkombinasjoner generelt, er Lovavdelingen fremdeles av den oppfatning at det kan være grunn til å gjennomgå den gjeldende ordning. Justisdepartementet arbeider for tiden med utkast til en proposisjon om endringer i forvaltningsloven, hvor det vil være naturlig å omtale spørsmålet om vervkombinasjoner. Siden spørsmålet ikke har vært på høring, har vi ikke grunnlag for å gå inn på konkrete forslag der.

Lovavdelingen er imidlertid innstilt på å komme tilbake til spørsmålet om vervkombinasjoner i en senere sammenheng. Nærmere skritt i retning av utredning og høringer er ennå ikke tatt.»

Nr. 52 (s. 116-117)

#### Eiendomsskatt - oppskrivning av skattetakstgrunnlaget - taksering av fritidseiendommer

Den 28. august 1991 ble det fattet følgende vedtak i kommunestyret:

- «1. X kommunestyre vedtar ikke å gjennomføre prosjektet registrering og taksering av fritidseiendommer i X kommune.
2. X kommunestyre vedtar videre at fritidseiendommer ikke skal være gjenstand for eiendomsbeskatning fra og med 1992 inklusive grunn.»

Nr. 61 (s. 131-137)

**Opphør av kommunal garanti for opphold på utenbygds pensjonat**

Etter innhenting av tre spesialistuttalelser ble saken vurdert på nytt i kommunen. Hovedutvalget for helsevern og sosial omsorg vedtok 22. juni 1992 å opprettholde vedtaket om opphør av kommunal garanti.

Fylkesmannen omgjorde 30. juli 1992 vedtaket. Etter en samlet vurdering med spesiell vekt på at pensjonatet hadde redusert oppholdsutgiftene og spesialistuttalelsene, fant fylkesmannen vedtaket om opphør av kommunal garanti åpenbart urimelig.

Nr. 62 (s. 137-138)

**Kommunens saksbehandling ved klage over ilagt parkeringsgebyr**

Formannskapet i kommunen vedtok 2. mars 1992 at klagenemnda for parkering skulle bestå av en jurist fra administrasjonen og to valgte politikere - hvorav ett medlem av teknisk styre.

Nr. 66 (s. 143-144)

**Offentlig godkjenning som hjelpepleier**

På henvendelse herfra opplyste Helsedirektoratet i brev 12. oktober 1992 at det etter en nærmere vurdering ikke fant tiden inne til å endre forskriftene for godkjenning m.v. av hjelpepleiere. Direktoratet viste til at Sosialdepartementet arbeidet med en totalrevisjon av lovgivningen for helsepersonell. Dessuten hadde Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet nedsatt en arbeidsgruppe som blant annet skulle vurdere hjelpepleierutdanningen med sikte på å utarbeide retningslinjer for en ensartet utdanning for hjelpepleiere. Direktoratet viste til at loven selv syntes å gi godt nok grunnlag for å sikre en individuell vurdering av søknadene, og fant det tilstrekkelig å endre sin praksis innenfor det eksisterende regelverk. I et rundskriv samme dag til fylkeslegene informerte Helsedirektoratet om praksisendringen, og anførte:

«I de sakene der søkers utdanning og praksis er av en slik art at godkjenning kunne vært gitt om søknaden hadde vært sendt innen de tidsfristene som er oppstilt i forskriften, må søknaden også vurderes individuelt etter lovens § 2, 3. ledd. Denne skjønnsmessige vurderingen vil bli foretatt i Helsedirektoratet, og fylkeslegene anmodes derfor om å oversende disse sakene til direktoratet for avgjørelse her.»

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

1.

**Tilsettingsmyndighetens plikt til å orientere søkere om forhold av betydning for tilsetningen**  
642/91)

A var skoleåret 1989/90 blant annet timelærer ved musikklinjen ved en videregående skole. Det påfølgende skoleår søkte hun to midlertidige lærerstillinger samme sted, men ble ikke tilsatt. A hadde lenger utdanning og praksis enn de som ble tilsatt i stillingene. Hovedlærer ved musikklinjen hadde skrevet et notat som blant annet omhandlet hennes personlige egenskaper, og dette notatet hadde fulgt med tilsettingssaken. A fikk først se notatet etter at tilsetningsvedtak var truffet, og hadde således ikke fått anledning til å imøtegå det. Tilsettingsmyndigheten hadde lagt utslagsgivende vekt på notatet ved tilsetningen.

Ombudsmannen uttalte at hensynet til sakens opplysning tilsa at A på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingen burde vært orientert om notatet, slik at hun kunne fått anledning til å uttale seg om det.

Skoleåret 1990/91 ble det lyst ledig to midlertidige lærerstillinger (100 % og 75 %) ved musikklinjen ved en videregående skole. Det meldte seg syv søkere, og B og C ble tilsatt. A, som ikke ble innstilt til stillingene, mente at hun hadde bedre kvalifikasjoner enn de tilsatte, og ba Norsk Lærerlags lokallag ta saken opp på hennes vegne. Det ble bedt om drøftingsmøte med fylkeskommunen, som avviste saken med henvisning til at den var avgjort.

Norsk Lærerlag brakte på vegne av A saken inn for ombudsmannen. I brev 24. april 1991 anførte Lærerlaget:

«Vi er innforstått med at tilsetningen er endelig, og at det er lite vi kan få gjort med denne. Derimot ønsker vi en vurdering av saksbehandlingen som lå forut for tilsetningen. Dette gjelder i første rekke et internt notat stillet til rektor undertegnet av hovedlærer ved musikkseksjonen ved --- videregående skole, ---.

Bakgrunnen for notatet er et møte hovedlærer har innkalt til for å få avklart en konfliktsituasjon som har oppstått ved skolen. A var ikke tilstede på møtet. Hun var på dette tidspunkt tilsatt som timelærer én uketime på --- videregående skole samtidig som hun var rektor ved --- kommunale musikkskole. Notatet refererer til angivelige påstander mot A som har kommet fram på møtet. Påstandene er relativt bastante, og er til en personalkonflikt å væ-

re, veldig ensidige i forhold til person. Sett på bakgrunn av at vedkommende her var ansatt én time pr. uke, synes det for oss underlig at hun skal bære ansvaret for store deler av konflikten. Notatet er ikke undertegnet av andre enn hovedlærer på tross av at det refereres til flere andre navngitte personer.

A blir ikke informert om hverken notatet eller dets innhold før 19. september 1990. Brevet er sendt rektor 5. juni 1990. Som skolens ansvarlig stiller vi spørsmålsteget ved at han ikke har tatt initiativ til å få oversikt over den påståtte situasjonen, og blant annet i denne sammenheng tatt kontakt med A og konfrontert henne med påstandene.»

Omtalte notat var vedlagt klagen til ombudsmannen, og omhandlet foruten negativ omtale av klagers samarbeidsegenskaper, også opplysninger av faktisk art, f.eks. at klager skulle ha beskyldt to andre lærere for å «legge hindringer i veien for henne for å få denne vikariatstillingen».

I notatets konklusjon het det:

«Som ansvarlig leder for musikklinja vil jeg med dette gjøre rektor bekjent med at søker A ikke er ønsket som lærer på musikklinja. Jeg anser et samarbeid med denne søker som helt uaktuelt ut fra nevnte situasjon. Man må spørre seg hva som får denne søkeren til å søke en slik stilling når hun vet at samarbeid er helt umulig?

Jeg synes musikklinja er inne i en god og fin utvikling hvor et lite, men veldig godt samarbeidsforhold, hittil har vært helt avgjørende.

Av hensyn og ansvar for de øvrige lærernes faglige utvikling og psykiske helse, og elevenes arbeidsforhold og faglig utvikling, er det klart at det å ansette en person som ikke har tillit, hverken hos meg, eller hos de øvrige musikkklærere, er å anse som en ren katastrofe. Jeg ber derfor rektor om å gjøre tilsettingsutvalget oppmerksom på disse forhold.»

I klagen ble det også anført at A av rektor opprinnelig var blitt innkalt til intervju i forbindelse med tilsettingssaken, men at intervjuet ble avlyst fra skolens side.

Klagen ble forelagt fylkeskommunen med spørsmål om notatet var blitt tillagt vekt ved vurderingen av hvem som skulle tilsettes i stillingen. Videre ble det bedt om en kommentar til anførselen om at klager først hadde fått sett notatet etter at tilsetting var foretatt, og om bakgrunnen for at intervjuet ble avlyst.

Fylkesskolesjefen svarte 3. juli 1991:

«Vedlagt følger kopi av T-sak-123/90 med 3 vedlegg. Av saken framgår det at seksjonsleders brev er tillagt avgjørende vekt.

Fylkesskolesjefen vet ikke om A fikk se notatet før den 19. september 1990. --- lærerlag var tidlig i kontakt med undertegnede per telefon om notatet. Lærerlagets brev av 18. juni bekrefter dette.

Ved lærertilsettinger benyttes ikke intervju. Daværende rektor ved --- videregående skole bekrefter at det ikke var berammet intervju med A den 8. juni 1990.»

Etter å ha blitt forelagt seg fylkesskolesjefens svar, oversendte klager en uttalelse fra personalnemnda i --- lærerlag. I denne ble det presisert at klageren mottok hovedlærers notat 19. september 1990. Lærerlaget mottok notatet 22. oktober 1990, og dette er således ikke berørt i brevet av 18. juni 1990.

I mitt avsluttende brev til fylkeskommunen uttalte jeg blant annet:

«Siktemålet i en tilsettingssak vil i alminnelighet være å finne frem til den av søkerne som etter en helhetsvurdering må anses best kvalifisert for stillingen. Det synes i denne saken klart at både klager og de tilsatte fyller de formelle krav for tilsetting, og klager måtte fremstå som en meget godt kvalifisert søker. Fylkesskolesjefen har bekreftet «at seksjonsleders brev er tillagt avgjørende vekt». Jeg legger derfor til grunn at når klager likevel ikke ble tilsatt, så var det på grunn av notatet fra hovedlæreren. Dette synes også å fremgå av rektors forslag til innstilling til skoleutvalget. Det blir her henvist «til uttalelsene fra referanser».

Det sentrale spørsmål i saken er hvorvidt klager burde ha fått sett og imøtegått hovedlærers notat om henne før rektor og skoleutvalget avga sine innstillinger og tilsetting ble foretatt av fylkesskolestyret.

Fylkeskommunen hevder at --- lærerlag tidlig var i kontakt med fylkeskommunen om notatet, og at lærerlagets brev 18. juni 1990 bekrefter dette. I --- lærerlags uttalelse 16. august 1991 benektes dette, idet det påpekes at nevnte brev kun omhandlet lærerlagets vurdering av tilsettingene og ikke hovedlærers notat. Fylkesskolesjefen har ikke kommentert dette. Jeg legger derfor til grunn at lærerlaget ikke var kjent med notatet da tilsetting skjedde. Det er videre klart at klager ikke av noen innen innstillings/tilsettingsmyndigheten ble orientert om notatet før tilsetting ble foretatt.

Spørsmålet om en søkers rett til opplysninger om seg selv er regulert i forskrift om partsoffentlighet i saker om tilsetting i den of-

fentlige forvaltning, fastsatt ved kongelig resolusjon av 21. november 1980. Paragraf 3 lyder:

«En part har rett til å gjøre seg kjent med de deler av et dokument som inneholder opplysninger (faktiske opplysninger og vurderinger) om parten selv. Dette gjelder likevel ikke vurderinger som er gjort eller gitt av:

- a. tilsettingsorganet eller innstillingsmyndigheten eller noen som forbereder saken for disse eller uttaler seg i egenskap av særlig rådgiver eller sakkynndig for dem,
- b. partens nåværende eller tidligere arbeidsgiver eller overordnet eller noen som har handlet på vegne av disse,
- c. partens nåværende eller tidligere oppdragsgiver eller i særlige tilfeller person som parten har hatt nær yrkesmessig kontakt med.»

Så vidt jeg forstår, var hovedlæreren ikke å anse som en del av innstillingsmyndigheten, og det er ikke opplyst om notatet var utarbeidet som en del av forberedelsen av tilsettingssaken. Det synes etter dette tvilsomt om notatet kunne ha vært unntatt fra innsyn etter unntaket i litra a), dersom klager hadde kjent til notatet og fremmet et slikt krav. Unntaket i litra b) gjelder blant annet vurderinger gitt av overordnede. Det er noe uklart hvorvidt hovedlærer i denne forbindelse kunne anses som klagers overordnede, slik at det kan bli tale om unntak fra partsoffentligheten for de deler av notatet som inneholder vurderinger. Imidlertid inneholdt notatet også faktiske opplysninger som klager uansett ville ha krav på å få gjøre seg kjent med. For øvrig vil det avgjørende her ikke være om klager hadde rett til innsyn, men om ikke notatet etter sitt eget innhold burde vært forelagt henne, slik at hun kunne fått anledning til å imøtegå det.

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17 gir uttrykk for et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp om at forvaltningsorganer skal påse at saker er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I klagen til ombudsmannen var det vedlagt en uttalelse fra klager vedrørende det omtalte notatet. Uttalelsen er datert 10. oktober 1990, og klager imøtegår her en del av de påstander som var nevnt i notatet. - Det synes rimelig at klager under tilsettingssaken burde fått anledning til å redegjøre for sitt syn. Et eventuelt intervju med klager kunne i så måte ha tjent sakens opplysning, særlig sett på bakgrunn av notatets innhold. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på de avvikende uttalelser som foreligger fra partene om det angivelig berammede intervju.

Etter dette må jeg konkludere med at notatet burde vært forevist A slik at hun kunne fått uttale seg. Saksbehandlingen forut for til-

settingsvedtaket var således ikke betryggende. Forholdet må kritiseres.

Da klagen til ombudsmannen retter seg mot saksbehandlingen, anses saken med dette avsluttet.»

## 2.

### Tilsetting av lensmannsbetjent - betydningen av søkerens alder

(Sak 1463/91)

Ved tilsetting av lensmannsbetjent hadde tilsettingsrådet tillagt søkerens alder stor vekt. Dette ble gjort for å oppnå en gunstig alderssammensetning ved kontoret. Ombudsmannen viste til Justisdepartementets rundskriv G-44/81 og til tidligere saker, der ombudsmannen hadde akseptert at søkerens alder tillegges en viss betydning ut fra hensynet til kontinuitet i ledersjiktet. Forutsetningen må være at alder bare trekkes inn der det er relativt enkelt å forutsi at tilsetting av en tjenestemann i en viss aldersgruppe nødvendigvis vil føre til uheldige konsekvenser. Uttalt at det utenfor disse tilfellene som regel vil være uriktig å legge avgjørende negativ vekt på høy alder. I denne aktuelle saken var det ikke grunnlag for å legge negativ vekt på klagerens alder; det dreide seg ikke om en lederstilling og klageren var 38 år da tilsetningsvedtaket ble truffet. Det fremgikk ikke av tilsetningsvedtaket hvilken vekt som var lagt på klagers langvårige praksis. Ombudsmannen kom til at det ikke var foretatt noen tilfredsstillende sammenlignende vurdering av klagerens og den tilsattes kvalifikasjoner og at det således kunne ha skjedd en usaklig forbigåelse. Forholdet ble kritisert.

Også spørsmål om det var korrekt av lensmann, ved siden av sin egen innstilling, å reddegjøre for det syn de andre tilsatte ved kontoret hadde på søkerne.

A klaget til ombudsmannen over vedtak truffet av regionalt tilsettingsråd 15. oktober 1991 der B ble tilsatt i stilling som lensmannsbetjent ved X lensmannskontor. I klagen ble anført at det var begått saksbehandlingsfeil, samt at tilsvarende feil var begått i en tidligere sak der A var søker.

Sommeren 1991 ble det utlyst en lensmannsbetjentstilling, som A søkte. Om denne saken anføres det i klagen til ombudsmannen blant annet:

«Lensmannen (i X) innstilte ved sitt brev av 22.8.1991 til fylkesmannen, jfr. vedlagte kopi av brevet. Lensmannens innstilling ble:

1. C
2. A
3. B.

Som det ses av lensmannens brev har han anført «Dei tilsette har vorte gjort kjent med søkerlista. Dei er ikkje samde i mi innstilling».

Det fremgår videre at 4 betjenter ønsket B innstilt som nr. 1 og A innstilt som nr. 3. Det skal bemerkes at B ble ferdigutdannet i 1986 og A ble ferdigutdannet i 1976. Under henvisning til A's forannevnte praksis, var han klart bedre kvalifisert for stillingen enn B. A har gode referanser.

Ved påtegning av 9.9.1991 fra politimesteren til sorenskriveren kritiseres lensmannens innstillingsbrev, idet politimesteren mener fremgangsmåten innebærer en formell saksbehandlingsfeil «med flere uheldige sider». ---

A er av den mening at «innstillingen» fra lensmannsbetjentene ved X lensmannskontor utvilsomt har hatt betydning for ansettelsessaken. Han føler seg klart forbigått til stillingen, som han mener han var mye bedre kvalifisert til enn B. ---»

Ombudsmannen forela klagen for fylkesmannen, som innhentet uttalelser fra de to andre medlemmene av tilsettingsrådet; lensmannen ved Y lensmannskontor og lensmannsbetjent ved Z lensmannskontor.

For så vidt gjaldt saksbehandlingen i tilsettingsaken, anførte lensmannen ved Y lensmannskontor:

«Selve handlemåten til lensmannen er helt korrekt. Han har belyst saken slik det skal gjøres. Det har i alle år vært fulgt den praksis her i --- at de ansatte har innsyns- og uttalerett ved ansettelse av lensmannsbetjent.»

Om realiteten uttalte lensmannen som satt i tilsettingsrådet at A ikke hadde vært med på innstillingen fra lensmannen i X i den første saken «til tross for at han tidligere i 1/2 år hadde arbeidet ved kontoret». Når det gjaldt bakgrunnen for valget av B ved den siste tilsettingen i oktober 1991 viste han til at de tilsatte ved X lensmannskontor ønsket en yngre lensmannsbetjent «for å hindre forgubbing ved kontoret» og at B i motsetning til A hadde eksamen fra lensmannslinjen ved Politiskolen. B ble derfor «ansett som best kvalifisert ut fra sin utdanning og praksis i lensmannsetaten, og for å få en jevn aldersfordeling ved kontoret».

Lensmannsbetjenten i tilsettingsrådet uttalte følgende:

«Dersom de ansattes mening ikke hadde vært med i lensmannens påtegning ville undertegnede, som de ansattes representant i ansettelsesrådet, tatt kontakt med tilsattmannen på kontoret for å bli kjent med hva de ansatte mente om de innstillinger som forelå.»

Videre uttalte han at B ble tilsatt fordi han ble vurdert å være den best kvalifiserte søker. Det var særlig to forhold det ble lagt vekt på:

«1. Ved X lensmannskontor er alderssammensetningen på kontoret forholdsvis høy. Ved ansettelsen av D (i april 1991) var lensmannen 60 år mens betjentene var i alderen 54, 49, 45 og 42 år. Da B ble ansatt var betjenten på 54 år sluttet. Nyansatte D var 25 år. Allikevel var gjennomsnittsalderen på kontoret høy. Arbeidet på et lensmannskontor er både fysisk og psykisk meget krevende med reservetjeneste, utrykninger m.v. Etter hvert som man blir eldre er det flere og flere lensmannsbetjenter som må gå ut av tjenestelisten. Det er derfor viktig at man på kontoret har en alderssammensetning som tillater dette. Yngre lensmannsbetjenter liker også vanligvis aktiv tjeneste mens de eldre er mer komfortabel med arbeid som kan utføres på kontoret. En riktig alderssammensetning tilfredsstiller både de yngre og de eldre. Utfra søkerens alder var derfor B den som var best kvalifisert for ansettelse ved X lensmannskontor.

2. Ved ansettelsen ble det også lagt vekt på de faglige kvalifikasjoner.

B har satset på en yrkeskarriere i lensmannsetaten. I tillegg til en god politiskoleeksamen hadde han praksis fra arbeid på lensmannskontor og spesiell interesse for arbeidsområder som forebyggende arbeid, narkotika, trafikk m.v. Dette var felt som ville utfylle eksisterende kompetanse ved X lensmannskontor på en god måte.

A hadde satset på en yrkeskarriere i politiet. Hans praksis kom hovedsaklig fra arbeid på politikammer. Det er stor forskjell på arbeidsoppgavene i politi og lensmannsetaten. Normalt regner man med at ca 50% av lensmannsetatens gjøremål ligger innenfor den sivile sektor med hovedvekt på tvangsfullbyrdelse og bidrag. Dette er ukjente arbeidsområder for ansatte i politiet. I tillegg er det stor forskjell på organiseringen av det daglige arbeid på et politikammer contra et lensmannskontor.»

Fra fylkesmannens uttalelse siteres:

«Når det gjelder spørsmålet om lensmannens behandling av saken internt på lensmannskontoret var feil, kan jeg ikke være enig i den vurdering. Det finnes ikke noen formelle regler om behandlingsmåten av slike saker for såvidt gjelder lensmannens behandling av saken, utover det som fremstår i § 4:

- lensmannen kunngjør ledig stilling
- lensmannen innstiller de 3 søkere som han mener er best skikket til stillingen.

Etter det fylkesmannen kjenner til er det vanlig praksis ved lensmannskontorene at lensmannen forelegger saken for den tillitsvalgte ved kontoret. Det er også vanlig at den tillitsvalgte forelegger saken for de øvrige tjenestemennene. Jeg finner at denne fremgangsmåten er i samsvar med god forvaltningsskikk og Hovedavtalen for arbeidstakere i staten del 2 Medbestemmelse jfr §§ 7 og 16. Hvorvidt den tillitsvalgte legger frem en skriftlig protokoll når det gjelder tjenestemennenes vurdering i saken el-

ler gjør det kjent på annen måte for lensmannen, er for tilsettingsrådet for såvidt det samme.

Lensmannen vil til vanlig gjøre kjent i sin uttalelse til tilsettingsrådet, deres vurdering av saken.

Det som imidlertid er helt klart er at uten hensyn til formen uttalelsen har fra de ansatte, vil den ikke være bestemmende eller avgjørende for tilsettingsrådet.

---

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal tilsettes vil det bli vurdert utifra hvem som er best kvalifisert. Faktorer som vil være avgjørende er følgende:

- rekrutteringsbehov:
  - kompetansesituasjonen ved tjenestestedet
  - arbeidsoppgaver
  - alderssammensetningen ved tjenestestedet
- søkerens kompetanse:
  - utdanning/praksis/ansiennitet
  - referanser vedrørende søkerne

Alderssammensetning vil ofte ikke være et avgjørende moment ved tilsettingssaker. Når det gjelder tjenestemenn ved lensmannskontor må imidlertid også dette forhold vurderes. Polititjenesten synes å bli en stadig større del av arbeidsoppgavene ved kontorene og dette arbeidsområdet er såvidt spesielt at man må ta hensyn til det ved tilsetting av tjenestemenn. Ved X lensmannskontor var alderen på tjenestemennene relativt høy.

Vedtaket i tilsettingsrådet var ikke enstemmig idet flertallet vedtok at B ble tilsett, mens mindretallet ved fylkesmannen stemte for at A - i samsvar med lensmannens innstilling - skulle tilsettes. Mindretallet fant imidlertid etter en samlet vurdering, ikke grunnlag for å anke saken inn for Justisdepartementet. I denne vurderingen har jeg lagt avgjørende vekt på de argumenter som flertallet hevdet og det forhold at lensmannen ved den forrige tilsettingssaken ikke innstilte A.»

I mitt avsluttende brev i saken uttalte jeg:

«Reglement for statslønnte lensmannsbetjenter, fastsatt ved kongelig resolusjon 11. juli 1947 § 4 annet ledd lyder:

«Lensmannen innstiller de 3 søkere som han mener er best skikket til stillingen. Før ansettelse foretas, sender fylkesmannen søknadene til vedkommende politimester, skattefogd og sorenskriver, som også innstiller 3 søkere.»

Bestemmelsen angir hva som er lensmannens oppgaver i forbindelse med tilsetting av lensmannsbetjenter. Det fremgår ikke her at lensmannen, ved siden av sin egen innstilling, skal redegjøre for det syn de andre ansatte ved kontoret har vedrørende tilsettingssaken.

Som lensmannsbetjenten anfører i sitt brev 1. desember 1991, ville han, som de *ansattes representant* i tilsettingrådet, tatt kontakt med tillitsmannen ved kontoret for å bli kjent med hva de ansatte mente om de innstillinger som forelå, dersom dette ikke hadde gått frem av lensmannens innstilling. Jeg finner at en slik fremgangsmåte ville ha vært bedre i samsvar med reglementet enn den prosedyre som er fulgt i denne saken.

Da de tilsattes mening under enhver omstendighet vil kunne tilkjennegis gjennom de tilsattes representant i rådet, er det ikke grunnlag for å anta at forholdet har hatt betydning for vedtakenes innhold.

I klagen hit er det vist til to tilsetningsvedtak, og kommentarene foran om saksbehandlingen gjelder for så vidt begge vedtak. For øvrig har klagebehandlingen her vært avgrenset til å gjelde tilsettingsrådets vedtak 15. oktober 1991. Om dette skal jeg bemerke:

Siktemålet i en tilsettingssak vil i alminnelighet være å finne frem til den av søkerne som etter en skjønnsmessig helhetsvurdering fremstår som best kvalifisert for stillingen. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskrav som eventuelt måtte være fastsatt i utlysingen. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet.

Det fremgår av de redegjørelser som er gitt ombudsmannen fra tilsettingsrådets medlemmer at søkeres alder har vært tillagt stor vekt ved vurderingen. Dette har vært gjort for å oppnå en best mulig alderssammensetning ved kontoret.

Spørsmålet om adgangen til å legge vekt på alder ved tilsettinger i politi- og lensmannsetaten er omhandlet i Justisdepartementets rundskriv G-44/81 av 10. februar 1981, som lyder:

**«ANSETTELSE I DE HØYERE TJENESTEMANNSTILLINGENE I POLITIET (211)**

Ansettelse i de høyeste tjenestemannstillingene i politi- og lensmannsetaten skjer som kjent etter en kvalifikasjonsbedømmelse, da det er spesielt viktig at disse stillinger besettes med dyktige og velegnede tjenestemenn. Departementet ser det imidlertid også som viktig at man i disse stillingene får en viss kontinuitet. Man har derfor i lengre tid fulgt den praksis at man vanligvis ikke har ansatt tjenestemenn som har kort tjenestetid igjen til aldersgrensen. Det er bare rent unntaksvis og begrenset til tilfeller hvor særlige grunner har gjort det nødvendig at man har fraveket denne praksis.»

Rundskrivet retter seg mot *høyere tjenestestillinger*, og forutsetter videre at hensynet til

søkerens alder bare er relevant hvor søkeren har *kort tjenestetid* igjen til aldersgrensen.

I forbindelse med det skjønn som må utøves i tilsettingssaker, har ombudsmannen i tidligere klagesaker akseptert at tilsetningsmyndigheten også kan tillegge søkeres alder en viss betydning, ut fra hensynet til kontinuitet i ledersjiktet. Forutsetningen må imidlertid være at dette moment bare trekkes inn der det er relativt enkelt å forutsi at tilsetting av nok en tjenestemann i en viss aldersgruppe nødvendigvis vil føre til uheldige konsekvenser.

Utenom disse tilfeller må det etter min mening være uriktig å legge *avgjørende* negativ vekt på høy alder, med mindre alderen kan sies å ha ført til svekkelse av de personlige egenskaper som er nødvendig for å kunne skjøtte den aktuelle stilling på en forsvarlig måte. At alderen skulle gi grunnlag for en slik antagelse for så vidt angår den aktuelle klager, synes ikke å være tilfelle. Det er ellers på det rene at det ikke dreier seg om en lederstilling, samt at klager ikke har kort tid igjen til aldersgrensen, jf. at han var 38 år da tilsetningsvedtaket ble fattet.

Det fremgår ikke av de redegjørelser som er gitt fra medlemmene av tilsettingsrådet hvilken vekt klagers langvarige praksis har blitt tillagt ved vurderingen av ham som søker. Det fremgår imidlertid at det er lagt en viss vekt på at den tilsatte har sin utdanning fra lensmannslinjen ved Politiskolen, mens klager gikk politilinjen.

Slik saken er opplyst for meg, må jeg legge til grunn at tilsettingsrådet har lagt stor vekt på at den tilsatte var den yngste av søkerne. Dette innebærer at det her ikke er foretatt noen tilfredsstillende sammenlignende vurdering av klagerens og den tilsattes kvalifikasjoner, og at det således kan ha skjedd en usaklig forbigåelse. Forholdet må kritiseres.»

3.

**Samla tilsetjing i to særskilt utlyste halve stillingar - Spørsmål om høve til å la vera å følgje kvalifikasjonsprinsippet**

(Sak 474/92)

*I ein kommune vart det lyst ut to halve stillingar - som miljø- og plankonsulent og kontorassistent. Administrasjonsutvalet la stor vekt på å tilsetje ein søkjar som hadde søkt båe stillingane. Spørsmål om i kva grad tilsetjingsmyndigheten har høve til å leggje vekt på andre omsyn enn «kvalifikasjonsprinsippet», jf. hovudavtala § 2.2. Ombodsmannen la til grunn at stillingane var så ulike i innhald at det hadde vore meir naturleg om tilsetjinga ikkje hadde skjedd samla. I utgangspunktet*

høyre det under arbeidsgjevar sin styringsrett korleis det einskilde forvaltningsorgan vel å organisere verksemda, men i den aktuelle saka hadde kommunen lyst ut to einskilde stillingar. Kommunen måtte då vurdere søkjarane i høve til kvar stilling for seg og kunne ikkje sjå bort frå kvalifikasjonsprinsippet. Ombodsmannen kom vidare til at klagaren var best kvalifisert til stillinga som miljø- og plankonsulent og at tilsetjingsvedtaket derfor måtte kritiserast.

I ein kommune vart det utlyst to halve stillingar - ei som miljø- og plankonsulent og ei som kontorassistent:

#### «MILJØ- OG PLANKONSULENT 50% STILLING

Engasjement for 3 år med høve til forlenging. Stillinga er plassert i rådmannens stab, og det politiske ansvar for miljøvern er lagt til formannskapet.

Arbeidsoppgåver:

- Koordinator, rådgjevar og pådrivar i kommunens miljøvernarbeid
- Sakshandsaming i miljøvern-, areal- og kommuneplansaker
- Sekretær for miljøvernutvalet.

Til stillinga søkast person med høgare utdanning innan miljø- og naturforvaltning frå NLH, DH eller anna relevant utdanning. Det vil bli lagt vekt på erfaring frå offentleg forvaltning og evne til samarbeid. Stillinga er plassert i st.kode 6559 f.t. lønssteg 22-26.

#### KONTORASSISTENT/FULLMEKTIG 50 % STILLING

Engasjement for 3 år med høve til forlenging. Stillinga er plassert i sekretariatet.

Arbeidsoppgåver:

- Enklare sakshandsaming
- Sekretærarbeid for politiske organ (formannskap/ kommunestyre)
- Anna merkantil arbeid

Til stillinga søkast person med ålmenutdanning, helst 3-årig vidaregåande skule, erfaring frå offentleg forvaltning og evne til skriftleg framstilling. Stillinga er plassert i st.kode 7196/6555 f.t. lønssteg 11-21.

Det er høve til å søke stillingane kvar for seg eller samla. ---»

Administrasjonsutvalet i kommunen vedtok å tilsetje B i bae stillingane. I vedtaket het det mellom anna:

«Med bakgrunn av den totale arbeids- og oppgåvesituasjonen ved sentraladministrasjonen framover, og dei innkomne søknadene, veljer kommunen å gå inn for ei «samla» tilsetjing for dei to halve utlyste stillingane.»

A, som vart ført opp som varaperson, brakte saka inn for ombodsmannen og påsto seg forbigått ved tilsetjing av miljø- og plankonsulent. Ombodsmannen forela saka for kommunen, som svarte slik:

«Som det går fram av utlysingsteksten står det fylgjande:

«Det er høve til å søke stillingane kvar for seg eller samla.»

Årsaka til det er m.a.:

1. Kommunen er liten og ligg langt frå sentrale strøk. Ein reknar det for lite sannsynleg å få søkarar til berre ei halv stilling, i forhold til ein kombinasjon i full stilling.
2. Dersom ein kvalifisert søkar til miljø- og plankonsulentstillinga også ville søke stillinga i sekretariatet, vurderte ein det slik at sentraladministrasjonen ville bli styrka fagleg.
3. Ifylgje utlysinga ville kommunen sikre seg søkarar som tilfredstilte dei krav som synes vere rimelege til stillinga som miljø- og plankonsulent. Dette er relativt nye stillingar for dei fleste av landets kommunar, og er tiltenkt oppgåver i miljøsektoren, noko forskjellig alt etter type kommune og den kompetanse som der måtte finnast. Det offentlege, ved Miljøverndepartementet, har også lagt opp til eigne kurs for nyttilsette i miljøvernstillingar, i den hensikt å gje desse innsikt i kommuneorganisasjonens spesielle karakter, og dei betingelser dette gjev for m.a. utforming av miljøvernrolla.

For kommunen sitt vedkomande har Fylkesmannen i --- ingen merknader til organisering og oppgåver når det gjeld miljøvernstillinga. ---

På bakgrunn av ovannemnde fann ein at B tilfredstilla den bakgrunn som var ynskjeleg for å utføre dei arbeidsoppgåver stillinga var tiltenkt. Han har ei nyare utdanning frå NLH (1987-91) og i tillegg har han grunnkurs (1985-86) og skogbrukerkurs (1986-87) frå Statens skogskule.

A har praksis frå off. forvaltning m.a. hos Fylkesmannen i --- (2,5 år) og i --- fylke (1,5 år). Denne praksis gjeld iflg. attesten vesentleg fylkesvise verneplanar, og vurdering av naturinngrepsaker samt informasjon og utredningsoppgåver. Det er ikkje lagt vesentleg vekt på denne praksis, då den kan virke noko einseitig. Det ligg ikkje føre attestar når det gjeld arbeid i tida mellom 01.08.82 til hausten 1989 då han tok til som leiar på ---, og der hadde ca. 140 undervisningstimar i skuleåret 1989/90. Vurdering av «praksis» i desse 7 åra var difor noko vanskeleg.

4. Hovudtariffavtala § 2.2 legg vekt på utdanning, praksis og skikkethet for stillinga. På bakgrunn av tilsendte søknadsdokument, innhenta referansar og det som kom fram i intervjusituasjonen, fann ein etter ei totalvurdering og lokalt skjøn, at kommunen ville vere best



tent med å tilsette B i den ledige stillingene.

5. Når det gjeld Hovudavtala § 2.3 som gjeld utviding inntil heil stilling, ser ein på denne føresegna som om det er ynskjeleg, der det er mogeleg, å få til inntil ei heil stilling. Når så kommunen fann det teneleg og fagleg ynskjeleg at same søkjar kunne fylle begge dei utlyste halve stillingane, blei det og resultatet, jfr. pkt. 2.
6. Tilsetting i begge stillingane blei gjort i same møtet.
7. Søkjarane var ikkje orientert på førehand om at kommunen vil gå inn for «samla tilsetjing», men iflg. utlysings teksten var det høve til å søkje stillingane kvar for seg eller samla.
8. Det er ikkje rett, slik klagar hevdar, at det ved tilsetjinga blei lagt vekt på reint kontortekniske tilhøve (kontor plass). Det ligg føre eige kommunestyrevedtak om at sentraladministrasjonen skal byggest om, m.a. som fylgje av at nytilsette personar skal få plass.»

I mitt avsluttande brev til kommunen uttalte eg:

«Siktemålet i ei tilsetjingssak vil til vanleg vere å finne fram til den av søkjarane som etter skjønnsvis totalvurdering framstår som best kvalifisert for stillinga.

Ved vurderinga må ein ta utgangspunkt i dei kvalifikasjonskrava som måtte vere fastsett i utlysinga. Elles vil sentrale moment vere utdanning, praksis og personlege eigenskapar.

Det framgår av kommunen si saksframstilling at ein mellom anna har vist til fellesføresegnene i hovudtariffavtala § 2.3 kor det heiter:

«Ved ledighet i stilling skal det vurderes om deltidssansatte kan gis utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling.»

B var ikkje tilsett i kommunen då administrasjonsutvalet avgjorde kven som skulle få stillinga. Eg kan såleis ikkje sjå at føresegna har noko å seie i saka, sjølv om B også søkte på den halve stillinga som kontorassistent. Paragraf 2.3 tar sikte på å styrke stillinga til dei som allereie er deltidstilsatte i det aktuelle forvaltningsorganet, noko B ikkje var i dette høvet.

Det går fram av saksdokumenta at administrasjonsutvalet la stor vekt på å tilsetje ein søkjar som hadde søkt både stillingane. Spørsmålet om i kva grad tilsetjingsmyndigheten har høve til å leggje vekt på andre omsyn enn «kvalifikasjonsprinsippet», jf. hovudavtala § 2.2, vil bero på kva for omsyn som konkret gjer seg gjeldande i den einstilte tilsetjings sak. I dette høvet er ønsket om «samla» tilse-

ting grunna i sentraladministrasjonen sin totale arbeids- og oppgåvesituasjon.

Som det framgår av kommunen sitt brev til ombodsmannen 4. juni 1992, er kommunen liten og ligg langt frå sentrale strøk. Dette kan ha mykje å seie for kva søkjarar kommunen kan vente å få. Kommunen vurderer det også slik at ein kvalifisert søkjar til miljø- og plankonsulentstillinga vil kunne styrke sentraladministrasjonen reint fagleg. Det går også fram av utlysinga at ein kan søkje både stillingane.

Slik eg ser det, er ikkje desse stillingane like i innhald, korkje fagleg eller administrativt.

Dette kan ein mellom anna sjå av kva for utdanning som er ønskeleg i høve til utlysinga, og dei arbeidsoppgåver som der er lagt til stillingane. I tillegg går det fram at det er stor skilnad når det gjeld løn. Det ville ut frå dette ha vore meir naturleg om tilsetjinga ikkje hadde skjedd samla.

Spørsmålet om korleis det einstilte forvaltningsorgan vel å organisere verksemda høyrer under arbeidsgjevar sin styringsrett, og det forhold at kommunen har valgt å sjå desse stillingane i samanheng, har eg ikkje merknader til. Problemstillinga her er likevel om arbeidsgjevar sin måte å organisere verksemda på også har til følge at ein kan fravike «kvalifikasjonsprinsippet» ved tilsetjing i offentleg stilling.

Dersom kommunen hadde funne det praktisk å samla alle stillingsoppgåvene på ei stilling, og ikkje spreia oppgåvene på to 50 %-stillingar, ville det rettsleg ikkje ha vore noko i veien for det. Kommunen valde imedtan ikkje å gjera det slik.

I dette tilfellet tok kommunen avgjerd om å lyse ut to einstilte stillingar. Sjølv om det i utlysinga var sagt at det var høve til å søkje «stillingane samla», måtte kommunen vurdere søkjarane i høve til kvar stilling for seg og kommunen kunne då ikkje sjå bort frå kvalifikasjonsprinsippet.

At ønsket om ei samla tilsetjing har blitt tillagt stor/avgjerande vekt ved administrasjonsutvalet si vurdering, kan ein også sjå ved å samanlikne søkjaranes kvalifikasjonar. Klagar og den tilsette har nokså lik utdanning, Norges landbrukshøgskole med naturforvaltning som studieretning. Klagaren har dei beste eksamensresultata av dei to. Den tilsette har ikkje praksis frå offentleg forvaltning etter utdanninga, noe som etter utlysinga ville bli tillagt vekt. Klagaren har fleire år med praksis, som etter mi mening må karakteriserast som relevant. Det er elles ikkje gjeve opplysningar om at søkjarane sine personlege eigenskapar har vore vektlagt.

Eg kan etter dette ikkje sjå at det i denne sa-

ka var rettsleg grunnlag for ikkje å rette seg etter kvalifikasjonsprinsippet i det mon administrasjonsutvalet har gjort.

Tilsetjingsvedtaket må såleis kritiserast.»

## 4.

**Tilsettings sak stanset - omorganisering istedenfor tilsetjing etter utlysning**

(Sak 61/91)

*En kommune utlyste en stilling som servicemann. En ekstern søker ble innstilt som nr. 1. Etter protester fra tillitsvalgte, ble saken oversendt administrasjonsutvalget til avgjørelse. Utvalget vedtok ikke å foreta tilsetjing. I stedet ble det foretatt en omorganisering. Arbeidsoppgavene ble tilbudt to ambulansesjåførere, som begge hadde 1/5 stilling i kommunen. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere fremgangsmåten.*

En kommune utlyste en stilling som servicemann. En ekstern søker (A) ble innstilt som nr. 1. To interne søkere, som begge hadde 1/5 stilling som ambulansesjåfør, protesterte. Tillitsvalgte fra sjåførenes arbeidstakerorganisasjon protesterte også. Dette medførte at den tillitsvalgte fra en annen organisasjon, som satt som medlem i ansettelsesutvalget, nektet å skrive under tilsettingsvedtaket. Ansettelsesutvalget hadde dermed ikke myndighet til å fatte endelig avgjørelse. Saken ble deretter fremmet for administrasjonsutvalget, som traff slikt vedtak:

«Det foretas ikke ansettelse i h.h.t. utlysning.

Funksjonen som servicemann dekkes av eksisterende ambulanspersonell ved utvidelse av stillingsstørrelser.

De erfaringer en høster av en slik organisering bygges inn i en total-vurdering av forhold rundt trygghetsalarmer, brannvern og ambulansetjeneste, slik kommunestyret har bedt om.»

Den eksterne søkeren brakte saken inn for ombudsmannen. I brev hit datert 6. mai 1991 skrev kommunen blant annet:

«7. Saken realitetsbehandles i adm.utv. 15.11.90 sak A 124/90. Administrasjonen har da vurdert saken på nytt; der foreligger brev av 14.11.90 fra etaten som opprettholder sin anbefaling om ansettelse, og som avviser en kobling av funksjonene som servicemann og ambulansesjåfør. Også rådmannen opprettholder den innstilling som ble gitt til møtet 18.10.90.

8. Debatten i adm.utv. både 18.10. og 15.11.90 gikk klart i retning av å snu saken fra å være en ordinær ansettelses sak til å være en sak om organisering av virksomhet/bemanning. Ut fra generell arbeidsgivers-styringsrett ble

sak om ansettelse på grunnlag av stillingsutlysning avsluttet, og en fattet beslutning om å organisere stillingsressursene i ambulansetjenesten slik at de to ambulansesjåførene en der har, skulle kombinere sjåførjobben med funksjonen som servicemann. Ut fra dette var det ikke nødvendig eller aktuelt å foreta en kvalifikasjonsvurdering på vanlig måte.»

I brev 5. november 1991 supplerte kommunen sin forklaring:

«Det som er skjedd, er at kommunen har valgt som en prøveordning ut 1991, å la to ambulansesjåførere med hver sin 1/5 stilling, ta på seg oppgavene tenkt tillagt en egen stilling som servicemann. Resultatet av dette ble at de to sjåførene fikk hver sin kombinerte stilling på totalt 2/3 (66.7%) av full stilling. (Se ansettelsesbrev av 21.12.90).

En deler ombudsmannens påstand om at det rettslige utgangspunkt ved ansettelser i det offentlige, er at ansettelse skal skje etter en kvalifikasjonsvurdering. Men dette er bare et utgangspunkt; rådmannen vil understreke kommunens rett som arbeidsgiver til, etter egen vurdering å besette en stilling/dekke en funksjon via offentlig kunngjøring, intern utlysning, direkte ansettelse eller ved omorganisering. I så henseende er det kun saklighetskravet etter forvaltningsloven som skiller kommunen fra en privat arbeidsgiver. Det var ikke inngått noen arbeidsavtale med A idet kommunens administrasjonsutvalg fattet sitt vedtak.»

I avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Kommunen utlyste stillingen som servicemann. Utlysning av stillinger medfører normalt at det må foretas en kvalifikasjonsvurdering mellom søkerne. I denne saken har tilsettingen ikke skjedd etter en kvalifikasjonsvurdering. Bakgrunnen for dette var at administrasjonsutvalget 15. november 1990 vedtok at det ikke skulle foretas tilsetjing i henhold til utlysingen. Spørsmålet er da om kommunen hadde adgang til å stanse tilsettingsprosessen på dette tidspunkt.

Rettslig sett medfører ikke utlysning av en stilling plikt til å tilsette. Tilsettingsmyndigheten kan således la være å foreta tilsetjing dersom den finner at ingen av søkerne er kvalifisert, eller at stillingen allikevel ikke skal besettes. Dette må også aksepteres i et tilfelle som det foreliggende, hvor tilsettingsorganet ønsket å organisere stillingen på en annen måte enn det som fremgikk av utlysingsteksten.»

Jeg fant etter dette ikke grunn til å kritisere kommunen.

5.

**Rettsstillingen for yrkeshemmet arbeidstaker - spørsmål om midlertidig ansettelse m.v.**

(Sak 678/91)

*Etter arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 § 58 nr. 7 annet ledd kan tidsbegrenset tilsetning som hovedregel bare avtales når «arbeidets karakter tilsier det». A arbeidet i løpet av en to-års periode på mer eller mindre heltidsbasis for en kommune, etter midlertidige arbeidsavtaler fornyet med ca. et halvt års mellomrom. A fremsatte etter en tid krav om fast ansettelse i full stilling, noe kommunen mente var i strid med det opprinnelige grunnlaget for tilsetningsforholdet. Gjentatte forhandlinger mellom partene hadde ikke ført frem, og A's advokat brakte så saken inn for ombudsmannen med anmodning om en vurdering av klientens stilling som yrkeshemmet arbeidstaker. - Ombudsmannen ga uttrykk for tvil om hvorvidt saken lå til rette for behandling her. Partene ble i første omgang anmodet om å gjenoppta forhandlingene, og det ble i den forbindelse vist til en del rettskildemateriale og øvrige momenter av betydning for realitets-spørsmålene i saken. Ombudsmannen mottok senere meddelelse fra kommunen om at nye forhandlinger var gjennomført og at partene hadde kommet frem til en minnelig løsning.*

A led av en muskelsykdom, som medførte en større eller mindre grad av yrkeshemming. Etter å ha blitt oppsagt fra en stilling i privat sektor i 1981, tok A kontakt med kommunen og forhørte seg om mulighetene for å få arbeid der. A ble ansatt i kommunen som teknisk tegner i park- og friluftsvesenet fra 3. august 1981, hvor han siden hadde arbeidet uavbrutt på mer eller mindre heltidsbasis. Tilsetningen fant sted gjennom arbeidsformidlingen, som bidro med lønnstilskudd, først etter statsbudsjettets kap. 524, post 60 - ekstraordinær sysselsetting i offentlig virksomhet, og senere i henhold til kap. 523, post 60 - vernet arbeid i offentlig virksomhet. Arbeidsavtalene ble inngått for ca. et halvt år av gangen, og ble siste gang fornyet den 28. desember 1982 med utløp 30. juni 1983. Man benyttet arbeidsformidlingens standardavtale på området. I avtaleteksten het det blant annet:

«Arbeidsgiveren har gjennom de nevnte ordninger ikke forpliktet seg til fast ansettelse av arbeidstakeren. Arbeidstakeren opparbeider heller ikke ansiennitet gjennom dette arbeidsforhold i relasjon til ordinær ansettelse hos vedkommende arbeidsgiver. Lønnsmessig ansiennitet opparbeides i henhold til gjeldende tariff eller sedvane.

Arbeidsforholdet er midlertidig og opphører automatisk ved avtaleperiodens utløp. Skal arbeidsforholdet forlenges ut

over avtaleperioden, må det skje ved en fornyet skriftlig avtale.»

A ble i kontraktperioden avlønnet som ansatt i full stilling. Det ble ikke inngått noen ny skriftlig arbeidsavtale mellom A og kommunen etter utløpet av den siste standardavtalen i juni 1983. A hadde imidlertid i ettertid fortsatt å arbeide på samme sted og med de samme arbeidsoppgaver som tidligere.

Før utløpet av den siste avtaleperioden i 1983 fikk A underretning fra kommunen om at det ikke var økonomisk mulig å opprettholde hans arbeidsforhold på samme vilkår etter den 30. juni 1983. Med sikte på å tilrettelegge en senere overgang til uførepensjon, ble A sykmeldt som helt arbeidsufør med virkning fra mai 1983. Han ble innvilget 100 % uførepensjon med virkning fra 1. desember 1983. Søknaden om uførepensjon ble fremmet etter råd fra kommunens bedriftslege. Opplegget var at A skulle fortsette å arbeide som før i kommunen med en kombinasjon av lønn og trygd. Alternativet til denne ordning var, slik kommunen så det, at arbeidsforholdet måtte opphøre ved utløpet av den siste avtaleperioden. Lønnsutbetalingene fra kommunen utgjorde etter dette halvparten av folketrygdens grunnbeløp pr. år, som var det maksimale klageren kunne motta uten trekk i trygden. A fortsatte etter dette å arbeide i kommunen som før. Ordningen ble etablert i forståelse med trygdemyndighetene.

A tilskrev kommunen i brev av 19. juni 1985, og fremholdt at forutsetningene for den etablerte ordning ikke var blitt oppfylt fra kommunens side. A hevdet at kommunen hadde forespeilet ham at den ville dekke differansen mellom uførepensjon og full lønn; at utbetalingene fra trygden og lønn fra kommunen til sammen skulle utgjøre det samme som klageren hadde mottatt i arbeidsvederlag før overgangen til uførepensjon. A påpekte at kommunens lønnsutbetaling med 1/2 G pr. år langt fra dekket denne differansen, og fremholdt at søknaden om uførepensjon blant annet på bakgrunn av dette ble fremmet ut fra feilaktige premisser.

Etter å ha mottatt svar fra kommunen henvendte A seg til advokat for å få hjelp i saken. I brev til kommunen av 12. februar 1986, fremholdt advokaten at de midlertidige arbeidsavtalene som ble inngått, var i strid med bestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 annet ledd, og at A under enhver omstendighet nå måtte ha rettskrav på fast ansettelse i kommunen. Advokaten stilte seg videre kritisk til hvorvidt det var grunnlag for en uføregrad på 100 %, og anførte at A var blitt feilinformert vedrørende muligheten for å få dekket inn-

tekstbortfallet etter overgangen til uførepensjon. På bakgrunn av dette fremholdt advokaten at kommunen i realiteten hadde villedet A til å søke om 100 % uførepensjon på feilaktig grunnlag.

Advokaten ba kommunen om å få saken brakt i orden ved å endre uføregraden i samsvar med det som måtte være det reelle forhold, og fremsatte krav om full kompensasjon for differansen mellom vanlig arbeidsinntekt i hel stilling og uførepensjon i den tid som var gått og for fremtiden.

Disse spørsmål hadde etter dette vært gjenstand for en omfattende korrespondanse mellom advokaten og kommunen, uten at det hadde vært mulig å komme frem til en minnelig løsning.

Kommunen fant ikke å kunne akseptere de krav som ble fremsatt fullt ut, og det forelå betydelig uenighet mellom partene om flere av de rettslige og faktiske spørsmål som saken reiste. Uenigheten gikk særlig på hvorvidt A hadde krav på fast ansettelse i kommunen, herunder spørsmålet om lovligheten av de tidsbegrensede avtalene som var inngått. Det sistnevnte spørsmål var ved to anledninger forelagt Direktoratet for arbeidstilsynet, som i brev av 14. februar 1990 konkluderte med at de tidsbegrensede arbeidsavtalene etter alt å dømme var i strid med arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 annet ledd, slik den lød før lovendringen i 1985. Arbeidsdirektoratet ga i brev datert 27. februar 1991 imidlertid uttrykk for en motsatt konklusjon.

Det ble videre tvist om hvor stor andel av full stilling A faktisk hadde fylt, herunder hvilken uføregrad som hadde vært - og var - den korrekte. Det var, etter det opplyste, så langt ikke foretatt noen revurdering av uføregraden. Partene var dessuten uenige om hvilke kriterier som skulle legges til grunn for fastsettelsen av stillingens størrelse. Advokaten hevdet at A måtte anses som fast ansatt i full stilling ved overgangen til uførepensjon, og at det var dette som måtte være avgjørende. Dette ble avvist av kommunen, som kom til at stillingens størrelse eventuelt måtte fastsettes på grunnlag av den daværende uføregraden. Endelig var det uenighet om kommunens handlemåte og øvrige faktiske forhold i forbindelse med A's sykmelding i 1983 og senere søknad om og overgang til uførepensjon. Kommunen var av den oppfatning at man derfra fullt ut hadde oppfylt forutsetningene for den ordning som ble etablert.

De forsøk som var gjort for å få til en minnelig løsning hadde ikke ført frem. Administrasjonsutvalget i kommunen fattet 6. mai 1987 følgende vedtak, som senere i samme måned ble tiltrådt av formannskapet:

- «1. Administrasjonsutvalget anbefaler at det opprettes en fast stilling som teknisk tegner i Parkvesenet for A. Stillingens størrelse blir å bestemme etter at A's uføregrad er revurdert.
2. Det anbefales at A får etterbetalt differansen mellom full lønn i den aktuelle stilling, og det han har fått utbetalt i den tid som er gått.  
Kommunen er innforstått med at A også må få dekket sine advokatutgifter.
3. Det anbefales at eventuelle tilleggsbevilgninger fremmes som egen sak ved en senere budsjettregulering i 1987.
4. Det anbefales at administrasjonen gis fullmakt til å slutføre saken etter at den nye uføregraden er fastsatt.»

Avgjørelsen ble truffet blant annet på bakgrunn av at Direktoratet for arbeidstilsynet i brev av 21. januar 1987 uttalte seg kritisk vedrørende lovligheten av de midlertidige arbeidsavtalene.

A forkastet vedtaket, idet han ikke kunne akseptere at stillingens størrelse skulle fastsettes ut fra en revurdering av uføregraden. I brev til kommunen 19. oktober 1987 fremholdt advokaten at A ikke ville godta avgjørelsen med mindre det ble lagt til grunn at han var å anse som ansatt i full stilling. Kommunen oppfattet A slik at han med dette ønsket å trekke saken fra videre behandling, og den ble derfor ikke fremmet for endelig avgjørelse i bystyret. I senere brev til kommunen fremholdt advokaten at kommunen, på bakgrunn av ovennevnte vedtak, måtte være bundet til å opprette en fast stilling for A og etterbetale ham differansen mellom full lønn i hel stilling og uførepensjon i den tid som er gått.

Administrasjonsutvalget fattet 23. januar 1990 en ny avgjørelse i saken, der det ble vedtatt å tilby A en fast opprettet stilling som skulle dekke arbeidsmulighet i kombinasjon med trygd. Advokaten påklaget vedtaket, og den 17. april 1991 fattet formannskapet følgende avgjørelse:

«Med forbehold om bystyrets godkjenning, tilbys A - som en personlig ordning og med virkning fra 01.01.90 - å få fast opprettet stilling som dekker arbeidsmulighet i kombinasjon med trygd. Nærmere avtale om arbeidsforholdet må inngås.

A's krav om fast ansettelse i full stilling avvises.»

A aksepterte ikke avgjørelsen, og advokaten brakte saken inn for ombudsmannen. De spørsmål han ønsket at ombudsmannen skulle se nærmere på var:

- «1. Om de tidsbegrensede arbeidsavtalene som var inngått var i strid med arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 annet ledd, slik bestemmelsen lød før lovendrings-

- gen i 1985; om A måtte anses som fast ansatt i kommunen.
2. Hvorvidt A - før han ble tilkjent 100 % uførepensjon i desember 1983 - hadde rettskrav på fast ansettelse i *full stilling*, eller om stillingens størrelse kunne fastsettes på grunnlag av hans nåværende uføregrad.
  3. Om kommunen pliktet å kompensere A's inntektstap, i forhold til lønn i full stilling, for den tid han hadde mottatt uførepensjon.
  4. Om kommunen i forbindelse med behandlingen av saken, hadde utvist slikt forsømmelig forhold som nevnt i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd første punktum.»

I mitt svarbrev til advokaten - med gjenpart til kommunen - uttalte jeg:

«Som nevnt ovenfor foreligger betydelig uenighet mellom Dem og kommunen vedrørende flere faktiske forhold av betydning for vurderingen av de rettsspørsmål saken reiser. Saksbehandlingen for ombudsmannen er i utgangspunktet skriftlig, slik at det herfra som hovedregel ikke foretas direkte avhør av parter eller andre. Ombudsmannens praktiske muligheter til å få avklart tvist om faktiske forhold er derfor begrenset. Til dette kommer at uenigheten om faktum i denne saken til dels angår forhold som ligger langt tilbake i tid, noe som gjør det ytterligere problematisk å oppnå en fullstendig avklaring herfra av de bevisspørsmål saken reiser. Det forhold at det ikke er inngått noen skriftlig arbeidsavtale mellom A og kommunen etter utløpet av den siste standardavtalen i 1983, bidrar også til å skape uklarheter i faktum - og da særlig med hensyn til hvilke faktiske forutsetninger som ble lagt til grunn for A's fortsatte arbeidsforhold i kommunen etter overgangen til uførepensjon.

I den utstrekning faktum av avgjørende betydning i en sak fremstår som noe uklart, vil jeg nødvendigvis måtte avstå fra å ta standpunkt, til holdbarheten av de aktuelle klagepunkter. - Partene har, til tross for en omfattende korrespondanse over en årrekke samt flere forsøk på å få til en løsning, ikke klart å komme til enighet om de faktiske og rettslige spørsmål i saken. Partene synes nå å være nokså fastlåste i sine standpunkter. Jeg forstår det som er uttalt i Deres brev slik, at De mener det nå er maktpåliggende for klageren å få en rask og endelig avklaring av hans rettsstilling som ansatt i kommunen.

De ovennevnte forhold kan tale for at saken bør få sin løsning ved domstolene, blant annet fordi den foreliggende uenighet om faktum bedre vil kunne bli fullt avklart ved en umiddelbar bevisføring for retten. - Jeg vil

under enhver omstendighet måtte ta stilling til hvilke sider av saken som eventuelt er egnet for og gir grunn til nærmere undersøkelser herfra, jf. i denne forbindelse § 6 fjerde ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 - der det er bestemt at ombudsmannen selv avgjør om en klage gir grunn til behandling. Jeg lar imidlertid disse spørsmål foreløpig stå hen.

Det fremgår av saksdokumentene at kommunen ved flere anledninger har vært innstilt på å imøtekomme A's krav et stykke på vei. Sett fra A's side må det antas at administrasjonsutvalgets avgjørelse fra 1987 representerer et høydepunkt i så måte. A har imidlertid forkastet samtlige av de vedtak som kommunen har truffet i saken.

Før jeg *eventuelt* tar opp saken til behandling med sikte på nærmere undersøkelser, anmoder jeg om at De - i samarbeid med kommunen - vurderer muligheten for å gjenoppta forhandlingene i saken med sikte på å oppnå en minnelig løsning på denne konflikten. Dersom partene blir enige om ytterligere forhandlinger, er det mulig at det forslag som ble forkastet av A i 1987 kan danne et nyttig utgangspunkt for de videre drøftelsene. Det presiseres at jeg med dette ikke på noen måte har tatt stilling til realitetsspørsmålet i saken. Det understrekes samtidig at det ikke vil være aktuelt med noen videre behandling av saken her før det er brakt helt på det rene at forhandlingsveien må anses som uttømt.

Til Deres anførsler skal imidlertid allerede nå bemerkes at jeg, ut fra det foreliggende, ikke har holdpunkter for å konstatere at kommunen har utvist forsømmelig forhold i saken. De synes i denne forbindelse særlig å være misfornøyd med at kommunen har brukt så vidt lang tid på å få avgjort saken. I rådmannens notat 2. april 1991 uttales at behandlingstiden isolert sett fremstår som urimelig lang. Dette kan jeg for så vidt slutte meg til. Det må vel også erkjennes at det ikke er heldig at klagerens arbeidsforhold i kommunen nå har kunnet pågå i så mange år uten at det ble opprettet en skriftlig arbeidsavtale. Ut fra det som fremkommer i de mottatte saksdokumenter, kan det imidlertid ikke legges til grunn at den lange behandlingstiden og manglende avklaring av saken ensidig er forårsaket av forhold på kommunens side.

Jeg kan heller ikke uten videre si meg enig med Dem i at kommunen må anses bundet av det vedtak som ble fattet i 1987. Vedtaket fremstår etter sin ordlyd som en anbefaling til bystyret, hvor saken ikke ble avgjort på grunn av A's manglende aksept. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette i denne omgang.

Det sentrale spørsmål i saken har vært

hvorvidt A må anses som fast ansatt i kommunen, herunder om de tidsbegrensede arbeidsavtalene som ble benyttet var i strid med bestemmelsene i arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 annet ledd - som lyder:

«Vilkår om at tilsetting bare skal gjelde for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art, kan bare rettsgyldig avtales når arbeidets karakter tilsier det. Avtale om tilsetting for et visst tidsrom kan allikevel inngås når det gjelder praksisarbeid eller vikariat, eller når deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten tilsettes ekstraordinært.»

Bestemmelsens annet punktum annet komma ble tilføyd ved en lovendring i 1985, og partene er, så vidt skjønnes, enige om at det er den dageldende ordlyd som må legges til grunn ved vurderingen av de tidsbegrensede avtalene.

I motsetning til det De har fremholdt i saken, synes kommunen å ha lagt til grunn at det var rettslig adgang til å inngå de tidsbegrensede arbeidsavtalene, og at A ikke har hatt eller har noe rettskrav på fast tilsetting i kommunen.

Det standpunkt som kommunen her har inntatt, er på ingen måte uproblematisk. Innledningsvis skal bemerkes at det ved vurderingen av hvorvidt det var lovlig adgang etter arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 annet ledd til å inngå de tidsbegrensede avtalene, må legges avgjørende vekt på hvorvidt *arbeidets karakter* tilsa midlertidig ansettelse i dette tilfellet. Arbeidsavtalens ordlyd og de øvrige faktiske forhold omkring tilsettingen er momenter av betydning i denne vurderingen, men er alene ikke avgjørende for løsningen av dette spørsmål.

Av forarbeidene til lovendringen i 1985 fremgår at man med tilføyelsen i paragrafens annet ledd annet punktum, blant annet ønsket å gi en uttrykkelig hjemmel for å inngå midlertidige arbeidsavtaler når den tilsatte deltar i sysselsettingstiltak i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten - se vedlagte kopi av kap. 1 i Ot.prp. nr. 67 (1984-85), jf. særlig det som er uttalt under punktene 1.2 til 1.4. Kommunal- og arbeidsdepartementet tok ikke uttrykkelig stilling til hvorvidt det etter den dageldende bestemmelse var forbud mot å inngå slike avtaler, men det fremgår både direkte og indirekte av det som er uttalt at man oppfattet dette som problematisk.

Det vises for øvrig til vedlagte kopi av Bergen byretts dom av 15. mai 1987. Dommen omhandler en lignende sak, og understøtter i noen grad Deres syn på dette spørsmål. Dom-

men er inntatt i Norsk arbeidsrettslig domsamling på s. 525 flg.

Deres syn understøttes dessuten til en viss grad av det som fremkommer i de vedlagte forslag til sektorprogrammer for parkvesenet. Av det som der er uttalt synes å fremgå at det har vært et mer eller mindre *permanent* behov i kommunen for å få utført de oppgaver som klageren har arbeidet med siden tilsettingen i 1981, jf. likevel det som er uttalt om tolkningen av lovens ord «arbeidets karakter» på s. 8 i vedlagte høyesterettsdom av 30. oktober 1985.

Jeg har i denne omgang ikke funnet grunn til å kommentere det som er uttalt fra Direktoratet for arbeidstilsynet og Arbeidsdirektoratet om dette spørsmål.

Uavhengig av hva man måtte komme til vedrørende lovligheten av de midlertidige arbeidsavtalene, kan det reises spørsmål om hvorvidt den lange tid som A nå har arbeidet i kommunen må medføre rettskrav på fast ansettelse. Jeg nøyer meg her med å peke på problemstillingen.

Avslutningsvis skal bemerkes at det standpunkt partene har inntatt når det gjelder spørsmålet om A har rettskrav på fast tilsetting, ikke uten videre løser de øvrige rettsspørsmål i saken; spørsmålet om stillingens størrelse og etterbetaling av differansen mellom lønn i hel stilling og uførepensjon i den tid som er gått. Spørsmålet om en arbeidstaker er å anse som fast ansatt, er i utgangspunktet bare av betydning for vedkommendes stillingsvern. Det vises for øvrig til s. 1121 og 1122 i vedlagte høyesterettsdom av 31. oktober 1989, der det er uttalt at deltidsansatte kan ha *stillingsvern* uten at dette utløser krav på lønn for *full* stilling.

Den foreliggende uenighet mellom Dem og kommunen med hensyn til faktiske forhold av betydning for de sistnevnte rettsspørsmål vil, som nevnt foran, vanskelig kunne bli avklart fullt ut herfra.

-----  
Dersom et ytterligere initiativ fra Deres side overfor kommunen ikke skulle føre frem, kan De komme tilbake med en ny klage hit. Ombudsmannen vil da eventuelt ta endelig stilling til om klagen er egnet for behandling her.»

En tid senere meddelte kommunen ombudsmannen at forhandlingene var gjenopptatt og at partene hadde kommet frem til en minnelig løsning. Denne gikk ut på at A var å anse som fast tilsatt i stilling som teknisk tegner fra 1. juli 1983 og at hans videre arbeid skulle godtgjøres gjennom uførepensjon og lønn. Kommunen tilpliktet seg videre å yte A

kr. 100.000,- som erstatning og dekke hans advokatutgifter med kr. 35.000,-.

6.

**Trekk i lønn for premie til kollektiv hjemforsikring**

(Sak 2E/92)

*Spørsmål om arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3 første ledd bokstav d) gir hjemmel for trekk i lønn for premie til kollektiv hjemforsikring via fagforbund. Uttalelse fra Kommunaldepartementet om tolkningsspørsmålet. Ombudsmannen anbefalte endring/presisering av bestemmelsen for å få hjemmelen for slikt trekk klarere presisert i loven. Kommunaldepartementet vil vurdere spørsmålet under oppfølgingen av Arbeidsmiljølovutvalgets innstilling, NOU 1992: 20.*

Med bakgrunn i en klagesak som omhandlet spørsmålet om arbeidsgiver med hjemmel i arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3 første ledd bokstav d) kunne trekke arbeidstaker i lønn for premie til kollektiv hjemforsikring via fagforbund ble Kommunaldepartementet i brev 15. august 1991 bedt om å redegjøre for sitt syn på tolkningsspørsmålet.

Jeg siterer fra mitt brev til departementet:

«Arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3 første ledd bokstav d) har følgende ordlyd:

«Trekk i lønn og feriepengar kan ikke gjøres unntatt:

--- når det ved tariffavtale er fastsatt regler om lønnstrekk for fagforeningskontingent eller avgift på opplysnings- og utvklingsfond, eller til lavtlønnsfond, ---»

Jeg peker på at det synes vanskelig å forene med lovens ordlyd at premie til en frivillig forsikringsordning via et fagforbund kan innfortolkes i lovens begrep «fagforeningskontingent».

Så vidt jeg forstår er partene i Hovedavtalen enige om at slik premie omfattes av avtalens pkt. 11.2 om fagforeningskontingent. Dette kan likevel ikke uten videre være avgjørende ved tolkningen av lovens begrep.

Praktiske hensyn taler for at premie kan trekkes direkte. Slike praktiske hensyn kan imidlertid ikke tillegges så stor vekt når lovens ordlyd trekker i motsatt retning. De praktiske hensyn kan derimot tilsi at regelverket endres eller klargjøres.

Jeg peker ellers på at arbeidsmiljølovens regler er satt til å verne arbeidstakerne mot trekk i lønn. Dette taler mot å tolke trekkreglene i § 55 utvidende.

Av en viss interesse er det ellers at skattelovens § 44 fjerde ledd sidestiller forsikringspremie med kontingent. Dette kan imidlertid heller ikke uten videre være avgjørende i forhold til arbeidsmiljøloven.»

I brev 6. november 1991 ga Kommunaldepartementet uttrykk for at uttrykket «fagforeningskontingent» også omfatter premie til kollektiv hjemforsikring via fagforbund:

«Departementet viser til de momenter og vurderinger som er trukket frem av Sivilombudsmannen. Etter vårt syn må det avgjørende bli hva som skal anses omfattet av begrepet fagforeningskontingent. For arbeidene til loven gir ingen veiledning. Innholdet av begrepet kan av naturlige grunner forventes endret over tid. Det kan da være rimelig å legge stor vekt på partenes syn på dette spørsmål.

Fagforeningskontingenten gir de organiserte flere fordeler. At en har valgt å gjøre den kollektive hjemforsikringen frivillig og dermed skiller den ut fra den delen av kontingenten som alle betaler, bør etter vårt syn ikke tillegges avgjørende vekt. Dersom ordningen hadde omfattet alle og innbetalingen ikke hadde vært skilt ut som en egen del, ville det ikke vært tvil om at den også var omfattet av begrepet fagforeningskontingent. Vi stiller oss derfor tvilende til om det er riktig å foreta en bokstavstolkning av loven slik Sivilombudsmannen antyder.»

I brev til departementet 20. januar 1992 viste jeg til flere momenter som taler mot departementets tolkning og pekte dessuten på behovet for en endring/presisering av bestemmelsen:

«Departementet legger ved tolkningen av bestemmelsen stor vekt på det syn som hevdes av partene i arbeidslivet. Selv om jeg har forståelse for dette, og for de praktiske hensyn som taler for den etablerte ordning, vil jeg peke på at bestemmelsene om lønnstrekk i arbeidsmiljølovens § 55 er satt til å verne den enkelte arbeidstakers interesser. Partenes syn kan derfor ikke være avgjørende.

Formålet med bestemmelsen taler videre, som nevnt i brev 15. august 1991, mot å tolke reglene om adgang til lønnstrekk utvidende.

En adgang til trekk i lønn for premie til kollektiv hjemforsikring via fagforbund, synes å være praktisk ønskelig og er formodentlig også i tråd med de fleste arbeidstakers interesser. Jeg antar imidlertid at det kunne være fornuftig å få hjemmelen for et slikt trekk klarere presisert i loven.

Departementet bes opplyse om det på bakgrunn av dette vil vurdere å foreslå en endring/presisering av bestemmelsen - slik at den ordning som i dag praktiseres i arbeidslivet, kan komme direkte til uttrykk i lovteksten.»

Departementet svarte at det hadde merket seg ombudsmannens synspunkt og ville vurdere spørsmålet om en endring/presisering i forbindelse med oppfølgingen av Arbeidsmiljøloven.»



jølovutvalgets innstilling, NOU 1992: 20 med høringsfrist 1. desember 1992.

Jeg ba om å bli holdt orientert om den videre utvikling i saken.

### 7.

#### **Boplikt for lensmann etter tidligere og någjeldende politiinstruks**

(Sak 770/91)

A ble tilsatt som lensmann i X lensmannsdistrikt. Han bodde på et småbruk i nabokommunen (Y), ca. 4 km fra kommunegrensen. Han ble imidlertid pålagt å ta bopel innen kommunen, jf. § 39 første ledd i dagjeldende politiinstruks av 1920, som krevde bosetting innen «tjenesteområdet». Dette var det også et sterkt ønske om av lokale myndigheter. Lensmannen flyttet på hybel rett innenfor kommunegrensen/lensmannsdistriktet og søkte om dispensasjon fra boplikten. Søknaden ble avslått av fylkesmannen og Justisdepartementet. Departementet viste blant annet til at lensmannens gjøremål kunne bli skadelidende ved en dispensasjon. - Ombudsmannen kunne ikke kritisere avgjørelsen ut fra dagjeldende politiinstruks.

Kort tid etter departementets klageavgjørelse ble ny politiinstruks vedtatt. Denne krevde bosetting «på tjenestestedet eller i rimelig nærhet av dette» (jf. § 4-2). Avstanden mellom bopel og tjenestested måtte være «tjenestemessig forsvarlig» i betraktning av blant annet «de stedlige forhold». Departementet hadde tatt hensyn til den nye instruksens ved sin klagebehandling. Overfor ombudsmannen uttalte departementet at de lokale myndigheters ønske om bosetting i kommunen burde tillegges vesentlig vekt. - Ombudsmannen var uenig i dette synspunktet. Det forelå tvil om departementet hadde foretatt en korrekt vurdering av søknaden ut fra den nye politiinstruksen. Departementet ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt. Søknaden ble deretter innvilget.

A ble tilsatt som lensmann i X lensmannsdistrikt (X kommune). Han bodde på et småbruk i Y kommune, ca. 4 km fra kommunegrensen. I utlysningsteksten var det presisert at den tilsatte pliktet å ha bopel på det sted fylkesmannen bestemte. Det ble fastsatt at lensmannen måtte bosette seg i kommunen. Han flyttet deretter på hybel rett innenfor kommunegrensen.

A's søknad om dispensasjon fra kravet om boplikt ble avslått av fylkesmannen. Justisdepartementet opprettholdt avslaget 20. juni 1990. Som begrunnelse anførte departementet:

«Etter politiinstruksens § 39 1. ledd er det fastsatt at polititjenestemenn ikke må bo utenfor sitt tjenesteområde uten tillatelse fra politimesteren.

Departementet kan ikke se at det i det foreliggende tilfelle er tilstrekkelig grunnlag for å dispensere fra kravet om boplikt. Man har lagt til grunn at lensmannen i X ikke er fritatt for polititjeneste, og at lensmannens gjøremål kan bli skadelidende dersom lensmann A gis samtykke til å bo utenfor tjenesteområdet. Man har videre lagt vekt på betydningen av at lensmannen har tilhørighet i eget distrikt og at bopel i distriktet vil være av stor betydning med hensyn til så vel den formelle som uformelle kontakt med befolkningen i distriktet.»

Norges Lensmannslag tok deretter opp saken. Overfor Justisdepartementet hevdet laget at forvaltningen ikke hadde vurdert søknaden i forhold til den nye politiinstruksen av 22. juni 1990. I svarbrevet skrev departementet:

«Saken har vært meget nøye vurdert i departementet, og det er ikke fremkommet nye opplysninger som skulle tilsi omgjøring av departementets vedtak.

Departementet har ved sin avgjørelse av 20.6.1990 også tatt hensyn til at det i § 4-2 i den nye politiinstruksen, fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon av 22.6.1990, er åpnet adgang for polititjenestemenn til å bo utenfor tjenestestedet, forutsatt at bopelen er i rimelig nærhet av tjenestestedet.»

A klaget til ombudsmannen. I brev datert 21. oktober 1991 redegjorde departementet slik for sin vurdering:

«De to tidligere lensmennene i X hadde begge bopel utenfor kommunen. Førstebeholdningen ved lensmannskontoret er også bosatt i en annen kommune. Det var derfor et krav fra kommunestyret i X at den som ble tilsatt som ny lensmann skulle ha bopel innen kommunen.

Dispensasjonssøknaden fra A har vært svært nøye vurdert i departementet, som har foretatt en avveining av de offentlige interesser i saken mot de subjektive omstendigheter som gjør seg gjeldende på A's side. Videre er det ved avgjørelsen av 20.6.1990 også tatt hensyn til at det i § 4-2 i den nye politiinstruksen ville bli åpnet adgang for polititjenestemenn til å bo utenfor tjenestestedet, forutsatt at bopelen er i rimelig nærhet av tjenestestedet, jfr. kopi av departementets brev av 12.4.1991 til Norges Lensmannslag.

Man har fått opplyst at A nå har flyttet på hybel rett innenfor kommunegrensen, ca 4 km fra gården sin. Han har etter departementets oppfatning fortsatt ikke oppfylt kravet om boplikt ved at han har flyttet disse 4 kilometrene. Det avgjørende er om avstanden mellom bopel og tjenestested er tjenestemessig forsvarlig i betraktning av tjenesteområdets utstrekning, tjenestestedets beliggenhet og de stedlige forhold for øv-



rig, jfr. politiinstruksens § 4-2, første ledd. Det er opplyst at A for å komme til lensmannskontoret må kjøre over 20 km, delvis på skogsbilvei som i vinterhalvåret brøytes av privatpersoner. Man er dessuten i tvil om flyttingen er reell, blant annet ut fra opplysninger om at A driver et ikke ubetydelig gårdsbruk på sitt hjemsted.»

Ombudsmannen stilte ytterligere spørsmål om praksis etter någjeldende og tidligere politiinstruks. Departementet svarte:

«Ved praktiseringen av den tidligere politiinstruks la man ved helhetsvurderingen av om dispensasjon skulle gis, spesielt vekt på beredskapsmessige hensyn. De fleste saker dreier seg imidlertid om lensmannsbetjener/polititjenestemenn. Som det er vist til i departementets brev av 21.10.1991 foreligger det ingen generelle retningslinjer for praktisering av bopliktsregelen. Det dreier seg om enkeltstående tilfeller som det ofte kan være vanskelig å sammenligne.

I Deres brev ber De videre opplyst om departementet har lagt vekt på de lokale myndigheters ønske om at lensmannen skal være bosatt i kommunen. Etter den nye politiinstruksens § 4-2 skal man ved vurderingen av hvor en tjenestemann skal bo, legge vekt på «de stedlige forhold for øvrig». De lokale myndigheters ønske om at lensmannen skal være bosatt i kommunen bør etter departementets mening tillegges vesentlig vekt når det er spørsmål om de stedlige forhold i helhetsvurderingen. Dette er da også blitt tillagt vekt i denne sak.»

I avsluttende brev til Justisdepartementet skrev jeg følgende:

«Første punktum i § 39 i den tidligere politiinstruks lød:

«Uten politimesterens tillatelse må politimann ikke bo utenfor sitt tjenesteområde.»

Jeg legger til grunn at bestemmelsen også gjaldt for lensmannsetaten. Så vidt jeg forstår, er det ikke gitt regler eller retningslinjer om dispensasjon. Det foreligger etter det opplyste heller ikke noen fast forvaltningspraksis på området.

Avgjørelsen av A's søknad om dispensasjon fra bopliktskravet måtte således bero på forvaltningens skjønn. Overfor slike avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. Dersom det ikke hefter feil ved skjønnen, kan ombudsmannen bare rette kritikk dersom resultatet fremstår som «klart urimelig», jf. ombudsmannslovens § 10 annet ledd. Jeg har ikke grunnlag for å bruke en slik karakteristikk på Justisdepartementets vedtak. Jeg vil særlig peke på at boplikten var fremhevet i utlysningsteksten. A hadde således ikke berettigede

de forventninger om å bli boende på gårdsbruket i Y kommune. Vedtaket er riktig nok strengt og oppleves av A som svært urimelig. Men det innebærer ikke annet enn at A må rette seg etter de regler som den gang gjaldt innen politi- og lensmannsetaten.

Det fremgår at departementet også vurderer søknaden etter politiinstruks av 22. juni 1990. I klagevedtaket er det «tatt hensyn til» § 4-2 i den nye instruks, jf. departementets brev 12. april 1991. I brev til ombudsmannen datert 21. oktober 1991 ser departementet også ut til å foreta en selvstendig vurdering etter denne bestemmelsen, jf. særlig s. 2 fjerde avsnitt som er gjengitt foran. Den nye instruksens § 4-2 lyder:

«En politimann plikter å bosette seg på tjenestestedet eller i rimelig nærhet av dette med mindre annet er bestemt. I ethvert tilfelle må avstanden mellom bopel og tjenestested være tjenestemessig forsvarlig i betraktning av tjenesteområdets utstrekning, tjenestestedets beliggenhet og de stedlige forhold for øvrig.»

Dette gir et annet rettslig utgangspunkt i forhold til den tidligere instruks. Boplikten er beholdt, men kriteriene er andre og vurderingspregede. Temaene er «rimelig nærhet» og «tjenestemessig forsvarlig». I motivene er det understreket at boplikten er «fundert på tjenestemessige hensyn» (s. 194 i Utkast til alminnelig tjenesteinstruks for politiet med motiver). Slik bestemmelsen er formulert, og sett i lys av motivene, har jeg vanskelig for å se at de «lokale myndigheters ønske om at lensmannen skal være bosatt i kommunen bør --- tillegges vesentlig vekt når det er spørsmål om de stedlige forhold i helhetsvurderingen».

Jeg kan heller ikke se at lokale myndigheter i denne saken har uttalt seg om boplikt i forhold til kriteriene i § 4-2. Instruksens selv angir hva slags forhold som er relevante; den angir tjenesteområdets utstrekning og tjenestestedets beliggenhet som eksempler. Instruksens kriterier må være retningsgivende for kommunestyrets uttalelse. Eventuell uttalelse fra kommunestyret må derfor ha som siktemål å skaffe til veie opplysninger om de lokale forholds betydning i relasjon til de kriterier som er angitt i den någjeldende instruks.

Jeg er på denne bakgrunn i tvil om departementet har foretatt en korrekt vurdering av søknaden til A ut fra gjeldende politiinstruks. Jeg må derfor be om at departementet vurderer boplikten på nytt ut fra någjeldende regler, og i denne forbindelse at det vurderes konkret hvorvidt bosetting på småbruket i Y

kommune må anses tjenestemessig forsvarlig eller ikke.»

Departementet ga deretter A dispensasjon fra boplikten. Etter en konkret vurdering fant departementet at bosetting på småbruket i Y kommune kunne aksepteres som tjenestemessig forsvarlig. Det ble lagt avgjørende vekt på at det «i praksis har vist seg akseptabelt at A bor i avstand fra lensmannskontoret som innebærer 20-25 minutters reisetid.

#### 8.

#### **Biskopens adgang til å organisere prestedtjenesten i et prestegjeld**

(Sak 1064/90)

*En residerende kapellan klaget til ombudsmannen over ulike tiltak biskopen hadde truffet med hensyn til organiseringen av prestedtjenesten i prestegjeldet. Tiltakene hadde sitt utspring i en personalkonflikt og ombudsmannen uttalte at biskopen som den øverste kirkemyndighet i bispedømmet, måtte kunne gripe inn i den enkelte prests tjeneste, dersom formålet var å få den kirkelige og prestelige tjeneste til å fungere tilfredsstillende.*

A henvendte seg til ombudsmannen angående sitt tjenesteforhold som residerende kapellan i X prestegjeld og den måten tjenesteforholdene var blitt endret på. Biskopen i Y hadde på bakgrunn av en personalkonflikt truffet flere tiltak med hensyn til organiseringen av prestedtjenesten i prestegjeldet.

Etter å ha gjennomgått det innsendte materiale besluttet jeg å ta opp sider av saken med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I mitt foreleggelsesbrev til departementet understreket jeg imidlertid at det ikke var mulig for meg å ta standpunkt til hva som var årsaken til den eksisterende personalkonflikten eller til hvordan denne eventuelt best kunne løses. Det jeg kunne gjøre var å vurdere hvorvidt alle instanser hadde opptrådt i samsvar med god forvaltningsskikk, og i forsøket på å løse konflikten hadde utvist den nødvendige skjønnsomhet og omhu når det gjaldt valg av fremgangsmåte, og om man hadde etterlevet det regelverk som måtte eksistere innenfor det enkelte saksfelt.

Ut fra dette ba jeg departementet redegjøre for biskopens beslutning om hvilken prest som skulle ha sete i Z menighetsråd, og de tiltak han hadde truffet for å innskrenke A's tjeneste i X prestegjeld. Jeg ba også om departementets rettslige vurdering av forholdene.

Etter at A hadde kommentert departementets redegjørelse, fant jeg det riktig å avslutte

saken, og i mitt avsluttende brev til A uttalte jeg blant annet:

«Som De vet skal ombudsmannens kontroll med forvaltningen være etterfølgende. Det vil si at ombudsmannen ikke skal gripe inn i forvaltningsmessige forhold så lenge disse er under administrativ behandling. Samtidig skal ombudsmannen søke å gi veiledning til dem som bringer klager inn til ham.

Etter det jeg forstår foreligger fortsatt en uløst konflikt i menigheten. Dersom det skulle vise seg at det ikke er mulig å få løst denne konflikt, ser jeg ingen annen mulighet enn at De søker å bringe den inn for departementet.

Innledningsvis vil jeg gjerne understreke at den sak De har brakt inn for ombudsmannen ikke kan løses gjennom en klargjøring av rettsspørsmålene alene.

Videre vil jeg presisere at det ikke er mulig for meg å ta standpunkt til hva som er årsaken til den eksisterende personalkonflikten eller til hvordan den best kan løses. Da saken er meget sammensatt og da konflikten for så vidt fortsatt ikke synes å ha fått sin løsning i forvaltningen, har jeg begrenset mine undersøkelser til visse spørsmål, nemlig studiepermisjonen, spørsmålet om hvem som skal ha sete i Z menighetsråd og innskrenkingen i residerende kapellans prestedtjeneste.

Jeg skal i det følgende redegjøre for de rettslige spørsmål i saken som jeg har oppfattet som de sentrale. Det er mitt håp at den redegjørelse som her gis kan bidra til å bringe saken nærmere en løsning. Før jeg går inn på de enkelte spørsmål, vil jeg gjerne presisere følgende:

De oppgaver som er lagt til de forskjellige prestedstillinger er tillagt disse av hensyn til menighetslivet, menighetsarbeidet og kirken. Oppgavene kan derfor ikke betraktes som rettigheter tillagt vedkommende person som innehar den enkelte prestedstilling. Presten er under utøvelsen av sine tjenestlige plikter ("det prestelige arbeide") underlagt sine overordnede tilsyn og kontroll. Prestens overordnede vil være prost, biskop og departement (Kongen). Overordnet myndighet kan treffe arbeids- og organisasjonsmessige bestemmelser i kraft av sin organisasjons- og instruksjonsmyndighet.

Som alminnelig regel må den enkelte prest finne seg i omreguleringer av både embetsdistrikter, tjeneste- og arbeidsordning. Det må også som utgangspunkt legges til grunn at biskopen, som er geistlig overøvrighet og øverste kirkemyndighet i bispedømmet, både utøver kontroll- og tilsynsmyndighet og har administrative og forvaltningsmessige oppgaver som kan gripe inn i den enkelte prests tjenes-

té. Dette følger av alminnelige forvaltningsmessige prinsipper og det kirkelige regelverket, og er også nødvendig for at menighetsarbeidet og menighetslivet skal kunne fungere tilfredsstillende. Det er videre viktig å understreke betydningen av at den enkelte prest lojalt søker å følge de tilrettevisninger og foranstaltninger som den overordnede myndighet måtte treffe om utførelsen av prestatjenesten, når dette skjer ut fra hensynet til kirken og menighetslivet.

Dette betyr ikke at departement eller biskop uten begrensninger kan disponere og treffe foranstaltninger av betydning for den enkelte prests arbeidsoppgaver. Jeg finner ikke grunn til å ta opp dette spørsmål i sin fulle bredde. Det må her være tilstrekkelig å peke på at en administrativ bestemmelse om en prests tjeneste som hovedregel må godtas, dersom formålet med den er å få den kirkelige og prestelige tjeneste til å fungere tilfredsstillende. I så fall vil det som foretas ligge innenfor det den overordnede må kunne bestemme i kraft av sin organisasjons-, tilsyns- og kontrollmyndighet. Grensen mellom det som er tjenestlige direktiver og foranstaltninger og det som må betraktes som sanksjoner mot den enkelte prest, kan nok i enkelte tilfelle være vanskelig å trekke. Jeg går ikke nærmere inn på dette spørsmål her.

### 1. Studiepermisjonen.

Her begrenser jeg meg til å vise til det jeg har fremholdt foran, samt det som fremgår av mitt brev av 7. mai 1991 til departementet, som De har mottatt gjenpart av. Også biskopen skal etter det som er opplyst være kjent med innholdet av dette brev.

### 2. Forståelsen av kirkeordningslovens § 30, jf. § 4 fjerde ledd.

I mitt brev av 7. mai 1991 ga jeg, med en viss reservasjon, uttrykk for at kirkeordningslovens § 4 fjerde ledd, sammenholdt med § 30 første ledd bokstav a, kunne forstås slik at menighetsrådets uttalelse måtte foreligge før det ble fattet vedtak om endring av hvem som skulle ha sete i menighetsrådene i et prestegjeld.

Departementet har kommentert mine synspunkter. Jeg har nå, etter nærmere overveielse, kommet til at § 30 første ledd bokstav a refererer seg til mer alminnelige organisasjonsmessige endringer i prestearbeidet. Kirkeordningslovens § 4 inneholder bestemmelser om menighetsrådets organisering og sammensetning. Den legger kompetansen til biskopen å bestemme hvem som skal ha sete i det enkelte menighetsråd der det er flere slike i et prestegjeld. Paragraf 30 kan derfor ikke forstås

slik at den krever spørsmål om hvilken prest som skal sitte i menighetsrådet forelagt for rådet til uttalelse. Det er her tale om en rent administrativ foranstaltning som biskopen må kunne treffe bestemmelser om i kraft av sitt overordnede administrative ansvar.

Det kan reises spørsmål om menighetsrådets uttalelse burde ha vært innhentet av andre grunner, blant annet ut fra hensynene til god forvaltningsskikk. Dette spørsmål har jeg funnet vanskelig, idet det må baseres på skjønnsmessige vurderinger forankret i den konkrete faktiske situasjon der hensynene til menighetsarbeidet og menighetslivet må veie tungt.

Min konklusjon blir derfor at jeg ut fra det som foreligger ikke har grunnlag for å kritisere at det i det foreliggende tilfellet ikke ble innhentet uttalelse etter kirkeordningslovens § 30.

### 3. Endringene i residerende kapellans prestatjeneste.

#### A. Gudstjenesteordningen.

I sitt brev av 5. juli 1991 påpeker departementet under henvisning til kronprinsregentens resolusjon av 9. desember 1955 at biskopen har «fullmakt til å endre gudstjenesteordningen i et prestegjeld». Departementet har ikke funnet det naturlig å «overprøve biskopens vurdering og avgjørelse».

Ut fra det som er kommet frem i saken, synes forholdet å være det at De i en 6-ukers periode forretter to gudstjenester, mens prestegjeldets to øvrige prester i samme periode forretter 5 gudstjenester hver. De føler dette som en tilsidesettelse. Dersom De ikke skulle finne å ville innrette Dem etter det som biskopen har bestemt, vil jeg tilrå at De bringer spørsmålet inn for departementet.

#### B. Prestekontortjenesten.

«Prestekontortjenesten» omfatter etter det jeg forstår kirkebokføringen. Denne ligger til sognepresten, dersom ikke noen av menighetens øvrige prester er pålagt dette, se Hansson, Norsk kirkerett, 1957, s. 158. Som utgangspunkt er det departementet som treffer slike foranstaltninger, men etter kongelig resolusjon av 3. mai 1918 kan biskopen «bermyndige en annen prest i menigheten til å gjøre innførsel i kirkebok og fødselsregister på sogneprestens ansvar, når denne på grunn av andre forretninger er hindret i å utføre dette arbeide», se Hansson, l.c., s. 159.

Etter det som er opplyst, bestemte biskopen at kallskapellanen skulle være sogneprestens avløser ved prestekontoret og at residerende kapellan derfor ikke ble kontoransvarlig «i noen sammenheng», se biskopens

brev av 21. juni 1990. Da denne foranstaltning etter det opplyste ble foretatt i samråd med sognepresten, synes det ikke å være rettslig grunnlag for å reise innvendinger mot det som her ble bestemt. Jeg har forstått biskopens foranstaltning slik at den forutsetter at kallskapellanen kun skal forrette kontortjeningen når sognepresten er forhindret fra å utføre arbeidet.

### C. Konfirmantarbeidet.

I brev av 21. juni 1990 bestemte biskopen at residerende kapellan skulle være «fritatt for konfirmantarbeid». Ut fra departementets brev av 5. juli 1991 kan det rettslige grunnlag for biskopens regulering av konfirmasjonsundervisningen synes noe uklart. Etter de regler som gjaldt da den residerende kapellan ble fritatt for konfirmasjonsundervisningen synes det mest korrekte å ha vært at biskopen hadde innhentet departementets fullmakt før han grep inn. Imidlertid uttalte departementet i sitt brev av 5. juli 1991 at det anså særskilt delegasjon «unødvendig» da kronprinsregentens resolusjon av 3. februar 1956 og kongelig resolusjon av 21. april 1972 ga biskopen den nødvendige hjemmel, «selv om bestemmelsen primært tar sikte på andre forhold». Departementet synes nå i ettertid ikke å ha innvendinger mot den foranstaltning som ble truffet av biskopen.

Det er mulig at de skrevne reglene om biskopens kompetanse her kan ha fremstått som uklare. Departementet har imidlertid antatt at biskopen hadde den tilstrekkelige hjemmel. Ut fra biskopens alminnelige kontroll- og tilsynsmyndighet, sammenholdt med de regler som departementet viser til, finner jeg det vanskelig å kritisere departementets standpunkt. Den konkrete sak må De imidlertid kunne bringe inn for departementet, dersom De skulle ønske det.»

### 9.

#### Ordinasjon til prestetjeneste i Den norske kirke (Sak 297/92)

*En teologisk kandidat klaget over at biskopen hadde nektet å ordinere ham til prestetjeneste i Den norske kirke. Ombudsmannen uttalte at ordinasjon til prestetjeneste er en av biskopens sentrale tilsynsoppgaver og at det beror på biskopens eget skjønn hvorvidt en teologisk kandidat skal ordineres eller ikke. Slik saken fremsto, hadde ombudsmannen ingen holdepunkter for at det utviste skjønnet kunne kritiseres.*

A klaget over at biskopen hadde nektet å ordinere ham til prestetjeneste. A's advokat an-

førte at biskopens nektelse bygget på rapporter fra A's praksisperioder under studiet og at biskopen ikke hadde vært villig til å hjelpe A slik at han «gjennom en vikarjobb e.l. kunne få den nødvendige praksis som senere kunne danne basis for en alminnelig jobbsituasjon i Den norske kirke».

Etter å ha gjennomgått klagen og det innsendte materiale skrev jeg i mitt svarbrev til advokaten:

«Etter gjeldende kirkelovgivning er ordinasjon et vilkår for prestetjeneste i Den norske kirke.

Det tilligger den enkelte biskop å treffe avgjørelsen om han vil ta ansvar for å ordinere en kandidat eller ikke. Dette har lange tradisjoner i luthersk kirkeliv, idet det har vært en av biskopens sentrale tilsynsoppgaver å ordinere de kandidater som skal tjenestegjøre i hans bispedømme og dermed også foreta den forutgående prøving av ordinanden.

Det kirkelige tilsyn med hvem som blir ordinert til prest utøves gjennom biskopens personlige samtale med ordinanden (dvs. kandidaten som søker om ordinasjon). Samtalen sikter på å gi biskopen et best mulig grunnlag for sin vurdering av hvorvidt ordinanden deler kirkens tro og har de nødvendige personlige forutsetninger for å være prest. Det vises i denne sammenheng til bestemmelsen i Kong Christian Den Femtis Norske Lov av 15. april 1687 2-3-2 om at biskopen før ordinasjonen skal «overhøre» ordinanden både om hans «Lærdom og Levnet».

I tillegg til biskopens samtale med ordinanden vil også de råd og vurderinger som foreligger fra vedkommende kandidats lærere og veiledere, inngå i biskopens vurderingsgrunnlag.

Det vil altså bero på biskopens eget frie skjønn om han vil ordinere A. Ombudsmannens adgang til å overprøve slike skjønnsmessige avgjørelser er sterkt begrenset. En slik avgjørelse kan bare kritiseres om den må anses for «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Slik saken fremstår har jeg ingen holdepunkter for å anta at det skjønn som er utvist, kan kritiseres.

Det går for øvrig frem av Deres korrespondanse med biskopen at han håper det er mulig å finne løsninger som kan være til hjelp for A. Dette forutsetter imidlertid en positiv medvirkning fra A's side, og jeg kan ikke se at biskopen kan kritiseres for at forsøkene på å få til en vikartjeneste for A over kortere tid hittil ikke har lyktes.»

## 10.

**Rett til å opptre som prest i Den norske kirke**

(Sak 254/92)

Biskopen ble gjennom lokalavisene kjent med at høymessen i et sokn skulle være ved «res. kap. B og soknepresten». B var avskjediget ved dom fra sitt embete som residerende kapellan, og biskopen forbød soknepresten å la B opptre som om han fremdeles var prest i Den norske kirke. - Ombudsmannen fant ikke rettslig grunnlag for å kritisere biskopens forbud, da en fradømmelse av embetet som prest måtte anses å ha hatt som følge at også presterettighetene var bortfalt.

Sokneprest A klaget til ombudsmannen over at biskopen i X hadde forbudt ham å la B opptre som om han fremdeles var prest i Den norske kirke. Biskopen hadde i brev til soknepresten uttalt:

«Jeg ser av gudstjenesteannonsen i Y Tidende dags dato at høymessen f.k. søndag skal være ved «res. kap. B og soknepresten».

B er som kjent ikke lenger ordinert prest, og derfor heller ikke res. kap. I likhet med enhver annen skikket legmann kan han selvsagt på ditt ansvar preke ved en gudstjeneste. Men dersom han opptre som prest, dvs. i prestedrakt, forretter altertjeneste o.l., er det klart ulovlig. Jeg må derfor nedlegge et uttrykkelig forbud mot at så skjer.

Som sokneprest er det du som er ansvarlig for at menighetens gudstjeneste blir feiret i henhold til vår kirkes ordninger.»

I henvendelsen til ombudsmannen anførte soknepresten:

«--- Jeg finner å ville påklage biskopens påstand om at B er lekmann, og biskopens uttrykkelige forbud mot at B opptre som prest inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Jeg mener at en biskop ikke kan tvinge sin oppfatning inn på en sokneprest i en slik sak.»

I mitt svarbrev til soknepresten skrev jeg:

«Ved lagmannsrettens dom ble B gitt avskjed fra sitt embete som residerende kapellan. Dommen ble påanket, men Høyesteretts kjæremålsutvalg nektet anken fremmet.

Det har til nå vært alminnelig antatt at de presterettigheter som følger av ordinasjonen, går tapt ved en avskjedsdom dersom ikke Kongen eller den han bemyndiger, gir dispensasjon fra denne virkning. Dette antas å være en følge av det særegne forhold som er mellom presteembetet og presterettighetene. En fradømmelse av presteembetet må på grunn av den nære forbindelse det er mellom embetet og rettighetene, ha som konsekvens at

presterettighetene faller bort. Denne sammenhengen mellom presteembetet og presterettighetene kom allerede til uttrykk i et re-skript av 7. oktober 1740, hvor det i konklusjonen blant annet heter:

«--- og hvad sig ellers de Præster, som blive afsatte fra Deres Kald, anbelanger, da skulde de ogsaa aflægge den geistlige Habit, og maae ei mere bruges til geistlige Forretninger.»

At en avskjedsdom har denne virkningen er også forutsatt i forvaltnings- og rettspraksis, og det heter i Kristian Hansson, Norsk kirkerett (Oslo 1957) s. 72:

«--- Presteinnvielsen innebærer etter evangeliskluthersk oppfatning ikke noen ufortapelig embetskvalitet (character indelebilis) for den ordinerte. Hans «presterettigheter» og tjenestekompetanse (retten til å utføre gudstjeneste og kirkelige handlinger og til å bære prestedrakt) kan tapes ved fradømmelse av presteembete eller dom på rettighetstap etter gjeldende lov. ---»

I flere domsavgjørelser etter krigen har det vært lagt til grunn at en fradømmelse av embetet som prest tillike må ha som følge at også presterettighetene bortfaller. Så vidt jeg kan forstå har biskopen bygget på denne rettsoppfatning. Det er derfor ikke rettslig grunnlag for å kritisere biskopen for at han har lagt ned forbud mot at De lar B opptre som om han hadde presterettighetene i behold.»

## 11.

**Fri skoleskyss for grunnskoleelever**

(Sak 1084/90)

En velforening henvendte seg til ombudsmannen i forbindelse med at skolestyret hadde vedtatt å oppheve en ordning med fri skoleskyss for grunnskoleelever med kortere skoleveg enn 4 km. Saken hadde fått en uheldig behandling som skyldtes at de kommunale skolemyndigheter og skoledirektøren var uenige om skolestyrets avgjørelse skulle anses som et enkeltvedtak eller en forskrift. - Ombudsmannen sluttet seg til skoledirektørens standpunkt om at en sto overfor en forskrift, og det måtte derfor kritiseres at vedtaket ble truffet uten at man hadde fulgt forskrifter om forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Videre påpekte ombudsmannen at den uklarhet som forelå med hensyn til hva slags vedtak som var truffet hadde ført til det uheldige resultat at realiteten i saken - nemlig om elevene hadde krav på fri skoleskyss etter grunnskoleloven av 13. juni 1969 § 4 nr. 1 - ikke var blitt behandlet av skoledirektøren. Ombudsmannen ba derfor skoledirektøren om å ta saken opp til realitets-

behandling som klager over avslag på søknader om fri skoleskyss etter § 4 nr. 1. Denne anmodningen ble i første omgang ikke etterkommet, men etter at ombudsmannen avga sin avsluttende uttalelse, har skoledirektøren (nå Statens utdanningskontor) tatt saken opp til realitetsbehandling og pålagt kommunen å ordne med fri skoleskyss.

Den 12. desember 1989 traff skolestyret i X kommune vedtak om å oppheve en selvpålagt ordning med fri skoleskyss til elever som har kortere skoleveg enn 4 km. En velforening påklaget vedtaket til skoledirektøren. Skolestyret besluttet ikke å ta klagen til følge, og den ble oversendt skoledirektøren til endelig avgjørelse. Skoledirektøren avviste klagen under henvisning til at vedtaket var en forskrift som ikke kunne påklages.

Skoledirektøren fant likevel grunn til å komme med visse merknader til skolestyrets vedtak, og han anmodet skolestyret om "å ta saken opp til ny behandling og vurdere muligheten for fortsatt å ordne med skoleskyss til elever på de laveste klassetrinnene og for de som har den mest trafikkfarlige skoleveien».

I brev 8. august 1990 til velforeningen opplyste skolesjefen at han fant det lite hensiktsmessig å ta saken opp på ny da det ikke forelå nye momenter. Det var imidlertid et behov for å gjennomgå skoleskyssen på nytt, og skolesjefen ville derfor foreslå at skolestyret oppnevnte et utvalg til å komme med retningslinjer, forslag i forbindelse med skoleskyssen.

Den 5. september 1990 henvendte velforeningen seg til ombudsmannen. En anførte at skolestyrets vedtak var ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil og feil lovforståelse. Det ble vist til at forvaltningslovens saksbehandlingsregler om forskrifter ikke var fulgt, samt at skolestyret hadde lagt avgjørende vekt på økonomiske hensyn.

Slik saken fremsto for meg var det et uklart spørsmål hva slags avgjørelse skolestyret hadde truffet da det i møte 12. desember 1989 besluttet å oppheve ordningen med fri skoleskyss for elever med kortere skoleveg enn 4 km. Så vidt skjønnes la skolestyret til grunn at det var truffet et enkeltvedtak, og foreldre/foresatte ble således informert i skriv 26. februar 1990 fra skolen om at vedtaket kunne påklages til skoledirektøren. Skoledirektøren la imidlertid til grunn at en sto overfor en forskrift. Etter å ha mottatt skoledirektørens nærmere redegjørelse for sitt standpunkt, ga jeg i brev 24. mai 1991 uttrykk for at det ville være mest naturlig å betrakte vedtaket som en forskrift. I brevet uttalte jeg videre:

«--- Den uklarhet som har foreligget med hensyn til den rettslige vurdering av skolestyrets vedtak har ført til det uheldige resultat at realiteten i saken - nemlig spørsmålet om angjeldende elever har krav på fri skoleskyss etter grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 4 nr. 1 - ikke er behandlet av skoledirektøren. Da skoledirektøren la til grunn at det påklagede vedtaket var en forskrift, ville den riktige fremgangsmåte være å behandle klagen som en søknad om fri skoleskyss etter grunnskolelovens § 4 nr. 1, og skolestyrets vedtak 2. mai 1990 som avslag på søknadene. På denne bakgrunn bes det om at skoledirektøren tar saken opp til realitetsbehandling som en klage over avslag på fri skoleskyss etter grunnskolelovens § 4 nr. 1.»

Det ble også bedt om skoledirektørens kommentar til velforeningens anførsel om at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven om forskrifter ikke var fulgt.

Det gikk frem av skoledirektørens svarbrev 13. oktober 1991 at han ikke etterkom min anmodning om å ta saken opp til realitetsbehandling. Om saksbehandlingen uttalte han videre:

- «1. Vedtaket er å betrakte som en forskrift etter forvaltningslovens par.2 c.
2. Ved vanlig behandling av saken i de ulike råd og utvalg i skolen - hvor også foreldrene er representert - mener skoledirektøren at informasjonsplikt og anledning til å uttale seg før vedtak treffes - jfr. par. 37 i forvaltningsloven - er imøtekommet.
- Skoledirektøren betrakter for sin del en velforening ikke som en «organisasjon hvis interesser særlig berøres» av dette vedtaket, jfr. par. 37, 2. avsnitt. Skoledirektøren kan derfor ikke se det som en saksbehandlingsfeil at ikke velforeningen ble kontaktet i denne saken.
3. I saker som denne, er det ingen sedvane for kunngjøring i Norsk Lovtidend eller for å henvende seg direkte til den enkelte som måtte bli berørt av vedtaket. Det er heller ikke gjort i denne saken.
4. Skoledirektøren kan for sin del ikke se at behandlingsmåten i denne saken er slik at skoledirektøren med hjemmel i par. 41 i forvaltningsloven må erklære vedtaket for ugyldig.»

Og i brev 13. august 1992 utdypet skoledirektøren sitt standpunkt slik:

«Når skolens råd og utvalg informeres om en sak og får anledning til å uttale seg, er det etter skoledirektørens vurdering ikke en intern saksbehandling. De ulike parter som direkte berøres av saken, er representert i disse råd og utvalg. Vi vil igjen hevde at en velforening som regel ikke spesielt arbeider med skoleskyss og er følgelig i dette tilfellet ikke en organisasjon «for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder eller hvis inter-

esse særlig berøres», jfr. § 32, 2. avsnitt, 1. ledd (skal være § 37 annet ledd, første punktum) i forvaltningsloven. Følgelig kunne en ikke forvente at skolesjefen varslet denne velforeningen før forskriftene ble endret/opphevet.

Selv om denne saken ikke er behandlet helt i samsvar med § 38 i forvaltningsloven, bl.a. med kunngjøring i Norsk Lovtidend, mener skoledirektøren at skolesjefen har gjort sitt til at denne saken ble rimelig kjent for berørte parter før vedtaket ble gjort. Skoledirektøren kan i alle fall ikke se at det foreligger forhold som skulle tilsi at skoledirektøren med hjemmel i § 41 i forvaltningsloven burde ha erklært vedtaket for ugyldig og bedt om ny saksbehandling.»

I mitt avsluttende brev til skoledirektøren uttalte jeg:

#### «1. Saksbehandlingen

Som det fremgår av brev herfra 24. mai 1991, fant jeg å kunne slutte meg til skoledirektørens standpunkt om at skolestyrets vedtak 12. desember 1989 om å oppheve ordningen med fri skoleskyss for elever med kortere skoleveg enn 4 km. måtte anses som en forskrift.

De kommunale skolemyndighetene har imidlertid ikke lagt til grunn at en sto overfor en forskrift, og flere av de saksbehandlingsregler som gjelder for forskrifter i forvaltningsloven av 10. februar 1967 er ikke fulgt, jf. lovens kap. VII. Det kan konstateres at kravene i § 38 om form og kunngjøring ikke er oppfylt. Vedtaket er ikke betegnet som forskrift og det er ikke kunngjort i Norsk Lovtidend. Jeg har merket meg skoledirektørens opplysning om at i slike saker «er det ingen sedvane for kunngjøring i Norsk Lovtidend eller for å henvende seg direkte til den som måtte bli berørt av vedtaket». Til dette er å si at når en har med en forskrift å gjøre har skolemyndighetene en plikt til å kunngjøre den i Norsk Lovtidend dersom unntaksregelen i forvaltningslovens § 38 annet ledd ikke kommer til anvendelse.

Det følger av forvaltningslovens § 39 at manglende kunngjøring ikke er til hinder for at forskriften påberopes overfor den som har kjennskap til forskriften. Det fremgår at den frie skoleskyssen først skulle opphøre fra den 1. august 1990, og på dette tidspunkt var det ingen tvil om at forskriften var kjent for velforeningen og de foreldre/foresatte som foreningen representerer. Den manglende kunngjøringen får således ingen betydning for vedtakets gyldighet.

Det er også uklart i hvilken grad skolemyndighetene har sørget for at de som berøres av forskriften ble varslet og gitt mulighet til å ut-

tale seg før vedtaket ble truffet, jf. forvaltningslovens § 37 første og annet ledd. Skoledirektøren opplyser at saken ble behandlet i ulike råd og utvalg i skolen hvor også foreldrene er representert, mens velforeningen fremholder at det er uklart hvorvidt saken faktisk ble behandlet av disse råd og utvalg og at dette under enhver omstendighet ikke er tilstrekkelig da vedtaket også berører mange personer som ikke er representert i nevnte råd og utvalg. Jeg finner ikke grunn til å undersøke dette forholdet nærmere, da en feil på dette punkt uansett ikke kan ha hatt betydning for vedtakets innhold. Det vises til at skolestyret opprettholdt vedtaket også etter at en var blitt gjort kjent med berørtes synspunkter gjennom 17 klager.

#### 2. Realiteten

Som fremoldt i brev herfra 24. mai 1991 til velforeningen, må kommunen - ut fra rene økonomiske hensyn - kunne oppheve sin generelle selvpålagte ordning med fri skoleskyss for elever med kortere skoleveg enn 4 km. Kommunen har imidlertid også en skyssplikt i disse tilfellene dersom det foreligger «særlige tilfelle» etter grunnskolelovens § 4 nr. 1, første ledd annet punktum. Den uklarhet som forelå med hensyn til hva slags vedtak skolestyret hadde truffet førte til det uheldige resultat at realiteten i saken - nemlig om angjeldende elever hadde krav på fri skoleskyss etter grunnskolelovens § 4 nr. 1 - ikke ble behandlet av skoledirektøren. I brev 24. mai 1991 til skoledirektøren ga jeg derfor uttrykk for at siden skoledirektøren la til grunn at det påklagede vedtaket var en forskrift, ville den riktige fremgangsmåte være å behandle klagen fra velforeningen som søknader om fri skoleskyss etter grunnskolelovens § 4 nr. 1, og skolestyrets vedtak 2. mai 1990 som avslag på søknadene. På denne bakgrunn ba jeg skoledirektøren om å ta saken opp til realitetsbehandling som klage over avslag på søknader om fri skoleskyss etter § 4 nr. 1.

Det går frem av skoledirektørens brev 18. oktober 1991 at han ikke har etterkommet denne anmodningen og han viser til at det ikke foreligger «søknad om fri skoleskyss som er blitt behandlet og avslått med begrunnelse av skolestyret». Skoledirektøren har dermed unnlatt å benytte en mulighet til å ordne opp i den uheldige situasjon som oppsto som følge av skolemyndighetenes interne uenighet om hvilken type vedtak som var truffet.

Foruten å være basert på en grundig juridisk og faktisk gjennomgåelse av saken, var min uttalelse også basert på vurderinger av hva som ble ansett å være i best samsvar med hensynet til god forvaltningsskikk. Uten hensyn til hvordan man ser på den rettslige side



av saken, var det derfor beklagelig at skoledirektøren ikke fulgte opp min anbefaling av 24. mai 1991.

Jeg finner grunn til avslutningsvis å understreke at en unnlatt oppfølging av uttalelsen ikke bare er egnet til å vanskeliggjøre mitt arbeid som Stortingets ombudsmann, men det svekker også mine muligheter for å fylle de oppgaver jeg av Stortinget er satt til å utføre.»

Senere har skoledirektøren (nå Statens utdanningskontor) likevel fulgt opp min anmodning og tatt saken opp til realitetsbehandling med det resultat at kommunen er blitt pålagt å ordne med fri skoleskyss for angjeldende elever.

## 12.

### Fortrinnsrett til inntak i videregående skoler for søkere med særlig behov for tilrettelagt opplæring

(Sak 12E/91, 561/91, 597/91 og 615/91)

Etter lov om videregående opplæring av 21. juni 1974 nr. 55 § 7 annet ledd har søkere i «aldersgruppen 16 - 20 år som etter en sakkyndig vurdering har særlig behov for tilrettelagt opplæring» fortrinnsrett til videregående skoler. A, B og C hadde fått sine søknader avslått til tross for at søknadene var anbefalt fra sakkyndig hold ved erklæringer som konkluderte med at søkeren hadde et særlig behov for tilrettelagt opplæring. Inntaksnemndas begrunnelser for å avslå søknadene var ordrett identiske i samtlige tre saker. A og B som påklaget vedtaket fikk også identiske begrunnelser for avslaget av klagenemnda. - Ombudsmannen uttalte at en søknad kan avslås med den begrunnelse at søkeren ikke har et «særlig behov for tilrettelagt opplæring» selv om det foreligger en sakkyndig erklæring som konkluderer med at søkeren har et slikt behov. Videre må det også være adgang til å legge vekt på andre hensyn enn søkerens alder og behov for tilrettelagt opplæring i vurderingen av om det foreligger fortrinnsrett. Ombudsmannen kom imidlertid til at inntaksnemndas begrunnelse for å avslå søknadene var mangelfull. Begrunnelsen var ikke tilstrekkelig individuell og konkret til at søkerne kunne forstå hvorfor søknadene ble avslått. Ombudsmannen konkluderte med at sakene viste at det var et behov for at fylkesskolestyret foretok en generell gjennomgang av inntaksmyndighetens begrunnelse for sine avslag i forhold til forvaltningslovens § 25.

Inntaksnemnda i X vedtok å avslå søknadene fra A, B og C om fortrinnsrett til inntak i videregående skoler i X fylke for skoleåret 1991/

92. Nemndas begrunnelse for å avslå søknadene var ordrett identisk og den lød slik:

«Din søknad med vedlegg har ikke dokumentert behov for den tilrettelegging av undervisningen som forutsettes for inntak på særskilte vilkår. Det vil si at du har fått avslag på din søknad om fortrinnsrett.»

Både A, B og C henvendte seg til fylkesskoleadministrasjonen og ba om å få en begrunnelse for avslaget. Administrasjonen ga følgende likelydende svar til alle:

«Det vises til Deres skriv datert 02.91 hvor De med henvisning til Forvaltningslovens § 24 ber om begrunnelse for Inntaksnemndas vedtak om å avslå Deres sønns søknad om fortrinnsrett til inntak i videregående skole i X fylke skoleåret 1991/92. I denne sammenheng vises det til X fylkesskolestyres/Inntakskontorets skriv datert 31.01.91, samt til Forvaltningslovens §24, 1 som forutsetter at enkeltvedtak skal grunngis og at forvaltningsorganet skal gi begrunnelse samtidig med at vedtaket fattes.

I samsvar med Forvaltningslovens §24, 1 er nemndas vedtak samt begrunnelse redegjort for i ovennevnte skriv fra X fylkesskolestyre. En finner det i denne sammenheng riktig å vise til at Inntaksnemndas vurdering av den enkeltes søknad er en skjønnsmessig vurdering samt en vurdering i relasjon til samtlige mottatte søknader om fortrinnsrett til inntak i videregående skoler i X.

Det vises videre til Forvaltningslovens § 25 hvor bl.a. følgende fremgår:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. ---». «Kort orientering vedrørende inntak til videregående opplæring etter fortrinnsrettsparagrafen - tilrettelagt opplæring skoleåret 1991/92» vedlagt departementets r.skr. F-132-86 - Forskrift om fortrinnsrett m/kommentarer ble den 25.09.90 oversendt følgende adressater i X:

Det forutsettes således at søkerne og deres hjelpere er gjort behørig kjent med angjeldende regler, herunder med forskriftenes §2 hvor vurderingstemaet fremgår. Nemndas begrunnelse må leses med utgangspunkt i forskriftenes §2.

Med henvisning til foranstående redegjørelse er klagefristen IKKE å anse som avbrutt.»

A og B påklaget inntaksnemndas vedtak, men X fylkesskolestyre, klagenemnda, besluttet at klagen ikke skulle tas til følge. Også klagenemndas begrunnelse var ordrett identisk i de to klagesakene, og den lød:

«Klagenemnda vil påpeke at det å ha behov for støttetimer ikke er det samme som å ha behov for særskilt tilrettelagt opplæring. Den skjønnsmessige vurdering som foretas av søkers dokumenterte proble-



mer, må sees i lys av Stortingsmelding nr 61 (1984-85) som gir premissene for «Forskrift om fortrinnsrett ---».

Etter gjennomgang av den dokumentasjon som lå ved din søknad, og vurderinger ut fra opplysninger innkommet i forbindelse med din klage, finner klagenemnda at dine problemer og ditt behov for særskilt tilrettelegging ikke er av et slikt omfang som forutsettes for inntak etter «Forskrift om fortrinnsrett ---».

Din søknad overføres til ordinær søknadsbehandling i fellesinntaket.»

I april 1991 fremmet A, B og C hver sin klage for ombudsmannen. Samtlige anførte at de ikke hadde fått noen individuell begrunnelse for avslaget. Det ble blant annet vist til at vedtaket var et stensilert skriv med navnet fylt inn. A og B fremholdt også at kravene til fortrinnsrett var oppfylt. Begge søknadene var anbefalt fra sakkyndig hold ved erklæringer som konkluderte med at søkerne hadde et særlig behov for tilrettelagt opplæring.

Klagene ga ombudsmannen foranledning til å ta opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hvordan bestemmelsen i lov om videregående opplæring § 7 annet ledd om at søkere i aldersgruppen 16-20 år som «etter en sakkyndig vurdering har særlig behov for tilrettelagt opplæring, har fortrinnsrett» skal forstås, og hvordan departementet så på den begrunnelse som var gitt i disse sakene i forhold til de krav som stilles i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 25.

Gjenpart av ombudsmannens foreleggelsesbrev ble sendt fylkesskolestyret, og i brev 22. mai 1991 kom fylkesskolesjefen med følgende merknader til begrunnelsesplikten:

«Svarmeldinger til søkerne er rasjonalisert gjennom bruk av standard formularer, og totalt benyttes minst 15 forskjellige (- i tillegg litt annen tekst i forbindelse med klageresultatene). Noen formularer benyttes oftere enn andre. Vi ser ingen forskjell i å fylle ut disse via tekstbehandling eller for hånd. Sikkerhetsmessige vurderinger og erfaringer har gjort at vi har valgt manuell utfylling.

Alle søknader behandles individuelt. Likeledes fattes alle vedtak som enkeltvedtak.»

Først den 18. november 1991 svarte departementet på ombudsmannens henvendelse. I svarbrevet gikk departementet gjennom forarbeidene til endringsloven av 17. desember 1982 nr. 89, hvor den angjeldende bestemmelse om fortrinnsrett i lov om videregående opplæring § 7 annet ledd ble vedtatt, samt senere uttalelser fra Kirke- og undervisningskomitéen og departementet om forståelsen av bestemmelsen. Fra brevet siteres:

«Det fremgår klart av forarbeidene, jf. ovenfor, at det er inntaksnemndas oppgave å ta endelig stilling til søknaden om tilrettelagt opplæring og plassere søkeren. De sakkyndige er en rådgivende og veiledende instans. Det er en forutsetning for inntak etter fortrinnsretten at det foreligger en sakkyndig vurdering om at søkeren har særskilt behov for tilrettelagt opplæring. Den sakkyndige kan være ulike instanser, med ulik sammensetning. Den sakkyndige instans skal uttale seg om søkerens behov, men kan vanskelig kjenne den helhetlige prioriteringen av området i fylket, det generelle nivået på tilbudet til denne gruppen, og heller ikke de konkrete løsninger som velges for øvrige søkere. Etter forarbeidene stilles det også krav om forholdsmessighet i tilbudet, både innenfor gruppen av fortrinnsberettigede og mellom denne gruppen og øvrige søkere. Bestemmelsen om at det endelige ansvar for å vurdere om eleven har funksjonshemminger av en grad som gir fortrinnsrett ligger til inntaksnemnda, må sees i sammenheng med at det er inntaksnemnda som har den nødvendige oversikt, og som kan ivareta hensynet til rettferd og forholdsmessighet i tilbudet til de fortrinnsberettigede.»

Når det gjaldt spørsmålet om begrunnelse for avslagene var forenlig med forvaltningslovens § 25, uttalte departementet:

«Vi kan ikke se at et standardskriv i og for seg er uforenlig med § 25 så sant det ellers fyller lovens vilkår. Med det store antall søknader som skal behandles, vil det være nødvendig med standardsvar for likeartede tilfeller.

Det fremgår at fylkesskolestyret har sendt skriv med orientering til samtlige som kan tenkes å være innsøkende instans. Inntaksnemndene må da kunne regne med at søkerne har kjennskap til reglene i og med at disse har oppsøkt sakkyndige som forutsettes å ha kjennskap til reglene.

Departementet kan derfor ikke se at det er handlet i strid med forvaltningslovens § 25, selv om brevet av 31. januar 1991 er i knappeste laget.»

Etter å ha mottatt departementets redegjørelse, forela jeg saken for fylkesskolestyret, og i brev 29. januar og 19. mars 1992 ga fylkesskolesjefen en nærmere begrunnelse for avslagene på søknadene fra A og B. Det ble understreket at det ikke var lagt vekt på økonomiske hensyn, men at avgjørelsene ble tatt etter en skjønnsmessig vurdering av den dokumentasjon som var vedlagt søknadene. Fra fylkesskolesjefens brev 29. januar 1992 siteres:

«Alle vedtak om fortrinnsrett gjøres ut fra skjønnsmessige vurderinger, og det er det utviste skjønn som skal begrunnes. Det er ikke mulig å trekke eksakte grenser for hva som tilsier fortrinnsrett eller ikke fortrinnsrett. Ved innsøking oppgir sø-

ker/innsøkende instans hovedgrunn for søknaden. I angjeldende tilfeller er det for A oppgitt «generelle lærevansker», og for B oppgitt «sammensatte lærevansker». Ved vurdering av søknadene blir det ikke bare fokusert på angitt grunn, men det blir alltid foretatt en totalvurdering idet tilleggsgrunn(er) kan påvirke totalinntrykket.»

I mitt avsluttende brev til fylkesskolestyret uttalte jeg:

«1. Forståelsen av § 7 annet ledd i lov om videregående opplæring.

I lov om videregående opplæring § 7 annet ledd heter det:

«Søkere til videregående opplæring i aldersgruppen 16-20 år som etter sakkyndig vurdering har særlig behov for tilrettelagt opplæring, har fortrinnsrett. Departementet skal gi nærmere regler.»

Videre heter det i § 2 i forskrift om fortrinnsrett, fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 3. november 1986:

«Fortrinnsretten gjelder søkere som fyller 16 år innen 31. desember og som ikke blir eldre enn 21 år innen 31. desember i inntaksåret. Søkere i denne aldersgruppen har fortrinnsrett dersom de etter sakkyndig vurdering har særlig behov for tilrettelagt opplæring på grunn av sanse- og motoriske defekter, store lærevansker eller emosjonelle eller sosiale problemer.»

Ut fra bestemmelsenes ordlyd kan det stilles spørsmål ved om inntaksmyndigheten har adgang til å avslå en søknad med den begrunnelse at søkeren ikke har et «særlig behov for tilrettelagt opplæring» når det foreligger en sakkyndig erklæring som konkluderer med at søkeren har et slikt behov. Dette var tilfelle både i saken til A og B.

Det fremgår av forarbeidene til loven at det er en sakkyndig vurdering som skal danne grunnlaget for inntak og tilrettelagt opplæring. Som fremholdt av departementet og fylkesskolesjefen, er det imidlertid inntaksmyndigheten alene som skal avgjøre om en søker har fortrinnsrett, jf. inntaksforskriftene av 3. november 1986 § 5. Bestemmelsen må således forstås slik at det er en forutsetning for inntak at det foreligger en sakkyndig vurdering som anbefaler søknaden. En positiv erklæring fra sakkyndig hold er således et vilkår for fortrinnsrett, men når inntaksmyndigheten skal ta stilling til om søkeren har et behov som er av en slik karakter og omfang at lovens krav er oppfylt, er de ikke bundet av de sakkyndiges uttalelse om dette. I denne sammenheng er de sakkyndiges vurdering bare rådgivende.

Videre er det ut fra bestemmelsenes ordlyd

bare søkerens alder og behov for tilrettelagt undervisning som er avgjørende for om søkeren har fortrinnsrett. Som fremholdt av departementet, fremgår det imidlertid av forarbeidene at en forutsatte at også andre hensyn var relevante i vurderingen. Det vises til Ot.prp. nr. 38 (81-82) s. 7 hvor det heter:

«Inntak og omfang av den tilrettelagte opplæring for eleven bestemmes ut fra de faglige og økonomiske muligheter det fylkeskommunale skoleverket til enhver tid rår over. Det er forutsetningen at de elever som etter de sakkyndiges vurdering mest trenger ulike støttetiltak, prioriteres høyest innenfor de gitte rammer.»

Det må etter dette kunne fastslås at inntaksmyndigheten kan avslå en søknad med den begrunnelse at søkeren ikke har et særskilt behov for tilrettelagt opplæring» selv om den sakkyndige erklæringen konkluderer med at det foreligger et slikt behov. Videre vil inntaksmyndigheten også kunne trekke inn andre hensyn enn søkerens alder og behov for tilrettelagt opplæring i vurderingen av om det skal gis fortrinnsrett. Etter min mening er det en svakhet ved teksten både i loven og inntaksforskriften at dette ikke fremgår direkte.

Når det gjelder avslagene på søknadene til A og B, har fylkesskolesjefen presisert at en ikke har lagt vekt på økonomiske hensyn. Avslagene er kun en følge av at inntaksmyndigheten - i motsetning til de sakkyndige - mener at det ikke er dokumentert et behov for særskilt tilrettelagt undervisning i et slikt omfang som forutsettes i loven.

Hvorvidt det foreligger en fortrinnsrett, vil i grensetilfellene måtte bero på en skjønnsmessig vurdering, og jeg har ikke holdpunkter for å anta at A og B har et behov for tilrettelagt opplæring som gjør at de har krav på fortrinnsrett. Da det heller ikke er fremkommet opplysninger som kan tyde på at det foreligger usaklig forskjellsbehandling i forhold til andre søkere som har blitt tatt inn som fortrinnsberettigede eller at det er lagt vekt på utenforliggende hensyn, kan jeg ikke se at det er grunnlag for å kritisere at det ble gitt avslag på søknadene.

## 2. Begrunnelsen for avslagene.

Minimumskrav til hva en begrunnelse skal inneholde er fastsatt i forvaltningslovens § 25 som lyder:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gi en innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.»

I begrunnelsen skal dessuten kort nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

I de angjeldende 3 saker er begrunnelsen for å avslå søknadene ordrett identiske. Både inntaksnemnda og klagenemnda har brukt et standardskriv hvor søkerens navn er fylt ut med penn. I en slik situasjon er det meget forståelig at søkerne stiller spørsmål ved om deres søknad har blitt underlagt en individuell vurdering.

Innledningsvis bemerkes at inntaksmyndigheten må kunne standardisere begrunnelsene på et område som det foreliggende, hvor det treffes et så stort antall avgjørelser. Dette betyr imidlertid ikke at en kan lempe på kravet om at begrunnelsen skal gi en individuell og konkret redegjørelse for hvorledes en er kommet frem til vedtaket i den aktuelle sak. Det er således viktig at begrunnelsen ikke blir for løs og generell.

Inntaksnemndas begrunnelse er svært knapp. Det er kun vist til at det ikke er «dokumentert behov for den tilrettelegging av undervisning som forutsettes for inntak på særskilte vilkår». Dette kan virke uforståelig i en situasjon som den foreliggende, hvor behovet var dokumentert ved erklæring fra sakkynndig. Særlig gjelder dette når avslaget heller ikke sier noe om hva søknaden er vurdert opp mot. Riktignok er det i overskriften vist til § 7 annet ledd i lov om videregående opplæring, men det sies ingen ting om hva som er innholdet i denne bestemmelsen. Inntaksforskriftens § 2 eller aktuelle rundskriv og retningslinjer er heller ikke nevnt. Selv om vedleggene som følger søknadsskjema gir en viss veiledning om hva som er vurderingstema, og at nærmere informasjon er tilgjengelig for søkerne på ulike steder det er naturlig å henvende seg til, må det kunne kreves at selve begrunnelsen gjør at søkeren forstår hvorfor han ikke fikk innvilget søknaden. Det er ikke tilfelle i de foreliggende saker, og det må således konkluderes med at inntaksnemndas begrunnelse for avslagene på klagerne søknader var mangelfulle.

Også klagenemndas begrunnelse er svært knapp og på grensen til hva som kan aksepteres. Riktignok må det kunne legges til grunn at klagerne var gjort tilstrekkelig kjent med

regelverket ved inntaksnemndas brev 21. februar 1991 til klagerne. Klagenemndas avgjørelser inneholder imidlertid ikke noe som refererer seg til klagerne anførsler, jf. forvaltningslovens § 34 annet ledd, 2. pkt., og det er heller ikke gjort noe forsøk på utdype inntaksnemndas vedtak til tross for at dette var helt summarisk. Fremdeles har klagerne ikke fått noen forklaring på hvorfor søknadene ble avslått til tross for at de var anbefalt fra sakkynndig hold.

Det er klart at det til en viss grad må kunne legges vekt på praktiske hensyn i vurderingen av hvilke krav som skal stilles til begrunnelsens innhold. I det foreliggende tilfellet er det imidlertid først og fremst opplysninger om regelverket og forståelsen av det som er mangelfull, og jeg kan ikke se at det skulle være forbundet med noe større problem å innarbeide en nærmere informasjon om dette i standardskrivene.

Dersom det ikke er mulig å få gitt en begrunnelse som tilfredsstiller kravene i forvaltningslovens § 25, blir det nødvendig å skaffe seg særbestemmelser om begrunnelsesplikten, jf. § 24 fjerde ledd. Så lenge det ikke er gjort, må § 25 være retningsgivende ved utforming av begrunnelsen også i denne type saker.

De konkrete klagesakene anses med dette som avsluttet. Sakene viser imidlertid at det er behov for en gjennomgang av inntaksmyndighetens begrunnelse for sine avslag i forhold til forvaltningslovens § 25, og jeg ber om å bli holdt orientert om hva som gjøres i saken.»

### 13.

#### Klage på eksamenskarakter i norsk hovedmål (Sak 1474/91)

*En elev (A) ved videregående skole fikk karakteren en - 1 -, ikke bestått, til eksamen i norsk hovedmål. Han brakte klagenemndas avgjørelse inn for ombudsmannen idet han anførte at karakterfastsettelsen ikke var korrekt.*

*De faglige vurderinger som lå til grunn for klagenemndas avgjørelse var lite egnet til selvstendig overprøving her. På bakgrunn av den dokumentasjon eleven la ved klagen, valgte ombudsmannen å innhente en sakkynndig uttalelse, jf. Instruks for Stortingets Ombudsmann for forvaltningen, fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 § 6 fjerde ledd.*

*Ombudsmannen uttalte at det knyttet seg begrunnet tvil til bedømmelsen av besvarelsen, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd. Tvilen knyttet seg både til be-*

*dømmelsesgrunnlaget - de kriterier og retningslinjer som var lagt til grunn for skjønnet - og til selve skjønnsutøvelsen. Besvarelsen ble etter dette undergitt ny sensur, og eleven fikk karakteren 2 som er ståkarakter.*

Til eksamen i norsk hovedmål valgte A å besvare følgende oppgave:

«2. Påstand: «Norske tenåringer har mer penger til personlig forbruk enn voksne.»

A: Drøft denne påstanden.

ELLER

B: Skriv en artikkel eller et kåseri om norske tenåringers personlige forbruk.  
(Oppgi hvilken sjanger du har valgt.)»

A skrev et kåseri om norske ungdommers personlige forbruk. Besvarelsen gjengis i sin helhet:

«Norske tenåringer har eit enormt personleg forbruk, det innrømmer vi med ein gong. Som offer for vårt reklame- og media-styrte samfunn er vi dømde til å kjøpa stadig meir og meir, ettersom dei nye stereoanlegga, til dømes, er enno litt «hippare» og «kuulare» enn dei som er nokre veker gamle. Ein Cd-spelar som er eit år gammal vert rekna som ein antikvitett.

Aukande stress og mange nederlag på grunn av hardare konkurranse i skule og samfunn fører til at mange får lyst til å flykte frå røynda. Ta seg eit «friminutt» frå den harde kvardagen. Alkohol er nærast for ei daglegvare å rekna. Hasj er like vanleg blant dagens ungdom som prikkar er vanlege på ei marihøne. Og hardare stoff spreier seg som eld i klor-bleika toalettapparir.

Konkurransesamfunnet fører også til at mange går rundt og lagrar på aggresjon og frustrasjon i sinnet sitt. Dette fører ofte til hærværk og impulsiv vald. Slikt krev eit godt utstyr. Helst bør ein ha eit sett knebeskyttarar, tannbeskyttar, ei baseballkølle, slåsshanskar/springkniv for å hevde seg. Seksualmoralen er friare blant norsk tenåringar i dag en for nokre tiår sidan, og dette kombinert med redsla for AIDS, og andre keisame sjukdomar, fører til betydelege utgifter til kondomar og andre prevensjonsmiddel, som til dømes abort.

I tillegg til alt dette kjem tradisjonelle utgiftspostar som kino, konsertar, klede, «fast food», sertifikat, plater, og så bortetter.

Dei etablerte og vaksne reagerer sterkt på dette enorme forbruket. Kvifor gjer dei det?

Dei vaks opp i eit heilt anna samfunn enn dette og er vant til å klare seg utan salt i grauten og hytte på fjellet. Dei vil vel ikkje at vi skal ha det betre enn dei hadde det.

Kan ein seié at foreldra våre er misunnelege på oss fordi vi er fødte til høgare levestandard? Mulig der ---

Men kven betalar for alle godene våre då? Er det foreldra våre?

Nei det er ikkje det! Vi betalar for oss sjølve. Alle som ein går vi til våre yrker, eller Arbeidskontoret, med tiltakslust og friskt mot.

Vi er ikkje kresne, vi er gjerne dørvakt på ein uteplass eller på kjøkkenet i ein snackbar for å dekke utgiftene våre. Andre vel kreative og innbringande løysningar som å selje stoff, rane eit post-kontor eller slå ned ein pensjonist som nettopp har fått utbetalt trygda si i ein liten bank midt i byen.

Så hald berre kjeft du som kritiserar oss unge for å vera storforlangande og tiltakslause. Vi er proppfulle av initiativ. Det er difor vi har råd til eit slikt forbruk. Ingen får kalle oss for dessertgenerasjonen. I allefall ikkje utan å få seg ein på trynet.»

Besvarelsen ble av sensorene og klagenemnda vurdert til karakteren 1, ikke bestått. Klagenemnda begrunnet sin avgjørelse slik:

«Innholdet holder ikke - her er kun oppramsing av hva ungd. bruker penger til og grunner til at det er som det er. Slik blir oppg. innholdsfattig.

I tillegg er det mange feil og kåseriet mangler bruk av virkemiddel.

Kar. 1 - en - er ikke urimelig og fastholdes.»

Klagen ble forelagt klagenemnda, som i brev av 10. desember 1991 uttalte:

«Det er riktignok slik at alle sensorer har skrevet under på kopidelen av omslaget til saken, og slik innestår for avgjørelsen, og begrunnelsen for den. RVO vil kunne forklare at i praksis er det slik at sensorgruppen stoler på at 3. sensor utfører jobben med å sluttformulere begrunnelsene, jf. «Framgangsmåte ved klagebehandling på klagemøter».

Når jeg skal begrunne min avgjørelse, må jeg derfor holde meg til mitt eget utkast til begrunnelse, hvis jeg skal kunne gjøre forstått hva min begrunnelse ble. Det gjør ingen forskjell, ettersom avgjørelsen ble at karakteren opprettholdes. Det kan imidlertid få Ombudsmannen til å skjønne at en slik avgjørelse fra klagenemnda kan være ganske kompleks.

Mine notater, som jeg har oppbevart etter henstilling fra eksamensavdelingen i RVO, har følgende ordlyd:

«Bare svært lite av dette dreier seg om tenåringers personlige forbruk. Forsøkene på kåseristil er til dels svært overdrevne. Hovedmålet er langt fra feilfritt. Karakteren 1 - en opprettholdes.»

Foruten 3. sensors formulering, som er gjengitt i Ombudsmannens brev, finnes følgende uttalelse fra 2. sensor:

«Oppramsing av hva ungdommens pengeforbruk blir nytt til, ellers svært innholdsfattig oppgave. For mange formelle språkfeil, og kåseriet mangler bruk av litterære virkemidler. Karakterforslag 1.»

Klagenemnda vil beklage at formuleringen «kåseriet mangler bruk av virkemid-

del» er kommet med i den endelige begrunnelsen for at karakteren er opprettholdt.

Det som står fast er at alle opprettholder karakteren under henvisning til innholdet og språkføringen.

Min oppgave som klagesensor er ifølge «Klageforskrifter F-49/83», paragraf 11, å undersøke om karakteren er urimelig i forhold til eksamensprestasjonen. Da skal ny karakter settes.

Jeg har sagt at karakteren opprettholdes, fordi jeg har vurdert det slik at det ikke er urimelig om sensorene har funnet at kandidaten ikke har skrevet et «kåseri om tenårings personlige forbruk». Hvis eleven ikke har skrevet et svar på oppgaven, er det ikke urimelig at sensorene har vurdert ham til stryk. Jeg ser at sensorene kunne ha vurdert dette annerledes, men er vurderingen urimelig?

Vurderingskriterienes s. 10 har følgende formulering:

«Et kåseri vil naturlig være mer springende enn en tradisjonell stil, som best kan karakteriseres som en sakprosaartikkel. En personlig framstilling skal framstå som en bevisst valgt form, og må ikke virke løs og tilfeldig. Nettopp det «slentrende» preget ved et kåseri skal være med å gi en helhetsopplevelse av teksten.»

Jeg har ikke opplevd det «slentrende» preget som om det er med å gi «en helhetsopplevelse av teksten.»

Hvis en prøver å sammenfatte tematikken i kåseriet, vil en finne at kåsøren begynner med å angi grunner til at tenåringene har et høyt forbruk (kjøpepresset, konkurransefunnet, friere seksualmoral). I den totale tematiske sammenheng blir disse grunnene brukt til det kandidatens norsklærer kaller hans «prosjekt»: Konfrontasjon. Denne konfrontasjonen oppnås ved at kandidaten tar i bruk det grep å forstørre effekten av disse grunnene in absurdum. Det kan gi en komisk effekt (stereoanlegg foreldes etter uker, hasj er vanlig, sterkere stoffer brer seg, konkurransefunnet betinger springkniv, seksualmoralen fører til økte abortutgifter osv.). Om kandidatens prosjekt lykkes, er helt avhengig av om dette grepet lykkes. Etter en side går kandidaten over til å ta opp de voksnes reaksjon på ungdommens forbruk, deretter gjør han konfrontasjonen helt klar: Vi tjener selv til vårt forbruk, ved --- og den samme teknikk benyttes: det gjøres ved å selge stoff, rane et postkontor eller slå ned en pensjonist. Avslutningen gjør konfrontasjonen helt klar. Er du ikke enig, får du en på trynet. Kandidaten har lagt lista høyt. Desto større fallhøyde.

Kandidatens norsklærer sier at kåsørens hovedprosjekt er konfrontasjon --- og avslutter:

«Med dette utgangspunktet har han skapt seg ein talarstol der han kan tillate seg å jodle nokså fritt». Jeg er stygt redd for at det er her vurderingene blir forskjellige. Sensorene har ikke godtatt at han har skapt seg en talarstol fordi de virkemidler han har brukt for å bygge den opp, ikke fungerer, etter vårt skjønn, de er ikke med på å skape en helhetsopplevelse av teksten, men får den til å framstå som spriken-

de på en slik måte at det ikke er urimelig at den blir vurdert som et utilfredsstillende svar som kåseri om norske tenårings personlige forbruk.

Norsklæreren synes også å mene at kandidaten har fått en spissformulering å forholde seg til i oppgaven. Dette er bare tilfelle hvis oppgave 2A er en del av 2B. Det er ikke urimelig om sensorene ikke vurderer det slik.

Min uenighet med kandidatens norsklærer i hans analyse av teksten er vel strengt tatt irrelevant, men ettersom klageombudet også ber om kommentar til dette, vil jeg foruten ovenstående si at jeg ikke noe sted kan finne en «sympatisk drøftende holdning», og at de «lumske omkastninger» ikke fungerer, fordi kandidaten gjennom kåseriet som helhet ikke klarer å skape den helhetsopplevelse som tidligere er nevnt. Jeg tror nok at forskjellen på norsklærerens etter min mening spesielt sympatiske lese måte, og min, godt kan illustreres ved eksemplet i linje 16 (17?) s. 1, der bruken av «sift», som for meg er en åpenbar språkfeil, tolkes som å skape «ei individualisering og ein avstand på same tid.» (?)

Jeg synes nok også at min kollega har vært utrolig sympatisk og innlevende når en billedbruk som «hasj er like vanlig ... som prikkar på ei marihøne» betegnes som god (ha ein humoristisk effekt), og at «hardare stoff spreier seg som eld i klor-bleika toalettpapir» betegnes som å kunne «romme ei heil verdsoppleving og såleis uttrykke ei kompleks erkjenning». I det hele vil jeg karakterisere min kollegas lese måte i tredje avsnitt av hans klage som meddiktende. Det er adskillig mer enn vurderingskriterienes «romslighet».

Det finnes i kåseriet et par gullkorn som vitner om at denne kandidaten sitter inne med en språkevne som gjør at han med den rette disiplin kan utvikle seg til å bli en god kåsør, f.eks. formuleringene --- «andre prevensjonsmiddel, som til dømes abort», «utan salt i grauten og hytte på fjellet», «til våre yrker, eller Arbeidskontoret». Dette er imidlertid ikke nok til å oppveie den manglende helheten. Det er heller ikke et hovedmål som riktignok ikke står til stryk, selv om der er mange feil.

Konklusjon, med henvisning til vurderingskriteriene:

Jeg finner at besvarelsen har «brukbar språkføring», men ikke «sammenheng». Når det gjelder karakterforskriftene, kan ikke «tilstrekkelig grunnlag for å arbeide videre i faget» i morsmålet bety det samme som at man er norskspråklig. Det ville være det samme som å si at en ikke kan stryke i kroppspøying fordi en kan gå. Her må det bety at denne gangen har ikke kandidaten vist slikt kjennskap til kåserigenren at han bør arbeide videre på samme måte.»

I senere korrespondanse la klager ved et åpent brev fra 25 norsklærere vedrørende besvarelsen, som konkluderte med at karakterfastsettelsen ikke var korrekt. Videre la klager ved en analyse av besvarelsen fra bladet Norsklæreren, som også konkluderte med at

besvarelsen burde vært bedømt til ståkarakter.

Fra faglig kompetent hold forelå det således ulike oppfatninger om bedømmelsen av besvarelsen. Jeg fant det på denne bakgrunn nødvendig å innhente uttalelse fra sakkyndig. I henhold til Instruks for Stortingets Ombudsmann for forvaltningen, fastsatt av Stortinget 19. februar 1980, kan ombudsmannen, dersom han finner det nødvendig, innhente uttalelse fra sakkyndige. Jeg anmodet professor Finn-Erik Vinje om å avgi en sakkyndig uttalelse om klagenemndas avgjørelse.

Den sakkyndiges uttalelse av 26. mai 1992 gjengis her:

«Selve oppstillingen av eksamensoppgavene - slik Rådet for videregående opplæring har presentert den for elevene - er beklageligvis uklar.

Oppgave 2b har ingen vanlig tittel, oppgaven er formulert som en instruks i imperativform til kandidatene: «Skriv ein artikkel eller eit kåseri om norske tenåringer sitt personlege forbruk.» Uklarheten oppstår ved at oppgaven har fått koden 2b (og er innrykket i oppstillingen), slik at 2b må forstås som underordnet i forhold til ledd 2, som introduseres slik: «Påstand: «Norske tenåringer har meir pengar til personleg forbruk enn vaksne.»» (Oppgave 2a - som er innrykket på samme måte som 2b - refererer til denne påstanden og ber om en drøfting av den.)

Hva skal så kandidaten holde seg til?

Hvis kandidaten holder seg til den mer generelle ordlyden i 2b («Skriv ein artikkel (---) forbruk»), står han naturligvis friere i sitt valg av innholdsmomenter enn om han er bundet til den mer snevre ordlyden i 2 (Påstand: «Norske tenåringer (---) vaksne»). I 2b står det f.eks ikke noe om at tenåringenes forbruk skal sammenliknes med de voksnes.

Denne uklarheten kommer til syne i motsetningen mellom på den ene side norsklærerens fyldige argumentasjon og på den annen side klagenemndas svar til ombudsmannen.

Norsklæreren mener at «hovedprosjektet» til kandidaten er «konfrontasjon mot den spissformuleringa han har fått i oppgave å forhalde seg til»; kandidaten vil latterliggjøre dem som inntar den holdning som kommer til uttrykk i 2. Klagenemnda avviser denne tolkningen og mener (tilsvar 10.12.91, uten sidetall) at kandidaten slett ikke har fått spissformuleringen i 2 å forholde seg til; riktignok holder nemnda seg med en hyper-forsiktig formulering, men meningen er klar: «Det er ikke urimelig om sensorene ikke vurderer det slik».

Dette er tydeligvis et sentralt punkt. Når klagenemnda opprettholder karakteren «under henvisning til innholdet» (og språkføringen, som jeg skal ta opp nedenfor), kan dette med andre ord bero på at klagenemnda har forstått RVOs oppstillingen av oppgavene annerledes enn kandidaten og hans norsklærer.

På dette punkt slutter jeg meg til norsk-

lærerens oppfatning. Det overordnede punkt 2 gir spissformuleringen «Norske tenåringer har meir pengar til personleg forbruk enn vaksne», og det underordnede punkt 2b ber om et kåseri (eller en artikkel) om tenåringenes forbruk. Dette kan ikke tolkes på annen måte enn at spissformuleringen i 2 er utgangspunkt for behandlingen i 2b.

Det burde være et minstekrav ved formuleringen av eksamensoppgaver at Rådet for videregående opplæring redigerer sitt oppgave-sett på en helt entydig måte, slik at uklarhet av denne typen ikke kan oppstå.

Spørsmålet blir så om denne uklarheten har spilt noen rolle for hvordan sensorene har vurdert innholdet. Klagenemnda sier om kåseriet at «Innholdet holder ikke - her er kun oppramsing av hva ungdom bruker penger til og grunner til at det er som det er. Slik blir oppg. innholdsfattig»; det er tydelig at nemnda har andre forventninger til innholdet enn det som kommer til uttrykk i kåseriet. For øvrig er det vanskelig for meg å se av dokumentene i hvilken grad RVOs uheldige oppstilling av oppgavene har bidratt til at besvarelsen er blitt vurdert til stryk.

Kandidaten har altså valgt å presentere seg i sjangeren kåseri. Kåseriet er lettere i tonen, ofte mer humoristisk preget enn essayet; kåseriet underholder oss med karikaturene av hverdagens situasjoner; det viktigste er ikke refleksjonen, men den underholdende framstillingen. Virkemidlene er muntlighet, overdrivelse og spissformuleringer. Et annet ord for kåseri er skriftlig petitartikkel.

Alt det som er gjengitt i foregående avsnitt, er hentet fra skolens lærebøker i sjangerlære. Den besvarelse som jeg her har fått til vurdering, faller godt inn i denne rammen; alle de kjennetegnene som er nevnt, gjenfinnes i besvarelsen, og på den bakgrunn er det påfallende når sensor nr 2 påstår at «kåseriet mangler bruk av litterære virkemidler» (klagenemnda beklager for øvrig i at denne formuleringen er kommet med i den endelige begrunnelsen for at karakteren ble opprettholdt). Jeg viser her til norsklærerens dokumentasjon.

I RVOs vurderingskriterier heter det (s 10) at «nettopp det «slentrende» preget ved et kåseri skal være med å (sic!) gi en helhetsopplevelse av teksten». Det er denne helhetsopplevelsen som klagenemnda savner, og med det mener den vel at kåseriet ikke framstår som en enhet, men innholdsmessig og stilmessig vingler hit og dit - virkemidlene «fungerer» ikke, sier klagenemnda.

Fra mitt synspunkt fungerer virkemidlene bra ut fra de forutsetninger som kandidaten legger til grunn. Holdningen er gjennomført ironisk, og selv om kandidaten sikkert hadde tjent på å dempe sine uttrykksmidler og snakke mer lavmælt, kan man neppe si at de forfeiler sin virkning. Dessuten er framstillingen enhetlig i den forstand at den ironiske holdningen preger hele kåseriet, han vakler ikke i sitt forsett.

Kandidaten har fått karakteren 1 - strykarakter. Ifølge RVOs vurderingskriterier skal det bety at «han har tilegnet seg liten

innsikt i og forståelse av lærestoffet og/eller små kunnskaper og ferdigheter. Han/hun ansees ikke å ha oppnådd tilstrekkelig grunnlag for å arbeide videre i faget».

La oss se på kandidatens formelle ferdigheter i språket. Klagenemnda finner at kaseriet har «mange feil», men innrømmer - med henvisning til vurderingskriteriene - at det likevel har «brukbar språkføring».

Kandidaten skriver korte og greie setninger som han holder godt styr på; syntaktisk sett er det lite å innvende. Noen ganger forsøker han å live opp framstillingen med en forseggjort, litterært preget sammenlikning («som prikkar på ei marihøne»; «eld i klor-bleika toalett-papir»); selv om eksemplene virker noe krampaktige i sammenheng, bør en slik dokumentert stilvilje iallfall ikke legges ham til last.

Kandidaten har noen kommafeil, men få språkfeil ellers. Han skriver *mediastyrt* (istf *mediestyr*), men kaseriet har for øvrig så å si bare slike mangler som skyldes bokmålsinterferens (*godene* istf *goda*, *yrker* istf *yrke*, *beskyttar* istf *vern*, *betydeleg* istf *monaleg* o fl; men når norsklærer regner *mulig* (istf *mogeleg* eller *muleg* blant feilene; er det hun som tar feil; *mulig* er klammeform og således tillatt for elevene.) Slike interferensfeil vrimler det av i alle trykte og utrykte nynorsktekster som ikke er rettet av Norsk språkråd, så det er ingen grunn til å slå hardt ned på at kandidaten begår de samme feilene. Klagenemnda sier for øvrig at kandidaten *sitt* er en «åpenbar språkfeil» i l 16-17 («Konkurransesamfunnet fører også til at mange går rundt og lagrar på aggresjon og frustrasjon i sinnet sitt»), men det er nå å ta svært så sterkt i, selv om *sitt* med fordel kunne vært strøket.

Konklusjonen på min gjennomgåelse er denne: Jeg mener at kandidaten er blitt vurdert altfor strengt. Ut fra forutsetningene har han etter min mening levert en besvarelse som burde vært vurdert til stå-karakter.

La meg knytte noen mer generelle kommentarer til den situasjon som kandidaten, hans norsklærer og sensorene er kommet opp i.

Situasjonen er oppstått fordi departementet og enkelte norsklærere har gått i bresjen for og fått gjennomført sjangerbasert skriving også til eksamen. Enkelte vil gå enda lenger, og ivrer for at elevene skal kunne levere rene skjønnlitterære arbeider til eksamen: skisser, noveller, dikt. Det som har avstedkommet problemene i den foreliggende sak, er at kandidatene har begått det mistak å velge kaseri-sjangeren til å uttrykke seg i.

Den ordningen som går ut på at kandidatene velger sjanger ved avgangseksamen, er et villspor, etter min mening. Norsk-timene kan gjerne brukes til et studium av de forskjellige sjangere og dets virkemidler, og elevene kan - om de har lyst - få prøve seg i forskjellige yringsformer for å gjøre seg fortrolig med skriftspråket som uttrykksmiddel.

Men målet for språkundervisningen i norskfaget er å trene elevenes grunnleggende språkferdigheter, inklusive deres herredømme over den slitesterke bruksprosaen, den språk- og stilart som tilfreds-

stiller de mest allsidige kommunikasjonsbehov og dekker det suverent største bruksfeltet i samfunnet. Her skal elevene venne seg til logisk og sammenhengende framstilling av et emne - i et språk der subjektiviteten holdes i tømme, og der samfunnets språknormer blir respektert. Det er denne bruksprosaen som bør settes på prøve ved eksamen.

Med de tendenser som i visse kretser gjør seg gjeldende i retning av å nedvurdere bruksprosaen og erstatte den av mer eller mindre litterære skrivøvelser, kommer vi gang på gang til å havne i uføre av samme art som den foreliggende sak.

Det framgår med all ønskelig tydelighet av de oversendte dokumentene at sensorene i virkeligheten ikke vet sine arme råd. Jeg ser at de «opplever» og «føler» og «synes» hit og dit, og når karaktersettingen i så høy grad som her skal bygge på sensors innlevelse og skjønn, er det forståelig at vurderingene spriker i alle retninger. Kort sagt: Sensorene mangler kriterier for vurderingen.

Jeg skal ikke utvikle disse synsmåtene her, men i en sammenheng som denne er det viktig at de kommer fram, siden gymnasiast A ved X videregående skole i 1991 uforskyldt er kommet i klemme. Han bør i det minste få sin karakter justert.»

I min avsluttende uttalelse til Sekretariatet for videregående opplæring ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Innledningsvis understreker jeg at ombudsmannens behandling av klager over karakterfastsettelse normalt vil begrense seg til å undersøke om klagenemnda har begått feil i forhold til det regelverk nemnda skal forholde seg til. Det faglige skjønn som ligger til grunn for sensuren kan bare kritiseres av ombudsmannen dersom det er ulovlig, uforsvarlig, vilkårlig eller klart urimelig. Det sier seg selv at det bare unntaksvis vil foreligge tilstrekkelig grunn til å iverksette nærmere undersøkelser av skjønnnet.

Da det forelå motstridende uttalelser om bedømmelsen fra forskjellig faglig kompetent hold, fant jeg det nødvendig å undersøke saken nærmere, særlig for å få belyst grunnlaget for det faglige skjønn som har vært utøvet i forbindelse med sensuren og klagebehandlingen. Fra et rettssikkerhetsmessig synspunkt var det i denne forbindelse viktig både å få nærmere klarlagt og vurdert om de retningslinjer og kriterier som var gitt for sensuren var fulgt og om de var egnet til å rettlede sensorene på en forsvarlig måte. For at sensorene skal ha mulighet for å kunne utøve et forsvarlig skjønn, må det foreligge noenlunde ensartede bedømmelseskriterier og rimelig klare retningslinjer. Hvis skjønnnet som skal utøves i for stor grad overlates til personlige oppfatninger og subjektive opplevelser hos



sensorene, vil faren for at det blir utøvet et uforsvarlig skjønn være nærliggende.

Den begrunnelse som er gitt fra klagenemndas side er noe generell. I sin begrunnelse gir klagenemnda flere karakteristikker av besvarelsen. Nemnda bruker f.eks. negative karakteristikker som «oppramsing» og «innholdsfattig». Videre gir nemnda uttrykk for at «besvarelsen inneholder mange feil» og at «kåseriet mangler bruk av virkemiddel».

Forskrift om begrunnelse og klage over avgangskarakterer fra grunnskolen og den videregående skolen, fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 25. mars 1983 med hjemmel i kongelig resolusjon 16. desember 1977, inneholder ikke nærmere regler om krav til innholdet av begrunnelsen for en klageavgjørelse. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i en tidligere klagesak her gitt uttrykk for at man da må legge til grunn de krav til begrunnelsens innhold som følger av forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 25. Etter denne bestemmelsen kreves ikke særlig mye for at begrunnelsesplikten skal være oppfylt. Ut fra de relativt beskjedne krav som stilles til begrunnelsens innhold, synes begrunnelsen å tilfredsstille forvaltningslovens formelle krav.

Klagenemnda har i sin redegjørelse 10. desember 1991 pekt på at det var beklagelig at formuleringen «kåseriet mangler bruk av virkemiddel» er kommet med i begrunnelsen. Jeg forstår klagenemnda slik at den er enig i at denne delen av begrunnelsen ikke er treffende.

Om tolkingen av oppgaven var det meningsforskjell mellom klagenemnda og klagerens faglærer. Den sakkyndige har konkludert på samme måte som klagerens faglærer, at spissformuleringen i det overordnede punkt 2 i oppgaven er et utgangspunkt for behandlingen av oppgave 2 B. Klagenemnda skriver at «det er ikke urimelig om sensorene ikke vurderer det slik». Sekretariatet for videregående opplæring opplyser i brev 5. juni 1992 at det kan oppstå uklarheter på bakgrunn av måten oppgaveteksten er formulert på, men Sekretariatet er «ikke i tvil om kandidater som har valgt påstanden som utgangspunkt, har tolket oppgaveordlyden på en rimelig måte».

Det må etter dette kunne legges til grunn at klagenemnda synes å mene at kandidaten ikke har tolket oppgaven riktig. Klagenemnda synes i alle fall å ha funnet at sensorenes vurdering på dette punkt ikke har vært «urimelig». Den sakkyndige er uenig i dette. Den instans som sto for utarbeidelsen av oppgaveteksten, Rådet for videregående opplæring, er også enig i at kandidaten har tolket oppgave-

teksten på en «rimelig måte». I alminnelighet skal tolkingen av en oppgave ta sitt utgangspunkt i hva oppgavegiver må antas å ha ment med oppgaven. Det må derfor tillegges betydelig vekt at RVO i dette tilfellet har funnet elevens tolking «rimelig».

Klagenemnda har fastholdt sin begrunnelse når det gjelder språkføringen i besvarelsen, jf. nemndas uttalelse i anledning av klagen til ombudsmannen. Utover bruken av ordet «sitt» som for klagenemnda er en «åpenbar språkfeil», konkretiserer ikke klagenemnda nærmere hva feilene består i. Den sakkyndige stiller seg for øvrig noe tvilende til klagenemndas konklusjon på dette punkt. Avslutningsvis konkluderer klagenemnda med at besvarelsen har «brukbar språkføring». Den sakkyndige har gjennomgått besvarelsen og vurdert språket, og har konkludert med at det er relativt godt. Klagenemnda har ikke påvist ytterligere feil i besvarelsen enn de som er påpekt av faglærer. Sammenholdt med klagenemndas egen uttalelse, «brukbar språkføring», synes det heller ikke som klagenemndas begrunnelse har vært helt treffende på dette punkt.

Når det gjelder besvarelsens innhold, viser klagenemnda i sin begrunnelse til at det kun er «oppramsing av hva ungdommer bruker penger til og grunner til at det er som det er». I brev hit 10. desember 1991 gir klagenemnda en mer utfyllende redegjørelse for sin konklusjon.

Jeg må da konstatere at det er til dels sterk uenighet mellom klagenemnda og andre med kompetanse innen norskfaget om vesentlige sider ved bedømmelsen av besvarelsen. Dermed knytter det seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannslovens § 10 annet ledd siste punktum. Denne begrunnede tvil knytter seg for det første til grunnlaget for det skjønn som har vært utøvet i forbindelse med sensuren, herunder klagebehandlingen. For det andre knytter usikkerheten seg til selve skjønnsutøvelsen, bedømmelsen av besvarelsen.

Ut fra det som er kommet frem gjennom undersøkelsene av saken herfra, er det grunnlag for å si at bedømmelsen av besvarelsen fremstår som tvilsom, både ut fra bedømmelseskriteriene og ut fra den karakteristikker som etter reglementet er knyttet til karakteren 1. Som det fremgår av forskriften, gir karakteren 1 uttrykk for at eleven ikke har oppnådd tilstrekkelig grunnlag for å arbeide videre i faget, og gir som sådan uttrykk for et lavt faglig nivå.

Bedømmelseskriteriene er nærmere angitt i RVO's «Vurderingskriterier i norsk skriftlig studieretning for almene fag» fra 1991. Sett



fra et rettssikkerhetssynspunkt er det vesentlig å peke på at det i vurderingskriteriene advares mot «å bli for formalistisk» og det oppfordres til i eksamenssammenheng «å vise romslighet i vurderingen». Dette må forstås slik at det stilles krav til sensorene om ikke bare å leve seg inn i, men også til å akseptere og tolerere kandidatens valg av måte å løse «sjangeroppgaven» på. Klagenemndas begrunnelse tyder på at retningslinjene ikke har vært fulgt i tilstrekkelig grad på dette punkt. Jeg vil føye til at det nok her kan være rom for ulike tolkninger av retningslinjene, noe som imidlertid også i seg selv gjør det berettiget å stille et spørsmålstegn ved grunnlaget for utøvelsen av skjønnet.

Undersøkelsen som er foretatt viser at deler av klagenemndas begrunnelse fremstår som mindre treffende. Når dette sammenholdes med den til dels sterke faglige uenighet som råder vedrørende besvarelsens innhold, må det sies å foreligge begrunnet tvil om klagenemnda har truffet en korrekt avgjørelse.

Jeg finner på denne bakgrunn å måtte be Sekretariatet for videregående opplæring om å sørge for at besvarelsen blir vurdert på nytt.

For øvrig hefter det ytterligere en usikkerhet ved klagenemndas avgjørelse som jeg finner grunn til å nevne. Etter reglementets § 11 skal klagenemnda endre karaktersettingen dersom den satte karakter «er urimelig i forhold til eksamensprestasjonen». Reglementet må forstås slik at endring skal gjøres i de tilfeller klagenemnda mener at en besvarelse burde ha hatt bestått-karakter der sensuren har gitt stryk-karakter.

I uttalelsen fra et av medlemmene i klagenemnda av 10. desember 1991 som er gjengitt foran, fremholdes bl.a. at «jeg har vurdert det slik at det ikke er urimelig om sensorene har funnet at kandidaten ikke har skrevet et kåseri om tenårings personlige forbruk. Hvis eleven ikke har skrevet et svar på oppgaven, er det ikke urimelig at sensorene har vurdert ham til stryk.»

Denne uttalelsen kunne tyde på at klagenemnda har oppfattet reglene slik at de skal vurdere rimeligheten av sensorenes vurdering. Det kan ikke være det korrekte vurderingstema etter reglene. Etter nevnte § 11 i reglementet skal klagenemnda vurdere om karakteren som er satt er urimelig i forhold til prestasjonen. Det er med andre ord elevens prestasjon som skal sensureres under klagebehandlingen, ikke sensorenes arbeid. Nemnda skal med andre ord selv foreta en bedømmelse av prestasjonen og ikke begrense seg til å vurdere hvorvidt sensorenes vurdering har vært rimelig eller ikke. Hvis klagenemnda mente at prestasjonen burde vært bedømt til

«stå»-karakter, var vilkårene for å endre sensurvedtaket også til stede.

La meg for ordens skyld også til slutt tilføye at jeg har forståelse for ønsket om å bruke «sjangeroppgaver» til eksamen, fordi det stoff som er «eksamensrelevant» også forståelig vil kunne bidra til å øke interessen og engasjementet for stoffet i undervisningen. Hvis dette imidlertid skaper usikkerhet i bedømmelsen av eksamensbesvarelsene, står man overfor et dilemma og et rettssikkerhetsmessig problem og dermed også en svakhet ved sensuren. Hvorvidt det er mulig å redusere farene som her åpenbart foreligger for et mangelfullt skjønn, er det ikke mulig for meg å ha noen sikker formening om. Imidlertid synes det å være behov for klarere og mer utfyllende vurderingskriterier og retningslinjer. Likeledes vil bruk av sjangeroppgaver i undervisningen over lengre tid også kunne bidra til å trene elevene og gjøre lærere og sensorer mer fortlørlige med hvordan slike oppgavebesvarelser må bedømmes.»

Besvarelsen ble etter dette undergitt ny sensur, og eleven fikk karakteren 2.

#### 14.

#### Bortvisning fra eksamen ved videregående skole (Sak 1388/91)

*A klaget over at han våren 1991 ble bortvist fra avsluttende eksamen ved videregående skole i sin helhet. Grunnen til dette var at han ved eksamen i norsk hovedmål hadde brakt med seg - og benyttet seg av - eget kladdepapir, noe som klart var i strid med eksamensreglementet. Fra skolemyndighetenes side ble dette ansett som «fusk eller forsøk på fusk» i reglementets forstand.*

*Ombudsmannen uttalte at reglementsbruddet i seg selv ikke uten videre kunne karakteriseres som fusk eller forsøk på dette. En rent teoretisk mulighet for at et eller flere av A's medbrakte kladdeark var beskrevet før eksamen tok til, kunne ikke være tilstrekkelig, særlig hensett til bortvisningsvedtakets meget inngripende karakter overfor A. - Vedtaket om å bortvise A fra eksamen i andre fag enn norsk hovedmål ble deretter opphevet.*

A hadde ved avsluttende eksamen ved videregående skole i norsk hovedmål våren 1991 med seg - og benyttet seg av - eget linjert kladdepapir, noe som først ble oppdaget ved innlevering av besvarelsen. Forholdet førte til at skolen og - etter klage - det daværende Rådet for videregående opplæring (RVO) vedtok å

annullere eksamen i norsk hovedmål samt å bortvise A fra eksamen i sin helhet. A klaget til ombudsmannen over vedtaket, og anførte i klagen blant annet:

«Jeg hadde aldri i tankene å jukse ved eksamen. Det er for øvrig ikke lett å tenke seg hvordan en skulle kunne jukse i norsk stil. Det er ikke bevist at jeg har jukset. Det må være i strid med en alminnelig rettsoppfatning at jeg skal straffes så hardt så lenge det ikke finnes godtgjort at jeg har jukset, eller hadde planer om å jukse. Og hva med skolens eget ansvar. Kladdepapirene ble jo lagt åpent fram i sterkt farget omslag ved eksamens start. Skulle ikke eksamensvaktene veiledet da?»

Jeg kan forstå en reaksjon som rammer norsk hovedmål, men ikke at jeg skal bortvises fra hele eksamen. Jeg vil også hevde at jeg med rimelighet burde kunne få kontinuere i norsk I. Det er en alminnelig oppfatning i vårt rettssystem at reaksjonen bør være i forhold til forseelsen. Dette prinsippet er etter mitt syn suverent tilsidesatt i dette tilfellet.»

A's klage ble forelagt RVO til uttalelse. Det ble herfra stilt spørsmål ved om rådets begrunnelse for sitt vedtak i klagesaken var særlig treffende, med hensyn til rådets uttalelse om at de i relasjon til eksamensreglementets pkt. 1.9, b (Fusk eller forsøk på fusk) «dessverre ikke (kan) trekkes inn i vurderingen om du i dette tilfellet faktisk hadde som intensjon å fuske eller gjorde bruk av eventuelle tidligere notater». Ombudsmannen stilte spørsmål om det ikke må sies å følge av en naturlig, språklig forståelse av begrepet «fusk» at det må foreligge noe mer enn et rent objektivt konstaterbart brudd på eksamensreglementet. Det ble i denne forbindelse spurt om det ikke må kreves at kandidaten bevisst har søkt å omgå bestemmelsene for å oppnå et bedre resultat ved eksamen. I brevet herfra het det videre:

«Videre kan det synes noe kunstig at RVO - dersom jeg forstår rådet rett - anser «blanke» (i dette tilfellet linjerte) kladdeark som et «hjelpemiddel» i reglementets forstand. Det bes om rådets merknader til dette.

På bakgrunn av ovenstående - forutsatt at det ikke foreligger konkrete indikasjoner på at klager faktisk har benyttet seg av ulovlige hjelpemidler under eksamen eller gjort forsøk på dette - ville det ikke være mer naturlig å vurdere det foreliggende tilfellet under reglementets pkt. 1.9.a. (Brudd på reglementet)?»

Rådet for videregående opplæring svarte:

«I vår vurdering har vi forutsatt at de kladdeark som klageren leverte inn etter eksamens slutt, ikke var blanke, men beskrevet. Det betyr at det ikke vil være mulig å bevise om de medbrakte arkene var

beskrevet før eksamen startet eller ble det i løpet av eksamensdagen. Det som står fast, er at klageren brakte med seg private papirer som ble brukt ved eksamen, til tross for at han var gjort kjent med at dette ville bli betraktet som (forsøk på) fusk og på de konsekvenser dette ville medføre.

Vi vil altså ikke anse blanke/ubeskrevne ark som hjelpemiddel i reglementets forstand. Dersom arkene ved eksamensdagens slutt hadde vært blanke, ville det høyst kunne være aktuelt å la reglementets punkt 1.9a komme til anvendelse.

Rådet for videregående opplæring mottar en del ankesaker over bortvisning fra eksamen. Disse sakene er ofte vanskelige å behandle da Rådet må balansere mellom hensynet til tiltaltes rettssikkerhet/ønsket om bevis i juridisk forstand på den ene siden og på den andre vår forpliktelse til å fremme etiske normer i skolen slik de er nedfelt i Lov om videregående opplæring, § 2. På bakgrunn av rapporter som tyder på at fusk er et alvorlig problem i skolen i dag, ønsker vi av allmennpreventive grunner å håndheve reglementet på dette området relativt strengt.»

I mitt avsluttende brev til RVO uttalte jeg:

«Det er ikke tvilsomt at klager ved eksamen i norsk hovedmål 5. juni 1991 - ved å bringe med seg og bruke eget kladdepapir - brøt eksamensreglementets pkt 1.5. Bestemmelsen lyder i første ledd:

«Alt papir som skal brukes ved eksamen er merket med skolens navn og blir utlevert av tilsynet.»

Konsekvensene av brudd på reglementet, samt fusk eller forsøk på fusk, er regulert slik i reglementets pkt 1.9:

- «a Brudd på reglementet.  
Eksaminand som bryter en av de regler som er gitt for eksamen eller som ikke retter seg etter de pålegg som tilsynet gir, skal i alvorlige tilfeller, og etter at han/hun er blitt advart av rektor eller den rektor har gitt fullmakt, bortvises fra eksamen i vedkommende fag.
- b Fusk eller forsøk på fusk.  
Den som fusker eller forsøker å fuske i forbindelse med eksamen, kan ikke få eksamenskarakter det året, men beholder eventuelle standpunktteknikker.

Dersom fusk eller forsøk på fusk oppdages i forbindelse med eksamen, skal vedkommende vises bort fra eksamen i sin helhet. Vedkommende kan tidligst gå opp til ny eksamen 1 år etter at fusk eller forsøk på fusk ble oppdaget.

Fusk eller forsøk på fusk kan være:

- gi eller prøve å gi eller formidle ikke tillatt hjelp til andre, eller
- å motta slik hjelp, eller
- å besitte eller bruke hjelpemidler som ikke er tillatt, etter at oppgaven er delt ut.

Dette gjelder også for utsatt, ny og særskilt prøve. Vedtak skal treffes av rektor eller den rektor har gitt fullmakt. Vedtaket kan påklages til Rådet for videregående opplæring.»

Etter reglementets pkt. 1.9 a skal altså reglementsbrudd - i alvorlige tilfeller - få den konsekvens at vedkommende eksamenskandidat bortvises fra eksamen i vedkommende fag. Det er etter mitt syn ikke tvilsomt at det foreliggende reglementsbrudd må kunne karakteriseres som alvorlig, og at klager ble bortvist fra eksamen i norsk hovedmål, kan dermed ikke kritiseres.

Det spørsmål A's klage hit i første rekke reiser, er imidlertid ikke dette, men derimot om det her var tilstrekkelig sannsynliggjort at det ikke bare forelå et objektivt konstaterbart reglementsbrudd, men også fusk - eller forsøk på dette - i reglementets forstand.

Det springende punkt i saken er hvilke krav skolemyndighetene må stille til bevis for å kunne legge til grunn at en eksamenskandidat har gjort seg skyldig i fusk eller forsøk på fusk ved en eksamen. Det er på det rene at det her er skolen som må sannsynliggjøre at det har forekommet fusk eller forsøk på dette. Det er videre enighet om at det i saker av en så inngripende karakter som i dette tilfellet må stilles strenge krav til de bevis som legges til grunn for avgjørelsen, jf. departementets uttalelse som sitert over. Etter mitt syn kan det faktum at det - etter de konkrete opplysninger som foreligger i saken - er en teoretisk mulighet for at ett eller flere av klagers medbrakte kladdeark var beskrevet før eksamen tok til, ikke alene og i seg selv være tilstrekkelig til å bortvise klager fra eksamen i sin helhet i medhold av eksamensreglementets pkt. 1.9 b. Det må - helt konkret - være grunn til å tro at arkene faktisk var beskrevet. Jeg kan etter en grundig gjennomgang av saken ikke se at det har foreligget tilstrekkelig grunnlag for å legge dette til grunn, og viser her til at det ikke foreligger noen konkrete indikasjoner på at det faktiske forhold ikke var slik det blir beskrevet av klager. Forklaringer fra andre, f.eks. de eksamensvakter som befant seg i lokalet, er ikke innhentet. Det er heller ikke opplyst noe om at klagers eksamensoppgave og innleverte kladdepapir er gjennomgått med sikte på om mulig å bringe ytterligere klarhet i de faktiske forhold.

Etter omstendighetene har jeg derfor funnet grunn til å be RVO om å ta saken opp til ny vurdering. Ombudsmannen bes holdt orientert om hva som foretas.»

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet opphevet etter dette den del av vedta-

ket som gikk ut på å bortvise A fra eksamen i andre fag enn norsk hovedmål.

15.

#### Offentlig godkjenning av skolepengesatsene ved privat videregående skole

(Sak 969/91)

Med hjemmel i privatskoleloven av 14. juni 1985 § 27 tredje ledd godkjente Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at det ble tatt kr. 10.000,- i skolepenger fra elevene ved en privat videregående skole. Skolen, som hadde bestemt at det skulle tas kr. 15.000,-, anførte at departementet ikke hadde hjemmel til å fastsette størrelsen på skolepengene til et annet beløp enn det skolestyret har bestemt når skolen bare krever 100 % av sine driftsutgifter dekket. - I forbindelse med A's foreleggelse av saken for departementet ga ombudsmannen uttrykk for at de beste grunner talte for å forstå loven slik at departementets godkjenning av størrelsen på elevenes skolepenger bare var nødvendig når skolepengene og offentlige tilskudd til sammen oversteg skolens reelle driftsutgifter. Før ombudsmannen avga endelig uttalelse i saken, ble det tatt standpunkt til det forholdet saken gjaldt i Stortinget, og ombudsmannen fant det derfor ikke riktig å fortsette behandlingen av saken.

En privat videregående skole hadde bestemt at elevene skulle betale kr. 15.000,- i skolepenger for skoleåret 1991/92. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vedtok imidlertid at skolepengene ikke kunne settes høyere enn kr. 10.000,-. Skolen brakte saken inn for ombudsmannen og anførte at privatskoleloven av 14. juni 1985 § 27 tredje ledd ikke gir hjemmel til å fastsette skolepengene til et annet beløp enn det skolestyret hadde bestemt når skolen bare krever 100 % av sine driftsutgifter dekket. Etter å ha innhentet departementets uttalelse til klagen og skolens kommentar til denne, skrev jeg følgende i brev 7. november 1991 til departementet:

«Det sentrale spørsmål i saken er om departementet har hjemmel til å kreve at størrelsen på elevenes skolepenger ved A skal godkjennes av departementet.

Privatskoleloven av 14. juni 1985 nr. 73 § 27 tredje ledd lyder:

«Skular som ikkje tek imot tilskot som dekkjer alle driftsutgifter, kan krevja inn skulepengar. Styret avgjer storleiken på skulepengane. For dei vidaregåande skulane må storleiken på skulepengane godkjennast av departementet, og for grunnskular av skuledirektøren. Godkjenning trengst likevel ikkje dersom dei fastsette skulepenga-

ne ikkje er høgare enn skildnaden mellom 100 pst. dekning av driftsutgiftene og den summen statstilskotet utgjør ut frå ein fastsett prosentsetning.»

Departementet har lagt til grunn at denne bestemmelsen må forstås slik at størrelsen på elevenes skolepenger skal godkjennes av departementet dersom de overstiger 15 % av tilskuddsgrunnlaget. Dette standpunkt har departementet begrunnet nærmere slik i brev 3. oktober 1991 til ombudsmannen:

«Selv om lovteksten ikke fremstår som entydig, kan departementet ikke se at det har vært meningen å inkludere alle faktiske driftsutgifter, slik at skolepengene kunne settes til differansen mellom de totale driftsutgifter og 85 % (respektive 75 %) av tilskuddsgrunnlaget. Særlig usannsynlig blir dette når § 27 siste punktum sier at det i så fall heller ikke er nødvendig med departementets godkjenning av styrets vedtak om skolepengenes størrelse.

Vi mener at enhver søknad som forutsetter skolepenger over 15 % av tilskuddsgrunnlaget, må forelegges departementet til godkjenning og at vi bare unntaksvis - etter skolens særlige begrunnelse - vil godkjenne egenandel/skolepenger som overstiger kr 10 000 pr. elev og år. Dette tall vil selvsagt bli justert etter det alminnelige prisnivå og ut fra de utgiftsberegninger som ligger til grunn for fastsettelsen av den årlige normalsats pr. elev.»

Departementet mener altså at uttrykket «driftsutgifter» i bestemmelsens siste punktum må forstås slik at det bare siktes til slike driftsutgifter som går inn under tilskuddsgrunnlaget. Etter min mening er det svært vanskelig å forene dette standpunkt med lovteksten. Ut fra alminnelig språkbruk er «driftsutgifter» alle utgifter som kan knyttes direkte til driften av virksomheten. I lovens § 30 om definisjoner m.m. skilles det også nettopp mellom «driftsutgifter som gir rett til tilskudd» og «andre utgifter». Dersom lovgiver ønsket å knytte godkjenningsspørsmålet til forholdet mellom det offentlige tilskudd og skolens driftsutgifter som går inn under tilskuddsgrunnlaget, har jeg vanskelig for å forstå hvorfor dette ikke er sagt direkte i lovteksten.

Jeg har gått igjennom forarbeidene til loven uten å finne noe av avgjørende betydning for tolkningsspørsmålet. I Ot.prp. nr. 58 (1983-84) s. 62 er det riktignok uttalt følgende:

«For skoler som etter gjeldende bestemmelser har adgang til å kreve inn skolepenger, bør skolens styre kunne fastsette disse med endelig virkning, dersom skolepengene ikke overstiger skolens egendekning av tilskuddsgrunnlaget etter vedkommende tilskuddsregel. For skolepenger som overstiger dette beløp, bør skolepengenes størrelse fortsatt være betinget av departementets godkjenning for de vide-

regående skolers vedkommende, og av skoledirektøren for grunnskolenes vedkommende.»

Det kan hevdes at forarbeidene på dette punkt gir en viss støtte for departementets syn, men departementets uttalelse i proposisjonen er knyttet til en annen utforming av lovteksten enn den som ble lovens endelige. I departementets forslag til lovtekst het det således i § 27 tredje ledd, siste punktum at «(g)odkjenning trengs likevel ikke dersom de fastsatte skolepenger ikke overstiger skolens egendekning i forhold til vedkommende tilskuddsregel». Under komitébehandlingen ble imidlertid lovteksten endret slik at den fikk den ordlyd som senere ble vedtatt. Det går ikke fram av forarbeidene hvorfor endringen ble foretatt, og jeg kan heller ikke se at spørsmålet ble drøftet under behandlingen i Odelstinget eller Lagtinget. Jeg kan således ikke se at forarbeidene gir særlig veiledning for tolkningsspørsmålet.

Jeg kan heller ikke se at departementet har fremholdt andre rettskildefaktorer som tilsier at bestemmelsens klare ordlyd fravikes. Etter min mening taler derfor de beste grunner for å forstå bestemmelsen slik at departementets godkjenning av størrelsen på elevenes skolepenger bare er nødvendig når skolepenger og offentlige tilskudd til sammen overstiger skolens reelle driftsutgifter.

Før jeg avslutter saken ber jeg om departementets kommentar til dette.»

Til dette uttalte departementet følgende i brev 18. november 1991:

«For å oppklare en misforståelse vil vi først gjøre oppmerksom på at vi i tredje avsnitt i vårt brev 3. oktober 1991 til Sivilombudsmannen beklaget «et par av formuleringene i departementets brev 1. juli 1991 til A. Vi sa ikke nærmere hvilke setninger det gjaldt, idet vi mente det ville fremgå av brevet for øvrig. Dette har åpenbart ikke vært uttrykt tilstrekkelig presist fra vår side, da Sivilombudsmannen i sitt brev 7. november 1991 side 2 andre avsnitt uttaler:

«Departementet mener altså at uttrykket «driftsutgifter» i bestemmelsens siste punktum må forstås slik at det bare siktes til slike driftsutgifter som går inn under tilskuddsgrunnlaget.»

Det er nettopp en slik tolkning - riktig nok i fullt samsvar med departementets uttalelser i brevet av 1. juli 1991 til skolen - vi overfor Sivilombudsmannen har ønsket å beklage og trekke tilbake som uholdbar. Dette turde bl.a. fremgå av side 2, særlig andre avsnitt, i vårt brev 3. oktober 1991. I erkjennelse av at der er andre relevante driftsutgifter enn de som omfattes av tilskuddsgrunnlaget, heter det her:

«Grunnen til at departementet har nektet godkjenning dersom egenandelen overstiger kr 10 000 - ca. 2½ gang 15% av tilskuddsgrunnlaget, er at skolepengene i så fall kan bli avgjørende for rekrutteringen av elever. Det har ikke vært meningen med privatskoleloven.»

Vi viser i denne forbindelse også til vårt brev til skolen 26. september 1991 der «driftsutgifter» eller «driftsbudsjett» ikke er begrenset til tilskuddsgrunnlaget.

Det gjenstår således å få klarhet i om privatskoleloven overhodet har kriterier eller grunnlag for begrensnings til «akseptable» driftsutgifter. Selv om vi er enig i at det ikke er hjemmel for å fastsette en generell øvre grense for skolepengene, mener vi fortsatt at det er grunnlag i loven for at staten setter vilkår m.h.t. utgiftenes art og størrelse. Under forutsetning av likestilling med offentlige skoler, fører vi opp følgende i fire punkter.

1. Skolen skal holde en standard på høyde med tilsvarende offentlig skole. Undervisningen må gjerne holde en høyere standard, dersom dette kan skje gjennom andre undervisningsformer og -metoder innenfor samme budsjett.

2. Lærerpersonalet skal ha tariffestet lønn. Antall lærere i forhold til antall elever må ikke være vesentlig høyere enn i offentlig skole.

3. Bygninger og utstyr må ikke fremstå som et uvanlig kostbart skoleanlegg.

4. De driftsutgifter som går til den godkjente undervisning under privatskoleloven må holdes klart atskilt fra utgifter ved skoleanleggets bruk til annen virksomhet.

Departementet antar at først når den enkelte skoles budsjett er satt opp på en slik måte - attestert av revisor - at ovenstående krav er oppfylt, er det mulig å si om det foreligger et forsvarlig grunnlag for godkjenning av skolen og dermed av skolepengene som elevene skal betale.

Det er, etter departementets oppfatning, ikke riktig å tolke privatskoleloven § 27 tredje ledd slik at driftsutgiftene begrenses alene av den sum elevene og deres foreldre er villig til å betale. Det må forutsettes at man holder seg til et visst rimelig utgiftsnivå når staten skal refundere en vesentlig del av kostnadene.

Endelig forutsetter loven at departementet skal foreta «ei samla vurdering» av hvorvidt skolen skal godkjennes med rett til statstilskudd, jf. § 25 nr. 3.»

Saken kom opp til behandling i Stortinget den 5. desember 1991 på grunnlag av Budsjett-innst. S. nr. 12 (1991-92) Kap. 240 Private skoler m.v. Resultatet av stortingsbehandlingen medførte at jeg ikke fant det riktig å fortsette min behandling av saken, jf. om dette på s. 9. Likevel fant jeg grunn til å avgi følgende avsluttende uttalelse til departementet:

«I brev 7. november 1991 til departementet foretok jeg en gjennomgåelse og oppsummering av saken. Jeg ga her et foreløpig uttrykk for at de beste grunner syntes å tale for å forstå privatskolelovens § 27 tredje ledd slik at departementets godkjenning av størrelsen på elevenes skolepenger bare ville være nødvendig når skolepengene og offentlige tilskudd til sammen oversteg skolens reelle driftsutgifter. Departementet har i sitt svar til ombuds-

mannen 18. november 1991 ikke anført noe som på avgjørende måte kan sies å rukke ved den forståelse av loven som jeg da mente hadde de beste grunner for seg. Ut over dette finner jeg det i lys av Stortingets behandling av saken ikke riktig å uttale meg.

Jeg finner imidlertid grunn til å føye til at jeg med dette ikke har tatt stilling til spørsmålet om departementet har adgang til å stille vilkår som retter seg mot skolepengenes størrelse m.v. i forbindelse med godkjenning av nye privatskoler eller for allerede godkjente skoler.»

## 16.

### Motregning i etterbetalt omsorgslønn

(Sak 1340/91)

*A klaget til ombudsmannen over at X kommune hadde krevet tilbake påstått feilutbetalt sosialstøtte og senere motregnet kravet i etterbetalt omsorgslønn til klageren.*

*Ombudsmannen uttalte at det var tvilsomt om kommunen hadde et berettiget erstatnings- eller tilbakesøkningskrav, og at dette i alle fall var mer egnet for domstolsbehandling. Ombudsmannen la til grunn at motregning var avskåret fordi omsorgslønn måtte likestilles med lønn, jf. trekkforbudet i arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3. Ombudsmannen viste også til dekningslovens § 2-5. Kommunen betalte deretter tilbake det trukne beløp med tillegg av renter.*

A søkte i august 1986 og november 1988 X kommune om omsorgslønn. Bakgrunnen var at familien i 1985 fikk et multihandicappet barn som krevde stor pleie/omsorgsmessig innsats. Før søknaden ble behandlet, traff helse- og sosialsektoren i kommunen 14. mars 1989 vedtak om å tilstå supplerende sosialhjelp til A's ektefelle, med kr. 4.022,- pr. mnd. for tidsrommet 1. mars - 1. september 1989. Vedtaket ble truffet på grunnlag av en innsendt oversikt over familiens økonomi. Vedtaket ble truffet med hjemmel i sosialomsorgslovens § 3 første ledd bokstav e og § 3 annet ledd.

I vedtak 18. mai 1989 ble klager tilstått lønn som hjemmehjelp med virkning fra 1. september 1988 til 28. februar 1989. I saksopplysningene het det blant annet:

«X kommune har ikke innført ordningen med omsorgslønn, men det kan gis muligheter til å yte hjelp ved at søker lønnes som hjemmehjelp. I den forbindelse er det anbefalt fra Kommunenes Sentralforbund en avlønning etter lønnstrinn 10. For å oppnå pensjonspoeng vil det være nødvendig å ha lønn for 15 timer pr. uke. Søker er inn-

vilget hjelp etter Lov om Sosial Omsorg for tidsrommet 1.3. - 1.9.89.»

Av melding om vedtaket fremgikk at lønn som hjemmehjelp er skattepliktig inntekt.

I vedtak 17. oktober 1989 ble A tilstått lønn som hjemmehjelp med 15 timer pr. uke i ltr. 17 (kr. 4.503,39 pr. mnd.) for tidsrommet 1. september - 31. desember 1989. Det ble i vedtaket uttalt at lønn som hjemmehjelp må betraktes som omsorgslønn. I forbindelse med utarbeidelse av en sosialrapport i november 1989 ble det fra ligningskontoret opplyst at klager i den perioden familien mottok supplerende sosialstøtte, (1. mars - 1. september 1989), også mottok attføringsstøtte fra trygdekontoret med ca. kr. 6.000,- pr. mnd.

Kommunen sendte 18. desember 1989 forhåndsvarsel til klager om at den ville fremme forslag for klientutvalget om å kreve tilbakebetalt kr. 24.132,- i utbetalt sosialstøtte. Kommunens klientutvalg fattet deretter 23. januar 1990 vedtak om å kreve beløpet tilbakebetalt. Klientutvalget la til grunn at søker ikke var berettiget til sosialhjelp for perioden, da det var mottatt attføringspenger som kompensasjon for arbeidsinntekt. Klientutvalget kunne heller ikke se at A var berettiget til omsorgslønn.

Etter klage fra A omgjorde klientutvalget sitt vedtak, slik at det bare ble krevet tilbakebetalt den del av sosialhjelpen

«--- som overgår det som ville utgjort netto utbetalt omsorgslønn (15 t/uke i ltr. 10), for samme periode, altså kr. 11.000,-.»

Saken ble deretter oversendt fylkeslegen som rett klageinstans for vedtaket om avslått omsorgslønn. Hovedutvalget for helse og sosiale tjenester og deretter formannskapet fastholdt kommunens krav om tilbakebetaling av kr. 11.000,-. Tilbakebetalingstidspunktet ble utsatt i påvente av fylkeslegens avgjørelse av klagen vedrørende omsorgslønn.

Fylkeslegen ga 17. august 1990 A medhold i klagen over avslag på søknad om omsorgslønn. Fylkeslegens brev til kommunen har følgende konklusjon:

«Etter grundig og omfattende vurdering av saken, vil fylkeslegen ta klagen til følge og X kommune pålegges å tildele omsorgsytter omsorgslønn (som tidligere også er innvilget) 15 timer pr. uke som hjemmehjelp i ltr. 17.

Omsorgslønn gjøres gjeldende fra den tid tidligere omsorgslønn bortfalt og så lenge søker trenger spesiell omsorg.

Det foreslås at det opprettes omsorgskontrakt mellom kommunen og omsorgsytter, som angitt i rundskriv nr. 1-8/88 pkt. 8.»

Kommunen ga den 29. august 1990 A melding om at klagen til fylkeslegen hadde ført frem og at omsorgslønn i lønnstrinn 17 ville bli etterbetalt fra 1. januar 1990. Hun fikk samtidig beskjed om at det ville bli foretatt trekk i etterbetalingen på grunn av tidligere feilutbetalt sosialhjelp. A ble med virkning fra 1. september 1990 innmeldt i Arbeidstakerregisteret.

A klaget over tilbakebetalingskravet. Kommunen sendte derfor saken til fylkesmannen, selv om fylkesmannen etter kommunens mening ikke var klageinstans for denne avgjørelsen.

Fylkesmannen la til grunn at klagers søknader skulle ha vært behandlet etter kommune-helsetjenesteloven også for perioden 1. mars - 1. september 1989. For øvrig mente fylkesmannen at spørsmålet om det forelå feilutbetaling og om vilkårene for tilbakesøking var til stede, måtte «avgjøres rettslig», og at fylkesmannen ikke var klageinstans her. Fylkesmannen konkluderte med å anbefale kommunen å frafalle tilbakebetalingskravet.

På vegne av A tok deretter Kontoret for fri rettshjelp saken opp med kommunen, som meddelte at det ikke var grunnlag for å omgjøre tilbakebetalingskravet og at man betraktet saken som avsluttet.

Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen, som foruten å be om en redegjørelse for det rettslige grunnlaget for kommunens tilbakesøkingsskrav, ba nærmere opplyst på hvilket grunnlag kommunen anså seg berettiget til å motregne det man anså var feilutbetalt sosialstøtte i etterbetalt omsorgslønn. Det ble vist til at det var klager som mottok omsorgslønn, mens det var ektefellen som var sosialhjelpsmottaker. Videre ble kommunen spurt om man hadde vurdert motregnings-spørsmålet i forhold til arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3.

Kommunen redegjorde for kommunens vurdering av A's subjektive forhold og grunnlaget for kravet om tilbakebetaling. Om den foretatt motregning uttalte kommunen:

«Sivilombudsmannen har vist til at det formelt er klageren som mottar omsorgslønn og klagerens ektefelle som mottok feilutbetalte supplerende sosialstønad. Som ovenfor redegjort for, anser kommunen det for dokumentert at klageren har opptrådt på vegne av ektefellen ved inngivelse av uriktige opplysninger. Kommunen vil gjøre gjeldende at kommunens tap - forsettlig eller uaktsomt - er fremkalt ved klagerens handlinger.

Kommunen er, under henvisning til den veiledning kommunen har mottatt fra Sosialdepartementet, i tvil om arbeidsmiljølovens § 55 nr 3 kan komme til anvendelse på motregningskravet i nærværende sak.

Fra Sosialdepartementets brev datert 27. november 1990 gjengis:

«Etter kommunehelsetjenestelovens § 2-1 har enhver rett til helsehjelp i den kommune vedkommende bor eller midlertidig oppholder seg. For å oppfylle kravet til nødvendig helsehjelp, er kommunen forpliktet til å ha visse deltjenester, jfr. lovens § 1-3, annet ledd, deriblant omsorgslønn.

Ingen har rett til en bestemt helsetjeneste. Omsorgslønn kan tilstås for personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid når den pårørendes pleie og stell ansees som beste og nødvendig helsehjelp. Kommunen tar slik beslutning i samråd med pleietrengende og pårørende.

Dersom den som har krav på nødvendig helsehjelp etter § 2-1 ønsker at en pårørende skal foreta det nødvendige tilsyn og pleie, kan han søke om omsorgslønn til den pårørende. Den pårørende kan bare søke om omsorgslønn til den pleietrengende i de tilfeller hvor den pleietrengende selv mangler forutsetninger til å ivareta sine interesser. Det er den pleietrengende som er rettighetshaver på deltjenester etter loven og som dermed har krav på omsorgslønn. Omsorgsyter har ingen rettigheter etter kommunehelsetjenesteloven.»

Som det vil fremgå av ovennevnte, ligger omsorgslønn i en gråson mellom lønn i arbeidsmiljølovens forstand og sosial stønad. Med reservasjon for Sosialdepartementets verdi som rettskilde, kan gode grunner tale for å rubrisere omsorgslønn som sosialstønad idet omsorgsyter ikke er forutsatt å skulle ha rettigheter i forhold til kommunehelsetjenesten.

Kommunen vil advare mot slutninger ut fra ytelsens betegnelse og legger for sin del til grunn at tilståelse av omsorgslønn i medhold av kommunehelseloven ikke etablerer arbeidsgiver - arbeidstakerforhold mellom kommunen og omsorgsgiveren. Vi viser til at omsorgslønn ikke betinges betaling av arbeidsgiveravgift og heller ikke gir feriepengegrunnlag. Om det siste forhold vises til rundskriv B nr. 28/90 av 29. juni 1990 fra Kommunenes sentralforbund.

Dersom sivilombudsmannen skulle komme til annet resultat, antar kommunen seg å være henvist til rettslig prøving av krav i medhold av arbeidsmiljølovens § 55 nr 3 bokstav e.

Kommunen kan heller ikke se at de forhold som begrunner bestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 55 om forbud mot trekk i lønn er til stede, og viser til at kommunen, ved løpende utbetalinger, har sett til at klagerens familie til enhver tid har hatt midler til sitt underhold.»

Ombudsmannen fant ikke å kunne ta stilling til tilbakebetalingskravet og uttalte i denne forbindelse blant annet:

«Spørsmålet om kommunen hadde et berettiget erstatnings- eller tilbakesøkingsskrav,

synes etter dette å være tvilsomt, og er i alle fall mer egnet for domstolsbehandling enn behandling her. Jeg viser til at saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og er kommet til at en videre skriftlig undersøkelse av spørsmålet neppe vil føre til ytterligere avklaring av bevisene. Jeg finner etter dette ikke grunn til å gå inn på størrelsen av kommunens krav.»

Om motregningsspørsmålet uttalte ombudsmannen:

«Differansen mellom utbetalt sosialstønad og det beløp som klager ville ha fått utbetalt som omsorgslønn i perioden 1. mars - 1. september 1989, ble av kommunen motregnet i klagers etterbetalte omsorgslønn for perioden 1. januar - 31. juli 1990.

Under forutsetning av at kommunen hadde et tilbakesøkingsskrav eller et erstatningskrav, jf. ovenfor, oppstår spørsmålet om det var adgang for kommunen til å foreta motregning i etterbetalingen av omsorgslønn.

Det var klagers ektefelle som sto som mottaker av sosialstønaden, mens det er klager som er mottaker av omsorgslønnen. Som nevnt foran mener imidlertid kommunen å ha et krav rettet mot klager, bygget på erstatningsansvar.

Spørsmålet er så om det er adgang til å bruke dette påståtte erstatningskrav til motregning i klagers krav på omsorgslønn. Forutsatt at det foreligger et erstatningskrav - noe som er omstridt og tvilsomt - kan det i og for seg brukes til motregning. Selv om det legges til grunn at det her foreligger et erstatningskrav, vil adgangen til å foreta trekk i «lønn» imidlertid være begrenset av arbeidsmiljølovens § 55.

Arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3 inneholder et forbud mot trekk i lønn og feriepenge. Det sentrale spørsmål er etter dette om omsorgslønn som ytes i medhold av kommunehelsetjenestelovens § 1-3 annet ledd nr. 4, må likestilles med lønn etter arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3. Hvis det må svares bekreftende på dette, vil arbeidsmiljølovens begrensninger med hensyn til trekk i lønn komme til anvendelse, og kommunen vil, som fremholdt i brevet hit, være henvist til å prøve kravet rettslig.

Kommunen har gitt uttrykk for tvil om hvorvidt arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3 er anvendelig i denne saken og vist til Sosialdepartementets brev 27. november 1990. Kommunen har særlig vist til at det av dette brev fremgår at omsorgsyter ikke er forutsatt å skulle ha rettigheter i forhold til kommunehelsetjenesteloven. Kommunen har videre vist til at tilståelse av omsorgslønn ikke etab-



lerer noe arbeidsgiver/arbeidstakerforhold mellom kommunen og omsorgsgiveren, og at omsorgslønn ikke betinger betaling av arbeidsgiveravgift og heller ikke gir feriepengegrunnlag. Kommunen kan heller ikke se at de forhold som begrunner bestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3 om forbud mot trekk i lønn er til stede. Kommunen har således vist til at den ved løpende utbetalinger har sett til at klagerens familie til enhver tid har hatt midler til sitt underhold.

Etter arbeidsmiljølovens § 2 nr. 1 omfatter loven enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstaker. Med arbeidstaker menes etter § 3 enhver som utfører arbeid i annens tjeneste. Det beror på en konkret vurdering om vedkommende er arbeidstaker. Spørsmålet blir derfor om den avtale som kommunen har inngått med klageren om utførelse av omsorgsoppgaver, samlet sett har så mange likhetstrekk at den bør følge de regler som gjelder for arbeidsavtaler, herunder bestemmelsen om forbud mot trekk i lønn.

Kommunehelsetjenesteloven gir liten veiledning. Av § 1-3 annet ledd nr. 4 følger at kommunen skal sørge for lønn og avlastningstiltak for personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid for pleietrengende familiemedlemmer. Kommunen kan organisere denne tjenesten ved blant annet å tilsette kommunalt personell.

Sosialdepartementet har gitt veiledende retningslinjer om kommunenes ansvar i rundskriv nr. 1-8/88. Her heter det blant annet at ordningen er begrenset av at kommunene og den pleietrengende vurderer den pårørendes omsorg som best og nødvendig og at dette ligger innenfor et omfang som kommunen ser seg økonomisk i stand til. I rundskrivets pkt. 3 heter det:

«Slikt arbeid representerer en verdifull og nødvendig innsats i vårt velferdssammenheng som det er ønskelig å oppvurdere.

Det er i stor grad kvinner som utfører dette omsorgsarbeidet. Det er derfor også av likestillingspolitiske hensyn viktig at arbeidet kan gi muligheter for lønn, pensjonspoeng og ansiennitet i forhold til annet lønnet arbeid. Det må understrekes at det i utgangspunktet bør stilles like forventninger til omsorgsgivere av begge kjønn. Slik lønn skal ikke frata det offentlige ansvar for å bygge ut nødvendige og tilstrekkelige tjenester til eldre og funksjonshemmede.

#### *Avlønning*

Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvor mange timer som skal godtgjøres.

Det anbefales at kommunene som hovedregel benytter samme timesats som for hjemmehjelpere.

#### *Ansettelsesform*

Kommuner som opererer med godtgjørelse eller lønn til pårørende har ulik praksis når det gjelder ansettelsesformer.

Noen kommuner ansetter den pårørende som hjemmehjelper på ordinære vilkår. Andre kommuner ansetter den pårørende i forhold til ett bestemt arbeidsoppgdrag, å yte omsorgsarbeid overfor nær slektning. Det henvises i denne forbindelse til Arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 om arbeidsavtaler som er inngått for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art.»

Henvisningen i rundskrivet til arbeidsmiljølovens § 58 nr. 7 tyder på at departementet har vurdert det slik at omsorgslønnsuttakere kan komme inn under arbeidsmiljølovens regler, og således må regnes som arbeidstakere i lovens forstand.

I B-rundskriv nr. 28/90 datert 29. juni 1990 fra Kommunenes Sentralforbund (KS), som gjelder spørsmålet om rett til ferielønn og sykelønn for bl.a. omsorgslønnsuttakere, anbeføres at omsorgspersoner ikke kan betraktes som vanlige kommunale arbeidstakere og at de ikke er berettiget til feriepenge. De har heller ikke krav på sykelønn, men er henvist til «trygdens bestemmelser». Begrunnelsen for dette synet er at disse arbeidstakere gjennom å ha sitt arbeidssted i hjemmet er unnatt fra arbeidsgivers kontroll og styring.

I kommunens brev til klager 29. august 1990 heter det at omsorgslønn skal utbetales med 15 timer i uken i ltr. 17. Videre heter det at omsorgslønn er skattepliktig inntekt og at det vil bli foretatt forskuddstrekk. Det skal ikke beregnes feriepenge, men lønn utbetales for 12 måneder pr. år. I brevet heter det videre:

«De gjøres videre oppmerksom på at det timetall De blir lønnet for, er basert på en konkret vurdering av omfanget av de omsorgsoppgaver De i dag har for Deres datter. Lønnen vil løpe inntil videre. Deres inntreffer større endringer i omsorgssituasjonen, plikter De å gi helse- og sosialsektoren melding slik at lønn eventuelt kan bli justert.»

Av sak 52/90, som ble behandlet i klientutvalget i møte 24. april 1990, fremgår at kommunen også tidligere har lagt til grunn at omsorgslønn er betaling for utført arbeid. Kommunen fant det således galt «å inngå arbeidsavtale for omsorgsarbeid» så lenge klageren mottok atferdingspenge som kompensasjon for arbeidsinntekt.

I Sosialdepartementets brev 27. november 1990 til kommunen blir det slått fast at det ikke er noen prinsipiell forskjell mellom omsorgslønn og annen arbeidsinntekt. Det vil derfor være nødvendig med avkorting i en



eventuell trygdeytelse dersom man mottar omsorgslønn ved siden av. På den annen side vil personer som mottar omsorgslønn opparbeide rettigheter i folketrygden (sykepenger, attføringspenger, pensjonspoeng etc.).

Etter en samlet vurdering er jeg etter dette kommet til at omsorgslønn må likestilles med «lønn» i arbeidsmiljølovens forstand. Reglene om når det kan trekkes i lønn får dermed anvendelse i dette tilfellet. Jeg har i denne forbindelse lagt vekt på at kommunen etter kommunehelsetjenesteloven har en plikt til å sørge for et helsetilbud til dette barnet. Det vises til fylkeslegens avgjørelse i klagesaken, hvor det om omsorgsbehovet ble uttalt at «sykdomsbildet tilsier at søker trenger 24 timers tilsyn, omsorg og pleie».

Slik jeg ser det, ville alternativet til at mor får omsorgslønn være at kommunen måtte ha sørget for annet tilbud. Fylkeslegen skriver i brevet også at han har merket seg at familien har problemer med å få kvalifisert avlastning på grunn av barnets spesielle handicap. Det fremgår videre av saksdokumentene at mor har gjennomgått trening og opplæring for å mestre flere av de handicap datteren har.

Så vidt jeg kan se, er det ikke forhold i saken som gjør at noen av unntakene fra trekkforbudet i arbeidsmiljølovens § 55 nr. 3 får anvendelse.

Endelig peker jeg på at motregning må antas å være avskåret fordi kravet på omsorgslønn omfattes av de «lønnskrav o.l.» som er nevnt i dekningslovens § 2-5. Etter gjeldende rett må det således antas at adgangen til å motregne er begrenset i forhold til slike krav, jf. Krüger s. 346. Unntaket i dekningslovens § 2-7 synes ikke å kunne gis anvendelse i dette tilfellet.

Da det her er tale om et omstridt erstatningskrav, bør kommunen under enhver omstendighet ikke gjennomtvinge sitt syn ved trekk eller motregning, hensett til at det her dreier seg om sosiale stønader og ytelser basert på pleie- og omsorgsbehov.

Etter dette må jeg be kommunen om å tilbakeføre det motregnede beløp til A.»

Kommunen betalte deretter tilbake det trukne beløp med tillegg av renter.

17.

**Sosialomsorgssak - fastsatte vilkår m.m.**  
(Sak 1498/91)

En advokat klaget på vegne av A til ombudsmannen over at fylkesmannen i 1991 hadde opprettholdt kommunens avslag på søknad fra A om sosialhjelp til livsopphold.

Klagen gjaldt også de vilkår som var fastsatt for sosialhjelpen, og det ble anført at det var praktisk umulig for A å oppfylle disse betingelsene.

Etter å ha innhentet saksdokumentene kunne jeg se at bakgrunnen for saken var at A fra mars 1989 ble innvilget sosialhjelp i form av stønad til livsopphold etter sosialomsorgsloven av 5. juni 1964 nr. 2 § 3 nr. 1. I vedtaket den 22. november 1989 satte kommunen som vilkår for videre sosialhjelp at A måtte være aktivt arbeidssøkende og melde seg daglig på arbeidskontoret. I vedtaket ble det varslet om at man ved manglende etterleving av vilkåret, ville gå over til å utbetale hjelpen etter nødhjelpssats hver uke. Vilråene ble senere endret til at A måtte møte opp på arbeidskontoret to ganger i uken. A ble alternativt oppfordret til å forsøke å komme i gang med utdanning.

Begrunnelsen for de vilkår som ble fastsatt, var at man ønsket at A på denne måten skulle bli selvhjulpnen og ikke gjøre seg avhengig av sosialhjelp. A, som var født 30. januar 1971, hadde ennå ikke fullført ungdomsskolen, og hadde heller ikke noen yrkeserfaring. A's beskjefligelse besto i å hjelpe sin uføre mor i hjemmet. Morens sykdom var også grunnen til at foreldrene tok henne ut av skolen.

Kommunen kom i vedtak 14. februar 1990 til at de fastsatte vilkår ikke kunne anses som oppfylt. På bakgrunn av dette ble det besluttet at stønad til livsopphold skulle utbetales til A ved personlig oppmøte på sosialkontoret hver uke. Vedtaket medførte således at man gikk bort fra ordningen med å sende hjelpen i posten én gang i måneden. A påklaget vedtaket i brev datert 6. mars 1990 til sosialkontoret, og kommunen fremmet saken for fylkesmannen i juli s.å. I brev datert 14. desember 1990 returnerte imidlertid fylkesmannen saken til ytterligere behandling i kommunen. Kommunen oversendte på ny saken til fylkesmannen i juni 1991, som fattet vedtak 3. september s.å.

Med bekreftende opplysninger innhentet over telefon kunne jeg konstatere at advokaten - som var engasjert først i 1991 - ikke var innforstått med dette saksforløpet og hadde misforstått innholdet av fylkesmannens vedtak. I brev til advokaten gjennomgikk jeg saksforløpet og bemerket videre:

«Til det som er anført i Deres klage hit, skal bemerkes at det fremgår av saksdokumentene at A ble innvilget ordinær sosialhjelp til livsopphold for hele 1991. Det synes for øvrig som om det «vedtak» av 7. juni 1991 som De har vist til i klagen hit, var kommunens påtegning til fylkesmannen i forbindelse med den

andre og endelige oversendelsen dit av klagen vedrørende kommunens vedtak av 14. februar 1990. Det kan således i sakens dokumenter ikke sees å foreligge noe avslag på søknad om sosialhjelp for den aktuelle periode.

Saksbehandleren ved sosialkontoret opplyste på telefonhenvendelse herfra den 8. mai 1992 at A også i 1990 fikk utbetalt sosialhjelp etter ordinære satser for livsopphold, og ikke som nødhjelp. Så vidt hun kunne se av utbetalingsjournalen, har A ikke på noe tidspunkt fått sosialhjelpen nedsett til nødhjelpssats. Saksbehandleren opplyste at A også i 1992 er innvilget sosialhjelp i henhold til de ordinære satser for livsopphold. Realiteten i kommunens vedtak 14. februar 1990, som var tema for klagesaken for fylkesmannen, synes således å ha vært at sosialhjelpen i en tid ble utbetalt hver uke og at A måtte møte opp på sosialkontoret for å få stønaden. Kommunen synes fra 1991 å ha gått tilbake til ordinære månedsutbetalinger. De øvrige nevnte vilkår synes i hovedsak å ha blitt fastholdt.

I klagevedtaket konkluderte fylkesmannen med at de ovennevnte vilkår - herunder vilkåret om at klageren måtte møte opp på sosialkontoret én gang i uken for å få utbetalt stønaden - ikke kunne anses som lovstridig eller som åpenbart urimelig. - Ut fra det som er opplyst i saken, kan jeg ikke se at det er holdpunkter for at det standpunkt fylkesmannen her har inntatt kan kritiseres på rettslig grunnlag. Når det gjelder spørsmålet om de fastsatte vilkår kunne anses som lovlige, nøyter jeg meg med å vise til at ett av de sentrale hensyn i sosialomsorgsloven er at den hjelp som gis, skal bidra til at klienten kan bli selvhjulpent. - Av lovens § 3 nr. 3 annet ledd følger at det kan settes vilkår for hjelpen, som er egnet til å ivareta dette hensyn. Det skal for ordens skyld tilføyes at jeg har merket meg det som er anført vedrørende A's sosiale situasjon, og de praktiske vanskeligheter hun har med hensyn til å ta arbeid og gå på skole m.v. Det som er fremholdt i denne forbindelse, medfører imidlertid ikke at jeg har grunnlag for å karakterisere fylkesmannens vedtak som klart urimelig. Jeg kan heller ikke se at det er påberopt noe som tilsier at det hefter feil ved fylkesmannens skjønnsutøvelse i saken, jf. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962.»

18.

#### Sen saksbehandling ved sosialkontor

(Sak 323/91)

*Sosialkontoret sendte 17. januar 1990 en «beskjed» til A om at kontoret ikke lenger ville dekke avdrag og renter på hennes banklån. A klaget til fylkesmannen, som i brev 1. august 1990 uttalte at «beskjeden» ikke kunne anses som et vedtak, og ba kommunen ta saken opp til fornyet behandling. Den 5. mars 1991 klaget A til ombudsmannen over at saken fortsatt ikke var undergitt ny behandling ved sosialkontoret. A's sak ble først behandlet mer enn ett år etter at fylkesmannen hadde returnert saken til ny behandling på grunn av saksbehandlingsfeil. - Ombudsmannen uttalte at en så lang saksbehandlingstid ikke kunne aksepteres. Sosialsenteret ble også kritisert for ikke å ha orientert ombudsmannen om at saksbehandlingen viste seg å ta lengre tid enn det som først var blitt opplyst.*

Sosialkontoret sendte 17. januar 1990 melding til A om at kontoret ikke lenger ville dekke renter og avdrag på hennes boliglån. Meldingen ble gitt i form av en «beskjed». A klaget til fylkesmannen. Fylkesmannen uttalte i brev av 1. august 1990 til sosialkontoret at den «beskjed» klageren hadde fått, ikke tilfredstilte «lovverkets bestemmelser om avgjørelse og kan således ikke ses som et vedtak». Fylkesmannen anførte deretter at de alminnelige regler og retningslinjer for saksbehandling og avgjørelse i sosialsaker ikke var fulgt. Fylkesmannen ba derfor om at saken ble tatt opp til fornyet behandling.

I brev av 5. mars 1991 klaget A til ombudsmannen over at saken fortsatt ikke var undergitt ny behandling ved sosialkontoret. Klagen ble først tatt opp muntlig med sosialkontoret, som i telefonen opplyste at den «roden» klageren tilhørte, i lengre tid hadde vært ubemannet ved sosialkontoret. Saksbehandlingen var derfor blitt forsinket. Saken ble deretter tatt opp skriftlig med sosialkontoret ved brev herfra 3. april 1991. Sosialkontoret ble blant annet bedt om å opplyse om samtlige saker fra klienter i den ubemannede rode ble liggende ubehandlet, eller om kontoret foretok en nærmere prioritering av sakene. Det ble også bedt om bekreftelse på at søknaden

ville bli behandlet i pasient- og klientutvalgets førstkommande møte 15. april 1991, slik det var lovet i telefonsamtalen.

Etter påminnelser i brev herfra 29. mai og 4. juli 1991, svarte sosialkontoret i brev av 26. juli 1991. Kontoret opplyste at søknaden ikke var blitt behandlet i pasient- og klientutvalget den 15. april 1991, da saken ikke var nok utredet. Det ble likevel understreket at klienten hadde mottatt normale ytelser til livsopphold (basisbeløpet, husleie og strøm) hele den aktuelle perioden.

Saken ble på nytt forelagt sosialkontoret i brev herfra 16. september 1991, idet det ble påpekt at sosialkontoret ikke hadde besvart de spørsmål ombudsmannen stilte i brev av 3. april 1991. Sosialkontoret ble også bedt opplyse hvorfor det i telefonen var opplyst at saken ville bli behandlet i klientutvalgets møte 15. april 1991.

Sosialkontoret svarte i brev 23. september 1991. Kontoret opplyste at det hadde vært uten fast saksbehandler på den aktuelle rode i tidsrommet august 1990 til ca. april 1991. Det ble understreket at alle henvendelser kontoret mottok av klienter i roden ble ekspedert på samme måte som henvendelser fra andre klienter. Men fraværet av saksbehandler førte generelt til en forsinkelse av saksbehandlingen ved kontoret. Kontoret beklaget at muntlige utsagn derfra kunne tolkes slik at sosialkontoret hadde unnlatt å ekspedere henvendelser fra klienter i ubemannede roder. Sosialsenteret erkjente å ha brukt urimelig lang tid på behandlingen av A's sak. Det ble også beklaget at klienten og ombudsmannen ikke hadde fått beskjed om at saken likevel ikke kunne behandles i klient- og pasientutvalgets møte den 15. april 1991, slik det var lovet. For øvrig var klientens klage nå tatt til følge.

I avsluttende brev til sosialkontoret uttalte jeg:

«Jeg har merket meg at sosialsenteret anser å ha brukt urimelig lang tid på behandlingen av klagers sak, og er enig i denne vurderingen. Selv om sosialsenterets bemanningssituasjon i den aktuelle perioden etter det opplyste har vært vanskelig, kan en saksbehandlingstid på mer enn ett år - etter at fylkesmannen på grunn av feil ved sosialsenterets tidligere behandling av saken, returnerte den til ny behandling - ikke aksepteres.

Jeg finner også grunn til å kritisere sosialsenteret for ikke å ha holdt ombudsmannen løpende orientert med hensyn til behandlingen av saken, når den tidsramme som ble skissert fra sosialsenteret i telefonsamtale med saksbehandler her viste seg ikke å holde.

Jeg har merket meg at sosialsenteret finner det beklagelig at underretning om utsettelse av sakens behandling ikke ble gitt, og går derfor ikke videre med dette.»

19.

#### Avlastningstiltak ved tyngende omsorgsarbeid - hjemmelsspørsmål

(Sak 1223/92)

*Foreldrene til en gutt med MBD fikk avslag med hjemmel i lov om sosial omsorg av 5. juni 1964 på søknad om avlastningstiltak. - Ombudsmannen uttalte at en søknad om avlastning i første omgang skal vurderes etter kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 § 1-3 annet ledd nr. 4, og at søkeren har krav på en samlet vurdering av familiens avlastningsbehov.*

Foreldrene til en 10 år gammel hjemmeboende gutt (A) med MBD, hadde fått sine behov for avlastning dekket både i form av støttekontakt, fritidshjems plass og ferieavlastning med hjemmel i barnevernloven av 17. juli 1953. Kommunen hadde imidlertid kommet til at det ikke var hjemmel i barnevernloven for å gi avlastningstiltak i deres tilfelle. I brev til foreldrene oppfordret derfor sosialkontoret familien om å søke hjelp etter lov om sosial omsorg. Foreldrene fremmet etter dette en søknad om ferieavlastning, som ble avslått etter at den var behandlet etter lov om sosial omsorg.

Foreldrene klaget til ombudsmannen over avslaget. Saken ble stilt i bero her i påvente av at Sosialdepartementet skulle komme med en uttalelse i en tilsvarende sak som en hadde til vurdering. I foreleggelsesbrevet til fylkesmannen ble det vist til Sosialdepartementets brev 3. juni 1992 til Barneombudet om avlastningstiltak for førskolebarn, og ombudsmannen uttalte blant annet:

«Søknaden ble behandlet etter lov om sosial omsorg av 5. juni 1964 nr. 2.

Slik det fremgår av departementets brev av 3. juni 1992 til Barneombudet, skal alle andre ordninger være prøvd før sosialhjelp eventuelt ytes. Departementet peker således på at en søknad om avlastning derfor i første omgang skal vurderes etter lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66. Lovens § 1-3 annet ledd nr. 4 pålegger kommunen en plikt til å sørge for «lønn og avlastningstiltak for personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid for pleietrengende familiemedlemmer».

Om innholdet i den helsehjelp kommunene plikter å yte, skriver departementet:

«Etter kommunehelsetjenesteloven § 2-1 har enhver rett til nødvendig helsehjelp i den kommune hvor vedkommende bor el-

ler midlertidig oppholder seg. Ingen har rett til en bestemt type helsehjelp fra kommunen. Det er opp til den enkelte kommune å avgjøre hva som er nødvendig helsehjelp for den enkelte. Hjelpen må ligge innenfor kommunens muligheter til å yte den. Tilgang på utstyr og økonomisk evne vil sette grenser. Hva slags hjelp som er nødvendig vil bero på medisinsk skjønn. Kommunen plikter å holde en helsetjeneste av medisinsk faglig standard. Så lenge kommunen oppfyller kravet om medisinsk faglig standard, er lovens bestemmelser overholdt.

Det som kan påklages etter kommunehelsetjenesteloven er at man ikke har fått den hjelp som er nødvendig for forsvarlig tilsyn og pleie. Det man har rett til er hjelp av rimelig standard. Man kan ikke forlange det ideelle.»

Og videre:

«I den utstrekning fylkesmannen finner det påkrevet, bes han om å orientere kommunen og eventuelt andre kommuner i fylket om forholdet mellom kommunehelsetjenesteloven og sosialomsorgsloven slik det er kommet til uttrykk i departementets brev til Barneombudet.»

Fylkesmannen skrev deretter følgende til klagerne om hjemmelsspørsmålet:

«Ombudsmannen viser i sitt brev til at søknader om avlastningstiltak kan behandles etter andre lover enn lov om sosial omsorg, og det blir spesielt vist til kommunehelsetjenesteloven. Fylkesmannen viste i sitt brev datert 22.04.1992 til Dem om samme sak, at hjelpetilbud som avlastningstiltak kan hjemles i kommunehelsetjenestelov og barnevernslov i tillegg til lov om sosial omsorg. Kopi av dette brevet ble sendt til --- sosialkontor. Hjemling i disse andre lovene ble da imidlertid sett på som uaktuelt, bl.a. ut fra Deres eget ønske om at søknaden skulle behandles etter lov om sosial omsorg. Vi viser her også til Deres brev datert 02.03.1992 til ombudsmannen, hvor De (på side 1) uttrykkelig gir til kjenne at De ønsker et vedtak hjemlet i lov om sosial omsorg.»

Etter noen tid fremsatte foreldrene en ny klage til ombudsmannen over avslag på avlastningstiltak. Det gjaldt nå avslag på dekning av utgifter til fritidshjems plass (gutten hadde fått tildelt plass).

Ombudsmannen tok igjen opp med fylkesmannen det rettslige utgangspunkt for behandlingen av en søknad om avlastningstiltak for personer med et særlig tyngende omsorgsarbeid for pleietrengende familiemedlemmer. Fra brevet siteres:

«Foreldrene til A er nå kommet tilbake med en ny klage over avslag på ytterligere en søknad om avlastningstiltak for sønnen A. Klagen gjelder fylkesmannens endelige avslag 25. juni 1992 på Deres søknad 29. januar 1992

om dekning av utgifter til fritidshjems plass for A.

Det fremgår av fylkesmannens vedtak at søknaden om dekning av utgifter til fritidshjems plass har vært vurdert som en ikke pliktmessig ytelse etter lov om sosial omsorg § 3 nr. 2. Om hjemmelsspørsmålet uttaler fylkesmannen:

«--- klientutvalg har etter det fylkesmannen kan se vurdert klagesaken etter aktuelt lovverk og i samsvar med dette. Fylkesmannen finner ikke at de vurderinger som ligger til grunn for klientutvalgets vedtak er åpenbart urimelige. Vedtaket er heller ikke i strid med loven eller forskriftene til loven.»

Innebærer dette at søknaden om avlastningstiltak - i form av fri fritidshjems plass - ikke har vært vurdert etter kommunehelsetjenestelovens § 2-1 jf. § 1-3 andre ledd nr. 4? Mener fylkesmannen i så fall med dette at Sosialdepartementets syn, slik det fremgår av tidligere tilsendte kopi av departementets brev 3. juni 1992 til Barneombudet, ikke har betydning for behandlingen av foreliggende søknad?

I Sosialdepartementets rundskriv nr. 1-8/88 er det gitt veiledende retningslinjer for «kommunens ansvar for å tilby avlastning og lønn til personer med særlig belastende omsorgsoppgaver», jf. § 1-3 annet ledd nr. 4 i kommunehelsetjenesteloven. Pkt. 7 i rundskrivet utdypet kommunens ansvar for å se det totale avlastningsbehovet/tilbudet under ett:

#### «7. ORGANISERING

Det overordnede hensyn er at enhver familie skal kunne få det avlastningstilbud som best mulig samstemmer med deres behov og ønsker. Dette innebærer at helse- og sosialtjenesten i kommunen må være så godt samordnet at søkeren får et individuelt tilpasset avlastningstilbud uansett hvor i det kommunale tjenesteapparatet han/hun henvender seg. Et godt sammensatt tilbud kan ofte inneholde tilbud både fra sosial- og helsetjenesten i kommunen med en nærmere avtalt vekselvirkning mellom institusjons- og hjemmebasert avlastning, oppsatt som en «omsorgskontrakt».

Avlastningsbehovet på grunn av omsorgsansvaret for A er behandlet i to separate saker. Sosialkontoret innvilget ved vedtak 11. mars 1992 søknad om ferieavlastning sommeren 1992, mens søknad om fri fritidshjems plass ble avslått ved fylkesmannens vedtak 25. juni 1992. Den siste søknaden opplyses å være vurdert ut fra en økonomisk behovsprøving etter sosialomsorgsloven § 3 nr. 2, og de to vedtak synes ikke å være sett i sammenheng.

Fylkesmannen bes redegjøre for sitt syn på hvilken betydning retningslinjene har for behandlingen av A's sak. Vil fylkesmannen eventuelt vurdere å ta et initiativ overfor kommunen med tanke på å få en samlet vurdering av familiens avlastningsbehov.»

Til dette svarte fylkesmannen:

«Ombudsmannens brev blir avsluttet med spørsmålet: «Vil fylkesmannen even-

tuelt vurdere å ta et initiativ overfor kommunen med tanke på å få en samlet vurdering av familiens avlastningsbehov? Fylkesmannen vil med dette informere om at vi tar ombudsmannens brev til etterretning, og at vi vil be --- kommunen/--- bydelsadministrasjonen om å foreta en samlet vurdering av familiens avlastningsbehov. Vi vil be om at denne vurderingen blir gjort ferdig innen utgangen av året, slik at den ligger klar til eventuelle nye vedtak om avlastningstilbud kan fattes tidlig neste år.

Fylkesmannen registrerer av foreldrenes brev datert 10.07.1992 til ombudsmannen at de ikke er gjort oppmerksom på at de kunne be om å få vurdert søknader om avlastningstilbud etter kommunehelsetjenesteloven. Tidligere har fylkesmannen forholdt seg til det vi oppfattet var familiens ønske om å få søknadene vurdert etter lov om sosial omsorg. Vi viser her f.eks. til det forrige brevet fra foreldrene til ombudsmannen (datert 02.03.1992) der det bl.a. står: «Vi ønsker et vedtak hjemlet i lov om sosial omsorg.» --- sosialkontor burde ha informert familien om at de kan få vurdert søknader om avlastningstilbud etter kommunehelsetjenesteloven. Dette burde vært gjort innenfor det veiledningsansvaret sosialkontoret har etter lov om sosial omsorg. Selv om ikke søkeren har bedt spesielt om å få søknaden behandlet som en søknad om ytelse etter kommunehelsetjenesteloven, har --- kommune/--- sosialkontor likevel plikt til å se til at søknaden blir behandlet etter denne loven, dersom det kan virke sannsynlig at vedkommende søker kan fylle vilkårene for hjelp etter kommunehelsetjenesteloven. Fylkesmannen vil påpeke overfor --- kommune/sosialkontor at familiens søknader om avlastningstilbud i første omgang skulle ha vært vurdert etter kommunehelsetjenestelovens § 1-3 andre ledd nr 4, der det står at kommunen for å løse sine helseoppgaver bl.a. skal sørge for avlastningstiltak for personer som har særlig tyngende omsorgsarbeid for pleietrengende familiemedlemmer.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen gjennomgikk jeg kort saksgangen og konkluderte med følgende uttalelse:

«Det er positivt at fylkesmannen i brev 3. november 1992 nå har bedt --- kommune/--- bydelsadministrasjon om å foreta en samlet og fornyet vurdering av familiens avlastningsbehov. Ut fra den tiden som er gått med siden søknaden om ferieavlastning første gang ble avslått, under henvisning til lov om sosial omsorg, synes det på sin plass å få en rask avgjørelse av familiens samlede avlastningstilbud, slik fylkesmannen har bedt kommunen om.

Det er videre positivt at fylkesmannen nå også konstaterer overfor --- kommune/--- sosialkontor at kontoret pliktet å se til at søk-

naden fra familien ble vurdert etter kommunehelsetjenesteloven, uavhengig av hvilken hjemmel de selv hadde påberopt seg. Jeg har også merket meg at fylkesmannen dernest presiserer at søknadene om avlastning i første omgang skulle vært vurdert etter kommunehelsetjenesteloven.

På bakgrunn av den saksbehandling som har funnet sted i saken, synes det nå naturlig at kommunen i vedtaket informerer klager om når og hvordan det må fremmes ny søknad om fremtidig avlastning, slik at forsinkelser ved en senere vurdering av familiens avlastningsbehov kan unngås.

Saken anses med dette avsluttet her, men jeg vil gjerne bli holdt orientert ved gjenpart av senere vedtak etter den fornyede behandling.»

20.

**Avslag på søknad om dispensasjon fra gjenkjøpsforbudet for egen pensjonsforsikring**  
(Sak 1336/91)

*A klaget over at han ikke hadde fått dispensasjon fra forbudet mot gjenkjøp av private pensjonsforsikringer. Søknaden var begrunnet i A's vanskelige økonomiske situasjon. Ombudsmannen fant - i tråd med den svært restriktive praksis som føres på området - ikke grunn til å kritisere avgjørelsen i saken.*

A klaget til ombudsmannen over at Kredittilsynet og - etter klage - Sosialdepartementet hadde avslått hans søknad om dispensasjon fra forbudet mot gjenkjøp av egen pensjonsforsikring etter skattelovens regler.

Kredittilsynet hadde begrunnet sitt avslag på A's søknad slik:

«Kredittilsynet følger en svært restriktiv linje i søknader om dispensasjon fra gjenkjøpsforbudet for egen pensjonsforsikring etter skatteloven. Det er bare unntaksvis og i helt spesielle nødsituasjoner det er dispensert fra reglene.

Slik dispensasjon gis ved utenlandsopphold/emigrasjon eller ved sosiale/økonomiske forhold. Ved vanskelige økonomiske forhold legges det vekt på at gjenkjøp skal gi en varig bedring av søkerens situasjon.

Den restriktive praksis skyldes hensynet til intensjonen bak «Reglene», som er å stimulere til langsiktig sparing i pensjonsforsikring. Utgangspunktet er derfor at midler tilknyttet en pensjonsforsikring ikke skal generere utbetaling før ved oppnådd pensjonsalder eller ved tidligere død.

Det synes heller ikke å være i overensstemmelse med det sosiale syn på pensjonsspørsmål at pensjonsforsikringer blir angrepet for å avdempe følgene av f.eks. et konjunkturomslag.

Vi finner derfor ikke at det er tilstrekke-

lig grunnlag for å dispensere fra gjenkjøpsforbudet i dette tilfellet.»

Sosialdepartementet tilføyde ved sin stadfesting av vedtaket:

«I forhold til gjeldende dispensasjonspraksis legger departementet særlig vekt på at en avløsning ikke vil gi en varig bedring i søkerens sosiale/økonomiske forhold.»

Til dette anførte A i klagen hit blant annet:

«Som det fremgår driver jeg personlig agenturvirksomhet på provisjonsbasis istedet for å gå arbeidsledig. Markedet er fremdeles vanskelig og jeg klarer ikke å betjene gjeld og samtidig opprettholde nødvendig virksomhet, som kontor, tlf., reiser etc.

Det fremgår også at jeg har solgt unna alt av private eiendeler for å frigjøre midler til drift, og komme over vanskelighetene.

Det finnes lys i tunnelen, derfor søker jeg om disse midlene nå for jeg har tro på at det skal være mulig å komme ut på andre siden.

Det er nettopp det som er begrunnelsen til avslaget at det skal gi varig bedring i økonomiske/sosiale forhold. Dette er det selvfølgelig ikke gitt noe menneske å kunne garantere.

Jeg har ingen forståelse for avslaget, det er bare mine egne (penger jeg) søker om å få disponere, tidligere enn beregnet riktignok, men hindres av et firkantet regelverk. Mitt alternativ innen kort tid er sosialhjelp til livsnødvendig opphold og arbeidsledighet.

Efter å ha livnært seg selv siden 15 års alder, er vel dette noe av det mest fornedrende jeg kan tenke meg.»

Etter å ha innhentet og gjennomgått dokumentene i saken, kunne jeg ikke se at det var grunnlag for å kritisere avgjørelsen eller foreta ytterligere undersøkelser i saken. I mitt avsluttende brev til A hadde jeg følgende merknader:

«Med hjemmel i skatteloven av 8. august 1911 er det ved kongelig resolusjon av 28. juni 1968 fastsatt nærmere regler om bl.a. gjenkjøp av pensjonsforsikring. Det heter i §§ 6 og 7:

#### «§ 6. Opphør av pensjonsforsikring.

En pensjonsforsikring kan ikke gjenkjøpes. Dog kan rett til redusert pensjon bli avløst ved engangsutbetaling når kapitalverdien av pensjonsrettighetene er mindre enn 25 prosent av folketrygdens grunnbeløp.

#### § 7. Supplerende forskrifter. Dispensasjon fra reglene.

Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling og gjennomføring av disse regler.

Når særlige grunner taler for det, kan departementet - eller Forsikringsrådet i den utstrekning departementet har gitt fullmakt til det - dispensere fra bestemmelsene i disse regler.»

Det er etter dette klart at gjenkjøp av Deres pensjonsforsikring vil være avhengig av dispensasjon fra reglene, noe som innebærer at det må foreligge «særlige grunner» for å tillate gjenkjøp. Om praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen har Forsikringsrådet (i 1983) utarbeidet en redegjørelse til Sosialdepartementet der det bl.a. heter:

«--- Det generelle inntrykk av praksis er at Rådet har vært relativt restriktive. De anførsler som er lagt til grunn for søknadene, kan samles i to hovedgrupper:

- utenlandsopphold/emigrasjon
- sosiale/økonomiske forhold

---

Den overveiende del av søkermassen ønsker kontantutløsning for å avhjelpe en vanskelig sosial og økonomisk situasjon. Som eksempler kan nevnes sykdom med derav følgende redusert ervervsevne, oppsigelse i arbeidsforhold og store gjeldsposter som må innbetales. Søknadene art tilsier at de er helt konkret begrunnet, og Rådets vedtak er således fundert på et skjønn hvor ulike forhold tas i betraktning. Av denne grunn kan vi her rimeligvis ikke gi annet enn en oversikt over momenter som trekkes inn i totalvurderingen:

- Hvor akutt søkerens situasjon er.
- Hvilket formål utbetalingen eventuelt skal benyttes til. Rådet har foretatt en «kvalitetsvurdering» av formålet. I enkelte dispensasjonstilfelle er selskapet pålagt å påse at utbetalingen benyttes som forutsatt.
- Alternative muligheter for søkeren til å løse sin situasjon. Eks. folketrygdytelsene.
- Søkerens alder, forsørgeransvar o.l.
- Forsikringsytelsenes størrelse; hvorvidt senere pensjonsytelser økonomisk sett vil ha en reell betydning eller ikke.
- Hvorvidt en kontantutløsning antas faktisk å kunne avhjelpe situasjonen eller bidra vesentlig til å lette den. Eksempelvis er dispensasjon avslått når gjenkjøpsverdien vil representere bare en helt ubetydelig del av en større utgiftspost som søkes finansiert.
- Hvorvidt utbetaling vil føre til en varig forbedring av de spesielle omstendigheter som ligger til grunn for søknaden.
- I sykdomstilfelle tillegges sykdommens karakter og følger samt prognosen stor vekt.»

Som bakgrunn for søknaden har De vist til Deres vanskelige økonomiske situasjon. Ut fra de opplysninger som foreligger i saken om omfanget av Deres økonomiske problemer (De oppga Deres personlige gjeld i 1990 til

kr. 450.000,- etter at De hadde solgt bl.a. Deres bil og bolig), sammenholdt med det som er opplyst om forsikringenes gjenkjøpsverdi (ca. kr. 77.000,-), synes det likevel klart at gjenkjøp ikke vil innebære noen varig løsning på Deres problemer, som etter det opplyste skyldes en vanskelig situasjon i Deres bransje. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger om den svært restriktive praksis som føres på området, kan jeg ikke se at det er grunnlag for å kritisere departementets avgjørelse på rettslig grunnlag.»

## 21.

**Bruk av fullmektig under forhandlinger i helse- og sosialstyret i barnevernsak**  
(Sak 20E/91)

*I en barnevernsak nektet helse- og sosialstyret barnets mor (A) å møte med mer enn en fullmektig i helse- og sosialstyrets møte, under henvisning til barnevernlovens § 8, som gir en part «rett til å ha en person ved sin side til å ivareta barnets tarv». Moren forela spørsmålet for Barne- og familiedepartementet, som i det vesentlige sluttet seg til helse- og sosialstyrets standpunkt.*

*Ombudsmannen uttalte at verken barnevernlovens § 8 eller forvaltningslovens § 12 var utformet for det tilfelle at en part ønsket å bli bistått av flere personer. Bestemmelsene kan derfor ikke brukes som hjemmel for å avslå krav om dette. Spørsmålet må løses ut fra alminnelige prinsipper for god forvaltnings-skikk, jf. også forvaltningslovens § 17. I den behovsvurdering som må foretas, må ikke bare barnevernsmyndighetenes oppfatning bli tillagt vekt. Etter omstendighetene må det også legges betydelig vekt på partens egen oppfatning.*

A var innkalt til møte i helse- og sosialstyret i en barnevernsak. A ønsket å la seg bistå av en advokat og en psykiater. Psykiateren ble nektet å representere A under møtet under henvisning til barnevernlovens § 8 første ledd annet punktum, som gir foreldrene «rett til å ha en person ved sin side til å ivareta barnets tarv, jfr. forvaltningslovens § 12». Psykiateren fikk valget mellom å være til stede under møtet uten uttalerett eller å møte som vitne.

A tok saken opp med Barne- og familiedepartementet, som i brev av 30. april 1991 konkluderte med at en part i henhold til barnevernlovens § 8, jf. forvaltningslovens § 12, bare har krav på å ha med seg en fullmektig under forhandlingene i helse- og sosialstyret. I begrunnelsen heter det blant annet:

«Etter forvaltningslovens regler skal den som opptrer som fullmektig motta alle

henvendelser og meddelelser fra forvaltningsorganet. Fullmektigen vil også ha tilgang til opplysninger som ellers er underlagt taushetsplikt. Begge disse funksjoner taler for å begrense antallet fullmektiger til en, både for at forvaltningen i hovedsak skal kunne operere overfor en person, og for å begrense flyten av taushetsbelagte opplysninger.

Også ordlyden i barnevernloven § 8 og forvaltningsloven § 12 tyder på at retten til å møte med fullmektig er begrenset slik at man bare kan la seg representere ved en person. Som hovedregel må man kunne gå ut ifra at partens tarv blir tilfredsstillende ivaretatt på denne måten.»

A klaget til ombudsmannen i brev av 3. juni 1991. Klagen ble avvist her på formelt grunnlag, da barnevernsaken var brakt inn for domstolene, jf. ombudsmannslovens § 4 første ledd, bokstav c, som unntar domstolenes virksomhet fra ombudsmannens arbeidsområde. Saken reiste imidlertid spørsmål av generell og prinsipiell interesse. På dette grunnlag tok jeg derfor opp spørsmålet om partenes rett til å ha med fullmektig under forhandlinger i helse- og sosialstyret. I et brev av 8. juli 1991 til Barne- og familiedepartementet uttalte jeg:

«Partenes rett til advokat eller annen fullmektig i barnevernsaker er regulert i barnevernlovens § 8, jf. forvaltningslovens § 12.

Bestemmelsen tar sikte på å fastslå det prinsipp «at det i norsk forvaltning som alminnelig regel gjelder at det er adgang til å bruke sakfører eller annen fullmektig», (jf. «Innstillingen fra forvaltningskomiteén s. 156 og Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 50). Etter forvaltningslovens § 12 tredje ledd har parten «rett til å ha med seg fullmektig når han møter personlig for forvaltningsorganet».

Både barnevernlovens § 8 og forvaltningslovens § 12 er utformet med tanke på den situasjon som oftest vil forekomme; at parten ser seg tilstrekkelig hjulpet ved en representant. Det foreligger ikke klare rettskilder hva gjelder den situasjon at parten ønsker å være bistått ved flere. Ordlyden kan vanskelig sies å gi klare holdepunkter for en bestemt løsning på spørsmålet. Verken i forarbeidene til barnevernlovens § 8 eller forvaltningslovens § 12 er spørsmålet berørt.

Ordningen med å ha med seg fullmektig når en møter forvaltningen er innført for å sikre parten rett til bistand. Utgangspunktet må da være at partenes rett til å møte med fullmektig ikke er begrenset til en dersom det for parten er et behov for å la seg bistå av flere. Noe annet er imidlertid at det fra forvaltningen må være adgang til å begrense antall representanter i det enkelte tilfelle, dersom behandlingen av saken ellers vil bli umulig eller unødig komplisert. Behovet for å avgrense innsyn i taushetsbelagte opplysninger kan være et hensyn som i enkelte tilfeller vil kunne tale for å begrense antall representanter i møte.



Jeg vil også bemerke at selv om parten har flere representanter med seg til møtet, må forvaltningen kunne ha adgang til å begrense sin korrespondanse til en av representantene som eventuelt kan viderefremle dette til øvrige aktuelle.»

Departementet svarte i brev av 26. november 1991 blant annet:

«Hva angår *partens rett til å ha med fullmektig* under behandlingen av tvangssaker, viser vi til vår konklusjon i brev av 30. april 1991: Parten har med hjemmel i bvl. § 8 og fvl. § 12 etter departementets mening, bare *krav* på å ha med en fullmektig. Derimot antar vi at det ikke kan være noe til hinder for at helse- og sosialstyret også kan gi parten *rett* til å møte med flere dersom dette synes nødvendig for å få saken godt nok opplyst. Utgangspunktet må likevel være at saken fra sosialkontorets side på forhånd er så godt utredet at saksfremlegget gir tilstrekkelig informasjon for helse- og sosialstyret til å treffe vedtak.»

I mitt avsluttende brev av 13. april 1992 til Barne- og familiedepartementet uttalte jeg:

«Som det fremgår av mitt tidligere brev til departementet, kan jeg vanskelig se at bestemmelsene i barnevernlovens § 8 eller forvaltningslovens § 12 direkte regulerer den situasjon at en part ønsker å la seg bistå av mer enn en person ved møte i helse- og sosialutvalget. De nevnte bestemmelser kan av den grunn heller ikke brukes som hjemmel for å avslå et slikt krav fra en av partene.

I utgangspunktet kan jeg si meg enig med departementet i at avgjørelsen av hvorvidt en part har rett til å la seg bistå av flere enn en person i møtet, må finne sin løsning i andre bestemmelser enn barnevernlovens § 8, jf. forvaltningslovens § 12. Det er naturlig her å se hen til forvaltningslovens § 17, samt det som måtte følge av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk.

Jeg finner imidlertid grunn til å understreke at det ved vurderingen av hvorvidt saken før møtet kan sies å være tilstrekkelig opplyst fra sosialkontorets side, ikke ensidig må legges vekt på barnevernmyndighetenes oppfatning av spørsmålet om behovet for å få saken ytterligere opplyst før vedtak treffes. Også partenes syn må etter omstendighetene tillegges betydelig vekt. I denne forbindelse fremstår departementets uttalelse i siste setning på s. 1 i brevet hit av 26. november 1991 (inntatt ovenfor) noe unyansert, og mindre dekkende for hvordan situasjonen ofte kan fortone seg sett fra partenes side. Det følger av dette at det etter mitt syn må foreligge sterke grunner for å nekte en part å møte med mer enn en representant. Når det gjelder hvilke

hensyn som i det enkelte tilfelle kan begrunne en slik nektelse, viser jeg til det som er uttalt om dette spørsmålet i mitt tidligere brev til departementet.»

22.

**Foreløpig anbringelse etter barnevernlovens § 11**

(Sak 885/91)

Da det forelå mistanke om at A var utsatt for incestuøse handlinger fra sin fars side, fattet barnevernmyndigheten vedtak om midlertidig plassering i fosterhjem med hjemmel i lov om barnevern av 17. juli 1953 nr. 14 § 11. A's foreldre brakte saken inn for ombudsmannen og gjorde gjeldende innsigelser både mot rettsanvendelsen og saksbehandlingen. - Ombudsmannen uttalte at et grunnvilkår for å anvende bestemmelsen er at det foreligger en kvalifisert risiko for at barnet blir utsatt for fare eller skade. I sak som gjelder mistanke om incest må det kreves at det foreligger en begrunnet mistanke om overgrep, samt at situasjonen er så vidt akutt at en ikke kan avvente ordinære tiltak for å avverge fare- eller skaderisikoen. På grunnlag av de opplysninger som forelå i saken kom ombudsmannen til at grunnvilkårene for å anvende § 11 var oppfylt. Under tvil fant ombudsmannen å kunne godta barnevernmyndighetenes vedtak om å plassere barnet i fosterhjem, og ikke hos venner eller kjente slik foreldrene hadde foreslått.

Den 19. april 1991 fattet lederen i helse- og sosialstyret i kommunen vedtak om midlertidig plassering av A i fosterhjem i medhold av barnevernlovens § 11. Grunnlaget for vedtaket var mistanke om at A hadde blitt utsatt for incestuøse handlinger fra sin far.

Helse- og sosialstyret vedtok 22. april 1991 å anmelde A's far til politiet, jf. barnevernlovens § 21, på bakgrunn av mistanke om at han hadde begått sedelighetskrenkende handlinger mot to mindreårige jenter som hadde vært barnevakt for A, samt incestuøse handlinger overfor A. Den 24. april 1991 ble A plassert i et privat fosterhjem. Foreldrene ble inntil videre ikke gjort kjent med hvor A befant seg.

A's foreldre påklaget ved sin advokat vedtaket til fylkesmannen. I klagen ble det gjort gjeldende innsigelser både mot lovanvendelsen og saksbehandlingen. Ved vedtak 26. april 1992 stadfestet fylkesmannen vedtaket. I fylkesmannens vedtak ble det blant annet fremholdt at barnevernmyndighetenes mistanke om seksuelle overgrep mot A bygget på forklaringer fra andre jenter om at de hadde følt seg krenket av A's far, og at A ofte delte seng med faren. Det ble også vist til at A etter



det opplyste virket noe deprimert. Fylkesmannen viste videre til at det i saker hvor det foreligger mistanke om seksuelle overgrep ofte ble ansett som nødvendig at barnet ble holdt adskilt fra mulig overgriper mens undersøkelsene pågikk, for å hindre at barnet blir utsatt for manipuleringer og press. En plassering hos gudmoren eller andre kjente, slik A's foreldre hadde akseptert, var vurdert. Fylkesmannen la imidlertid avgjørende vekt på behovet for at A oppholdt seg i nøytrale omgivelser frem til det var klarlagt hva som hadde skjedd og hva som videre ville skje i saken. Ytterligere omplassering før saken var avklart ble ikke ansett å være til barnets beste.

Etter avholdt dommeravhør av datteren ble det ikke funnet påkrevet med fortsatt fosterhjemsplassering av A, og den 4. mai 1991 ble § 11-vedtaket opphevet og barnet tilbakeført til hjemmet.

A's foreldre brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det anført at det ikke forelå en slik akutt fare- eller skadesituasjon som kreves for å fatte et midlertidig plasseringsvedtak etter barnevernlovens § 11, og at bestemmelsen i realiteten var benyttet som et tvangsmiddel i etterforskningsøyemed. Etter klagernes mening var også vedtaket for inngripende i forhold til den faktiske situasjon som forelå, og saken burde istedet vært behandlet etter de ordinære reglene i barnevernlovens kap. III. Videre ble det anført at saksbehandlingen var mangelfull.

Ombudsmannen forela saken for fylkesmannen. Det ble blant annet bedt om en nærmere begrunnelse for hvorfor det var nødvendig med en foreløpig anbringelse for «å sikre seg barnets person» etter barnevernlovens § 11, og om det var lagt vekt på hensynet til etterforskningen (dvs. å sikre bevis) i denne vurderingen. Det ble også spurt om hva som var bakgrunnen for at fylkesmannen ikke ville etterkomme foreldrenes ønske om å plassere barnet hos gudmoren.

I fylkesmannens svarbrev ble det blant annet vist til at det i tilfelle hvor en frykter at barn kan være utsatt for seksuelle overgrep, ikke alltid vil være tilrådelig å bruke den vanlige fremgangsmåten etter barnevernlovens kap. III. Det ble vist til at A's far var anmeldt for overgrep mot andre mindreårige og at begge foreldrene var svært oppbrakt og ute av balanse. «Gudmoren» til barnet hadde støttet foreldrene og gitt klart uttrykk for at hun var overbevist om at A's far aldri hadde begått overgrep mot noe barn. Saken var kjent på skolen og fylkesmannen hadde fått opplyst at barna var svært oppskaket. Dette ble også antatt å være en belastning for A. Videre ble det

vist til at det er vanlig at barn som er eller har vært misbrukt blir utsatt for press og trusler for at de ikke skal fortelle noen om overgrepene og at dette presset øker når omgivelsene har fattet mistanke. Hensikten med plasseringen var å beskytte A, samt å sikre trygge omsorgsgivende omgivelser som ville være i stand til å støtte henne, dersom det skulle vise seg at faren hadde begått sedelighetskrenkende handlinger overfor A. Det å «sikre bevis» i straffesak ble ansett å være påtalemyndighetens og rettens sak. Det ble antatt at gudmoren ikke ville være i stand til å gi A tilstrekkelig støtte i denne perioden da hun hadde engasjert seg i saken som alliansepartner for foreldrene.

Klagernes advokat kom tilbake til saken og viste til at gudmorens syn på saken var langt mer nyansert, og at også A's klasseforstander var foreslått som plasseringsalternativ. Dette var meddelt fylkesmannen under klagebehandlingen. Det ble også påpekt at det under klagebehandlingen var bedt om et møte med foreldrene, men at dette var blitt avvist av fylkesmannen. Videre ble det anført at det ikke forelå noen akutsituasjon som hjemlet et § 11-vedtak, og at hensynet til å sikre bevis hadde vært motiverende for fylkesmannens avgjørelse.

Brevet ble oversendt fylkesmannen, som kom med ytterligere kommentarer. Fylkesmannen opplyste at det fra klagers side ble lagt sterkt press på fylkesmannens kontor for å få avgjørelse i saken samme dag som saksdokumentene fra kommunen og klagen ble mottatt. Advokaten hadde ringt samme dag som saksdokumentene og klagen kom inn, og bedt om at foreldrene fikk en samtale med fylkesmannen personlig med en gang. Dette hadde fylkesmannen imidlertid ikke hatt anledning til å etterkomme. Til anførselen om at barnevernmyndighetenes motivering var å sikre bevis fremholdt fylkesmannen følgende:

«Barnevernet er interessert i å få klarlagt om barn har vært utsatt for overgrep av seksuell eller annen karakter for eventuelt å beskytte barnet mot nye overgrep samt for, så vidt mulig, hjelpe han/henne over psykiske problemer som de kan være påført. Det å «sikre bevis» for å bedømme overgriperens straffeansvar er politiet og rettens ansvar. Målsettingen med påtalemyndighetens etterforskning og barnevernets undersøkelser er derfor forskjellig. Det ligger i sakens natur at det ikke kan kreves «bevis» på samme måte som i en straffesak for at barnevernet eventuelt skal sette inn vernetiltak i forhold til et barn. (jfr. rundskriv I-1/81. fra sosialdep. s. 21.)»

I mitt avsluttende brev uttalte jeg følgende om rettsanvendelsen:

«Barnevernloven av 17. juli 1953 § 11 lyder:

«Hvor det er fare ved opphold, eller hvor det er nødvendig å sikre seg barnets person, kan helse- og sosialstyret la barnet foreløpig anbringe i familie, skole eller på annet hensiktsmessig sted. Når avgjerd av helse- og sosialstyret ikke kan forventes, kan de nevnte åtgjerder treffes av lederen av helse- og sosialstyret eller av påtalemyndigheten, eventuelt av lederen av sosialkontoret dersom kommunestyret har tillagt lederen denne myndighet. Reglene i § 4 fjerde ledd og § 9 gjelder tilsvarende for slike vedtak av lederen av helse- og sosialstyret, påtalemyndigheten eller lederen av sosialkontoret. Når det er truffet slike foreløpige åtgjerder, skal helse- og sosialstyret snarest råd er ta saken opp til endelig avgjerd.»

Lovens vilkår for å fatte et midlertidig plasseringsvedtak er altså at det er «fare ved opphold, eller nødvendig å sikre seg barnets person». Bestemmelsen er ubestemt og skjønnsmessig både når det gjelder inngrepskriterier og plasseringsalternativer. Lovens forarbeider gir liten veiledning for tolkningen og det finnes lite relevant rettspraksis om forståelsen av bestemmelsen. De mest sentrale rettskilder er foruten lovens ordlyd, Sosialdepartementets rundskriv nr. I - 12/85 om barnevernlovens § 11 og reelle hensyn. Det finnes også noe juridisk teori og noen undersøkelser om bruken av bestemmelsen som er av interesse.

Barnevernlovens § 11 må sees som en nødrettsbestemmelse på sosialrettens område. Bestemmelsen gir barnevernmyndighetene en mulighet til å gripe inn med øyeblikkelig virkning dersom et barn er i akutt fare og det åpenbart ikke er tid til å avvente et alminnelig vedtak om omsorgsovertakelse.

I Sosialdepartementets rundskriv er det lagt til grunn at lovens vilkår må sees i sammenheng, og at grunnvilkåret for å anvende bestemmelsen er at det foreligger en *kvalifisert* fare- eller skaderisiko. Avgjørelsen må bero på en risikovurdering hvor det blir foretatt en avveining av hvilken fare eller skade barnet kan få ved å bli værende i situasjonen i forhold til faren eller skaden ved en midlertidig plassering. I dette ligger at en må akseptere en viss fare eller skade ved at barnet forblir i situasjonen inntil et vedtak eventuelt treffes etter lovens kap. III. Er det sannsynlig at faren kan avverges med et mindre drastisk inngrep enn et vedtak om midlertidig plassering, f.eks. forebyggende tiltak etter barnevernlovens § 18, må dette prøves først. I en sak som den foreliggende hvor grunnlaget for vedtaket bygger på mistanke om incest, må det foreligge en *begrunnet mistanke* om overgrep, samt at situasjonen er *såpass akutt* at en ikke

kan avvente ordinære tiltak for å avverge fare- eller skaderisikoen.

Fylkesmannen har i sitt vedtak 26. april 1991 lagt til grunn at midlertidig plassering etter barnevernlovens § 11 var nødvendig for å «sikre seg barnets person». Av fylkesmannens vedtak og de senere redegjørelser fra fylkesmannen i saken, fremgår det at mistanken om overgrep mot A bygger på at en festet lit til forklaringer fra to andre jenter - som hadde vært barnevakt for datteren - om at faren hadde begått sedelighetskrenkende handlinger mot dem. Videre forelå det opplysninger om at faren ofte delte seng med datteren når moren var på nattevakt, samt at datteren hadde opplyst at hun hadde utslett i underlivet og at dette skyldtes smitte fra faren. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger har jeg ikke funnet grunnlag for å kritisere fylkesmannen for å ha lagt til grunn at det forelå en *begrunnet mistanke* om at det var begått overgrep også mot A. Jeg nevner i denne forbindelse at hensynet til barnet gjør at det ikke kan kreves tilsvarende strenge beviskrav som i straffeprosessen.

Det neste spørsmålet i saken blir så om situasjonen i dette tilfellet var så *akutt* at det var nødvendig med et midlertidig vedtak etter § 11. Ut fra foreliggende opplysninger legger jeg til grunn at barnevernmyndighetene ikke hadde mistanke om seksuelle overgrep fra farens side før 12. april 1991, da rektor og lærer ved skolen var i kontakt med barnevernmyndighetene i kommunen. Det synes på denne bakgrunn å være grunnlag for å si at det oppsto en *ny og akutt* situasjon som medførte behov for at det ble iverksatt undersøkelser/tiltak fra barnevernmyndighetens side.

Det siste spørsmål som reiser seg er om det var nødvendig å treffe et midlertidig plasseringsvedtak etter barnevernlovens § 11. Foreldrene uttalte under klagebehandlingen hos fylkesmannen at de var enige i at A ikke skulle bo hjemme hos foreldrene så lenge mistanken om seksuelle overgrep ble nærmere undersøkt, og foreslo at barnet kunne plasseres midlertidig hos gudmoren eller klasseforstanderen. I klagen til ombudsmannen anføres det at fylkesmannens avvisning av dette forslaget viser at vedtaket ble fattet for å sikre bevis i eventuell senere straffesak.

I fylkesmannens vedtak 26. april 1991 fremholdes det at det i saker hvor det foreligger mistanke om seksuelle overgrep, ofte er nødvendig at «barnet holdes atskilt fra mulig overgriper mens undersøkelsene pågår, dette for å hindre at barnet blir utsatt for manipuleringer og press». Videre fremholdes det at det var behov for at A, inntil situasjonen ble mer avklart, fikk oppholde seg på et *nøytralt*

sted, og at det var bedre for barnet å være i ro i fosterhjemmet fremfor å bli flyttet til et nytt hjem slik som foreslått av foreldrene. I fylkesmannens brev 24. desember 1991 til ombudsmannen påpekes det at barnets gudmor hadde støttet faren og gitt «klart uttrykk for at hun var overbevist at han ikke hadde begått overgrep mot noe barn», og videre at «(S)aken var kjent på skolen og fylkesmannen hadde fått opplyst at barna var svært oppskaket. Dette ble også antatt å være en belastning for A». Videre gis det uttrykk for at hensikten med plasseringen var «å beskytte barnet samt gi henne trygge omsorgsgivende omgivelser som ville være i stand til å støtte henne, dersom det skulle vise seg at faren også hadde krenket henne». Det avvises at vedtaket ble fattet for å sikre bevis i en eventuell straffesak. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at det er grunnlag for Deres anførsel om at barnevernlovens § 11 i dette tilfellet er benyttet i etterforskningsøyemed.

Når det gjelder spørsmålet om det foreligger en slik fare- eller skaderisiko som gjør det nødvendig å plassere barnet i fosterhjem, er jeg mer i tvil. Plassering i fosterhjem er et meget inngripende tiltak og det kan, som nevnt ovenfor, stilles spørsmål ved om ikke barnet i dette tilfellet kunne sikres i tilstrekkelig grad gjennom en avtale med foreldrene om plassering hos kjente eller slekt. På den annen side må det etter min oppfatning være berettiget, som fremhevet av fylkesmannen, å legge vekt på behovet for nøytrale omgivelser samt å beskytte barnet mot mulige trusler og press. Dette oppnås lettere ved en fosterhjemsplassering. Videre må det tillegges vekt at barnet ble plassert i et fosterhjem med fosterforeldre som etter det opplyste har lang erfaring med å hjelpe barn i krisesituasjoner og å få barna til å føle seg trygge.

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig. I utgangspunktet er derfor ombudsmannen henvist til å bygge på de opplysninger og indikasjoner som fremgår av saksdokumentene, noe som innebærer at ombudsmannen har begrensede muligheter for å foreta en selvstendig overprøving av det faktiske grunnlaget for vedtaket. Med dette forbehold er jeg kommet til at det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for å kritisere barnevernmyndigheten for at en oppfattet situasjonen slik at det var nødvendig å gripe inn ved å plassere barnet i fosterhjem. Jeg tilføyer imidlertid at foreldrenes interesser og ønsket om ikke å rive opp en etablert familiesituasjon naturligvis må stå sentralt i vurderingen av hvilke tiltak barnevernmyndigheten er berettiget til å iverksette, men hensynet til barnet kommer

likevel i første rekke. Jeg har ikke, ut fra de opplysningene som foreligger, grunnlag for å se det annerledes enn at barnevernmyndigheten har søkt å ivareta barnets interesser og gjort det som ble ansett for å være til beste for henne. Om det i den foreliggende situasjon hadde vært bedre for barnet at fylkesmannen i forbindelse med klagebehandlingen hadde flyttet barnet fra fosterhjemmet til venner eller kjente i Y, har jeg ingen særlige forutsetninger for å bedømme.

Jeg nevner også at det for meg fremstår som tvilsomt om det ville være formålstjenlig å iverksette forebyggende tiltak etter barnevernlovens § 18. Slike tiltak synes ikke å være egnet i den situasjon som forelå med behov for beskyttelse mot mulige nye overgrep og mot trusler og press om ikke å fortelle noe. Slike forebyggende tiltak ville kunne sette barnet i fare, og jeg har derfor ikke grunnlag for å kritisere at en ikke forsøkte dette i første omgang.»

#### Om saksbehandlingen uttalte jeg:

«I klagen er det også gjort gjeldende innsigelser mot saksbehandlingen. Blant annet er det anført at fylkesmannen burde sett at saken ikke var forsvarlig utredet og at han burde reagert på begrunnelsen for vedtaket. Det er også vist til at fylkesmannen ikke etterkom en anmodning om et møte på fylkesmannens kontor for å få fremlagt foreldrenes syn og drøftet saken med representanter for barnevernet i kommunen.

Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å rette avgjørende innvendinger mot saksbehandlingen. Selv om det også for et vedtak om midlertidig plassering etter barnevernlovens § 11 i utgangspunktet stilles samme krav til forsvarlig saksbehandling som for forvaltningsaker ellers, må det tas hensyn til at det er tale om et hastevedtak og at vedtaket «snarest råd» skal tas opp til endelig behandling, jf. barnevernlovens § 11 siste punktum. Slik saken var opplyst for fylkesmannen, er det klart at en konferanse med foreldrene ville gitt fylkesmannen et mer betryggende grunnlag å treffe avgjørelsen på, jf. forvaltningslovens § 17. Jeg er således enig med Dem i at det kan stilles spørsmål ved om ikke fylkesmannen burde etterkommet Deres anmodning om et møte. På bakgrunn av opplysningene om at De hadde purret på for å få en rask avgjørelse, og at fylkesmannen ikke hadde anledning til å møte på det tidspunkt som De hadde foreslått, har jeg imidlertid ikke funnet grunn til å kritisere forholdet.»

23.

**Barnevernsak - kildevern**

(Sak 601/92)

I samtale med sin lege ga A opplysninger om D som kunne tyde på at det var grunnlag for inngrep fra barnevernmyndighetenes side. A's datter B var gift med C som var far til D, og opplysningene gjaldt samvær som fant sted mellom C og D. A ga uttrykk for at opplysningene kunne bringes videre til barnevernmyndighetene, men at hun selv ønsket å være anonym.

På bakgrunn av opplysningene iverksatte barnevernkantoret i kommunen undersøkelser av forholdene. Etter kort tid ble imidlertid saken henlagt.

B og C henvendte seg senere til barnevernkantoret og ba om å få opplyst hvem som var kilden til opplysningene om D. Barnevernkantoret nektet først å oppgi dette, men oppga senere A som barnevernets kilde.

A's advokat klaget til ombudsmannen over at A var oppgitt som kilde. Advokaten anførte at opplysningene var gitt under forutsetning av anonymitet og at A i hvert fall skulle fått uttale seg før hennes navn ble oppgitt til B og C.

Jeg forela saken for barnevernmyndighetene i kommunen. Paragraf 19 annet ledd bokstav b i forvaltningsloven av 10. februar 1967 gir forvaltningen adgang til å holde tilbake navn på personer som har gitt opplysninger i en forvaltningssak, og jeg ba særlig om en redegjørelse for hvilke forhold barnevernkantoret hadde lagt vekt på ved avgjørelsen om å oppgi A's navn. Videre ba jeg opplyst hvorfor A ikke hadde fått uttale seg før hennes navn ble oppgitt til B og C.

I sitt svarbrev redegjorde barnevernmyndighetene for behandlingen av saken og beklaget at A ikke hadde fått uttale seg før avgjørelsen om å oppgi hennes navn var blitt truffet. Det ble videre opplyst at man ville gå igjennom egne rutiner slik at tilsvarende saker kunne unngås i fremtiden.

I mitt avsluttende brev til barnevernmyndighetene i kommunen uttalte jeg:

«Jeg finner at denne beklagelsen vedrørende saksbehandlingen er på sin plass, og har merket meg at kommunen vil treffe tiltak for å bedre saksbehandlingsrutinene i denne type saker.

For øvrig synes saken å ha sin bakgrunn i sterke familiekonflikter, og slik saken fremstår, har jeg ikke funnet grunn til å kritisere selve avgjørelsen om å oppgi A's navn til B og C.»

24.

**Klagerett i barnevernsak**

(Sak 244/92)

*Spørsmål om forståelsen av uttrykket «den som berøres av vedtaket» i barnevernloven av 17. juli 1953 § 54. Dette må forstås og avgrenses på samme måte som «part eller annen med rettslig klageinteresse» i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 28. Fylkesmannen og Barne- og familiedepartementet hadde derfor ikke anledning til å avvise klage fra en mor (A) - med del i foreldreansvaret, men uten del i den daglige omsorgen - over vedtak om å overta omsorgen for hennes datter. - Etter anmodning fra ombudsmannen omgjorde departementet avvisningsvedtaket og oversendte saken til fylkesmannen til ny behandling.*

A klaget til ombudsmannen over at Barne- og familiedepartementet hadde stadfestet fylkesmannens avvisning av hennes klage over barnevernets vedtak om å overta omsorgen for datteren B.

Fra fylkesmannens begrunnelse for å avvise A's klage gjengis:

«Saken gjelder B f. 01.03.88. Foreldrene er ikke gift eller samboende, men har felles foreldreansvar for datteren. Far har hatt daglige omsorgen, mor har hatt ordinært samvær. Den 17.12.91 fattet KPU - Bydel Y vedtak om omsorgsovertakelse og plassering i fosterhjem av piken. Far har samtykket til fosterhjems plasseringen i påvente av saksbehandlingen. Mor samtykker ikke i plassering av datteren i fosterhjem. Mor hadde samvær med datteren helgen 13.-15. desember f.å. og har beholdt piken i sin varetekt etter dette, pr. i dag kjenner verken far eller sosialkontoret til hvor piken oppholder seg.

A har klagd på vedtaket av 17.12.91 i sin helhet, samt begjært utsatt iverksetting.

Slik Fylkesmannen vurderer har ikke mor - A - den juridiske rett til omsorgen for datteren, derved heller ikke den formelle kompetanse til å klage/begjære utsatt iverksetting av omsorgsvedtaket. Hun har imidlertid partsrettigheter i forhold til sak om omsorgsovertakelsen av datteren, og hun har rett til å klage på den del av vedtaket som berører henne selv. I dette tilfellet gjelder mors rettigheter klage over eventuelt samværsvedtak.

Med hjemmel i forvaltningsloven § 34 avviser Fylkesmannen klagen og begjæringen om utsatt iverksetting av vedtak.»

Departementet hadde stadfestet fylkesmannens vedtak med følgende begrunnelse:

«Departementet er enig i fylkesmannen sin vurdering av at barnets mor, A, ikke har den juridiske rett til omsorgen for datteren, og at hun derved heller ikke har den formelle kompetanse til å klage/begjære

utsatt iverksettelse av omsorgsvedtaket. Departementet viser for øvrig til fylkesmannens begrunnelse.

På bakgrunn av det som er sagt ovenfor, og med hjemmel i forvaltningslovens § 34, første ledd, avviser departementet saken.»

I klagen til ombudsmannen anførte A at hun var berettiget til å klage over vedtaket om omsorgsovertakelsen. Klagen ble forelagt Barne- og familiedepartementet. Fra forelegelsesbrevet gjengis:

«Av departementets vedtak fremgår at det ikke anser A som klageberettiget etter barnevernlovens § 54. Det bes om en nærmere begrunnelse for departementets standpunkt. I denne forbindelse vises det til at det neppe er tvilsomt at klager etter barnevernlovens § 8, jf. forvaltningslovens § 2, er å betrakte som *part* i omsorgsovertakelsessaken, idet hun har del i foreldreansvaret for datteren. At A er *part* i saken synes for øvrig også forutsatt av Y bydel og fylkesmannen ved deres behandling av saken. Hva er etter dette departementets begrunnelse for ikke å anse A som «berørt» av vedtaket, jf. barnevernlovens § 54, jf. forvaltningslovens § 28, begge bestemmelsers første ledd? Det vises i denne forbindelse særlig til Sosialdepartementets uttalelse i brev hit av 8. august 1989, gjengitt i ombudsmannens årsmelding for 1990 s. 51 flg., se særlig s. 54 hva angår forholdet mellom klageretten etter de to bestemmelser. ---»

Fra Sosialdepartementets uttalelse i brev hit av 8. august 1989 - som det ble vist til i mitt brev til Barne- og familiedepartementet - gjengis:

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

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

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

Forholdet mellom barnevernsloven § 54 første ledd og forvaltningsloven er ikke kommentert. Bestemmelsen var blitt endret like i forveien i forbindelse med vedtakelsen av tvistemålsloven kap. 33. Heller

ikke da ble forholdet til forvaltningsloven drøftet. Ut fra departementets generelle forutsetning er det nærliggende å tolke dette slik at man forestilte seg at det på dette punkt ikke var noen uoverensstemmelse mellom forvaltningsloven og barnevernsloven. Departementet mener etter dette at uttrykket «berøres» i barnevernsloven § 54 bør avgrenses på samme måte som «part eller annen med rettslig klageinteresse» i forvaltningsloven § 28.»

Barne- og familiedepartementet svarte slik på min henvendelse:

«Etter barnevernloven § 54 har den rett til å klage som berøres av barnevernvedtaket. Det må imidlertid være en forutsetning for å kunne klage at barnevernmyndighetene har kompetanse til å tilbakeføre omsorgen til den av foreldrene som påklager. Det har vært departementets klare utgangspunkt at barnevernmyndighetene ikke med hjemmel i barnevernloven kan frata den ene av foreldrene den daglige omsorgen for et barn og overføre omsorgen til den andre. Det samme gjelder for foreldreansvaret.

Grunnlaget for departementets vurdering er at spørsmål om fordeling av daglig omsorg og foreldreansvar mellom foreldrene reguleres av barneloven og ikke barnevernloven. Dersom barnevernmyndighetene skulle kunne frata den ene av foreldrene daglig omsorg/foreldreansvar og overføre det til den annen, ville dette representere et utilsiktet dobbeltsporet system ettersom det ved uenighet mellom foreldrene er fylkesmannen eller domstolen som skal ta stilling til spørsmål om omsorg/foreldreansvar etter reglene i barneloven.

Heller ikke midlertidige plasseringer hos en av foreldrene kan etter departementets mening skje med hjemmel i barnevernloven. Her må framgangsmåten være sak etter barneloven om midlertidig forføyning ved domstolen inntil spørsmål om daglig omsorg og foreldreansvar er avgjort.

Departementet ser det som uhensiktsmessig og uheldig med en sammenblanding av barnevernloven og barneloven når det gjelder disse spørsmålene, og har derfor i utkast til ny barnevernlov foreslått at nåværende ordning opprettholdes. (Se Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 44.)

I den aktuelle saken har ikke mor den juridiske rett til omsorgen for datteren etter barneloven, og dermed etter departementets mening ikke formell kompetanse til å klage over omsorgsvedtaket eller begjære utsatt iverksettelse av omsorgsvedtaket. Departementet er imidlertid enig med fylkesmannen i at mor vil ha rett til å klage på den del av vedtaket som berører henne selv, i dette tilfellet eventuelt vedtak om samvær.»

Etter å ha mottatt merknader fra A, ga jeg uttrykk for følgende syn på saken i brev til departementet:

«Det spørsmål som saken i første rekke reiser, er hvorvidt A er å anse som klageberettiget i relasjon til barnevernets vedtak

om overtakelse av omsorgen for hennes datter. Kretsen av klageberettigete er definert slik i barnevernlovens § 54 første ledd:

«Rett til å klage og rett til å reise søksmål har den som berøres av vedtaket.

---

Det sentrale spørsmål blir dermed om klager er å betrakte som «berørt» av vedtaket i barnevernlovens forstand. At klager er å betrakte som *part* i saken, jf. barnevernlovens § 8, er ikke omtvistet; dette synes også konsekvent å ha vært lagt til grunn ved barnevernmyndighetenes behandling av saken.

Etter *forvaltningslovens* bestemmelse om klageadgang i § 28 er det alminnelig antatt at en part i alle tilfeller vil være å betrakte som klageberettiget, og dermed vil ha et krav på å få en eventuell klage undergitt realitetsbehandling. Når det først er på det rene at en person er å anse som part i vedkommende sak, kan det dermed ikke oppstilles noe tilleggsvilkår om reell materiell klageinteresse knyttet til klageretten ut over statusen som part. Barne- og familiedepartementet synes imidlertid å legge til grunn at barnevernloven også for partene i en sak oppstiller et materielt krav til konkret rettslig klageinteresse, og at klageadgangen etter barnevernloven således i det enkelte tilfelle her er noe snevrere enn den etter forvaltningslovens alminnelige bestemmelser ville ha vært.

Slik jeg ser det, må det legges til grunn at barnevernlovens bestemmelser her må antas å være i overensstemmelse med forvaltningslovens, og det må antas at det også har vært lovgivers forutsetning at det nettopp ikke forelå noen slik motsetning mellom forvaltnings- og barnevernlovens bestemmelser på dette punkt. Dette syn er for øvrig også lagt til grunn av Sosialdepartementet, jf. den ovenfor siterte uttalelse, avgitt i forbindelse med en annen klagesak for ombudsmannen. Slik jeg ser det, må derfor en part under enhver omstendighet anses klageberettiget - også etter barnevernlovens bestemmelser. A's klage over barnevernets vedtak om omsorgsovertakelse skulle dermed ha vært undergitt realitetsbehandling hos fylkesmannen.

For øvrig vil jeg føye til at selv om man kunne legge til grunn at det også for en part - for å være klageberettiget - etter barnevernlovens bestemmelser måtte foretas en vurdering av om vedkommende part i det konkrete tilfellet var «berørt» av vedtaket, i et tilfelle som dette likevel neppe ville være grunnlag for å avvise en klage. Jeg viser her til at klager har del i foreldreansvaret for barnet, og at en overføring av omsorgen fra barnets far til barnevernet vil måtte sies å «berøre» også henne rent faktisk utover den betydning vedtaket kan tenkes å ha for samværsretten. Forutsetningene for hennes utøvelse av foreldremyndigheten må - etter at et vedtak om omsorgsovertakelse er fattet - sies å være vesentlig endret i forhold til situasjonen før vedtaket, også selv om hun ikke har del i den daglige omsorgen for datteren. Departementets uttalelse i brevet hit av 9. april 1992 om at «(d)et må imidlertid være

en forutsetning for å kunne klage at barnevernmyndighetene har kompetanse til å tilbakeføre omsorgen til den av foreldrene som påklager» kan jeg derfor ikke si meg enig i. Det kan klart tenkes tilfeller hvor den av foreldrene som ikke har den daglige omsorgen for barnet vil ha gode grunner for å påklage et vedtak om å frata den andre av foreldrene omsorgen, for å overføre denne til barnevernet. For ordens skyld vil jeg imidlertid presisere at jeg ikke har innvendinger mot departementets standpunkt om at barnevernet i et tilfelle som dette ikke vil ha kompetanse til å overføre omsorgen for et barn - faktisk eller formelt - til den av foreldrene som ikke har del i denne. Når klager i dette tilfellet ikke har del i omsorgen, kan det således ikke kritiseres at barnevernmyndighetene ikke har foretatt noen vurdering av henne som omsorgsperson med sikte på tilbakeføring. Jeg er enig med departementet i at det vil skapes en uheldig situasjon dersom barnevernet reelt sett kunne foreta en «overføring» av foreldrenes avgjørelser om hvem av dem som skal ha den daglige omsorg for et barn. Uenighet foreldrene imellom om dette spørsmål, må avgjøres etter barnelovens regler.

Som det fremgår over, kan dette standpunkt imidlertid ikke begrunne noen innskrenking i kretsen av klageberettigede etter barnevernlovens § 54, jf. forvaltningslovens § 28, og forvaltningen vil dermed ha en plikt til å realitetsbehandle A's klage over vedtaket om overtakelse av omsorgen for datteren. Det følger imidlertid også av det som er uttalt foran, at det i dette tilfellet utelukkende vil være vedtaket om å overføre omsorgen fra barnets far til barnevernet som vil være gjenstand for klagebehandling, og at de momentene som kan tillegges vekt i denne forbindelse begrenses til det som er relevant i dette forhold. Når barnets mor i dette tilfellet ønsker den daglige omsorgen for barnet overført fra barnets far til seg, er dette et forhold som må finne sin løsning etter barnelovens, og ikke etter barnevernlovens bestemmelser.

Departementet bes ta skritt til at saken nå klagebehandles på vanlig måte.»

Barne- og familiedepartementet kom etter dette tilbake til saken i et nytt brev hit. Jeg siterer fra departementets brev:

«Departementet er enig i at mor i den aktuelle saken er å anse som part, men stiller likevel spørsmål ved om hun har den nødvendige interesse i sakens *resultat* til å kunne påklage selve omsorgsvedtaket. Etter departementets oppfatning vil den løsning De ga i Deres brev av 11. juni være vanskelig praktiserbar. Departementet er imidlertid som tidligere fremholdt av den oppfatning at mor vil kunne påklage den del av omsorgsvedtaket som direkte berører henne, så som vedtak om samvær, eller også klage over plasseringsstedet der dette vil kunne vanskeliggjøre samværet.

Departementet forstår Deres brev dit hen at De er enig i vår oppfatning om at barnevernmyndighetene ikke med hjemmel i barnevernloven kan frata den ene av foreldrene den daglige omsorgen for et

barn og overføre omsorgen til den andre, men at dette er et spørsmål som må løses etter *barnelovens* regler. Vi forstår Dem videre slik at den klagerett mor i denne saken da vil ha, bare vil gjelde vedtaket om å overføre omsorgen fra barnets far til barnevernet.

Spørsmål som oppstår blir da bl.a. hva mors klage egentlig går ut på, og hva barnevernmyndighetene skal kunne prøve.

I den aktuelle saken har far gitt sitt *samtykke* til omsorgsovertakelsen. Når barnevernet da skal behandle mors klage kan det ikke, så lenge fars samtykke foreligger, fatte vedtak om at barnet skal tilbakeføres til far. Dette ville være et vedtak som går i mot fars oppfatning av saken, og som derfor ikke ville kunne gjennomføres i praksis. Barnevernmyndighetene kan jo ikke treffe vedtak om å tilbakeføre barnet til far når dette er *mot fars vilje*. Barnevernet kan derfor ikke undergi mors klage en vanlig realitetsbehandling, da resultatet allerede i utgangspunktet er gitt. Vårt spørsmål blir derfor om det ikke gir en bedre løsning at barnevernet avviser saken på formelt grunnlag, da det ikke har den nødvendige kompetanse til å ta saken under behandling, enn at saken undergis en «realitetsbehandling» som bare er tilsynelatende. Etter vår oppfatning vil det være betenkelig å la sakens parter ha den oppfatning at de har anledning til å få saken fullt prøvet, mens klagens resultat i virkeligheten allerede er gitt.

Etter forvaltningslovens § 32 skal en erklæring om klage nevne den endring som ønskes i det vedtak det klages over. I vedlagte klage fra A's advokat av 20. desember 1991 ber han prinsipielt om at omsorgsvedtaket oppheves, subsidiært om at det omgjøres. I hans begrunnelse for klagen uttales det imidlertid bl.a. at «mor rent faktisk måtte overta omsorgen fra barnets far den 15. desember 1991 fordi far ikke var i en tilstand som gjorde ham skikket til å ha omsorgen». Det vises i klagen videre til at mor er skikket som omsorgsperson. Etter departementets mening kan man ikke, slik som De synes å forutsette, alltid legge til grunn at den som klager på egne vegne subsidiært ønsker at omsorgen skal tilbakeføres til den omsorgsvedtaket retter seg mot. Man vil tvert i mot i disse sakene kunne se at klager primært ønsker å få overført den daglige omsorgen til seg, men at klager, dersom han ikke skulle få medhold i dette, heller ønsker at barnevernet skal ha omsorgen for barnet enn at den skal tilbakeføres til den av foreldrene som har omsorgen etter *barneloven*. Vi er derfor usikre på hvordan man i praksis skal kunne behandle slike klager når det som De uttaler i Deres brev «utelukkende vil være vedtaket om å overføre omsorgen fra barnets far til barnevernet som vil være gjenstand for klagebehandling», og det ikke klart fremgår hva klager ønsker å oppnå, - eller det klart fremgår at klager ikke ønsker annet enn å få overført omsorgen til seg. I den foreliggende sak tyder advokatens brev på at mor *ikke* mener at far er i stand til å ha omsorgen for barnet.

Departementet vil videre få bemerke at dersom man skal realitetsbehandle en kla-

ge fra mor der far har samtykket, og hvor vurderingstemaet er om omsorgen skal tilbakeføres til far eller ikke, vil dette kreve en nærmere utredning av far. I samtykkesakene vil verken departementet eller fylkesmannen ha opplysninger i saken, og kommunen vil ofte ikke ha det samme utredningsgrunnlaget som i tvangssakene. En realitetsbehandling av mors klage vil derfor nødvendigvis måtte ta noe tid, selv om barnevernet som tidligere nevnt ikke kan tilbakeføre omsorgen til far så lenge hans samtykke foreligger.

I den foreliggende saken blir situasjonen spesiell i og med fars samtykke. Departementet er imidlertid av den oppfatning at den forståelse De skisserer i Deres brev vil kunne få liten realitet også i tvangssakene. Dersom også far har påklaget vedtaket, vil mors og fars klage nødvendigvis måtte behandles samlet, da barnevernsmyndighetene jo ikke kan komme til to forskjellige resultater. Mors klage vil i disse sakene derfor bare få karakter av opplysninger i saken, der hennes vurderinger vil komme frem.

Departementet er på bakgrunn av de ovenfor nevnte uklarheter i tvil om hvordan den forståelse som De legger til grunn vil la seg gjennomføre i praksis. Vi mener at det er viktig å unngå et system som i stor grad kan bli en teoretisk konstruksjon, uten reell innvirkning i den enkelte sak, og ønsker Deres kommentarer til hvordan dette kan unngås.»

Til departementets synspunkter fant jeg grunn til å bemerke følgende:

«Utgangspunktet for min vurdering av saken var fylkesmannens og - etter klage - Barne- og familiedepartementets avvisning av A's klage over barnevernets vedtak om overtagelse av omsorgen for datteren, B.

Spørsmålet om når barnevernmyndighetene kan avvise en klage, og når det vil foreligge en plikt til å realitetsbehandle denne, må løses etter barnevern- og forvaltningslovens bestemmelser. Slik det tidligere også er antatt av Sosialdepartementet, må klageadgangen/retten til å få sin klage undergitt realitetsbehandling, etter disse to regelsett antas å være sammenfallende. Etter mitt syn kan det verken etter forvaltnings- eller barnevernlovens bestemmelser uten videre oppstilles noe krav om materiell klageinteresse for rett til å klage, når det først er på det rene at en person er å anse som *part* i saken.

Slik jeg ser det, kan det her heller ikke sees å foreligge andre grunnlag for å avvise A's klage i saken. Min konklusjon blir dermed at klagen her skulle ha vært undergitt realitetsbehandling, og jeg må gjenta min anmodning om at dette nå gjøres.

Når det gjelder de spørsmål en realitetsbehandling reiser i et tilfelle som dette, er jeg i og for seg enig med departementet i at situa-



sjonen her blir spesiell, idet klageren synes å kreve en endring av det påklagede vedtak som barnevernloven ikke gir adgang til å foreta. I utgangspunktet vil det da være barnevernmyndighetenes ansvar å søke å klargjøre hvorvidt dette er den *eneste* endring av vedtaket som ønskes når klager blir gjort oppmerksom på situasjonen. Klagebehandlingen videre vil nødvendigvis måtte avpasses etter hva som eventuelt fremkommer i denne forbindelse.

Jeg finner ellers grunn til å legge til at det ved behandlingen av en klage over overføring av omsorg fra den ene av foreldrene til barnevernet der samtykke foreligger, vel neppe uten videre er grunn til å gå ut fra at samtykket til omsorgsovertakelsen i utgangspunktet gir uttrykk for det primære ønske fra den som hadde omsorgen for barnet. Heller ikke kan man etter mitt syn - slik departementet synes å forutsette - legge til grunn at et tilbakeføringsvedtak dermed pr. definisjon vil være i strid med vedkommendes ønske. Under enhver omstendighet vil *vilkårene* for at barnevernet skal kunne overta omsorgen, være de samme, uavhengig av hvorvidt det foreligger samtykke eller ikke.

Den av foreldrene som ikke har omsorgen, kan ha et annet syn enn nemnda på såvel spørsmålet om vilkårene for omsorgsovertakelse foreligger, som på spørsmålet om andre løsninger - f.eks. å sette hjemmet under tilsyn - vil være bedre for barnet.

Dersom klageorganet finner at en tilsynsordning (eller andre støttetiltak) vil være bedre for barnet enn omsorgsovertakelse, kan man ikke se bort fra at den som har hatt omsorgen, i mange tilfelle vil kunne gå inn for en slik løsning selv om vedkommende opprinnelig samtykket i overdragelse av omsorgen til barnevernsnemnda.»

Barne- og familiedepartementet omgjorde etter dette sitt tidligere vedtak om å avvise klagen fra A, og oversendte saken til fylkesmannen til ny behandling.

25.

**Barnebidrag - fastsettelse av bidrag til barn som er fylt 18 år**  
(Sak 909/91)

A klaget til ombudsmannen over fylkesmannens vedtak i klagesak om fastsettelse av bidrag til sønnen etter fylte 18 år. A gjorde gjeldende at det heftet mangler ved skjønnet, da det ikke var tatt hensyn til hans utgifter i forbindelse med gjeld.

Ombudsmannen uttalte at den bidragspliktiges økonomiske situasjon er relevant ved den skjønsmessige vurderingen av bidrags-

plikstens størrelse, og vurderingen må omfatte både inntekter og utgifter. Hvilken vekt gjeldsrenter skal tillegges kan variere. Gjeld som refererer seg til luksusgjenstander, eller renter av lån som er opptatt i spekulasjonshensikt, vil ikke kunne tillegges særlig vekt. Da fylkesmannen ikke hadde tatt hensyn til utgifter i forbindelse med gjeld, måtte skjønnsutøvelsen karakteriseres som mangelfull. Fylkesmannen ble bedt om å vurdere saken på nytt. - Uttalelse fra Barne- og familiedepartementet om betydningen av gjeldsforpliktelser ved fastsettelse av bidrag til barn som er fylt 18 år.

Bidragsfogden traff følgende vedtak:

«Bidraget til sønnen Sigurd betales ut over hans fylte 18 år med kr. 4.200,- pr. måned fra 1. februar 1991 og så lenge han er elev av videregående skole, dog ikke ut over 1. juli 1991.»

A klaget til fylkesmannen, som reduserte bidraget til kr. 3.500,- pr. mnd. Fylkesmannen uttalte:

«Som nevnt ovenfor skal bidrag etter fylte 18 år fastsettes skjønsmessig. Ved fastsettelsen skal det bl.a. tas hensyn til foreldrenes økonomiske kår.

Etter en samlet vurdering av de opplysninger som er gitt om partenes økonomi, er fylkesmannen kommet til at kr. 3.500,- pr. måned kan være passende som bidragspliktiges andel av utgiftene ved B's skolegang. Det er da bl.a. tatt hensyn til at bidragspliktige også har forsørgelsesplikt for to barn under 18 år. Det er ikke tatt hensyn til utgifter i forbindelse med gjeld. Her må forsørgelsesplikt gå foran. Endelig er sett hen til den skattemessige fordel bidragspliktige har ved at betalt bidrag kan føres til fradrag på hans selvangivelse.»

I klagen til ombudsmannen anførte A bl.a. at det heftet mangler ved skjønnet, da det ikke var tatt hensyn til hans utgifter i forbindelse med gjeld.

Ombudsmannen ba fylkesmannen om å redegjøre nærmere for hvilke momenter som var tillagt vekt ved den skjønsmessige vurderingen.

Fylkesmannen svarte:

«I vårt vedtak av 23. april 1991 har vi bl.a. anført:

«Det er ikke tatt hensyn til utgifter i forbindelse med gjeld. Her må forsørgelsesplikt gå foran.»

Med dette mener fylkesmannen at det ikke kan tas hensyn til gjeldsforpliktelser i den grad at det ikke blir rom for å fastsette bidrag - etter fylte 18 år.

Ved fastsettelse av bidrag før fylte 18 år tas det etter hovedregelen (bidragsforskriftens § 2) ikke hensyn til utgifter.



Bidrag etter fylte 18 år skal fastsettes skjønnsmessig, og det skal vurderes om det er rimelig bl.a. ut fra foreldrenes økonomiske kår. Dette fører som oftest til at bidrag etter fylte 18 år settes lavere enn før fylte 18 år - noe som også er tilfelle i denne sak.

Barn er som oftest ikke ferdig med videregående skole ved fylte 18 år. Det er således svært alminnelig å fastsette bidrag etter 18 år. Bidragsplikten etter fylte 18 år ansees derfor for å være så sterk at det ved vurderingen ikke kan tas hensyn til utgifter i forbindelse med gjeld.»

I brev av 5. desember 1991 ba ombudsmannen Barne- og familiedepartementet om å redegjøre for hvorvidt gjeldsforpliktelser er et relevant moment i skjønnsutøvelsen ved fastsettelse av barnebidrag til barn som er fylt 18 år. Fra departementets svar gjengis:

«Ifølge lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre § 53 første ledd, varer den alminnelige bidragsplikt til barnet fyller 18 år. Etter paragrafens annet ledd, kan bidrag fastsettes utover fylte 18 år dersom barnet fortsetter slik skolegang som anses for vanlig. Bidrag etter fylte 18 år skal fastsettes etter skjønn, og det skal tidsbegrenses. Foreldrenes økonomiske situasjon, barnets egen evne og mulighet til å oppnå en viss inntekt og forholdene forøvrig er momenter som må tas i betraktning ved den skjønnsmessige vurderingen.

Ved vurderingen av foreldrenes økonomiske situasjon må nødvendigvis gjeldsforpliktelser komme inn som et moment i skjønnsutøvelsen. Har bidragspliktige gjeldsforpliktelser som ikke kan sies å være urimelig store i forhold til inntekten, må det tas hensyn til dem. Har bidragspliktige derimot gjeldsforpliktelser som er uforholdsmessig store, vil det være lettere å se bort fra dem. Gjeld til luksugjenstander, for eksempel ekstremt høyt boliglån eller lån til luksusbåt/bil, vil kunne falle under denne kategorien. Det samme vil gjelde for lån som klart er tatt oppe i ren spekulasjonshensikt - for å få høye utgifter som man mener skal legges til grunn ved fastsettelsen av barnebidraget. Departementet er av den oppfatning at slik gjeld ikke kan fortrenge bidragsplikten, heller ikke til barn utover fylte 18 år.

Ved fastsettelsen av bidragets størrelse vil en rimelighetsvurdering som oftest føre til at bidraget blir satt noe lavere etter fylte 18 år.»

Kopi av departementets uttalelse ble oversendt fylkesmannen til orientering.

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

«Barneloven av 8. april 1981 nr. 7 § 53 første og annet ledd lyder:

«Skyldnaden til foreldra etter §§ 51 og 52 varer til barnet er 18 år når ikkje anna er avtala eller fastsett etter paragrafen her.

Vil barnet etter fylte 18 år halde fram

med slik skulegang som må reknast som vanleg, har det krav på pengetilskot for den tid skulegangen varer ved. Dette gjeld likevel ikkje dersom det etter dei økonomiske kårå til foreldra og tilhøva elles ville vere urimeleg å påleggje tilskot. Det skal fastsetjast ei tidgrense for krav på tilskot etter denne regelen.»

Etter lovens ordlyd har barnet som utgangspunkt krav på bidrag etter fylte 18 år for å kunne avslutte «vanleg» skolegang. Bidragsplikten vil imidlertid kunne bortfalle dersom det etter foreldrenes økonomiske kår og forholdene ellers vil virke urimelig å pålegge bidrag. Den økonomiske situasjon til den av foreldrene som det er aktuelt å pålegge fortsatt bidragsplikt, er således et relevant moment ved vurderingen av om bidraget skal løpe etter fylte 18 år. Lovens ordlyd inneholder ingen begrensning med hensyn til hvilke økonomiske forhold som er relevante. Det må derfor legges til grunn at både inntekter og utgifter er relevante ved vurderingen.

Når de økonomiske forholdene er relevante ved vurderingen av om fortsatt bidragsplikt i det hele tatt skal pålegges, må det også legges til grunn at den bidragspliktiges økonomiske situasjon er relevant ved den skjønnsmessige vurderingen av bidragspliktens størrelse, og vurderingen må også her omfatte både inntekter og utgifter.

Når det gjelder spørsmålet om betydningen av gjeldsrenter for bidragspliktens størrelse, kan jeg slutte meg til departementets vurderinger både med hensyn til spørsmålet om relevans og hvilken vekt gjeldsrenter skal tillegges. Som det fremgår av departementets uttalelse, vil gjeldsrenter som refererer seg til luksugjenstander, eller renter av lån som er opp tatt i spekulasjonshensikt ikke kunne tillegges særlig vekt, eller endog måtte sees helt bort fra under skjønnsutøvelsen. «Vanlige» gjeldsforpliktelser er imidlertid relevante ved vurderingen av bidragets størrelse.

Fylkesmannen har opplyst at det i denne saken ikke ble tatt hensyn til utgifter i forbindelse med gjeld, fordi bidragsplikten etter fylte 18 år må prioriteres.

Jeg er enig med fylkesmannen i at bidragsforpliktelser, også etter fylte 18 år, er en prioritert forpliktelse, noe som får betydning både ved spørsmålet om fortsatt bidrag skal pålegges og eventuelt bidragets størrelse. Dette forhindrer imidlertid ikke at fylkesmannen som klageinstans må vurdere og legge vekt på de relevante hensyn ved skjønnsutøvelsen. Når fylkesmannen i denne saken ikke har tatt hensyn til utgifter i forbindelse med gjeld, må skjønnsutøvelsen karakteriseres som mangelfull.

Fylkesmannen bes etter dette vurdere saken på nytt. For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at ombudsmannen ikke har tatt stilling til karakteren av klagerens gjeldsforpliktelser og betydningen dette bør få for bidragets størrelse.»

Fylkesmannen behandlet etter dette saken på ny, men fastholdt det opprinnelige vedtaket. Ved den fornyede behandling ble det tatt hensyn til bidragspliktiges gjeldsforpliktelser i forbindelse med bolig. Fylkesmannen antok imidlertid at noe av den oppgitte gjeld var av en slik karakter at det ikke fullt ut kunne tas hensyn til den ved fastsettelse av bidrag.

A klaget til Barne- og familiedepartementet, som stadfestet fylkesmannens vedtak.

26.

**Legetilsyn - sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfengsel**

(Sak 42/90)

*I forbindelse med avslutningen av en konkret klagesak ba ombudsmannen Fængselsstyret om å vurdere behovet for et mer aktivt legetilsyn med de innsatte i sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfengsel. Bakgrunnen for anmodningen var de spesielle og tunge soningsforholdene i sikkerhetsavdelingen. Ombudsmannen viste også til at en arbeidsgruppe som Justisdepartementet hadde nedsatt for å se på forholdene i avdelingen, i sin tilråding anbefalte at en representant for helseavdelingen i fengselet ukentlig skulle ta kontakt med hver enkelt innsatt og gi tilbud om konsultasjon/samtale.*

A klaget til ombudsmannen over mangelfullt legetilsyn med de innsatte i sikkerhetsavdelingen ved Ullersmo landsfengsel. A ble innsatt i avdelingen medio juli 1989, og ble tilsett av lege første gang i slutten av september s.å. A's hovedanførsel var at bestemmelsene om legetilsyn med de innsatte i fængselsreglementets § 53.7 måtte gis anvendelse overfor de innsatte i sikkerhetsavdelingen.

I paragrafen - slik den lød frem til 1. mars 1992 - het det at innsatte som helt, eller på det nærmeste var helt utelukket fra felleskapet, skulle tilses av lege så snart som mulig etter at tiltaket var iverksatt, og deretter ha jevnlig legetilsyn. Det var videre bestemt at det skulle være legetilsyn minst en gang i uken i de tilfelle der tiltaket var satt i verk etter fængselsreglementets § 53.4 første ledd bokstav a) og annet ledd nr. 2 (vedrørende innskrenking i eller utelukkelse fra felleskap i særlige tilfelle).

Bakgrunnen for A's syn var blant annet at han mente beslutning om innsetting i sikkerhetsavdelingen måtte anses som slik inn-

skrenking/utelukkelse fra fellesskapet som fængselsreglementets § 53.4 omhandler. Han anførte på denne bakgrunn at legetilsynet med de innsatte i sikkerhetsavdelingen ikke var i samsvar med regelverket på området.

Før A tok forholdet opp med ombudsmannen, hadde han klaget til Fængselsstyret over mangelfullt legetilsyn. I Fængselsstyrets klagevedtak het det:

«Fængselsstyret tar ikke til følge klagen fra A over manglende legetilsyn på sikkerhetsavdelingen:

Man har ved avgjørelsen lagt vekt på at legene ved Ullersmo landsfengsel jevnlig holdes orientert om helsetilstanden til de innsatte på sikkerhetsavdelingen ved samtaler med betjentene der, samt samtaler med innsatte på anmodning eller etter behov. Det opplyses forøvrig fra anstalten at domfelte ikke har bedt om å få snakke med lege. Man viser i denne forbindelse til retningslinjer for sikkerhetsavdelingen hvor det fremgår at ønske om samtale med legettes via samtaleapp.

Man har videre lagt til grunn opplysninger om at det i dette tilfellet har skjedd et beklagelig sammenreff av uheldige omstendigheter kombinert med stort arbeidspress, som har forårsaket at domfelte ikke har vært tilsett av lege i den perioden han har vært ved avdeling S.»

I et brev fra fængselslegen ved Ullersmo landsfengsel til direktøren ble det opplyst at helseavdelingen ved anstalten ikke praktiserte ukentlig legetilsyn med innsatte som satt isolert. Det ble ellers fremholdt at legene ble holdt orientert om helsetilstanden til de innsatte i sikkerhetsavdelingen gjennom ukentlig kontakt med betjentene der, samt ved samtaler med de innsatte. Med hensyn til A, uttalte fængselslegen at det bare rent unntaksvis forekom at innsatte satt så lenge isolert uten legekontakt som i hans tilfelle.

Jeg tok saken opp med Fængselsstyret, som svarte at man anså det som viktig at legetilsynet i sikkerhetsavdelingen er godt, og at de innsatte får hurtig besøk av lege når de ber om det. Fængselsstyret opplyste imidlertid at man ikke hadde funnet grunn til å etablere en ordning med automatisk legetilsyn, slik som etter fængselsreglementets § 53.7. Det ble i denne forbindelse vist til at heller ikke fængselslegene har ønsket å gjennomføre en slik ordning. Det ble for øvrig anført at innsetting i sikkerhetsavdelingen ikke kan betraktes som en innskrenking i fellesskapet etter § 53.4, og at reglene om legetilsyn i § 53.7 derfor ikke kommer til anvendelse.

Ut fra det som fremkom av saksdokumentene, la jeg til grunn at legetilsynet med de innsatte som hovedregel fant sted etter anmodning fra fangene selv, og ikke etter initiativ fra helsetjenestens side.

I mitt avsluttende brev til fengselsstyret av 2. juni 1992 uttalte jeg:

«Det er opplyst at A ble satt inn i sikkerhetsavdelingen den 13. juli 1989, og at han første gang ble tilsett av lege i slutten av september s.å. - dvs. vel to måneder etter at innsettingen fant sted. Det er videre opplyst at legetilsynet fant sted på bakgrunn av A's klage til Fengselsstyret over helsetjenesten i avdelingen.

På bakgrunn av de opplysninger ombudsmannen har om soningsforholdene ved sikkerhetsavdelingen, vil jeg bemerke at det i utgangspunktet kan synes noe betenkelig at A fikk legetilsyn først vel to måneder etter innsettingen. Jeg forstår imidlertid det A har uttalt slik at han ikke mener forholdet medførte noen negative konsekvenser av betydning for hans helse. Det må ellers legges til grunn at A's klage i første rekke var ment som en generell klage over helsetjenesten i avdelingen. Jeg har for øvrig merket meg det fengselslegen har opplyst om at det manglende legetilsynet med A var forårsaket av et beklagelig sammen treff av uheldige omstendigheter og høyt arbeidspress i det aktuelle tidsrom. Jeg har, på bakgrunn av dette, ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på de spørsmål som spesielt angår legetilsynet med klageren.

Et av spørsmålene i saken har vært om reglene om tilsyn av tjenestemenn og helsepersonell i fengselsreglementets § 53.7 må gis anvendelse i forhold til innsatte i sikkerhetsavdelingen. Paragrafen ble, med virkning fra 1. mars 1992, endret ved Fengselsstyrets rundskriv 6/92 av 25. februar 1992. Paragrafen lyder nå:

«En innsatt som er helt, eller på det nærmeste helt, utelukket fra fellesskapet, skal flere ganger daglig tilses av tjenestemann. Oppmerksomheten skal særlig rettes mot innsatte som det pga. helsetilstanden eller forholdene for øvrig er grunn til å frykte kan pådra seg skade under enromsoppholdet. Skadelige virkninger av enromsoppholdet skal så vidt mulig forebygges eller bøtes på, jf. § 51.2.

Beslutning om utelukkelse eller vesentlige innskrenkninger i fellesskapet etter § 53.4 jf. § 53.9 skal meddeles fengselslegen uten ugrunnet opphold. Legen bør samtidig informeres om forhold som kan ha betydning for vurderingen av den innsattes helsetilstand og eventuelle skadevirkninger av enromsoppholdet. Fengselslegen skal tilse den innsatte snarest dersom de foreliggende opplysninger tyder på at den innsatte er syk eller for øvrig trenger legehjelp. Det samme gjelder dersom den innsatte eller ansvarshavende tjenestemann begjærer det.

Den innsatte skal tilses av helsepersonell i den tiden han er helt, eller på det nærmeste helt, utelukket fra fellesskapet. Feng-

selslegen bestemmer hvordan tilsynet skal gjennomføres, herunder om det skal utføres av lege eller annet helsepersonell.

Helsepersonalet skal varsle fengselsledelsen dersom den innsattes fysiske eller psykiske helsetilstand tilsier lempninger i tiltaket eller iverksetting av andre tiltak, f.eks. overføring til et annet fengsel eller behandlingsinstitusjon.»

Paragrafen må forstås slik at helsepersonellet i fengslene fortsatt skal ha et aktivt tilsyn med de innsatte som omfattes av bestemmelsene. De tidligere reglene om ukentlig legetilsyn i visse tilfelle er imidlertid bortfalt, og man har nå i større grad overlatt avgjørelsen av hvordan tilsynet bør gjennomføres til legen og det øvrige helsepersonellets faglige skjønn.

Også fengselsreglementets § 53.4 om utelukkelse og innskrenking fra fellesskapet ble endret med virkning fra 1. mars 1992, men uten at det kan sees å ha blitt foretatt noen realitetsendringer av betydning.

Vilkårene for innsetting i sikkerhetsavdelingen er fastsatt av Fengselsstyret i instruks datert 7. april 1989. Videre er det gitt en instruks av 3. desember 1990, med nærmere retningslinjer for soningen i avdelingen. Det må for øvrig legges til grunn at fengselsreglementets bestemmelser om fangebehandlingen må gis anvendelse fullt ut i forhold til innsatte i sikkerhetsavdelingen.

Fengselsstyret har i brevet hit 29. juni 1990 inntatt det standpunkt at innsetting og soning i sikkerhetsavdelingen ligger innenfor reglene i fengselsreglementets § 53.2 om fellesskap og fordeling av de innsatte i anstalten i egnede grupper og avdelinger. Jeg forstår ellers det som er uttalt slik at man mener opprettelsen av og beslutningene om innsetting i avdelingen har tilstrekkelig hjemmel grunnlag i styringsretten, jf. fengselsloven av 12. desember 1958 §§ 1 og 56. Det sistnevnte standpunkt synes for øvrig å være i samsvar med det som ble lagt til grunn i Eidsvoll herredsretts dom av 29. april 1991.

Fengselsstyret har på denne bakgrunn fremholdt at innsetting i sikkerhetsavdelingen ikke er å anse som innskrenking i fellesskapet i særlige tilfelle etter fengselsreglementets § 53.4, og at bestemmelsene om legetilsyn m.v. i § 53.7 av den grunn ikke kommer til anvendelse overfor de innsatte i avdelingen.

Til de førstnevnte spørsmål vil jeg bemerke at innsetting i sikkerhetsavdelingen er regulert i instruks som, i likhet med fengselsreglementet, er fastsatt av Fengselsstyret. Det må i alle fall som et utgangspunkt - legges til grunn at de bestemmelser som er gitt i instruksen ligger innenfor den kompetanse som Fengselsstyret har etter fengselslovens

§ 56 til å gi nærmere regler om anstaltene og behandlingen av de innsatte. Det vil ellers føre for langt å gå nærmere inn på disse spørsmål i denne sammenheng. Det samme gjelder spørsmålet om hvorvidt instruksene burde innarbeides i fengselsreglementet.

Jeg er ellers enig med Fengselsstyret så langt at ordlyden i fengselsreglementets § 53.7, og paragrafens plassering i reglementet, kan sies å tale for at bestemmelsene der - i alle fall i første rekke - er ment å komme til anvendelse i tilfelle av innskrenking eller utelukkelse fra fellesskapet i særlige tilfelle etter § 53.4. Det er under enhver omstendighet utvilsomt at bestemmelsene, etter ordlyden, bare kommer til anvendelse ved vesentlige innskrenkinger i det alminnelige fellesskapet mellom de innsatte. Av Fengselsstyrets kommentarer i rundskriv 6/92 synes ellers å fremgå at man har forutsatt at paragrafen i første rekke skal gis anvendelse ved eneromsplassering.

Bestemmelsene om legetilsyn m.v. med helt eller delvis isolerte innsatte i fengselsreglementets § 53.7 må for øvrig sees i nøye sammenheng med reglene i § 51.2 om tiltak for å verne fangene mot skade. I paragrafens første punktum er det fastsatt at anstaltene så langt som mulig skal søke å forebygge og å bøte på skadelige følger av anstaltoppholdet. Reglene om særlig tilsyn i § 53.7 kan således langt på vei sees som et utslag av den generelle hovedregel i § 51.2 om anstaltenes plikt til å iverksette tiltak som er egnet til å forebygge eller bøte mulige skader i forbindelse med fengselsoppholdet.

I lys av denne hovedregel blir det avgjørende spørsmål ikke om fengselsreglementets § 53.7 må få direkte anvendelse overfor de innsatte i sikkerhetsavdelingen, men om det er etablert en helsetjeneste og legetilsynsordning som kan anses *adekvat* i forhold til soningsforholdene i avdelingen. Det sentrale spørsmål er således om legetilsynet med de innsatte i tilstrekkelig grad er egnet til å forebygge eller bøte mulige skader av oppholdet i sikkerhetsavdelingen.

Det sentrale vurderingstema i denne forbindelse er om fengselsmyndighetene bør opprettholde den mer *passive* ordning der legetilsynet, ut fra det som er opplyst, langt på vei har vært avhengig av initiativ fra de innsatte selv, eller hvorvidt helsetjenesten bør opptre mer *aktivt* med sikte på å kartlegge hjelpebehovet og på bakgrunn av dette tilby fangene den nødvendige behandling.

Ut fra de foreliggende opplysninger vedrørende forholdene i sikkerhetsavdelingen, legger jeg til grunn at de innsatte der er underkastet et betydelig strengere regime enn det

som ellers er vanlig i Ullersmo landsfengsel og de øvrige landsfengslene. Dette gjelder i særlig grad de innsattes adgang til fellesskap. I så måte kan det hevdes at de *hensyn* som begrunner reglene om legetilsyn i fengselsreglementets § 53.7 også gjør seg gjeldende i forhold til innsatte i sikkerhetsavdelingen.

At soningsforholdene i sikkerhetsavdelingen må anses som svært strenge og belastende, er også lagt til grunn i de to rapporter som i 1991 ble avgitt til Justisdepartementet om forholdene i avdelingen. Det vises til Kåre Bødals og Inger Marie Fridhavs rapport «For sikkerhets skyld», avgitt til departementet 15. mars 1991, og til arbeidsgruppens rapport av 30. mai s.å. I den sistnevnte rapport heter det på s. 18 at man ved befarung i avdelingen nokså fort fant tegn på at de *fleste* innsatte hadde isolasjonsskader i større eller mindre grad, og at flere virket apatiske og deprimerte. - På bakgrunn av dette, og de foreliggende opplysninger for øvrig, er jeg i tvil om den tilsynsordning Fengselsstyret har redegjort for kan anses tilstrekkelig sett i forhold til det spesielle regime de innsatte i sikkerhetsavdelingen soner under.

De forhold som her er nevnt kan sies å tale for at det bør etableres en mer aktiv og eventuelt obligatorisk legetilsynsordning med de innsatte i sikkerhetsavdelingen. De sosial- og medisinsk-faglige vurderinger som er av betydning i den forbindelse kan jeg imidlertid vanskelig gå nærmere inn på. Dette må eventuelt undersøkes og utredes av fengselsmyndighetene i samarbeid med helsetjenesten ved Ullersmo landsfengsel.

Jeg er etter dette kommet til at det er grunn til å be Fengselsstyret ta stilling til om det kan være grunnlag for å ta et slikt initiativ med sikte på en nærmere kartlegging av behovet for et mer aktivt legetilsyn med de innsatte i avdelingen. Så vidt skjønnes har psykologtjenesten overfor de innsatte i sikkerhetsavdelingen i hovedsak vært ordnet på samme måte som den øvrige helsetjenesten. Det antas at det eventuelt vil være en fordel om også denne tjenesten blir trukket inn i vurderingen av helsetjenesten i avdelingen. Jeg ber om å bli holdt underrettet om det som blir foretatt.

Helsetjenesten i sikkerhetsavdelingen er ellers nokså grundig drøftet i arbeidsgruppens rapport av 30. mai 1991. Arbeidsgruppen oppsummerte sin vurdering slik (s. 25 i rapporten):

«Gruppen er av den mening at de innsattes fysiske og psykiske helse ivaretas best ved at regimet i avdelingen er mest mulig helsefremmende, slik at behovet for sosialt samvær med andre, fysisk aktivitet, arbeid og studier og en normal døgnrytme blir

ivaretatt, og at isolasjon unngås i størst mulig grad.

I tillegg anbefaler gruppen at en representant for helseavdelingen (sykepleier eller lege) ukentlig kontakter den enkelte innsatte med tilbud om samtale dersom den innsatte ønsker det.»

Fengselsstyret bes opplyse hva som er foretatt med hensyn til å følge opp de anbefalinger som arbeidsgruppen her har gitt, eventuelt hva som vil bli gjort fremover vedrørende dette.»

Fengselsstyret kom tilbake til saken i brev av 27. november 1992. Brevet var vedlagt en uttalelse datert 5. august 1992 fra fengselslegen ved Ullersmo landsfengsel, samt uttalelse 21. oktober s.å. fra fengselsdirektøren. I Fengselsstyrets brev het det blant annet:

«Som det fremgår av direktørens brev er soningsforholdene på sikkerhetsavdelingen blitt betraktelig forbedret siden arbeidsgruppen avga sin utredning i mai 91. Den kritikk som ble reist av arbeidsgruppen ble seriøst fulgt opp og gruppens forslag til tiltak er i hovedsak blitt gjennomført. Adgangen til fellesskap med medinnsatte på avdelingen er utvidet og forholdene er ellers nå lagt til rette for arbeid/studier m.v. Det vises til direktørens brev for nærmere detaljer her. De helseskader som ble påvist av arbeidsgruppen hadde i hovedsak sin årsak i den uheldige isolasjon de innsatte var undergitt som følge av mangel på fellesskap/beskjeftigelse. De tiltak som nå er blitt gjennomført må anses «helsefremmende» i det grunnlaget for slike skader antas betraktelig redusert.

Fengselslegen har redegjort for hvordan helsetjenesten/legetilsynet i dag fungerer for denne avdeling. Det vises til direktørens brev hvor det fremgår at også psykologtjenesten i hovedtrekk er lagt opp på samme måte. I følge fengselslegen ville en ordning med jevnlig/regelmessig tilsyn ikke være mer betryggende for den innsattes helse. Det er hans oppfatning at någjeldende helsetjeneste/legetilsyn er adekvat. Dagens ordning anbefales for øvrig av ham også opprettholdt av medisinsk-etiske grunner.

Arbeidsgruppens forslag om ukentlig tilsyn av avdelingens innsatte er således ikke fulgt opp, men behovet for slikt tilsyn må etter forbedring av soningsforholdene anses bortfalt.

Ut fra de uttalelser som er gitt kan Fengselsstyret ikke se at det skulle være behov for en mer aktiv rolle fra helsetjenestens side når det gjelder tilsyn av sikkerhetsavdelingens innsatte. Gjeldende ordning med hensyn til å fange opp disse innsattes behov for medisinsk/psykiatrisk hjelp synes medisinsk forsvarlig og tilstrekkelig. Man kan ikke se at det skulle være grunn til å kritisere någjeldende helsetjeneste ut fra bestemmelsen i fengselsreglementets § 51.2. Det tilføyes at i den grad det reises kritikk mot avdelingen i dag går kritikken på berettigelsen/eksis-

tensen av den, ikke soningsforholdene spesielt.»

Etter dette skrev jeg til Fengselsstyret og uttalte at det - ut fra det som fremgikk av de ovennevnte dokumenter - ikke var grunn til noe mer i saken fra min side.

27.

#### Arbeidslønn ved frigang fra fengsel

(Sak 1457/90)

*Ombudsmannen mottok en henvendelse om praktiseringen av reglene i fengselsreglementets § 57.8 om arbeidslønn ved frigang til arbeidsgiver utenfor fengselet.*

*Etter omstendighetene aksepterte ombudsmannen at de avtaler som ble inngått mellom fengslene og de innsatte, ga tilstrekkelig hjemmel for å kreve egenbetaling. Fengselsstyret uttalte at spørsmålet om å innføre en ordning med differensierte egenandeler fortsatt var under vurdering. Under henvisning til prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll fant ombudsmannen ikke grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet. Fengselsstyret sa seg enig i at de innsatte burde motta renter av innestående beløp, og endret deretter reglene. Etter endringen blir innsatte som har frigang, trukket med et likt beløp til dekning av oppholdsutgifter. Resten av lønnen settes, etter at ukepenger er utbetalt, inn på rentebærende konto.*

Etter fengselsreglementet av 12. desember 1961 § 57.8 skal arbeidslønnen for fengselsinnsatte som var innvilget frigang til arbeidsgiver utenfor anstalten, betales til anstalten etter at lovbestemte trekk er foretatt. Anstalten skal deretter trekke for den innsattes opphold etter nærmere bestemmelse. Det resterende av lønnen skulle disponeres slik at minst 50 % blir satt inn på sperret konto til bruk etter løslatelsen.

A klaget til ombudsmannen over at bestemmelsen ble praktisert på en rigid måte, som førte til at innsatte ble påført urimelige tap. I klagen ble det blant annet vist til at en innsatt hadde søkt om å benytte penger på den sperrede konto til å dekke et større beløp han hadde fått i restskatt. Fengselsmyndighetenes saksbehandling trakk ut, og fristen for innbetaling ble overskredet. En annen innsatt ble nektet å bruke midler på sperret konto til å betale avdrag på boliglån. A viste også til at de innsatte ikke ble godskrevet renter til tross for at flere anstalter hadde satt pengene inn på rentebærende konti.

Saken ble tatt opp med Fengselsstyret, som ble bedt om en kort orientering om hvordan

fengselsreglementets § 57.8 ble praktisert, herunder om de sperrede beløp ble satt inn på rentebærende konti, og hvorledes i så fall rentebeløpene ble fordelt. I tilknytning til et forslag til nye regler, som innebar at frigjengernes egenbetaling for anstaltoppholdet skulle differensieres, ble Fengselsstyret bedt om å redegjøre for hvilke prinsipper som var tenkt lagt til grunn for differensieringen og hvilken hjemmel man anså å ha for egenbetaling som prinsipp innen fengselsvesenet.

Fengselsstyret svarte at fengselsreglementet ble praktisert slik at arbeidslønnen ble betalt til anstalten etter at arbeidsgiver hadde foretatt lovbestemte trekk. Etter at anstalten hadde trukket for den innsattes opphold, ble det resterende av arbeidslønnen delt i to, hvorav den ene halvpart ble sperret på konto til bruk etter løslatelsen. Den vanlige praksis var at kontoen ble ført i fengselets regnskap, og således ikke var rentebærende. Ved enkelte anstalter ble beløpene likevel satt inn på høyrentekonto i bank. Forslaget om differensiert egenbetaling hadde bakgrunn i et tilfelle der en innsatt hadde spesielt høy inntekt. Hensikten med forslaget var å oppnå et jevne netto inntektsnivå blant de innsatte. En hadde ikke tenkt å fastsette noen beløpsgrense for egenbetalingen. Om hjemmelsspørsmålet uttalte Fengselsstyret:

«Skjønt det i fengselsloven ikke gis særskilt hjemmel for en ordning med egenbetaling, ser man det slik at i og med at frigang er et frivillig gode, kan avtale mellom fengslet og den innsatte gi tilstrekkelig hjemmel. Ordningen med egenbetaling er fast innarbeidet gjennom en årrekke, med bakgrunn i betraktninger om normalisering av de innsatte tilbake til samfunnet.»

Etter at klageren hadde uttalt seg, tok jeg på ny saken opp med Fengselsstyret:

«Fengselsstyret skriver i brevet 1. mars 1991 at det varierer fra anstalt til anstalt om det pålagte sparebeløp fra opparbeidet lønn - som den innsatte har tjent ved utført arbeid under frigang - blir satt på rentebærende sperret konto eller inngår i anstaltens interne regnskap uten forrentning.

Hva er årsaken til at praksis ikke er ensartet ved de ulike anstalter, og hva er eventuelt til hinder for at alle pålagte sparebeløp blir satt på sperrede konti som gir renteavkastning?

Hvorledes blir de pengemidler som anstalten råder over tatt hånd om rent praktisk? Har den enkelte anstalt sin disponible kapital satt inn på bankkonto e.l. som er rentebærende?

Når det gjelder egenbetaling for frigangsopphold, fremgår at det ikke forekommer noen beløpsgrenser for hva den enkelte innsatte skal betale. Men den prosentvise egenbetaling for oppholdet utledes av den arbeidslønn som gjenstår etter

fradrag for lovbestemt trekk og pliktig, avsett sparebeløp. Det er fra Fengselsstyrets side vist til at hjemmelen for egenbetaling følger av avtale mellom den innsatte og fengselsmyndighetene. Klageren bestrider at det i praksis blir inngått slike avtaler, ---. Fengselsstyret bes på denne bakgrunn redegjøre nærmere for det avtalegrunnlaget, herunder den konkrete informasjon, som på forhånd gis de innsatte før overføring til frigang.»

Jeg ba også Fengselsstyret klargjøre hjemmelen for ordningen med differensiert egenbetaling.

Fengselsstyret opplyste at de større anstaltene fulgte den praksis at frigjengernes inntekter ble bokført i anstaltens internregnskap og oppbevart i fengselets kassakontor. Penger som ikke fysisk ble oppbevart i fengselet, ble satt inn på foliokonto, og inngikk «som en del av statsregnskapet». Anstaltene som på denne måten ikke hadde etablert ordning med rentebærende konti, begrunnet dette dels med henvisning til praktiske hensyn, dels personvern hensyn. Anstaltene hadde således fremholdt at en renteordning forutsatte at det ble opprettet individuelle bankkonti for de innsatte, og at det ville være vanskelig å kontrollere og følge opp de innsattes disponering av kontoene. Det var også fremhevet at bankens ansatte og eventuelle andre som hadde tilgang til bankens database, fikk kunnskap om at kontoinnehaveren var fengselsinnsatt. Ut fra personvern hensyn var dette uheldig.

Fengselsstyret fremholdt at disse innvendningene ikke kunne være avgjørende. Fengselsstyret tok derfor sikte på å endre fengselsreglementet for å sikre at lønn for arbeid under frigang ble satt inn på rentebærende konto. Hensynet til personvernet ville kunne ivaretas ved at den innsatte samtykket i at den enkelte konto ble opprettet i anstaltens navn.

Til mitt spørsmål om hjemmelen for egenbetaling og innføring av en ordning med differensierte satser uttalte Fengselsstyret:

«Overføringen til frigang er frivillig ved at domfelte aksepterer de betingelser som fremgår av retningslinjene. Det vises forøvrig til vedlagte eksempler på retningslinjer/erklæringer.

Differensiert egenbetaling ved frigang har aldri vært praktisert. Ordningen ble fremmet som et forslag til retningslinjer for skjønnsutøvelse av fengselsreglementets § 57.8 i forbindelse med høringsrunden. En annen sak er at egenbetalingssatsene varierer ved de forskjellige anstaltene, avhengig av om beløpet kun innebærer losji, eller om kosten er inkludert.

Fengselsstyret har ikke tatt stilling til hvor vidt differensiert egenbetaling skal gjennomføres. Hjemmelen for en slik ordning er ikke avklart. Saken ligger til vurdering i Justisdepartementet.»

I mitt avsluttende brev til klageren kommenterte jeg først spørsmålet om fengselsmyndighetene hadde hjemmel til å kreve egenbetaling for oppholdet i frigangsavdeling. Jeg viste til Fengselsstyrets opplysninger om at frigang var et frivillig gode, og at det ble inngått en avtale mellom fengselet og den innsatte i det enkelte tilfelle. Etter å ha gått gjennom de eksempler på avtaletekster som Fengselsstyret hadde lagt frem, la også jeg til grunn at avtalene ga tilstrekkelig hjemmel for å kreve egenbetaling for oppholdet.

Jeg uttalte deretter:

«Det fremgår av Fengselsstyrets brev 18. november 1991 at man ikke har tatt i bruk noen ordning med differensiert egenbetaling for frigangsplass. Til nå har man med andre ord ikke tatt i bruk differensierte satser innen samme anstalt avhengig av den innsattes inntekt, sammenlign forslaget til nye retningslinjer for egenbetaling som lå ved klagen hit. Betalingssettene er således like innen en og samme anstalt, men med variasjoner avhengig av om den innsatte mottar både kost og losji. Bakgrunnen for at satsene varierer fra en anstalt til en annen, finner jeg ikke grunnlag for å se nærmere på.

Spørsmålet om hvorvidt differensiert egenbetaling skal gjennomføres, har Fengselsstyret ikke tatt stilling til. Hjemmelen for en slik ordning er ikke avklart, og saken er til vurdering i Justisdepartementet. Under henvisning til prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll, går jeg heller ikke nærmere inn på dette spørsmål.»

Jeg viste videre til Fengselsstyrets brev der det fremgikk at det ville bli sørget for at arbeidslønn opptjent under frigang, ble satt på rentebærende konti som kunne debiteres med samtykke av det lokale fengselet, så fremt den innsatte ikke hadde innvendinger mot dette av hensyn til personvernet.

I brev til Fengselsstyret uttalte jeg:

«Av Fengselsstyrets brev 18. november 1991 fremgår at hjemmelsspørsmålet for så vidt gjelder differensiert egenbetaling, er til vurdering i Justisdepartementet. Jeg går ut fra at Fengselsstyret i denne forbindelse vurderer om det kan være behov for å klargjøre også hjemmelen for ordningen med tvungen sparing og for selve ordningen med egenbetaling.

Ombudsmannen har tillatt seg å beholde de hitsendte kontrakter og vilkår vedrørende frigangsopphold. Så vidt jeg kan se synes vilkårene (pkt. 5) ved Ila landsfengsel og sikringsanstalt å være i samsvar med fengselsreglementets § 57.8. Det er imidlertid uklart om dette er tilfellet når det gjelder de øvrige eksemplene. Jeg går ut fra at Fengselsstyret vil se nærmere på dette, og viser for så vidt til det som Fengselsstyret har anført i avsnitt 3 på s. 1 i brev av 18. november 1991. Det heter her at det er avdekket forskjeller i anstaltens behandling av frigjengernes arbeidslønn, som kan tyde på at Fengselsstyrets instruks «ikke har vært detaljerte nok.»

Fengselsstyret endret senere fengselsreglementets § 57.8. Etter endringen blir innsatte som har frigang til arbeid, trukket med et likt beløp til dekning av oppholdsutgifter. Resten av lønnen settes inn på rentebærende konto som disponeres av anstalten og den innsatte i fellesskap, likevel slik at den innsatte beholder et ukentlig beløp til lommepenger.

28.

#### Utvvisning av utenlandsk statsborger etter dom for narkotikaforbrytelse

(Sak 663/90)

*En utenlandsk statsborger (A) ble besluttet utvist etter at han hadde fått en dom på fengsel i 10 år for overtredelse av straffeloven av 22. mai 1902 § 162 tredje ledd, jf. første ledd (narkotikaforbrytelse). A kom til Norge i 1976, og han var da 16 år gammel. A giftet seg med en norsk kvinne i 1989, og de fikk et barn sammen i februar 1991. - Etter en samlet vurdering kom ombudsmannen til at vedtaket om utvisning ikke kunne anses som et uforholdsmessig inngrep overfor A eller hans nærmeste familie. Ombudsmannen forutsatte imidlertid at Utlendingsdirektoratet ville revurdere saken i god tid før A skulle løslates. - Drøftelse av sentrale folkerettslige bestemmelser på området.*

A var pakistansk statsborger, født i 1960. Han kom til Norge i 1976 vel 16 år gammel, først og fremst for å gå på skole. A fikk oppholdstillatelse på ubestemt tid i mai 1981. Han hadde en bror med barn her i landet. Foreldre og øvrige slektninger, herunder en søster og hennes barn, var fortsatt bosatt i Pakistan.

Våren 1987 ble A - som var tidligere ustraffet - pågrepet og varetektsfengslet i en narkotikasak. På dette tidspunkt drev han en kolonialforretning sammen med sin bror. Dom i straffesaken falt 19. februar 1988. Lagmannsretten dømte A til fengselsstraff i 10 år for oppbevaring og forsøk på overdragelse av ca. en kilo heroin. A ble domfelt etter § 162 tredje ledd, jf. første ledd i straffeloven av 22. mai 1902. Strafferammen er her fengsel fra 3 til 15 år. A fikk den strengeste straffen av de som ble domfelt i samme sak. Dommen omfattet også et tilfelle av overdragelse av ca. to gram heroin.

Begrunnet i dommen fattet Oslo politikammer 4. januar 1989 vedtak om å utvise A fra Norge. Vedtaket ble fattet med grunnlag i fremmedloven av 27. juli 1956 § 13 første ledd bokstav e. Av saksdokumentene fremgikk at politiet forhåndsvarslet A i god tid før vedta-



ket ble truffet. Politiet uttalte i vedtaket at A's lange oppholdstid i Norge ikke medførte at utvisningen kunne anses som et uforholdsmessig inngrep.

Utlendingsdirektoratet fastholdt utvisningen i klagevedtak den 5. mai 1989. Direktoratet kom til at anførselene om A's tilknytning til Norge, samt planene om å inngå ekteskap med en norsk kvinne, ikke var tilstrekkelig tungtveiende til at utvisningen burde omgjøres. Direktoratet avsto samme dato A's søknad om norsk statsborgerskap.

På det tidspunkt Utlendingsdirektoratet fattet sitt vedtak, hadde A vært bosatt her i landet i ca. tolv og et halvt år. Han var da ugift og uten forsørgelsesbyrde. A giftet seg med en norsk kvinne i juni 1989, og i februar 1991 nedkom hans hustru med en datter. A var på disse tidspunkter innsatt i Ila landsfengsel og sikringsanstalt. To tredjedels straffetid var beregnet til januar 1994.

A's hovedanførsel i klagen til ombudsmannen var at utvisningsvedtaket måtte anses som et uforholdsmessig inngrep overfor ham. Han fremholdt i denne forbindelse at han, på bakgrunn av den lange oppholdstiden her i landet, måtte anses for å ha en særlig sterk tilknytning til Norge. Det ble i denne forbindelse også vist til at han oppfylte vilkårene for norsk statsborgerskap før straffeforfølgningen ble igangsatt. A fremholdt videre at han var sterkt knyttet til sin bror og hans familie i Norge, samt at han ellers hadde venner og omgangskrets her som han var knyttet til. Videre påpekte A at han hadde gått på skole her, og at han var godt etablert i miljøet på hjemlandet. A opplyste dessuten at han nå tok utdanning i fengselet, med sikte på å stå så godt rustet som mulig på arbeidsmarkedet ved endt soning. Endelig ble det gjort gjeldende at myndighetene burde ha lagt langt større vekt på det forhold at han nå var gift og hadde et barn her i landet. Han anførte at utvisningen ville være et uforholdsmessig inngrep også overfor barnet og ektefellen.

A gjorde ellers gjeldende at vilkårene for utvisning etter fremmedlovens § 13 første ledd bokstav e ikke var oppfylt i dette tilfellet, og at vedtaket under enhver omstendighet var i strid med reglene om respekt for og beskyttelse av familielivet i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (artikkel 17) og i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950 (artikkel 8). I tilknytning til sistnevnte anførsel anførte A at det ville være svært vanskelig for familien å reise sammen til og etablere seg i Pakistan. A opplyste at han, etter det lange oppholdet i Norge, snakket dårlig urdu og at han også ellers hadde mistet kontakten

med pakistansk kultur og tradisjoner. A fremholdt også at han og ektefellen ville ha vanskelig for å få arbeid på det anstrengte arbeidsmarkedet i Pakistan. Det ble ellers vist til de kulturelle tilpasningsvansker som A's kone eventuelt vil møte der, og at hun ikke vil kunne benytte sin utdanning i Pakistan. (A's ektefelle var utdannet sykepleier.) For øvrig ble det fremholdt at han ikke kunne regne med å få noen hjelp og støtte til etablering i Pakistan fra sine slektninger der.

Klagen ble forelagt Utlendingsdirektoratet, som i brev av 11. oktober 1990 erkjente at de påberopte forhold medførte at A's tilknytning til Norge var forholdsvis sterk. Likevel - uttalte direktoratet - kunne ikke tilknytningen sees å være sterk nok når man tok med i vurderingen grovheten av den aktuelle forbrytelse og den strenge praksis som var fulgt i slike alvorlige narkotikasaker.

Videre ga direktoratet uttrykk for at utvisningsvedtaket ikke kunne sees å innebære et uforholdsmessig inngrep overfor klagerens ektefelle, og tilføyde:

«Etter at utvisningsvedtaket ble fattet, har det skjedd endringer i klagerens situasjon. Han inngikk ekteskap den 20.06.89. Videre opplyses det i brev fra ombudsmannen av 06.08.90 at hans kone nå venter barn.

Tilknytningen til Norge er jo en viktig del av den vurderingen som ble foretatt da utvisningsvedtaket ble fattet. Etter omstendighetene vil man også kunne ta hensyn til tilknytning som opparbeides etter dette tidspunkt.

Vi er imidlertid kommet til at de nye opplysningene i denne saken ikke gir grunnlag for omgjøring på det nåværende tidspunkt. Etter omstendighetene vil det likevel kunne bli aktuelt å vurdere utvisningsvedtaket påny dersom saken tas opp av klageren nærmere løslatingstidspunktet.»

Direktoratet uttalte ellers at FN-konvensjonen ikke er til hinder for at et familiemedlem kan utvises ved kriminalitet, og at avgjørelsen i denne saken derfor ikke kunne anses for å være i strid med reglene der. Utlendingsdirektoratet oversendte samtidig kopi av et internt notat vedrørende blant annet myndighetenes praksis på området i de senere år.

Utlendingsdirektoratet kom i brev av 30. august 1991 tilbake med nærmere kommentarer til A's anførsler om de nevnte konvensjoners regler om beskyttelse av familielivet. Ombudsmannen fikk samtidig oversendt en del materiale vedrørende Den europeiske menneskerettsdomstolens praksis på området. - Innledningsvis i brevet uttalte Utlendingsdirektoratet at situasjonen i denne saken måtte anses omfattet av familiebegrepet i



Europakonvensjonens artikkel 8. Det ble for øvrig uttalt:

«Artikkel 8 slår fast at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og sitt familieliv.

Det er et vilkår at utvisningen er i samsvar med loven. Vedtak i denne saken ble fattet med hjemmel i fremmedloven § 13 litra e.

Det er også et vilkår at inngrepet er en nødvendig forholdsregel for den nasjonale eller offentlige sikkerhet, for landets økonomiske velstand, for å forebygge uorden eller forbrytelser, beskytte helse eller moral, eller beskytte andres rett og frihet.

En utvisning som er en konsekvens av en alvorlig narkotikaforbrytelse, kan være en nødvendig forholdsregel for å forebygge uorden eller forbrytelser (se Moustaquindommen 31/1989/191/291 som gjaldt en marokkaner som gjentatte ganger var dømt for tyverier, ran o.lign.)

Når bakgrunnen for utvisningen er en dom for bl.a. forsøk på videresalg av narkotika, kan inngrepet anses nødvendig for å beskytte helse eller moral (se artikkelen side 333).

Det vanskeligste vurderingstemaet er om det inngrepet i familielivet, som denne utvisningen innebærer, er en nødvendig forholdsregel i et demokratisk samfunn for å forebygge uorden eller forbrytelser eller eventuelt beskytte helse eller moral.

I flere av kommisjonens saker (bl.a. Application No. 15576/89) begynner denne vurderingen med følgende innledning: «The Commission recalls that there is no general right under the Convention to enter, reside in and not to be expelled from a given country. However the exclusion of a person from a country where his close relatives reside may raise an issue under Article 8 of the Convention.»

Videre sies det i Berrehab-saken (dommens side 10): «It is true that the Convention does not in principle prohibit the Contracting States from regulating the entry and length of stay of aliens. However, the criteria of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued.»

I denne vurderingen er det nødvendig å se på forbrytelsens art. Det dreier seg om en alvorlig narkotikaforbrytelse. De strafferammene vi i dag har for slike forbrytelser viser klart at det anses nødvendig å reagere sterkt på denne typen, kriminelle handlinger.»

Direktoratet fremholdt at det - på bakgrunn av det alvorlige forhold A var dømt for - var påkrevet å reagere med utvisning, og fastholdt at vedtaket i saken ikke var et uforholdsmessig inngrep overfor A eller hans nærmeste familie. Direktoratet uttalte for øvrig at man fortsatt ikke kunne se at det var dokumentert spesielle forhold, som medførte at A's hustru vil være avskåret fra å bosette seg i Pakistan.

I avsluttende brev herfra til A ble det uttalt:

«1. Vilkårene for utvisning av utenlandske borgere er nå regulert i utlendingsloven av 24. juni 1988 §§ 29 og 30. Etter utlendingslovens § 29 første ledd bokstav b) kan vedtak om utvisning fattes, blant annet hvis en utlending er ilagt straff i Norge for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn 3 måneder.

I paragraf 29 annet ledd er det slått fast at utvisning i henhold til første ledd bokstav b) ikke kan besluttes dersom det, i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til Norge, vil være et uforholdsmessig inngrep overfor ham eller hans nærmeste familie. - Jeg vil bemerke at denne begrensning i adgangen til å utvise også måtte legges til grunn i praksis etter de tidligere reglene på området, selv om den da ikke kom klart til uttrykk i selve loven. Ytterligere begrensninger i adgangen til å utvise er fastsatt i utlendingslovens § 30. Det er her blant annet bestemt at utlending som oppfyller kravene til å få bosettingstillatelse ikke kan utvises, med mindre utlendingen for kortere tid tilbake enn ett år har sonet eller er ilagt straff i Norge for forhold som kan føre til fengsel i 3 år eller mer eller som gjelder overtredelse av straffelovens § 162. I sistnevnte tilfelle kan utvisning således besluttes helt uavhengig av strafferammen. Etter § 30 tredje ledd er det imidlertid også i slike tilfelle forbud mot å utvise, dersom det vil være et uforholdsmessig inngrep overfor utlendingen eller den nærmeste familie.

Det rettslige utgangspunkt for min vurdering av saken må imidlertid tas i de regler som gjaldt da Utlendingsdirektoratet traff sin avgjørelse. Når det gjelder *faktum*, må jeg ta utgangspunkt i de faktiske forhold på vedtakstidspunktet og senere anførsler om faktum som har vært vurdert av direktoratet i forbindelse med klagesaken for ombudsmannen.

Vedtakene i denne saken ble fattet med grunnlag i den tidligere fremmedloven av 27. juli 1956 § 13 første ledd bokstav e, som lød:

«Såfremt ikke annet er vedtatt ved avtale med fremmed stat, kan politimesteren eller den han gir myndighet utvise av riket enhver utlending:

når han her i riket er ilagt straff for en forbrytelse eller for et forhold som inngår under løsgjenger- eller rusdrikklovgivningen, eller når han i løpet av de siste 3 år flere ganger er dømt til frihetsstraff.»

Det følger av bestemmelsen at utvisning kunne besluttes, dersom utlendingen her i riket var ilagt straff for en forbrytelse. Det er ikke noe tvil om at dette *rettsvilkår* var oppfylt i

Deres tilfelle. Det er videre utvilsomt at en eneste dom for forbrytelse var tilstrekkelig til at utvisning kunne besluttes etter loven. Bestemmelsen oppstilte for øvrig ikke noe krav til forbrytelsens art eller strafferamme.

Det kan ellers uten videre legges til grunn at bestemmelsen i fremmedlovens § 13 annet ledd, om forbud mot å utvise utlendinger som er født i Norge og senere har bodd her, ikke kunne gis anvendelse i denne saken. Til det De har gjort gjeldende i denne forbindelse, skal imidlertid bemerkes at Deres tilknytning til Norge måtte inngå som et sentralt moment i forvaltningens vurdering av hvorvidt en utvisning ville være et uforholdsmessig inngrep - se nedenfor.

Min *konklusjon* på dette punkt blir etter dette at Utlendingsdirektoratets avgjørelse i saken hadde hjemmel i fremmedlovens § 13 første ledd bokstav e.

2. Spørsmålet om det *burde* fattes utvisningsvedtak i dette tilfellet, måtte da avgjøres ut fra en *skjønnsmessig vurdering* av momentene i saken - jf. ordet «kan» i lovens § 13 første ledd. Det betyr at forvaltningen, selv om rettsvilkårene var oppfylt, kunne - og i enkelte saker burde - unnlate å beslutte utvisning, hvis tungtveiende velferdsgrunner talte for fortsatt opphold her i landet. Utlendingsdirektoratet kom til at det ikke forelå slike tungtveiende grunner i denne saken.

Det sentrale vurderingstema i denne sammenheng er hvorvidt utvisningsvedtaket må anses som et *uforholdsmessig inngrep* overfor Dem eller den nærmeste familie. De sentrale momenter i denne vurdering vil, som nevnt foran, være karakteren av det forhold De ble dømt for sammenholdt med Deres tilknytning til Norge gjennom ekteskap, barn og lang oppholdstid.

Av forarbeidene til den nye utlendingsloven og det mottatte notat utarbeidet av direktoratet fremgår at utlendingsmyndighetene har ført en relativt streng og konsekvent praksis i saker der det er tale om dom for narkotikaforbrytelser. Den sentrale begrunnelse for denne praksis er, og har vært, hensynet til å beskytte samfunnet mot det onde som denne typen forbrytelser medfører. I nevnte notat er det opplyst at man, på denne bakgrunn, som fast praksis har iverksatt vedtak om utvisning i slike saker, selv om utlendingen er gift i Norge. Hensynet til det ekteskapelige samliv har i praksis således måttet vike for de nevnte samfunnsmessige hensyn.

Jeg har for øvrig merket meg at det i notatet er redegjort for to tilfelle der vedtak om utvisning ble omgjort, ut fra utlendingens tilknytning til riket ved lang oppholdstid og gjen-

nom ekteskap og barn. I begge tilfelle ble det lagt betydelig vekt på hensynet til barnet og ektefellen. I likhet med denne saken, var utvisning besluttet på bakgrunn av domfellelse for narkotikaforbrytelser. Sakene er for øvrig ikke direkte sammenlignbare, idet De ble dømt for et alvorligere forhold og til en betydelig lengre fengselsstraff enn det som var tilfelle i de nevnte sakene. De saker som her er nevnt, gir således ikke grunnlag for å konstatere at direktoratets vedtak i denne saken kan anses som et utslag av usaklig forskjellsbehandling. Det har heller ikke fremkommet noe annet under behandlingen av saken som kan gi grunnlag for en slik slutning.

Av saksdokumentene fremgår at direktoratet har vurdert de anførsler som har vært fremmet mot utvisningsvedtaket. Utlendingsdirektoratet har imidlertid fastholdt sitt standpunkt i saken med den begrunnelse at de samfunnsmessige (og da i særlig grad de generalpreventive) hensyn som taler for utvisning i dette tilfellet, må tillegges avgjørende vekt i forhold til Deres tilknytning til riket.

Det standpunkt direktoratet her har inntatt, er ikke helt uproblematisk.

Jeg er enig med Utlendingsdirektoratet i at det straffbare forhold i denne saken, isolert sett, klart tilsier at det var saklig grunnlag for å reagere med utvisning. De ble dømt til fengsel i 10 år for en grov narkotikaforbrytelse, etter straffelovens § 162 tredje ledd jf. første ledd. Strafferammen er her fengsel fra 3 til 15 år. Dommen gjaldt oppbevaring og forsøk på å overdra ca. en kilo heroin, med en konsentrasjonsgrad på mellom 64 og 70 %. I lagmannsrettens dom er det opplyst at man med en slik konsentrasjonsgrad, kan få 30-40 misbruksdoser ut av hvert gram. Retten fremhevet i denne forbindelse den store spredningsfare som ville ha foreligget dersom stoffet var kommet i omloop på markedet. Det må på bakgrunn av dette konstateres at det her er tale om et svært alvorlig forhold. Det hører også med til bildet at De ble idømt den klart strengeste straffen av de som ble domfelt i samme sak. Jeg tilføyer for ordens skyld at jeg med hensyn til faktum i denne forbindelse må holde meg til det som går frem av lagmannsrettens dom.

At myndighetene reagerer med utvisning i slike alvorlige tilfelle må, som hovedregel, godtas.

Arbeidet med å motvirke narkotikakriminalitet er en oppgave som blir meget høytprioritert av Stortinget og norske myndigheter for øvrig. Det fremgår blant annet av de høye strafferammene for denne typen forbrytelser og av domstolenes praksis. Stortingets syn på disse spørsmål har dessuten kommet

direkte til uttrykk i den nye utlendingsloven. Justisdepartementet foreslo i Ot.prp. nr. 46 (1986-87), å gi en bestemmelse om at utlendinger med bosettingstillatelse ikke kunne utvises med mindre det var tale om forhold som kunne føre til fengselsstraff i 10 år eller mer. Justiskomiteén gikk imidlertid inn for at det ved domfellelser etter straffelovens § 162 og § 162 a i utgangspunktet måtte være adgang til å utvise uavhengig av strafferamme. Flertallet i Stortinget sluttet seg til komitéens syn, jf. § 30 annet ledd bokstav b) i utlendingsloven.

Reglene og praksis om utvisning i slike saker er i stor grad begrunnet i *generalpreventive* hensyn, og jeg er enig med direktoratet i at disse hensyn måtte tillegges betydelig vekt i denne saken. Dersom utvisning ble unnlatt i et så grovt tilfelle som det foreliggende, er det fare for at dette kunne medført uheldige signaleffekter.

Utvisningsvedtaket er fattet på grunnlag av kun en domfellelse. På bakgrunn av forholdets grove karakter, kan dette moment ikke tillegges noen særlig vekt i denne saken. Jeg har ellers ikke grunnlag for å gå nærmere inn på spørsmålet om eventuell gjentakelsesfare. Jeg presiserer for ordens skyld at utvisning ikke er betinget av at det foreligger risiko for at utlendingen vil forgå seg på ny.

Når dette er sagt, må det konstateres at det i vurderingen også måtte legges betydelig vekt på Deres tilknytning til Norge. Det er opplyst at De kom til Norge allerede i 1976, og at De har vært bosatt her siden. De var vel 16 år gammel da De kom hit til landet. Videre er det opplyst at De har gått på skole i Norge, og at De er sterkt knyttet til venner og familie her. Disse forhold alene tilsier at De måtte anses for å ha opparbeidet en relativt sterk tilknytning til riket.

Det som har gjort meg noe betenkt i saken, er imidlertid i første rekke det forhold at De nå har inngått ekteskap og fått barn med en norsk kvinne. Det er særlig hensynet til barnet, som gir grunnlag for betenkeligheter. Det må uten videre kunne legges til grunn at en utvisning vil være et alvorlig inngrep overfor barnet og Deres kone, uavhengig av om de følger med Dem til Pakistan eller ikke. Som direktoratet har påpekt, må det i denne forbindelse imidlertid legges betydelig vekt på hvorvidt det kan antas at familien kan etablere seg i vedkommende land og fortsette samlivet der. Jeg har merket meg det De har anført vedrørende de vanskeligheter familien vil få med hensyn til å etablere seg i Pakistan. I likhet med direktoratet, kan jeg likevel ikke se at det er dokumentert spesielle forhold som tilsier at en forening av familien i Pakis-

tan vil være umulig. Riktignok kan det være grunnlag for å anta at det - på grunn av barnets alder - vil kunne by på problemer for Dem og Deres kone å ta arbeid utenfor hjemmet samtidig. Videre har jeg forståelse for at det i en overgangsfase vil kunne være vanskelig for Deres hustru å orientere seg i og tilpasse seg en fremmed kultur. Det skal for øvrig bemerkes at det forhold at Deres ektefelle er utdannet som sykepleier, i utgangspunktet må antas å være en fordel når det gjelder hennes muligheter til å få arbeid i Pakistan. Så vidt skjønnes er De i gang med yrkesutdanning i fengselet. Det må ellers legges vekt på at De har nær familie i Pakistan, uavhengig av om denne kan bistå Dem økonomisk i forbindelse med en etablering der. Jeg vil ellers tilføye at det ikke uten videre kan legges til grunn, at kontakt med og hjelp fra den øvrige familien i Norge vil komme til å bli avskåret ved en utvisning.

Det må, sammenfatningsvis, legges til grunn at Deres tilknytning til Norge er sterk. Dette er også lagt til grunn av direktoratet. Det må i vurderingen også sees hen til tilknytning som er opparbeidet etter at utvisningsvedtaket ble fattet. Jeg vil imidlertid bemerke at det ville ha vært enda større grunn til å legge vekt på familieforholdene, hvis ekteskapet hadde blitt inngått før utvisningsvedtaket ble truffet.

Direktoratet har i brevet hit den 10. oktober 1990 uttalt at det ikke er grunn til å tro at De risikerer å bli straffedømt på ny for det samme forhold ved en utvisning til Pakistan. Jeg forutsetter at direktoratet har foretatt de nødvendige undersøkelser vedrørende dette spørsmål.

Etter dette har jeg kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunnlag i det foreliggende for å kritisere Utlendingsdirektoratets standpunkt i saken. *Konklusjonen* blir således at det ikke er grunnlag for å karakterisere den avgjørelse som ble fattet, som et uforholdsmessig inngrep overfor Dem eller den nærmeste familie.

Jeg tilføyer for ordens skyld at det, på denne bakgrunn, må konstateres at kriteriene for utvisning etter någjeldende utlendingslovs § 29 første ledd bokstav b), jf. § 29 annet ledd og § 30 annet ledd bokstav b) og tredje ledd, også må anses oppfylt i denne saken.

3. Avslutningsvis vil jeg knytte noen kommentarer til Deres anførsler om at utvisningsvedtaket er i strid med reglene om beskyttelse mot inngrep i familielivet i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 artikkel 17, og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950 artikkel 8. Jeg nøyer meg her

med å se nærmere på forholdet til artikkel 8 i Europakonvensjonen, idet det må antas at vernet mot inngrep etter denne bestemmelsen i alle fall er like vidtrekkende som etter FN-konvensjonens artikkel 17. Bestemmelsen lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privat- og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

Offentlig myndighet skal ikke gjøre noe inngrep i utøvelsen av denne rett, med mindre dette inngrep er i samsvar med loven og i et demokratisk samfunn er en nødvendig forholdsregel for den nasjonale eller offentlige sikkerhet, for landets økonomiske velstand, for å forebygge uorden eller forbrytelser, beskytte helse eller moral, eller beskytte andres rett og friheter.»

Innledningsvis vil jeg bemerke at det, som et utgangspunkt, må forutsettes at den norske lovgivningen gir et like godt vern mot inngrep i familielivet som de nevnte konvensjoner - jf. blant annet forbudet mot utvisning der dette må anses som et uforholdsmessig inngrep. Forholdet til konvensjonsreglene på området er drøftet i forarbeidene til utlendingsloven av 24. juni 1988. I NOU 1983: 47, heter det blant annet på s. 136:

«Et annet grunnlag som ofte blir påberopt i fremmedsaker, er retten til *respekt for familielivet* (Europakonvensjonens art 8, FN-konvensjonens art 17). Eksempler på at de internasjonale organene har fremhevet denne rett som en begrensning av statens makt til å avvise eller utvise, er alt nevnt foran (5.2.1). Denne retten har imidlertid vist seg å reise en lang rekke detalj-spørsmål, hvor prinsippet i konvensjonene bare gir en vag retningslinje. (En del slike spørsmål er nevnt av Opsahl i c s. 130-133 med henvisninger til praksis.) «Familiegjenforening» over landegrensene er blitt et sentralt emne i nyere innvandringspolitisk debatt og fremmedmyndighetenes avgjørelser i mange land. Krav om innreise og opphold og vern mot f.eks. utvisning er de viktigste følger. Men rettens rekkevidde er ellers lite klarlagt. Hvilke familiemedlemmer en slik rett skal omfatte, og om familielivet må være basert på ekteskap og avstamning eller om faktisk samliv er tilstrekkelig er viktige og omstridte spørsmål. Videre er det tvilsomt om det må dreie seg om et allerede etablert familieliv, eller om også den som er enslig, kan bruke sin rett til å inngå ekteskap og stifte familie (Europakonvensjonens art 12, FN-konvensjonens art 23), og kreve at den tilkommende skal ha rett til innreise og opphold, eventuelt vern mot utvisning.

Selv om respekt for familielivet ellers er blitt en akseptert grunnsetning i innvandringspolitikken, oppstår tvil i mange saker. I motsetning til vernet mot mishandling, er nemlig retten til respekt for familielivet ikke absolutt. Den kan innskrenkes eller tilsidesettes når det følger av lov og er nødvendig («i et demokratisk samfunn»,

sier Europa-konvensjonen). Det må også foreligge det ene eller annet hensyn av de konvensjonen nevner, bl.a. å hindre ordensbrudd og kriminalitet, eller verne helse, moral eller andres rettigheter.

Dette innebærer bl.a. at utlendingene må finne seg i kontroll med at familiemedlemmene er hvem de gir seg ut for, og at det kan bli ventetid, kanskje langvarig, før klarering gis.

Det innebærer også at et familiemedlem kan utvises f.eks. for kriminalitet, selv om familien da blir skilt fra hverandre. For øvrig har dette også vært sett slik at familielivet overhodet ikke er utsatt for noe inngrep dersom det ikke er noen rimelig grunn til at f.eks. den annen ektefelle ikke skulle følge etter den som ikke får oppholde seg i landet, hvis begge har rett til å være i et annet land.»

Av det som her er uttalt, fremgår at respekten for familielivet ikke er en absolutt rettighet etter europakonvensjonens artikkel 8. Dette går også direkte frem av bestemmelsens ordlyd. Blant annet kan det foretas inngrep i de tilfelle der kriminalitet gir saklig grunn til å utvise. Det må dessuten legges til grunn at utvisning overhodet ikke kan anses som noe inngrep i familielivet etter konvensjonen, dersom familien kan forenes i den utvistes hjemland. Se det som er sagt om dette spørsmål foran.

Jeg har for øvrig gått igjennom det tilsendte materiale vedrørende menneskerettsdomstolens/kommisjonens praksis på området, men kan ikke se at det som der fremkommer er av avgjørende betydning for utfallet av denne saken.

Det er først og fremst de *vilkårlige* inngrep i familielivet artikkel 8 gir beskyttelse mot. Offentlige myndigheter kan bare gjøre inngrep i retten til familieliv, dersom betingelsene i artikkel 8 annet ledd er til stede.

Det kan konstateres at vilkåret om at inngrepet må være i samsvar med loven, er oppfylt i denne saken. Det må videre legges til grunn at vedtak om utvisning for grov narkotikakriminalitet, kan anses som et tiltak for å forebygge forbrytelser. På bakgrunn av de generalpreventive hensyn som ligger til grunn for straffereglene og reglene om utvisning i slike saker, gjelder dette også selv om det ikke foreligger risiko for gjentatt kriminalitet. I narkotikasaker vil utvisning, etter omstendighetene, også kunne bli betraktet som en forholdsregel for å forebygge helse og moral.

Endelig kan inngrep i familielivet ikke gjøres, med mindre dette er *nødvendig* i et demokratisk samfunn for å ivareta ett av de nevnte hensyn. Konvensjonen åpner her for et skjønn, hvor det sentrale vurderingstema i utvisningssakene vil være om utvisningen som reaksjon, og inngrepet i familielivet, etter om-

stendighetene kan anses for å stå i rimelig forhold til den straffbare handling som ligger til grunn for avgjørelsen. Det må således foretas en interesseavveining, der samfunnets behov for å utvise utlendingen må vurderes i forhold til de hensyn som taler for at vedkommende bør få adgang til fortsatt opphold i landet. Denne interesseavveining vil i stor grad være identisk med vurderingen av hvorvidt utvisning, etter de norske regler, må anses som et uforholdsmessig inngrep overfor utlendingen og de nærmeste familiemedlemmene. - Jeg nøyer meg derfor her med å vise til det som er uttalt om dette spørsmål foran.

4. Jeg har etter dette ikke funnet holdepunkter for at Utlendingsdirektoratets vedtak i saken kan kritiseres herfra på rettslig grunnlag. Jeg viser imidlertid til vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til direktoratet.»

I brev samme dag til Utlendingsdirektoratet ble uttalt herfra:

«Som det fremgår av brevet til A, har jeg kommet til at Utlendingsdirektoratets avgjørelse i saken ikke kan kritiseres på rettslig grunnlag. Som påpekt i brevet, har jeg imidlertid vært noe i tvil når det gjelder spørsmålet om vedtaket må anses som et uforholdsmessig inngrep i forhold til klagerens hustru og barn. Det har spesielt vært hensynet til barnets fremtidige situasjon som har gitt grunnlag for betenkeligheter. Det presiseres at jeg når det gjelder faktum, har basert vurderingen på de faktiske forhold som forelå på vedtakstidspunktet og forhold som er kommentert av direktoratet i tilknytning til klagesaken her.

Vilkåret om at en utvisning ikke skal være et uforholdsmessig inngrep, må være oppfylt også på effektueringstidspunktet. En annen løsning ville føre til at denne begrensning i adgangen til å utvise, ikke innebærer noen særlig realitet. Av utlendingsforskriften av 21. desember 1990 § 126 går det nå frem at Utlendingsdirektoratet på ny må vurdere om grunnlaget for utvisningsvedtaket er til stede, hvis utvisning ikke er iverksatt ett år etter vedtaksdato. Det må legges til grunn at denne regelen må gis anvendelse her, selv om vedtaket i denne saken ble fattet med grunnlag i den tidligere fremmedloven. Jeg forutsetter at direktoratet vil foreta den nye vurderingen i rimelig tid før løslatelsen, og at man i den forbindelse også revurderer hvorvidt utvisning vil være et uforholdsmessig inngrep, samt om det eventuelt kan være grunnlag for å gjøre utvisningen tidsbegrenset. Jeg viser i denne

sammenheng til at det nå er gått svært lang tid siden vedtaket ble fattet, og at det kan ha oppstått nye forhold av betydning for klagerens tilknytning til Norge. I klagerens brev hit den 20. september 1992 er det gjort gjeldende at hans datter lider av en kronisk hudsykdom som vil vanskeliggjøre medfølging til Pakistan. Direktoratet har ikke kommentert dette forhold i forbindelse med klagesaken, og jeg forutsetter at anførselen vil bli trukket inn i forbindelse med vurderingen etter utlendingsforskriftens § 126.

Klagerens ektefelle opplyste ellers på telefon hit den 5. juni 1992 at A siden februar 1991 jevnlig har hatt permisjoner til hjemmet (så vidt skjønnes hver måned) og at han i den forbindelse har vært mye sammen med datteren.

Jeg ber om at direktoratet underretter meg om det endelige utfallet i saken.»

29.

**Visumnektelse for nærmeste familie - generelle uttalelser om vektleggingen av innvandringspolitiske hensyn og generelle erfaringer**

(Sak 1155/90)

*Tre indiske borgere fikk avslag på sine søknader om visum for å besøke nær familie i Norge. Avslagene ble begrunnet med at det forelå risiko for at søkerne ikke ville forlate Norge frivillig ved visumtidens utløp. Det ble i den forbindelse lagt vekt på søkerne, tilknytning til og sosiale situasjon i hjemlandet. Myndighetene la også vekt på sine generelle erfaringer med søkere fra samme område og med samme bakgrunn som klagerne. - Etter en samlet vurdering av sakens fakta, kom ombudsmannen til at myndighetenes standpunkt når det gjaldt risikoen for at returforutsetningen ikke ville bli oppfylt, var tilstrekkelig forankret i saklige og sentrale momenter. Ombudsmannen fant således ikke holdepunkter for at avslagene kunne kritiseres på rettslig grunnlag. - Generelle bemerkninger om anvendelsen av innvandringspolitiske hensyn i visumsaker, og hvilken vekt forvaltningen kan legge på generelle erfaringer og indikasjoner i vurderingen av hvorvidt returforutsetningen i det enkelte tilfelle kan antas å bli oppfylt.*

1. Bakgrunnen for saken var at klagerne ønsket å besøke familie her i landet, nærmere bestemt tre sønner/brødre som hadde vært bosatt i Norge siden henholdsvis 1983, 1986 og 1987. Klagerne var etter det opplyste født i henholdsvis 1931, 1932 og 1964. Klagerne drev et mindre gårdsbruk i India. Den yngste av klagerne var poliorammet.

Søknaden ble avslått av Utlendingsdirektoratet den 22. februar 1990 med den begrunnelse at det var en relativt nærliggende risiko for at klagerne ville søke å ta opphold i Norge ut over visumtiden. Direktoratet viste i denne forbindelse til «de foreliggende opplysninger om søkeren og de vanskelige forhold i hjemlandet». Justisdepartementet sluttet seg til direktoratets begrunnelse, og tilføyde:

«Ved avgjørelsen av visumsøknader legges det betydelig vekt på innvandringspolitiske hensyn. Dette er i samsvar med retningslinjer gitt av Stortinget. Tre av familiens fire sønner har på ulike måter, blant annet ved å søke politisk asyl, søkt å skaffe seg tilknytning til Norge. Departementet legger til grunn at det er en nærliggende mulighet for at også den gjenværende del av familien vil søke å skaffe seg opphold i Norge. En antar derfor at klager ikke frivillig vil forlate Norge ved visumtidens utløp. Departementet kan ikke se at det i denne sak foreligger tungtveiende grunner for å gjøre unntak fra gjeldende retningslinjer. Forøvrig kan en ikke se at det foreligger hindringer for at herboende brødre besøker sin familie i India.»

Advokaten til de tre indiske borgerne klaget til ombudsmannen over Justisdepartementets vedtak og anførte at avgjørelsen i saken måtte anses som klart urimelig. Hun fremholdt videre at vedtaket ikke tilfredsstilte de krav til begrunnelse som er fastsatt i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 25, og det ble i denne forbindelse gjort gjeldende at vedtaket utelukkende var forankret i generelle og hypotetiske vurderinger; at det ikke ble påpekt hvilke konkrete omstendigheter som tilsa at klagerne ikke kunne antas å ville oppfylle returplikten. Advokaten anførte dessuten at klagerne hadde en sterk tilknytning til India, og viste til at de levde under tilfredsstillende økonomiske vilkår som gårdbrukere der. Endelig fremholdt advokaten at hovedregelen etter praksis på området, var at visum skulle gis for besøk hos nær familie i Norge.

Klagen ble forelagt Justisdepartementet med blant annet anmodning om merknader til advokatens anførsler, og en presisering av hva man konkret siktet til med henvisningen til de «vanskelige forhold i hjemlandet». Det ble også reist spørsmål om hvorvidt avgjørelsen i saken kunne sies å være i samsvar med en uttalelse i Ot.prp. nr. 46 (1986-87) om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) s. 117. Det heter blant annet at visum for besøk hos nære familiemedlemmer vil kunne innvilges selv om det foreligger en ikke ubetydelig risiko for at søkeren ikke ønsker å returnere i samsvar med forutsetningen i visumet.

I brev 10. mai 1991 pekte departementet på

at den generelle politiske og sosiale situasjon i Punjab for tiden måtte betegnes som vanskelig, noe som hadde ført til at mange indiske borgere søkte å sikre seg opphold i vestlige land - deriblant Norge. Departementet anførte ellers at man hadde det generelle inntrykk at indiske asyl- og oppholdssøkere i Norge gjennomgående hadde tilnærmet samme sosiale bakgrunn som klagerne. Det ble for øvrig vist til at det her også var tale om to eldre personer som hadde tre av sine fire barn bosatt i Norge, og at det ut fra opplysningene i saken fremsto som tvilsomt om klagerne i fremtiden ville være i stand til å livnære seg av gårdsbruket. Ut fra blant annet dette, mente departementet at klagerne ikke hadde særlig sterk tilknytning til India, og at det forelå både generelle og konkrete omstendigheter som tilsa at det var en nærliggende risiko for at de ønsket å ta opphold hos slektningene her i landet. Det ble i denne forbindelse også pekt på at hele den gjenværende familie hadde søkt om besøksvisum samtidig.

Departementet fremhevet ellers at det forhold at søkerne var nært beslektet med referansen i Norge, i seg selv ikke var tilstrekkelig for å innvilge visum. Avgjørelsen måtte i slike saker, som ellers, fattes ut fra en vurdering av om returforutsetningen kunne antas å bli oppfylt. Dersom det var tale om nærmeste familie, ville imidlertid dette i praksis være et sentralt moment ved vurderingen av hvilken vekt man i det konkrete tilfelle burde legge på de såkalte innvandringspolitiske hensyn. Det samme var ut fra det som ble opplyst tilfelle når det gjaldt de eventuelle velferdshensyn som måtte gjøre seg gjeldende i slike saker. Den nevnte uttalelse i Ot.prp. nr. 46 (1986-87) måtte etter departementets syn forstås slik at myndighetene har kompetanse til å innvilge visum til nær familie selv om det foreligger en ikke ubetydelig risiko for at returforutsetningen ikke vil bli oppfylt. Det ble ellers presisert at det etter reglene på området var opp til myndighetenes skjønn å avgjøre hvorvidt visum i det enkelte tilfelle skulle innvilges.

I mitt avsluttende brev til advokaten uttalte jeg:

«Vilkårene for innvilgelse av besøksvisum følger i dag av utlendingsforskriften av 21. desember 1990 § 106, jf. utlendingsloven av 24. juni 1988 § 25. Forskriftens § 106, lyder:

«Besøksvisum kan gis for turistbesøk, familiebesøk, offentlig oppdrag, forretningsreise, studiebesøk eller annet formål, når oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse ikke kreves og søkeren har:

- 1) Gyldig pass eller annet legitimasjonspapir som er godkjent som reisedokument, jfr. lovens § 24.
- 2) Returadgang av tilstrekkelig varighet til det land søkeren oppholder seg i eller til et annet land.
- 3) Midler til å dekke frem- og tilbakereise og opphold. Midler til reise og opphold kan eventuelt garanteres for av person bosatt i Norge etter nærmere retningslinjer gitt av Utlendingsdirektoratet.

Reisedokumentet må være gyldig i minst to måneder utover det tidsrom utlendingen har adgang til å oppholde seg i Norge. For eventuelt returvisum gjelder tilsvarende. Har utlendingen reisebevis eller utlendingspass, må dette inneholde returvisum gitt av myndighetene i oppholdslandet eller i annet land. Utlendingsdirektoratet kan i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra bestemmelsene i dette ledd.

Visum skal ikke gis når det foreligger bortvisnings- eller utvisningsgrunn, jfr. lovens §§ 27 og 29. For øvrig skal visum gis med mindre utenrikspolitiske, sikkerhetsmessige eller innvandringspolitiske hensyn taler mot det, eller det er grunn til å tvile på det oppgitte formål med reisen eller på riktigheten av de øvrige opplysninger som er gitt. Søkeren skal gjøres kjent med at oversittelse av utreisefristen kan medføre utvisning etter lovens § 29, og at utvisning er til hinder for senere innreise.»

Det rettslige utgangspunkt for min vurdering av klagesaken vil imidlertid være de regler og den praksis som gjaldt da de påklagede avgjørelser ble truffet. Det skal for ordens skyld bemerkes at utlendingsforskriftens § 106 i en viss grad må anses å innebære en kodifikasjon av praksis på området før den nye utlendingsloven trådte i kraft. Dette fremgår blant annet av det som er uttalt vedrørende tidligere visumpraksis i Ot.prp. nr. 46 (1986-87) om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), s. 117 flg.

I den tidligere fremmedforskriften av 20. mars 1957 § 24 første ledd, het det at en utlending ikke kunne reise inn i Norge uten først å ha fått sitt pass påtegnet (visert) av kompetent myndighet. Fremmedforskriftens § 29 første ledd første punktum og tredje ledd lød:

«Visum kan gis for en enkelt innreise i riket eller for gjentatte innreiser innen et tidsrom av 12 måneder.

Visum gir innehaveren rett til å reise inn i riket over et grenseovergangssted og oppholde seg i riket, uten å ta arbeid eller drive selvstendig ervervsvirksomhet her, for et tidsrom av inntil 3 måneder fra innreisdagen eller for et kortere tidsrom angitt i visumpåtegningen.»

Av paragrafens første ledd fremgår at det var opp til myndighetenes frie skjønn å avgjøre

om visum i det enkelte tilfelle skulle innvilges, jf. at det etter bestemmelse kunne gis visum. Ut over de krav som var stilt til utlendingens reisedokumenter m.v., var det verken i loven eller forskriften gitt noen nærmere anvisning på hvilke vilkår som måtte være oppfylt for at en søknad om visum kunne innvilges. De nærmere vilkår fulgte her av myndighetenes praksis på området.

Justisdepartementet har begrunnet avslaget med at det - ut fra opplysningene i saken - forelå en nærliggende risiko for at klagerne ikke kom til å forlate landet frivillig ved visumtidens utløp; at det ved vurderingen av saken ble lagt avgjørende vekt på innvandringspolitiske hensyn. Ombudsmannen har i tidligere saker akseptert at en begrunnet mistanke om at returforutsetningen ikke vil bli oppfylt, må anses som et saklig og tungtveiende hensyn ved vurderingen av søknader om visum. (Se f.eks. ombudsmannens årsmelding for 1985 s. 77 flg.) - Dette standpunkt finner jeg ikke grunn til å fravike. Se ellers de generelle synspunkter jeg gir uttrykk for avslutningsvis.

Det sentrale vurderingstema i disse sakene vil således i alminnelighet være hva som, ut fra de foreliggende opplysninger, må antas å være det *reelle* formålet med visumsøknaden. Dersom det foreligger en ikke ubetydelig risiko for at en søker primært ønsker mer varig opphold i Norge og derfor ikke kan antas å ville forlate landet frivillig ved visumtidens utløp, kan det ikke kritiseres at søknaden avslås og at vedkommende henvises til å søke om oppholdstillatelse fra hjemlandet. Risikomomentene i saken må likevel alltid avveies mot de øvrige relevante hensyn, f.eks. de velferdshensyn som måtte gjøres seg gjeldende.

Justisdepartementet har ved avgjørelsen av saken lagt vekt på de generelle erfaringer man har med søkere fra samme område og med den samme bakgrunn som klagerne, og det ble dessuten lagt vekt på de generelle politiske og sosiale forhold i Punjab.

At det ved risikovurderingen legges vekt på slike generelle momenter, kan gi grunn til en frykt for at saken ikke undergis en tilstrekkelig individuell prøving. Imidlertid har jeg kommet til at det ikke kan kritiseres at det her legges vekt på slike generelle momenter, forutsatt at de er tilstrekkelig forankret i de faktiske forhold i saken. Systematiske undersøkelser vedrørende retursvikt i den aktuelle søkergruppen er, etter det opplyste, ikke foretatt i noe større omfang. Det må således legges til grunn at man her først og fremst bygger på erfaringer fra enkeltsaksbehandlingen på området. Etter det departementet har opplyst, skal det imidlertid ha vært foretatt noen



mindre undersøkelser vedrørende pakistanske borgere som er ankommet Norge på besöksvisum. Jeg har ikke grunnlag for å kritisere departementet for å ha forankret sine avgjørelser i et utilstrekkelig faktisk grunnlag, men da det her er tale om forholdsvis mange saker med vesentlige likhetstrekk, kan det være nærliggende å foreta mer systematiske undersøkelser.

Departementet har i forbindelse med klagesaken for ombudsmannen gitt en utførlig redegjørelse for de konkrete omstendigheter som ble tillagt vekt ved risikovurderingen. Det er blant annet fremkommet at man la vekt på det forhold at tre av familiens fire sønner nå er bosatt i Norge. Jeg er ikke uenig i at dette er et forhold som ville kunne virke motiverende for klagerne med hensyn til å søke varig opphold her, og jeg kan derfor ikke slutte meg til Deres anførsel om at dette moment måtte anses som utenforliggende. Departementet har i denne forbindelse dessuten lagt vekt på foreldrenes høye alder, og den omstendighet at samtlige gjenværende familie-medlemmer søkte visum samtidig.

Jeg har for øvrig merket meg at det er uenighet mellom Dem og departementet med hensyn til hvorvidt klagerne også for fremtiden vil være sikret et tilfredsstillende utkomme fra sitt gårdsbruk. Departementet har fremholdt at det neppe kan antas at deres poliorammede sønn vil være i stand til å overta når foreldrene selv er blitt for gamle til å stå for driften. De har på Deres side gjort gjeldende at jorda etter hvert vil bli forpaktet bort, og at dette sammen med bidrag fra sønnene i Norge medfører at klagerens underhold i India er sikret. Den uenighet som foreligger omkring disse forhold, lar seg vanskelig avklare fullt ut herfra. Ut fra det som er opplyst i saken, må det likevel legges til grunn at de momenter departementet her har påpekt, bidro til å skape en usikkerhet om klagerens fremtidige økonomiske situasjon i India som det måtte være relevant å legge vekt på i forbindelse med den helhetsvurderingen som ble foretatt.

Det kan etter dette konstateres at vurderingen av risikospørsmålet ble forankret i saklige og sentrale momenter. At de foran nevnte konkrete og generelle omstendigheter *samlet* ble ansett å medføre en nærliggende eller ikke ubetydelig risiko for at returforutsetningen ikke kom til å bli oppfylt, har jeg, ut fra de foreliggende opplysninger i saken, ikke funnet holdepunkter for å rette innvendinger av betydning mot.

I klagen har De gjort gjeldende at hovedregelen etter praksis er at visum til nærmeste familie *skal* gis, med mindre særlige grunner

taler mot dette. Til dette vil jeg bemerke at det heller ikke i slike saker vil foreligge noe rettskrav på å få innvilget en søknad om visum. Hvorvidt visum bør gis, må, her som ellers, avgjøres på grunnlag av en skjønnsmessig totalvurdering av de relevante hensyn. Nær familietilknytning vil imidlertid regulært måtte inngå som et relativt tungtveiende moment i vurderingen og etter omstendighetene vil kravene til utlendingsmyndighetenes undersøkelsesplikt og begrunnelse skjerpes når det er tale om besøk hos nær familie her i landet. Det vises til foran nevnte uttalelse i Ot.prp. nr. 46 (1986-87) om at visum i slike saker vil *kunne* innvilges selv om det foreligger en ikke ubetydelig risiko for at returforutsetningen ikke vil bli oppfylt.

Det er ellers ikke anført noe fra Deres side i saken som tilsier at avgjørelsene må anses som utslag av usaklig forskjellsbehandling, og jeg går derfor ikke nærmere inn på dette forhold i det følgende.

Til anførselen om at departementets vedtak ikke oppfylder de krav som er satt til begrunnelsens innhold i forvaltningslovens § 25, skal bemerkes at jeg er enig med Dem så langt at premisene for avgjørelsene med fordel kunne ha vært noe mer utførlige. Dette gjelder først og fremst Utlendingsdirektoratets vedtak i saken. Av departementets vedtak fremgår imidlertid at de påberopte rimelighets-hensyn ble avveiet mot risikoen for retursvikt, og det ble for øvrig pekt på noen av de individuelle omstendigheter som ble tillagt vekt i vurderingen av hvorvidt returforutsetningen kunne antas å bli oppfylt. At det var resultatet av sistnevnte vurdering som ble tillagt utslagsgivende vekt, fremgikk uttrykkelig av departementets klagevedtak.

Overfor slike skjønnsmessige avgjørelser som de foreliggende er ombudsmannens kompetanse sterkt begrenset. Bare der resultatet i saken fremstår som «klart urimelig» kan ombudsmannen kritisere en slik avgjørelse. Dette følger av § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8.

Ut fra de foreliggende opplysninger legger jeg til grunn at avgjørelsene i saken er i samsvar med praksis på området. Jeg har forståelse for at et avslag på søknad om visum for besøk hos nær familie i Norge kan være vanskelig å godta for de berørte parter. Jeg er imidlertid enig med departementet i at familie-bånd i seg selv normalt ikke kan være avgjørende, dersom det foreligger en ikke ubetydelig risiko for at returforutsetningen ikke vil bli oppfylt. Av sakens dokumenter fremgår at risikoen for retursvikt ble avveid mot klagerens interesse i å få besøke Norge. Velferds-hensyn ut over ønsket om å besøke nærstående



de familie kan ikke sees å være dokumentert, og jeg har ut fra det som er opplyst i saken ikke grunnlag for å ta i bruk en så streng karakteristikk som «klart urimelig» på Justisdepartementets klagevedtak.

Jeg har etter dette ikke funnet holdepunkter for at de avgjørelser som ble fattet kan kritiseres herfra på rettslig grunnlag.»

2. Ombudsmannen avsluttet i løpet av 1992 et relativt stort antall saker vedrørende avslag på søknader om besøksvisum. Et sentralt spørsmål i flere av disse sakene var anvendelsen av innvandringspolitiske hensyn og hvilken vekt det kan legges på myndighetenes generelle erfaringer i visumsakene. Jeg fant derfor grunn til å knytte noen generelle bemerkninger til dette i brevet til advokaten. (Anonymisert kopi av brevet ble vedlagt flere av mine avsluttende uttalelser i de øvrige visumsakene.) Jeg uttalte:

«Avslutningsvis vil jeg knytte noen bemerkninger til de *prinsipielle* spørsmål som klagen, og de øvrige visumsaker som ombudsmannen har hatt til behandling i senere tid, har reist.

De spørsmål som skal kommenteres i denne forbindelse er for det første anvendelsen av innvandringspolitiske hensyn i visumsakene, samt videre hvilken vekt forvaltningen kan legge på generelle erfaringer ved vurderingen av om returforutsetningen i det enkelte tilfelle kan antas å bli oppfylt. Disse spørsmål er også kommentert foran, men det kan være grunn til å foreta en viss presisering og utdypning på mer generelt grunnlag.

Med innvandringspolitiske hensyn menes i disse sakene at det ved avgjørelsen legges betydelig vekt på hvorvidt det foreligger *risiko* for at søkeren ikke vil forlate Norge frivillig etter utløpet av visumtiden; visuminstituttet brukes som innvandringspolitisk virkemiddel. At slike hensyn er blitt tillagt vekt i praksis fremgår av det som er uttalt om spørsmålet i Ot.prp. nr. 46 (1986-87), og av Justisdepartementets uttalelser i klagesakene her. Av utlendingsforskriftens § 106 tredje ledd følger at det nå skal legges vekt på innvandringspolitiske hensyn der disse er relevante. I Innst. O. nr. 92 for 1987-88 s. 16 uttalte Justiskomiteen til spørsmålet:

«Komiteen er enig med departementet i å lovfeste som hovedregel visumplikt for utlendinger. Unntakelser fra visumplikten kan gjøres som følge av avtaler mellom Norge og vedkommende land. Komiteen har også merket seg at visuminstituttet etter departementets mening kan og bør brukes som et ledd i innvandringskontroll og -regulering.

Komiteen vil vise til hva Regjeringen uttaler om dette i stortingsmeldingen om innvandringspolitikken:

«I Ot.prp. nr. 46 går Regjeringen inn for at søknader av denne art må kunne avslås ut fra generelle innvandringspolitiske hensyn, slik praksis er også i dag. Dette er helt nødvendig for ikke å få en ytterligere økning i antallet asylsøkere. Andre stater som er i en liknende situasjon som Norge har tilsvarende syn på dette spørsmålet. Det vil derfor få store konsekvenser dersom Norge alene skulle legge et annet prinsipp til grunn på dette punkt.»

Komiteen er enig i dette.»

Jeg kan ikke se at det foreligger holdepunkter i de øvrige forarbeider for at Justiskomiteens standpunkt møtte avgjørende motstand under den senere stortingsbehandlingen av lovsaken. Bakgrunnen for at man i forarbeidene så sterkt betoner de innvandringspolitiske hensyn, synes dels å være den betydelige økningen i antallet personer som har søkt asyl i Norge de senere år og dels at en streng håndhevelse av vilkårene for oppholds- og arbeidstillatelse alene ikke anses tilstrekkelig for en effektiv regulering av innvandringen. Det skal for ordens skyld bemerkes at det blant annet på bakgrunn av de mange henvisninger til praksis i forarbeidene må legges til grunn at det også før den nye utlendingsloven med forskrifter trådte i kraft måtte være adgang til å legge betydelig vekt på innvandringspolitiske hensyn ved avgjørelsen av søknader om visum.

En anførsel som har gått igjen i klagesakene, er at forvaltningen i risikovurderingen har lagt for stor vekt på generelle erfaringer og indikasjoner og at kravene til individuell begrunnelse derfor ikke har vært oppfylt. Denne anførsel går først og fremst på spørsmålet om hvilke momenter som kan anses som saklige og sentrale i vurderingen av hvorvidt returforutsetningen kan antas å bli oppfylt. På s. 117 i Ot.prp. nr. 46 (1986-87) har Justisdepartementet gitt en oversikt over de generelle risikofaktorer som i praksis har vært oppfattet som de viktigste. Jeg viser til det som der er uttalt.

At myndighetene i denne forbindelse trekker inn sin kunnskap om de politiske og sosiale forhold i søkerens hjemland, må aksepteres. Det samme gjelder det forhold at forvaltningen legger vekt på generelle erfaringer med søkere fra samme område og med samme bakgrunn, f.eks. ved at vedkommende kommer fra et område der et betydelig antall tidligere søkere med tilnærmet samme bakgrunn har søkt asyl/oppholdstillatelse etter å ha ankommet Norge på besøksvisum.

Med generelle risikofaktorer forstår jeg ellers slike momenter som i praksis har vist seg å gi gode holdepunkter for hva som vil bli utfallet dersom visum skulle bli innvilget. Det siktes i denne forbindelse i første rekke til sosiale og økonomiske forhold av betydning for bedømmelsen av søkerens tilknytning til hjemlandet, og som i praksis generelt har vist seg å være sentrale i vurderingen av faren for retursvikt. At slike momenter blir lagt til grunn som retningslinjer for skjønnsutøvelsen må være rettslig uproblematisk, så fremt den enkelte søknad blir undergitt en individuell og konkret behandling.

Det standpunkt som inntas til risikospørsmålet vil for en stor del nødvendigvis måtte baseres på en vurdering av et fremtidig hendelsesforløp; hva som ut fra de foreliggende opplysninger i saken fremstår som et sannsynlig resultat. Det må antas at det sjelden vil foreligge klare konkrete holdepunkter for at en søker ønsker å ta opphold i Norge ut over visumtiden. I en del tilfelle vil dessuten et bevisst ønske om dette først oppstå etter at søkeren har oppholdt seg en tid her i landet. Å foregripe utfallet bare ut fra opplysningene i søknaden og eventuelle øvrige individuelle omstendigheter, vil således i mange tilfelle kunne være meget problematisk.

Utlendingsmyndighetene har i visumsakerne, som i andre saker, plikt til å påse at forholdet blir så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningslovens § 17 første ledd. Dette innebærer at forvaltningen må kunne vise til at man har tilstrekkelig faktisk grunnlag for det vedtak som er truffet. Ut fra hensynet til en forsvarlig ressursprioritering, må det likevel i utgangspunktet aksepteres at forvaltningen i noen grad avpasser sine undersøkelser ut fra de rettssikkerhetsmessige hensyn som generelt gjør seg gjeldende innenfor de enkelte saksområder. På s. 113 i Ot.prp. nr. 46 (1986-87) fremholdes at «det skal være temmelig spesielle omstendigheter til stede før egentlige humanitære hensyn vil komme inn i bildet når det gjelder besøksvisum». Jeg er enig med det departementet her har uttalt så langt at det nok må legges til grunn at sterke velferdshensyn sjeldnere vil forekomme i disse sakene, enn det som er tilfelle i en del andre utlendingssaker - f.eks. om familiegjenforening og asyl. Det vises til at det i visumsakerne vanligvis vil være tale om kortvarige besøk hos familie i Norge, og at hensynet til familiens enhet i første rekke skal ivaretas gjennom reglene om familiegjenforening. Avgjørende velferdshensyn vil imidlertid kunne forekomme f.eks. dersom det er tale om alvorlig sykdom eller dødsfall i nærmeste familie.

Hvis en ser bort fra opplysninger om de so-

siale og politiske forhold i søkerens hjemland, vil det for øvrig ikke være enkelt å oppstille noe klart skille mellom de generelle risikofaktorer og momenter av mer individuell art. Det legges i praksis f.eks. vekt på at søkeren er ugift, ung, arbeidsledig, uten utdanning og at han er fra et område med stor fattigdom. Begrunnelsen for at forvaltningen vektlegger slike forhold, vil blant annet være erfaringene fra tidligere saker. Det er imidlertid klart at det her også er tale om individuelle omstendigheter som det umiddelbart fremstår som saklig å trekke inn i risikovurderingen.

De forhold som er nevnt ovenfor tilsier at det i utgangspunktet bør være adgang til å legge betydelig vekt på generelle risikofaktorer ved vurderingen av visumsøknader. Hensynet til at visuminstituttet skal kunne fungere effektivt som et innvandringspolitisk virkemiddel, taler også for dette.

Ombudsmannen har i en tidligere sak uttalt at det må være særdeles tvilsomt om et avslag på søknad om visum bare kan forankres i generelle erfaringer og indikasjoner, jf. om budsmannens årsmelding for 1985 s. 77 flg. - At en blott og bar konstatering av at søkeren tilhører en nasjonalitet eller gruppe som myndighetene har dårlige erfaringer med alene ikke kan begrunne avslag på en visumsøknad, må uten videre slås fast. Det sentrale poeng i denne forbindelse er imidlertid at de risikofaktorer som måtte gjøre seg gjeldende alltid må avveies mot de øvrige relevante hensyn i saken. Det må fremgå av begrunnelsen for den enkelte avgjørelse at en slik konkret avveining er foretatt. Kravene til begrunnelse må skjerpes dersom søkeren har god tilknytning til hjemlandet, eller hvis det foreligger andre momenter som taler for at han vil oppfylle returforutsetningen - søkeren har f.eks. tidligere besøkt Norge uten at det har oppstått problemer.

Kravene til konkret risiko og forvaltningens undersøkelsesplikt må videre skjerpes i de saker der det er påberopt sterke velferdshensyn. Det samme må i utgangspunktet - om enn ikke i like sterk grad - gjelde når det er tale om søknad om visum for besøk hos nærmeste familie i Norge, jf. det som er uttalt om dette foran. Hvilken vekt som bør legges på de ulike skjønnsmessige momenter i visumsakerne må ellers bedømmes konkret, og det er således vanskelig å si noe nærmere om dette spørsmålet på generelt grunnlag. For ordens skyld vil jeg tilføye at det avgjørende for resultatet i den ovennevnte ombudsmannsak, var at man kom til at det standpunkt departementet hadde inntatt til hvorvidt returforutsetningen kunne antas å bli oppfylt, ikke var godt nok underbygget i de opplysninger

som forelå i saken. Det ble blant annet lagt vekt på at visse forhold vedrørende klagerens tilknytning til hjemlandet ikke var nærmere undersøkt, og at det ikke var foretatt en tilstrekkelig konkret avveining mellom de generelle risikofaktorer og de øvrige hensyn i saken.»

30.

#### Avslag på søknad om familiegjenforening

(Sak 978/90)

*To voksne og ugifte kvinner i Pakistan (A og B) fikk avslag på sine søknader om oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed. Kvinnenes foreldre og øvrige søsken hadde fast opphold i Norge. Det ble anført at kvinnene hadde en svært vanskelig livssituasjon i Pakistan, og at de var avhengig av omsorg fra familien i Norge. Det forelå betydelig uenighet mellom klagernes familie og utlendingsmyndighetene med hensyn til hvor vanskelig klagernes livssituasjon i Pakistan i realiteten var. - Ombudsmannen konstaterte at klagerne, på grunn av sin alder, falt utenfor den personkrets som i alminnelighet burde innvilges familiegjenforening etter fremmedforskriften av 20. mars 1957 § 42 femte ledd første punktum. Ombudsmannen fant ellers ikke avslaget «klart urimelig». Det var ikke påvist spesielle forhold som tilsa at klagernes livssituasjon i hjemlandet avvek vesentlig fra det som er vanlig for unge og ugifte pakistanske kvinner når resten av familien har utvandret.*

C klaget til ombudsmannen over Justisdepartementets vedtak i klagesaker vedrørende avslag på oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed for to pakistanske kvinner. Klagen ble fremsatt på vegne av kvinnenes familie i Norge.

Bakgrunnen for saken var at klagernes mor, far og fire søsken oppholdt seg i Norge. Søstrene A og B var de eneste av kjernefamiliens medlemmer som var tilbake i Pakistan. A og B var ugifte, og det ble opplyst at de ble forsørget av sin familie her i landet. A og B var født henholdsvis 16. april 1961 og 15. juli 1964.

Faren hadde oppholdt seg i Norge siden 1971. I 1974 og 1978 fikk han to av sine sønner hit til landet. Farens hustru og de andre barna ble imidlertid igjen i Pakistan, hvor de bodde sammen med svigerfaren inntil han døde i 1987. Det ble etter dette fremmet søknad om oppholdstillatelse for gjenværende familie. Hustruen og to mindreårige barn fikk innvilget familiegjenforening, og de kom hit til landet i januar 1989.

Søknadene fra de to eldste barna (A og B) ble imidlertid avslått ved Utlendingsdirektoratets vedtak av 9. november 1988. Justisdepartementet opprettholdt vedtakene i klagevedtak av 9. mai 1989.

Avslaget ble begrunnet med at søkerne, på grunn av sin alder, falt utenfor den personkrets som normalt ble innvilget familiegjenforening etter fremmedforskriften av 20. mars 1957 § 42 femte ledd første punktum. Departementet kom videre til at de påberopte velferdshensyn ikke var av en slik art at oppholdstillatelse kunne gis på skjønnsmessig grunnlag etter forskriftens § 42 femte ledd annet punktum.

Justisdepartementet opprettholdt avslaget ved avgjørelser av 21. juli og 22. desember 1989. I forbindelse med omgjøringsbegjæringene ble det særlig fremholdt at A og B ikke kunne klare seg på egen hånd i Pakistan, og at de levde under svært usikre forhold der. Det ble, på bakgrunn av dette, gjort gjeldende at det ved avgjørelsen var lagt for liten vekt på velferdshensynene i saken. Til dette bemerket departementet i avgjørelsen av 21. juli 1989:

«Da søkers far har bodd i Norge siden 1971, må det formodes at han var vel kjent med de norske regler om familiegjenforening. Faren fikk i 1974 og 1978 to av sine sønner til Norge, mens familien valgte å la hustruen og de øvrige barna bli igjen i Pakistan sammen med bestefaren.

Da søkers bestefar døde i 1987 ble det søkt om oppholdstillatelse i Norge for hustruen og de fire barna som var igjen i Pakistan. Søker og hennes søster var nå imidlertid 24 og 26 år gamle og falt dermed utenfor familiegjenforeningsreglene.

Allikevel valgte moren å flytte til Norge sammen med de to minste barna. Det er tydelig at moren representerte en beskyttelse for de eldste døtrene, men moren valgte altså å reise fra dem for deretter å overlate ansvaret til norske myndigheter.

På denne bakgrunn finner man ikke å kunne legge avgjørende vekt på de nå påberopte grunner, idet familien på et langt tidligere tidspunkt må ha innsett at en slik situasjon ville oppstå.»

C's hovedanførsel i klagen til ombudsmannen var at A og B ikke var i stand til å ta vare på seg selv i hjemlandet. Det ble i denne forbindelse fremholdt at klagerne måtte ha hjelp til å utføre selv ordinære gjøremål som det å gjøre innkjøp osv. Kilden til familiens bekymringer var imidlertid først og fremst at de hadde en sterk frykt for klagernes personlige sikkerhet som unge og enslige kvinner i Pakistan. Det man særlig var engstelig for var at klagerne, i den situasjon de levde under, kunne bli utsatt for overgrep som f.eks. voldtekt og ran. Det ble på denne bakgrunn fremholdt

at klagerne var avhengig av foreldrenes omsorg. Det ble dessuten anført at klagerne ikke kunne være hverandre til noen hjelp og støtte, slik at det ikke burde ha vært lagt avgjørende vekt på at det var tale om to gjenværende voksne søsken. Det ble således hevdet at søskenparet, på grunn av sin spesielle livssituasjon, burde ha vært betraktet som enslige i forhold til regelverk og praksis på området.

Det ble videre opplyst at bekymringene omkring klagerens situasjon medførte at familien i Norge gjennom lang tid hadde byttet på å pendle til Pakistan for å ta seg av døtrene. Det ble angitt at dette forhold i sterk grad underbygget det som var gjort gjeldende om klagerens vanskelige livssituasjon. Ut over dette ble det anført at klagerne og deres foreldre var påført alvorlige helseproblemer som følge av atskillelsen. For farens vedkommende var dette søkt dokumentert i diverse legeuttalelser m.v.

Klagen ble forelagt Justisdepartementet, som uttalte seg til saken i brev av 30. oktober s.å. Samtlige saksdokumenter ble samtidig oversendt hit til utlån. Departementet uttalte at det var grunn til å tvile på at A og B's livssituasjon var så problematisk som anført, og det ble opplyst at man hadde lagt til grunn at klagerne hadde annen nær familie i Pakistan som - i alle fall i en viss utstrekning - tok seg av dem der. Det ble vist til en rapport av 14. januar 1990 fra visumattacheen i Islamabad, der det het:

«Søkerne uttalte at de ikke lenger ønsket permanent opphold i Norge. De hadde det bra i Pakistan og anså oppholdstillatelsessaken for avsluttet. Det er særlig en yngre bror de ønsker å treffe. Han studerer, og har ikke vært i Pakistan i det siste. Deres far bor i Norge, men deres mor reiser en del til og fra og er for tiden i Pakistan. De presiserte at de kun ønsket å reise på et kortere besøk.

Om sin egen situasjon forteller de at de ikke er gift eller forlovet. Besteforeldrene har tidligere hatt tilsyn med dem, men de er begge døde. Nå er det onklene som har dette ansvaret. De bor i eget hus, men en onkel tilbringer natten hos dem. Han bor femten minutters gange borte, i samme landsbyen. De har også flere onkler og andre slektninger der. Faren sender penger til deres underhold.

De understreker at de begge føler seg lykkelige i Pakistan, og ikke har noe ønske om å bosette seg i Norge. Moren bor mesteparten av tida sammen med dem i Pakistan. Når moren er borte kommer faren. Etter det opplyste behøver de ikke hjelp fra noen av onklene når moren er til stede.

Det forhold at søkerne skulle føle sin situasjon så sterkt truet som beskrevet i motatt telefax, synes betydelig overdrevet, og står heller ikke i samsvar med hva søkerne selv forklarer. Det forhold at de kommer fra en landsby er i seg selv med på å gi be-

skyttelse, samtidig som resten av familien bor rett i nærheten. En bør ha i minne at det i Pakistan er vanlig at ektemenn og mannlige familiemedlemmer reiser utendlands for å arbeide. Svært mange er da i de arabiske landene. Dit følger ikke familien med. Med såvidt mye av sin «storfamilie» i nærheten, kan jeg ikke se at søkerne er i en annerledes situasjon enn svært mange andre.»

Rapporten ble skrevet på bakgrunn av intervju med A og B, i forbindelse med at de søkte om besøksvisum etter å ha fått avslag på søknaden om oppholdstillatelse.

På bakgrunn av det som fremkom i rapporten fra visumattacheen og i Justisdepartementets brev, ble saken søkt avsluttet ved mitt brev til C den 6. november 1990. C kom imidlertid tilbake til saken med tilleggsmerknader, hvor hun sterkt imøtegikk innholdet i visumattacheens rapport. C gjorde blant annet gjeldende at det som var uttalt om at klagerne hadde det bra i Pakistan og at de nå anså oppholdssøknaden som uaktuell, ikke medførte riktighet. C anførte videre at det ikke var korrekt at A og B hadde kontakt med og fikk hjelp fra slektningene (onklene) i hjemlandet. Disse anførselene hadde grunnlag i et intervju C foretok med faren. I referatet fra intervjuet fremgikk at faren var engstelig for at den ene datteren skulle ta sitt eget liv som følge av den vanskelige situasjon hun og søsteren levde under. C påpekte for øvrig at feilene i verifiseringsrapporten kunne være utslag av misforståelser og unøyaktigheter i forbindelse med tolkingen under intervjuet, og av den faktiske foranledningen til intervjuet.

C kom senere flere ganger tilbake med tilleggsmerknader og dokumentasjon vedrørende blant annet farens helsemessige forhold. Dette ble forelagt departementet, som imidlertid fastholdt sitt standpunkt i saken. I brev den 14. mars 1991 uttalte Justisdepartementet at opplysningene i visumattacheens rapport måtte anses som korrekte, og at man for øvrig ikke hadde funnet grunn til å verifisere saken på ny.

I mitt avsluttende brev til C uttalte jeg:

«Vilkårene for å innvilge oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed er i dag regulert i utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 64 § 9 samt i utlendingsforskriftene av 21. desember 1990 §§ 22 og 23. Dersom vilkårene i de nevnte paragrafer er oppfylt, vil søkeren ha *krav* på å få innvilget oppholdstillatelse. Etter § 23 i utlendingsforskriften er det et grunnvilkår for familiegjennforening med barn at barnet er under 18 år gammelt. I medhold av forskriftens

§ 24 første ledd bokstav d) kan imidlertid et ugift, forsørget barn over 18 år få innvilget oppholdstillatelse såfremt barnet blir igjen i hjemlandet uten nær familie, eller hvis det er godtgjort at vedkommende av medisinske grunner er helt avhengig av personlig omsorg fra sine foreldre i Norge. - De sistnevnte bestemmelser må, etter det departementet har opplyst, anses som en *kodifikasjon* av myndighetenes tidligere praksis på området. Videre kan barn over 18 år få oppholdstillatelse hvis sterke menneskelige hensyn taler for det, jf. utlendingslovens § 8 annet ledd og forskriftens § 24 annet ledd.

Vedtaket i denne saken ble imidlertid fattet med grunnlag i den dagældende fremmedloven av 27. juli 1956 med forskrifter. Grunnlaget for min vurdering av saken må derfor tas i disse reglene. - Kriteriene for oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed fulgte tidligere av fremmedforskriftene av 20. mars 1957 § 42 femte ledd, som lød:

«Har forsørgeren fått oppholdstillatelse, bør oppholdstillatelse også gis til ektefelle og barn under 20 år forutsatt at forsørgeren har evne til å gi sin familie et sosialt forsvarlig underhold. Dersom forholdene ligger til rette for det, kan oppholdstillatelse også gis til forsørgerens foreldre og andre nærstående slektninger, som helt forsørges av denne. Det er et vilkår for at forsørgeren disponerer familiebolig av en standard som nevnt i tredje ledd.»

A og B er født henholdsvis i 1961 og 1964. Søknadene ble, så vidt skjønnes, fremmet høsten 1987, og Utlendingsdirektoratet avgjorde saken i mai 1989. Det må, på bakgrunn av dette, legges til grunn at vilkårene for å innvilge familiegjenforening etter § 42 femte ledd første punktum ikke var oppfylt i denne saken.

Spørsmålet blir da hvorvidt det burde ha vært innvilget oppholdstillatelse på skjønnsmessig grunnlag i medhold av forskriftens § 42 femte ledd annet punktum. Det er utvilsomt at denne bestemmelsen åpnet for oppholdstillatelse også til barn over 20 år dersom forholdene lå til rette for det. Det skal samtidig presiseres at avgjørelsen av om oppholdstillatelse burde gis i slike saker, var overlatt til forvaltningens *frie skjønn* - jf. ordet «kan» i bestemmelsen. At de fastsatte vilkår var til stede, medførte således ikke at søkeren fikk noe rettskrav på familiegjenforening.

Reglene i fremmedforskriftens § 42 femte ledd innebar en *avgrensning* i den personkrets som i alminnelighet burde innvilges gjennforening med forsørgeren her i landet. I lys av dette - og hensynet til en rimelig ensartet praksis - må det legges til grunn at det sentrale spørsmål i skjønnsutøvelsen etter annet

punktum normalt måtte være om det forelå spesielle forhold av velferdsmessig karakter, som tilsa unntak fra hovedregelen.

I Justisdepartementets rundskriv G-99/81 var det uttalt at aldersgrensen på 20 år for barn skulle praktiseres med *fleksibilitet* dersom barna var ugifte eller ble alene igjen i hjemlandet når resten av kjernefamilien hadde utvandret. Det som her er uttalt må anses som *retningslinjer* for skjønnsutøvelsen under forskriftens § 42 femte ledd annet punktum, og som eksempler på typetilfelle der rimelighetshensyn kunne tilsi unntak fra hovedregelen. Rundskrivet medførte imidlertid ikke at søkere som befant seg i en situasjon som nevnt, hadde noe rettskrav på å få innvilget gjennforening. At 20-års grensen skulle praktiseres med fleksibilitet i slike tilfelle, innebar at det i vurderingen av den enkelte sak blant annet kunne legges vekt på i hvilken grad aldersgrensen var oversteget.

Forvaltningspraksis på dette området er ellers nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 46 (1986-87), der Justisdepartementet uttalte på s. 62:

«Også barn over 20 år har vært gitt oppholdstillatelse hvis det har vært godtgjort at de av spesielle grunner fortsatt er avhengig av foreldrenes omsorg. Det er likeledes blitt gitt oppholdstillatelse til ugifte barn over 20 år hvis hele resten av familiekreften har fått oppholdstillatelse, slik at vedkommende ellers ville bli den eneste som måtte være tilbake. ---»

Ut fra den kjennskap jeg har til saksområdet fra tidligere klagesaker, legger jeg til grunn i det følgende at utlendingsmyndighetenes praksis i de siste årene før lovedringen, var som beskrevet i Ot.prp. nr. 46.

Innledningsvis må det konstateres at klagerne ikke kunne anses for å være helt alene igjen i hjemlandet, jf. siste setning i sitatet ovenfor. Det *sentrale* spørsmål i saken blir da hvorvidt det forelå andre tungtveiende, velferdsgrunner som tilsa at oppholdstillatelse burde ha vært innvilget, herunder om det kan anses dokumentert at klagerne «av spesielle grunner fortsatt er avhengig av foreldrenes omsorg».

Justisdepartementet har uttalt at man i saker som dette, i praksis ikke har lagt avgjørende vekt på forhold som må anses som alminnelige i søkerens hjemland. Dette kan f. eks. gjelde de vanskeligheter som enslige og unge pakistanske kvinner, av kulturelle årsaker m.v., generelt kan møte i hjemlandet. Jeg har ikke grunnlag for avgjørende innvendinger mot denne praksis.

Departementets standpunkt med hensyn til faktum i saken syntes for øvrig å være at det ikke er grunnlag for å anta at klagerne livssi-

tuasjon avvek i vesentlig grad fra det som er vanlig for gjenværende og ugifte kvinner i Pakistan. Departementet har i denne forbindelse vist til det som fremkommer i verifiseringsrapporten om klagernes livssituasjon i Pakistan.

At A og B er avhengig av midler fra familien i Norge for sitt økonomiske underhold, er ikke av sentral betydning her. Det avgjørende må være om de er avhengig av *personlig* omsorg fra foreldrene. Det forhold at det her dreier seg om to voksne personer som lever sammen, taler i utgangspunktet nokså sterkt mot at dette kan anses å være tilfelle. - Jeg har ellers merket meg at aldersgrensen på 20 år var overskredet i betydelig grad i denne saken. (A og B er nå henholdsvis vel 31 og snart 28 år gamle.)

For øvrig foreligger det en betydelig uenighet mellom departementet og Deres part hva angår klagernes livssituasjon i Pakistan. Av sakens dokumenter fremgår at Justisdepartementet har vurdert det De har anført i denne forbindelse. Departementet har imidlertid holdt fast ved de opplysninger som fremkommer i visumattacheens rapport av 14. januar 1990.

Til dette vil jeg bemerke at det, dersom opplysningene i nevnte rapport legges til grunn, uten videre kan slås fast at det ikke var grunnlag for å konstatere at A og B fortsatt var avhengig av personlig omsorg fra foreldrene i Norge. - Jeg er ellers enig med Dem så langt at det ikke kan sees bort fra at eventuelle misforståelser under intervjuet - f.eks. i forbindelse med tolkingen - kan ha medført unøyaktigheter i rapporten. Det må imidlertid presiseres at jeg - ut fra det foreliggende - ikke har grunnlag for å konstatere at det heftet avgjørende feil ved rapportens hovedinnhold.

Av visumattacheens rapport fremgår at A og B ble gjort kjent med at det er en forutsetning for besøksvisum at søkeren forlater Norge frivillig ved visumtidens utløp. Så vidt skjønnes, ga visumattacheen overfor klagerne uttrykk for at dette vilkår neppe ville bli ansett oppfylt her, idet de nylig hadde søkt om oppholdstillatelse. Det kan naturligvis ikke utelukkes at klagernes uttalelser under intervjuet tok en viss farge av dette; at de i noen grad kan ha tilpasset sine forklaringer ut fra det som fremsto som mest hensiktsmessig i den aktuelle situasjon. - Det er imidlertid her tale om forklaringer fra to godt voksne personer. Dette tilsier at de opplysninger som ble gitt må kunne legges til grunn, uavhengig av hvilke motiver som lå bak klagernes uttalelser. Dersom det forholder seg slik at A og B mer eller mindre bevisst har tilpasset sine forklaringer overfor visumattacheen ut fra det

som da var opportunt, så bidrar dette under enhver omstendighet til å skape begrunnet tvil også om riktigheten av de opplysninger som Deres part har gitt om klagernes forhold i hjemlandet i saken for ombudsmannen.

Jeg er for øvrig enig med Justisdepartementet i at en ny verifisering - slik saken lå an da den ble brakt inn for ombudsmannen - neppe ville ha noen særlig bevismessig verdi, i alle fall ikke i form av nytt intervju.

Til anførselene vedrørende faktum, skal det for øvrig bemerkes at jeg ikke har grunnlag for å tvile på at søskenparet og familien her i landet opplever atskillelsen som svært vanskelig. Det som er opplyst om pendlingen mellom Norge og Pakistan, understøtter at familien er bekymret for søskenparets livssituasjon i hjemlandet. Det samme gjelder i noen grad opplysningene om de helseplager som foreldrene skal ha pådratt seg som følge av den situasjon som er oppstått.

Det avgjørende spørsmål i saken må imidlertid være hvordan A og B's situasjon i hjemlandet rent faktisk er. Som nevnt foran, har jeg ikke holdepunkter for alvorlig tvil med hensyn til hovedinnholdet i visumattacheens rapport. Det som der er uttalt, må derfor tillegges vekt i vurderingen. Til det De har anført vil jeg for øvrig bemerke at det - all den tid det her er tale om to voksne kvinner - i utgangspunktet ikke kan være ubetinget avgjørende om de har andre slektninger i hjemlandet som kan ta seg av dem. Jeg har merket meg det som er anført om at A og B ikke har noen erfaring i det å klare seg på egen hånd, og jeg er innforstått med at situasjonen for unge og ugifte kvinner uten nær familie i Pakistan generelt kan være vanskelig. Jeg kan imidlertid ikke se at det i saken er påvist spesielle omstendigheter eller hendelser på klagernes bosted, eller konkrete særegne forhold ved dem (f.eks. sykdom), som gir grunnlag for å slå fast at livssituasjonen i hjemlandet avviker i vesentlig grad fra det som er vanlig for unge og ugifte pakistanske kvinner når resten av familien har utvandret. - Justisdepartementet har fremholdt at familien i Norge, under enhver omstendighet, burde ha forutsett den situasjon som kom til å oppstå når moren og de to mindreårige barna valgte å forlate Pakistan. At dette moment ble tillagt en viss vekt i rimelighetsvurderingen, kan jeg ikke kritisere. Det er for øvrig ikke fremkommet noe som tilsier at det forelå noe avgjørende til hinder for at det kunne ha vært søkt om familiegjenforening for klagerne på et tidligere tidspunkt, jf. at forsørgeren ankom Norge allerede i 1971. Til striden om faktum i saken, vil jeg for ordens skyld tilføye at det vel må kunne sies å ha formodningen mot seg at klä-

gernes mor valgte å reise til Norge dersom det forholdt seg slik at døtrene da ville bli etterlatt hjelpeløse og i en utsatt situasjon i Pakistan.

Klagesaken har vært gjenstand for omfattende korrespondanse mellom ombudsmannen og sakens parter. Jeg må nå bare konstatere at det foreligger betydelig uenighet mellom Dem- og departementet når det gjelder bedømmelsen av klagerens situasjon i Pakistan. Denne uenighet vil neppe kunne bli nærmere avklart gjennom ytterligere undersøkelser herfra nå.

Dersom avgjørelsen er lovlig, kan ombudsmannen bare kritisere en skjønnsmessig avgjørelse som den foreliggende, dersom det hefter feil ved det skjønne forvaltningen har utøvet, jf. § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8. Ombudsmannen kan derfor ikke overprøve og sette sitt eget skjønn over forvaltningens. Feil vil foreligge dersom det er lagt vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn, eller hvis avveiningen av de ulike skjønnsmomentene i saken har vært vilkårlig. Jeg har ikke holdepunkter for å legge til grunn at det hefter slike feil ved Justisdepartementets vedtak.

For øvrig kan ombudsmannen bare uttale kritikk dersom resultatet i saken fremstår som klart urimelig. Jeg har kommet til at det ikke er grunnlag for å nytte en så sterk karakteristikk i det foreliggende tilfelle.»

### 31.

#### **Om anvendelsen av forvaltningsloven og offentlighetsloven på NRK's virksomhet**

(Sak 4E/92)

*Ombudsmannen uttalte at NRK måtte anses som et forvaltningsorgan i forvaltningslovens og offentlighetslovens forstand også etter omgjøringen fra forvaltningsbedrift til stiftelse. Kulturdepartementet tok ombudsmannens syn til etterretning.*

I forbindelse med en klagesak vedrørende dokumentinnsyn hadde NRK i brev 28. oktober 1991 til ombudsmannen lagt til grunn at NRK ikke kan anses som et forvaltningsorgan i offentlighetslovens forstand etter at NRK i 1987 gikk over fra å være en statlig forvaltningsbedrift til å bli en stiftelse. Etter NRK's oppfatning gjaldt derfor ikke bestemmelsene i offentlighetsloven for NRK.

I brev herfra 22. november 1991 til Kulturdepartementet ble det opplyst at ombudsmannen ved telefonhenvendelse til departementet hadde fått opplyst at NRK etter departementets oppfatning var å anse som et forvaltningsorgan i forvaltningslovens og offent-

lighetslovens forstand. Denne oppfatningen hadde også støtte i en uttalelse Justisdepartementets lovavdeling hadde avgitt til Kulturdepartementet den 30. september 1987. I brevet sa ombudsmannen seg enig i at NRK fortsatt måtte anses som et forvaltningsorgan i forvaltningslovens og offentlighetslovens forstand etter omgjøringen til stiftelse. På denne bakgrunn ble klagen over nektelsen på dokumentinnsyn, etter avtale, oversendt departementet for klagebehandling.

I brev 21. februar 1992 kom departementet tilbake til saken. Departementet fremholdt at offentlighetsloven og forvaltningsloven ikke gjaldt for stiftelsen Norsk rikskringkasting (bortsett fra et par områder der NRK utøver myndighet på vegne av staten). Selve etableringen som stiftelse innebar etter departementets oppfatning en fristilling i forhold til det regelverk som gjaldt for statlig virksomhet, jf. Ot.prp. nr. 31 (1986-87) og Innst. O. nr. 53 (1986-87). Det ble fremholdt at forholdet til de to nevnte lovene burde vært eksplisitt formalisert ved samme anledning. Det var beklageligvis ikke gjort, men det kunne ikke ha avgjørende betydning for realiteten.

Videre ble det påpekt at departementet, da det senere ble reist tvil om spørsmålet, hadde forelagt saken for Justisdepartementet, som i brev av 3. mai 1988 hadde uttalt at det var rom for tvil om NRK var et organ for staten. På bakgrunn av den tvil som fremkom i uttalelsen hadde Justisdepartementet - for å rydde enhver tvil av veien - foreslått at det ved kongelig resolusjon med hjemmel i forvaltningslovens § 5 første ledd og offentlighetslovens § 11 første ledd ble fastsatt at NRK ikke var å anse som et forvaltningsorgan.

På bakgrunn av det Kulturdepartementet her fremholdt, tok ombudsmannen i brev 6. mai 1992 opp spørsmålet om NRK's forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven på generelt grunnlag. I brevet påpekte ombudsmannen at departementets oppfatning om at forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke gjaldt for NRK's virksomhet, var i strid med den rettsoppfatning ombudsmannen hadde gitt uttrykk for i brevet 22. november 1991 til departementet. Oppfatningen var heller ikke i samsvar med det ombudsmannen i telefon samtalen 14. november 1991 hadde fått opplyst om departementets syn på spørsmålet.

Det ble vist til at ombudsmannen i brevet 22. november 1991 hadde sagt seg enig i uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling 30. desember 1987 til Kulturdepartementet om dette spørsmålet. I uttalelsen ble det konkludert med at NRK også etter omdannelsen til stiftelse måtte betraktes som et «forvaltningsorgan» etter forvaltningslovens og of-



fentlighetslovens § 1, slik at NRK's virksomhet generelt ville komme inn under lovene.

Videre fremholdt ombudsmannen at lovavdelingsens uttalelse til Kulturdepartementet 3. mai 1988, som departementet henviste til i brevet til ombudsmannen, gjaldt spørsmålet om det var hjemmel i forvaltningslovens § 5 og offentlighetslovens § 11 til ved forskrift å unnta NRK fra lovenes virkeområde. Bestemmelsene begrenser kompetansen til å gi slike forskrifter til tilfelle hvor en er i tvil om noe er et forvaltningsorgan i lovenes forstand. Selv om dette ble ansett som et tvilstilfelle, sto fortsatt konklusjonen i uttalelsen 30. september 1987 om at NRK måtte betraktes som et forvaltningsorgan fast.

På denne bakgrunn ble departementet bedt om å gi en nærmere redegjørelse for sitt syn på NRK's forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven og hva som var bakgrunnen for at departementet hadde endret standpunkt.

I svarbrev 10. november 1992 uttalte departementet:

«Kulturdepartementet har siden Norsk rikskringkasting ble omdannet til stiftelse i 1988, vært av den oppfatning at verken forvaltningsloven eller offentlighetsloven gjelder generelt for NRK. Det er derfor ikke riktig at departementet som sådant har endret sitt standpunkt i denne saken, selv om en avvikende muntlig uttalelse gitt 14. november 1991 kunne utlegges slik. I forlengelse av vårt brev av 21. februar 1992, vil vi få bemerke følgende:

Lovavdelingen uttalte i brev av 3. mai 1988 at NRK er et tvilstilfelle med hensyn til stiftelsens forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Selv om hovedkonklusjonen var at NRK fortsatt måtte anses for å være en forvaltningsbedrift, har dette departement ment at tvilen åpner for at det er juridisk forsvarlig å hevde noe annet.

Selv om kommentarene i vårt brev av 21. februar 1992 til Sivilombudsmannen fortsatt reflekterer dette departements holdning, tar Kulturdepartementet til etterretning at Justisdepartementet og ombudsmannen er av den oppfatning at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for stiftelsen Norsk rikskringkasting.

Kulturdepartementet vil underrette klageren særskilt og ved kopi av dette brev.»

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«I departementets brev 10. november 1992 til ombudsmannen heter det:

«Selv om kommentarene i vårt brev av 21. februar 1992 til Sivilombudsmannen fortsatt reflekterer dette departements holdning, tar Kulturdepartementet til etterretning at Justisdepartementet og ombudsmannen er av den oppfatning at for-

valtningsloven og offentlighetsloven gjelder for stiftelsen Norsk rikskringkasting.»

I departementets svarbrev samme dag til klageren er det lagt til grunn at forvaltningsloven og offentlighetsloven kommer til anvendelse på NRK's virksomhet, i tråd med det syn som er gitt uttrykk for herfra:

Jeg legger etter dette til grunn at Kulturdepartementet vil følge ombudsmannens oppfatning om at NRK også etter omdannelsen til stiftelse er å anse som et «forvaltningsorgan» i forvaltningslovens og offentlighetslovens forstand. Dette innebærer at NRK's virksomhet generelt kommer inn under lovene inntil det eventuelt gjøres unntak ved forskrift med hjemmel i forvaltningslovens § 5 og offentlighetslovens § 11.

Jeg ber om at departementet underretter NRK om dette.

Saken gir etter dette ikke grunn til noe ytterligere initiativ fra min side.»

### 32.

#### Innsyn i politiets passregister - avfotografering av bilde (Sak 98/91)

*Spørsmål om pressens rett til innsyn - og avfotografering av bilder - i politiets passregister.*

*A klaget til ombudsmannen over at Justisdepartementet imøtekom anmodning fra en avis om innsyn i, og avfotografering av, hans passbilde. Tillatelse ble gitt i medhold av fotografilovens § 15 annet ledd. A var tiltalt i en større straffesak og bildet ble antatt å ha «aktuell og ålmenn interesse».*

*Justisdepartementet la til grunn at offentlighetslovens § 5 a sammenholdt med fotografilovens § 15 første ledd kunne begrunne unntak fra offentlighet. Ombudsmannen tok ikke uttrykkelig stilling til spørsmålet. I det konkrete tilfellet kunne det under enhver omstendighet ikke kritiseres at departementet tillot avfotografering av klagers bilde i passregisteret.*

A ba i en henvendelse om ombudsmannens «vurdering og uttalelse» til spørsmålet om pressens adgang til politiets passregister for avfotografering av bilder til bruk i avisen. Henvendelsen hadde sin bakgrunn i at Justisdepartementet - etter klage fra en avis - omgjorde politiets vedtak om å avslå avisens begjæring om innsyn i og avfotografering av A's passbilde. Avisens begjæring var fremsatt i forbindelse med at A på dette tidspunkt var tiltalt i en større straffesak, som kort tid etter skulle opp for lagmannsretten.



I sitt vedtak uttalte departementet blant annet at «informasjonsinteressen» i dette tilfellet måtte gå foran «hensynet til personvernet», på grunn av at bildet av A i forbindelse med den forestående rettssaken hadde «aktuell og allmenn interesse». Departementet viste her til bestemmelsen i fotografiloven av 17. juni 1960 § 15 annet ledd, og bestemte at avisen skulle «gis adgang til å avfotografere passbildet» av A.

A's innvendinger mot departementets vedtak gikk i første rekke ut på at hensynet til personvernet i dette tilfellet skulle ha vært gitt større gjennomslagskraft enn avisens interesse i å gjengi hans passbilde. Han hadde videre innsigelser mot politiets og departementets saksbehandling.

A's klage ble forelagt Justisdepartementet, som ble bedt om å redegjøre nærmere for den vurdering og avveining som var foretatt mellom hensynet til personvernet og allmennhetens interesse i saken. Departementet svarte slik:

«Departementet legger til grunn at det rettslige grunnlag for eventuell avfotograferingsrett er lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69, jfr. lov om rett til fotografi av 17. juni 1960 nr. 1.

Etter offentlighetslovens §2 følger det at «forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov». Offentlighetsloven har ingen definisjon av begrepet «dokument». I forarbeidene er det derimot uttalt at fotografier er dokumenter i offentlighetslovens forstand. Man antar videre at passfotografier ikke kan unntas fra offentlighet etter offentlighetslovens §§ 4, 5 eller 6.

Etter offentlighetslovens § 5a kan innsyn nektes dersom andre lover setter forbud mot å gjøre informasjon tilgjengelig.

Etter fotografilovens § 15, 1.ledd er hovedregelen et generelt forbud mot publisering av personbilder. Fra denne hovedregelen er det unntak. Etter § 15, 2.ledd nr. 1 kan bilder publiseres når de er av aktuell og allmenn interesse.

Etter departementets praksis er det antatt at vilkårene i nevnte unntak i fotografilovens § 15, 2.ledd er oppfylt der det dreier seg om bilde av person som er knyttet til en hendelse i samfunnet hvor informasjonsinteressen vil være stor, og identiteten til vedkommende har direkte relevans for oppslaget. Slike hendelser kan bl.a. være store eller spesielle ulykker og alvorlige forbrytelsessaker. Dette anses å være i tråd med Høyesteretts dom i Norsk Rettstidende 1987 side 1082 og uttalelser fra Lovavdelingen i Justisdepartementet.

I tillegg til det som direkte følger av lovteksten, må det antas at et bilde ikke kan offentliggjøres etter unntaket i § 15, 2.ledd dersom tungtveiende personvern hensyn tilsier at den avbildede eller pårørende blir utsatt for en utilbørlig belastning. Det må foretas en konkret totalvurdering i de enkelte tilfeller, men utgangspunktet er at

man må tale en viss publisitet og de belastninger som det kan medføre. Det skal endel til før kravet til utilbørlig belastning foreligger.

Etter departementets praksis kan offentlighet også nektes hvis - og så lenge - etterforskningsmessige hensyn tilsier det.

I angjeldende sak har departementet latt allmenhetens interesse i saken gå foran hensynet til personvernet. Departementet har her bl.a. lagt vekt på at det i den aktuelle sak er snakk om en alvorlig narkotikaforbrytelse hvor informasjonsbehovet er stort. Dessuten er offentligheten rundt en hovedforhandling i retten i seg selv av en slik karakter at hensynet til personvernet har måttet vike. Det understrekes imidlertid at den konkrete bruk av bildet er pressens ansvar.

Det kan nevnes at departementet har sett behovet for å begrense pressens adgang til å avfotografere bilder i politiets passregistre. Departementet har derfor utarbeidet forslag til endring i offentlighetslovens §6, 1.ledd om nytt nr. 8. Foreslåtte endring tar sikte på å unnta bilder i offentlige registre fra offentligheten. Forslaget er for tiden ute på høring.»

I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Justisdepartementet har ved sin behandling av denne og tilsvarende saker lagt til grunn at et fotografi inntatt i politiets passregister er et dokument i offentlighetslovens (lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970) forstand, jf. lovens § 3 første ledd, som lyder:

«Forvaltningens saksdokumenter er dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ.»

Jeg har ikke grunnlag for å reise innvendinger mot dette syn. De enkelte registerkortene vil dermed i utgangspunktet være undergitt offentlighet, såfremt ingen av de unntaksregler loven oppstiller kommer til anvendelse. Departementet har i denne forbindelse lagt til grunn at innsyn i passregister/avfotografering av bilde kan avslås i medhold av lovens § 5 a, som lyder i første ledd: «Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet», sammenholdt med fotografilovens (lov av 17. juni 1960) § 15 første ledd. Sistnevnte bestemmelse lyder:

«Jamvel om nokon etter denne lova har einerett til bilete av folk, må ikkje eit slikt bilete verta attgjeve, framsynt offentleg eller gjort tilgjengeleg for ålmenta på annan måte utan samtykkje frå den som biletet er av. Fotografen kan likevel stilla ut biletet til reklame for verksemda si når den biletet er av, ikkje forbyd det.»

Spørsmålet om offentlighetslovens § 5 a, jf. fotografilovens § 15 første ledd gir hjemmel til å nekte innsyn i politiets passregister finner jeg problematisk. Å karakterisere passbilde som «opplysning(er) undergitt taushetsplikt i lov ---» synes ikke helt treffende, verken språklig eller hensett til de ulike «offentlighetsaspektene» ved offentlighets- og fotografilovens bestemmelser. Etter omstendighetene har jeg imidlertid ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet, da det uansett ikke kan sees å ha hatt betydning for resultatet i denne saken.

Når departementet åpnet adgang for offentlighet i dette tilfellet, ble det blant annet begrunnet med at man lot «allmennhetens interesse i saken gå foran hensynet til personvernet». Departementet viste her til fotografilovens § 15 annet ledd, som lyder:

«Eit fotografi kan gjevast att og visast fram offentleg utan samtykkje av den biletet er av:

1. når biletet har aktuell og ålmenn interesse, ---.»

Det kan vanskelig bestrides at bildet i denne saken hadde «aktuell og ålmenn interesse». Jeg viser i den forbindelse til at de forhold De sto tiltalt for i den aktuelle straffesaken, var av alvorlig karakter, og den aktuelle og allmenne interesse - her nyhetsinteressen - må antas å ha vært relativt betydelig.

Offentlighetslovens hovedregel er at «forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov». Da Deres passbilde ble ansett å omfattes av fotografilovens § 15 annet ledd, var det ikke grunnlag for å unnta bildet fra offentlighet.

Spørsmålet er så om det kan kritiseres at fotografiet i dette tilfellet ble gjort tilgjengelig for avfotografering - uten at politiet så vidt skjønnes har vært medvirkende til selve avfotograferingen. Da det ikke var grunnlag for å nekte innsyn, har jeg kommet til at det heller ikke kan være grunnlag for å kritisere politiet for å ha latt avisen foreta en avfotografering. Etter offentlighetslovens § 8 bestemmer forvaltningsorganet selv «ut fra hensynet til svarlig saksbehandling hvorledes et dokument skal gjøres kjent for den som har begjært innsyn». Loven sier også at det «etter anmodning» skal gis «avskrift, utskrift eller kopi av dokument».

De har videre anført at det hefter feil ved behandlingen av saken, idet De ikke ble forhåndsvarslet om, og dermed heller ikke hadde noen oppfordring eller anledning til å uttale Dem i forbindelse med avisens innsynsbegjæring. Som nevnt foran er offentlighetslo-

vens hovedregel at «forvaltningens saksdokumenter er offentlige». Det er da ikke påkrevet å treffe noe vedtak for å tillate innsyn. Det vil først bli truffet noe vedtak når noen blir nektet innsyn. Vedkommende som nektes innsyn, vil da være part. Som Eckhoff påpeker i sin «Forvaltningsrett» s. 476, har imidlertid ikke den som «måtte være interessert i hemmelighold noen klagerett. Dette gjelder selv om han kan påberope seg en regel om taushetsplikt».

Noen varslingsplikt etter loven blir det dermed ikke tale om her. Nå kan imidlertid god forvaltningsskikk tilsi at det i en sak forhåndsvarsles. Etter en samlet vurdering har jeg kommet til at det i dette tilfellet ikke kan kritiseres at forhåndsvarsel ble unnlatt i forhold til Dem.»

33.

#### Krav om innsyn - brev fra underordnet organ

(Sak 795/92)

*A ba om innsyn i et brev som var sendt fra et fylkesskattekontor til Finansdepartementet. Departementet avlo å gi innsyn. Brevet var en reaksjon på det departementet tidligere hadde uttalt i et brev til et ligningskontor. - Ombudsmannen uttalte at fylkesskattekontorets brev ikke var utarbeidet med sikte på noen intern saksforberedelse av en sak i departementet. Brevet var da ikke et internt dokument og kunne derfor ikke unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetslovens § 5 annet ledd bokstav a.*

Den 26. februar 1992 avlo Finansdepartementet en begjæring fra A om innsyn i brev 19. desember 1991 fra et fylkesskattekontor til departementet. Brevet fra fylkesskattekontoret var en reaksjon på det departementet hadde uttalt i brev 10. desember 1991 til Y ligningskontor vedrørende sjømannsfradrag for ansatte hos arbeidsgiver som driver næringsvirksomhet på flyttbare plattformer. I avslaget het det:

«Brevet fra X Fylkesskattekontor datert 19.12.91 ble oversendt underhånden og må betraktes som et internt dokument unntatt fra offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5.»

I brev 18. mai 1992 klaget A til ombudsmannen over departementets avslag.

Klagen ble forelagt departementet og i svarbrev 5. august 1992 uttalte departementet følgende:

«Offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 5 fastsetter at interne dokumenter kan unntas fra offentlighet.

Departementet antar at hjemmel for avslaget på begjæringen om innsyn vedrørende brev fra X fylkesskattekontor datert 19. desember 1991, kan utledes av bestemmelsen i § 5 annet ledd bokstav a. Denne bestemmelse sier at dokument kan unntas fra offentlighet dersom det er utarbeidet av et underordnet organ for det overordnede organs saksforberedelse.

Selv om departementet ikke hadde anmodet fylkesskattekontoret om et innspill i en konkret saksforberedelse, antar departementet at bestemmelsen i § 5 annet ledd bokstav a her må kunne hjemle et avslag på innsyn. Dette basert på at innholdet i brevet fra X fylkesskattekontor ga klare signaler om at meningsinnholdet i departementets brev av 10. desember 1991 var blitt oppfattet på en gal måte, og derfor foranlediget et presiserende skriv fra departementet. I forhold til departementets presiserende skriv av 6. februar 1992 representerer fylkesskattekontorets brev således et grunnlagsdokument i saksforberedelsen.»

I avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Etter § 2 i offentlighetsloven av 19. juni 1970 er forvaltningens saksdokumenter som utgangspunkt offentlige. Paragrafene 5, 5 a og 6 inneholder enkelte unntak fra hovedregelen, mens § 4 hjemler utsatt offentlighet i særlige tilfeller.

Etter offentlighetslovens § 5 annet ledd bokstav a kan dokumenter for den interne saksforberedelse unntas fra offentlighet når de er utarbeidet av et underordnet organ. Det betyr at det må være tale om dokumenter som det underordnede organet har utarbeidet for den interne saksforberedelsen i det overordnede organet, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 19. Ordinær skriftlig kommunikasjon mellom et over- og underordnet organ vil således som hovedregel være undergitt offentlighet.

Når omfanget av unntaket etter § 5 annet ledd bokstav a skal angis nærmere, må det legges vekt på de hensyn som har begrunnet unntaket. Det fremgår av forarbeidene at unntaket først og fremst har vært motivert ut fra det overordnede organs behov for i fortrolighet å kunne rådføre seg med andre - og da særlig lavere - organer som det har nær tilknytning til.

Etter dette vil unntaket etter § 5 annet ledd bokstav a i første rekke omfatte materiale i form av råd m.v. fra et underordnet organ som den overordnede selv har bedt om, og dessuten foreløpige utkast, problemnotat o.l. i den utstrekning de er utarbeidet med sikte på videre bearbeidelse i det overordnede organ.

I den foreliggende saken er fylkesskattekontorets brev ikke foranlediget av noen anmodning fra departementet. Brevet er en reaksjon på departementets brev 10. desember

1991 til Y ligningskontor, og det er ingen tvil om at det er fylkesskattekontoret selv som har tatt initiativet til å utferdige brevet. I brevet gir fylkesskattekontoret uttrykk for hvilke slutninger det har trukket av departementets brev 10. desember 1991, og selv om brevet forutsetter et svar fra departementet, kan jeg ikke se at det har karakter av et dokument utarbeidet som ledd i en saksforberedelse i departementet. Departementet har vist til at brevet «representerer — — et grunnlagsdokument i saksforberedelsen» i forhold til departementets brev 6. februar 1992 til fylkesskattekontoret, men dette vil være tilfelle med alle brev som besvares av departementet. Departementets bruk av brevet som et «grunnlagsdokument», synes ikke å være noen følge av at brevet er utarbeidet med sikte på en intern forberedelse av en sak i departementet.

Etter dette kan jeg ikke se at brevet kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetslovens § 5 annet ledd bokstav a og jeg ber om at saken tas opp til ny vurdering.»

Departementet besluttet etter dette at brevet skulle være offentlig og klageren ble tilsendt en kopi.

34.

**Dokumentinnsyn - internt dokument utarbeidet av underordnet organ**  
(Sak 1672/92)

*A ble nektet innsyn i en redegjørelse som var utarbeidet av en skogbrukssjef til bruk for fylkesskogsjefen i forbindelse med en klage på skogbrukssjefen. - Ombudsmannen uttalte at skogbrukssjefen var underordnet fylkesskogsjefen i saker vedrørende tjenestemessige forhold og at redegjørelsen derfor måtte anses som et internt dokument som kunne unntas fra offentlighet i medhold av lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 § 5 annet ledd bokstav a. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere at departementet ikke benyttet bestemmelsen om meroffentlighet i offentlighetslovens § 2 tredje ledd.*

A anmodet fylkesskogsjefen om innsyn i en redegjørelse som skogbrukssjefen hadde gitt til fylkesskogsjefen i forbindelse med en klage fra A over skogbrukssjefens opptreden. Fylkesskogsjefen avsto anmodningen om dokumentinnsyn og viste til at korrespondansen med skogbrukssjefen var av tjenestemessig karakter. A klaget til Landbruksdepartementet, som opprettholdt avslaget under henvisning til § 5 annet ledd i offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69.

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen.

I avsluttende brev til klager uttalte jeg:

«Lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 § 2 fastslår at forvaltningens saksdokumenter som hovedregel er offentlige. Fra denne hovedregelen oppstiller loven visse unntaksbestemmelser, jf. lovens §§ 5, 5a og 6. Departementet har begrunnet sitt avslag 20. oktober 1992 med at det dreier seg om «korrespondanse som har skjedd mellom overordnet og underordnet om tjenestemessige forhold», og at De derfor ikke har krav på innsyn i brevet, jf. offentlighetslovens § 5. Paragraf 5 første og annet ledd lyder:

«Dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet.

Det samme gjelder dokument for et organs interne saksforberedelse som er utarbeidet

- a. av et underordnet organ
- b. av særlige rådgivere eller sakkyndige
- c. av et departement til bruk i et annet departement.

Unntaket omfatter også dokument som gjelder innhenting av slikt dokument. Det omfatter ikke dokument innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandling av lover, forskrifter eller lignende generelle saker.»

I § 5 annet ledd bokstav a fastslås det at et dokument utarbeidet av et underordnet organ for det overordnede organs interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet. Jeg legger til grunn at skogbrukssjefen er underordnet fylkesskogsjefen i saker vedrørende tjenestemessige forhold, og at skogbrukssjefens redegjørelse til fylkesskogsjefen må anses som et internt dokument utarbeidet til bruk for fylkesskogsjefens videre saksforberedelse i klagesaken. På denne bakgrunn kan jeg ikke se at det kan reises rettslige innvendinger mot at departementet har avslått Deres anmodning om dokumentinnsyn med hjemmel i offentlighetslovens § 5.

Selv om offentlighetsloven her gir hjemmel for å unnta brevet fra offentlighet, innebærer ikke det at loven setter noe forbud mot offentliggjøring. I offentlighetslovens § 2 tredje ledd heter det at forvaltningsorganet bør «vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjøres helt eller delvis kjent, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet». Av departementets avgjørelse fremgår det at meroffentlighet er vurdert, men at en har kommet til at brevet ikke bør gjøres offentlig. Spørsmålet om bruk av meroffentlighet er gjenstand for skjønn. Ombudsmannens adgang til å overprøve slike skjønnsmessige avgjørelser er sterkt begrenset. En slik avgjørelse kan bare kritiseres dersom den må anses

for «klart urimelig», jf. lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd, se også s. 7 i tidligere tilsendte orientering. Jeg har ikke grunnlag for å anvende en slik karakteristikkk av vedtaket i denne saken.»

35.

**Påtalemyndigheten nektet å oppgi identitet til kilde**

(Sak 58/92)

*En anonym kilde henvendte seg til et politikammer og påsto at det var dumpet 4000 liter spillolje på A's eiendom. På grunnlag av denne henvendelsen ble A i medhold av forurensningsloven av 13. mars 1981 §§ 51 og 52 pålagt av Statens forurensningstilsyn å gjennomføre nødvendige undersøkelser. Undersøkelsene avkrefte mistanken, og saken ble henlagt av politiet. A henvendte seg senere forgjeves til politikammeret, statsadvokaten og Riksadvokaten og ba om å få opplyst hvem som var politiets kilde. - Ombudsmannen uttalte at straffeprosessloven og påtaleinstruksen inneholder regler som gir rett til dokumentinnsyn, men det er ikke fastsatt bestemmelser som gir mistenkte eller andre krav på opplysninger som ikke fremgår av saksdokumentene, slik tilfellet var i denne saken. Selv om A ikke hadde noe krav på å få opplyst hvem som var politiets kilde, forhindret dette ikke at en slik opplysning etter omstendighetene kunne gis. Ombudsmannen fant imidlertid ikke grunn til å kritisere den konkrete skjønnsmessige vurdering Riksadvokaten hadde foretatt.*

På grunnlag av en anonym kilde som påsto at det var dumpet 4000 liter spillolje på A's eiendom, utarbeidet en politibetjent et notat som ble oversendt til Statens forurensningstilsyn. I medhold av forurensningsloven av 13. mars 1981 §§ 51 og 52 påla Statens forurensningstilsyn A å gjennomføre nødvendige undersøkelser. Undersøkelsene avkrefte mistanken og det ble ikke iverksatt ytterligere etterforskning. Saken ble deretter henlagt etter bevisets stilling. A henvendte seg senere gjennom sin advokat, politikammeret, statsadvokatembetet og til slutt Riksadvokaten for å få opplyst hvem som var politiets kilde. Anmodningen ble endelig avslått 14. oktober 1991 av Riksadvokaten. Riksadvokaten begrunnet sitt avslag med at en avsløring av slike opplysninger etter omstendighetene kunne bidra til å avdekke politiets arbeidsmetoder og kontaktnett. Det ble videre vist til at slike opplysninger i utgangspunktet var undergitt taushetsplikt etter politiiinstruksens § 5-5.

A brakte saken inn for ombudsmannen. I mitt avsluttende brev til klager fremholdt jeg følgende:

«Straffeprosessloven av 25. mai 1981 og påtaleinstruksen av 26. juni 1985 har regler om rett til dokumentinnsyn. I denne saken er det imidlertid uomtvistet at det ikke fremgår av dokumentene i straffesaken hvem som var politiets kilde. Verken straffeprosessloven eller påtaleinstruksen har regler som gir mistenkte eller andre rett til å få opplysninger som ikke fremgår av saksdokumentene. Det kan i den sammenheng vises til Bjerke og Keiserud: Straffeprosessloven med kommentarer, bind II s. 20, hvor det heter:

«--- For øvrig har ikke politiet noen plikt til overfor mistenkte eller siktede å gi opplysning om identiteten til den som har gitt informasjon til politiet. Men en slik plikt kunne oppstå ved vitneprov i retten når opplysningen antas å ha betydning for vurderingen av bevisene i saken.»

Det at en mistenkt ikke har krav på å få opplyst hvem som er politiets kilde, forhindrer imidlertid ikke at en slik opplysning etter omstendighetene kan gis. Dette er også lagt til grunn, og nærmere vurdert, av Riksadvokaten. Som begrunnelse for avslaget heter det at:

«--- Etter omstendighetene kan avsløring av slike opplysninger bidra til å avdekke politiets arbeidsmetoder og kontaktnett. Opplysninger av dette slag er i utgangspunktet belagt med taushetsplikt etter politistruksens § 5-5.»

Spørsmålet om identiteten på politiets kilde skal opplyses, vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering av forholdene i saken. Ombudsmannen kan også gjøre undersøkelser når det gjelder slike skjønnsmessige avgjørelser som en står overfor her, men dersom avgjørelsen er lovlig, kan ikke ombudsmannen overprøve og sette sitt skjønn over påtalemyndighetens. Forutsetningen for at ombudsmannen skal kunne kritisere det skjønn som har vært utøvet, er at det hefter feil ved skjønnnet. Det vil f.eks. være tilfellet hvis en har lagt vekt på utenforliggende hensyn eller hvis avveiningen av de forskjellige skjønnsmessige momenter har vært vilkårlig eller fremstår som klart urimelig. Dette følger av § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962, jf. vedlagte orientering s. 7.

At slike opplysninger kan bidra til å avdekke politiets arbeidsmetoder og kontaktnett, er utvilsomt et viktig moment i vurderingen. I tillegg viser jeg til at ombudsmannen fra tidligere saker har vært varsom med å overprøve

Riksadvokatens vurdering i enkeltsaker. Dette prinsipp er i tråd med det Stortinget har lagt til grunn.

Jeg finner etter dette ikke grunn til å kritisere Riksadvokatens avgjørelse.»

36.

**Adgangen til å videreformidle taushetsbelagte personopplysninger i forbindelse med tverretattlig samarbeid i barnevernsak**  
(Sak 1320/91)

En representant for fødeavdelingen ved et fylkessykehus meddelte i et samarbeidsmøte med deltakere fra de lokale barnevernmyndigheter at A var gravid, men ikke hadde møtt til avtalt time for svangerskapskontroll. Det ble da opplyst av en annen møtedeltaker fra fødeavdelingen at A dagen i forveien hadde fått utført abort, og at saken derfor ikke lenger var aktuell.

A brakte saken inn for ombudsmannen, som kom til at sykehuset både ved meddelelsen av opplysningen om at A var gravid - og at hun senere hadde fått utført abort - hadde brutt sin taushetsplikt etter sykehusloven av 19. juni 1969 nr. 57 § 16, og etter de særlige profesjonslover som gjelder for ulike grupper helsepersonell. Uttalt at barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14 § 4 c - som sykehuset hadde påberopt - ikke kan gi hjemmel til å formidle opplysninger om graviditet etter at det er utført abort, ettersom det da ikke lenger er et forhold som kunne føre til vernetiltak. Ombudsmannen rettet kritikk mot sykehusets saksforberedelse foran møtet, som ble betegnet som mangelfull.

Under behandlingen av saken viste det seg at lignende samarbeidsordninger er etablert ved flere større sykehus her i landet, uten at det fra sentralt hold er utarbeidet nærmere retningslinjer for hvordan samarbeidet skal gjennomføres. De problemstillinger av rettsikkerhetsmessig art som et slikt tverretattlig møtebasert samarbeid reiser - vedrørende blant annet saksforberedelse, protokollasjon og orientering til den berørte - ble på denne bakgrunn tatt opp med Helsedirektoratet på generelt grunnlag.

A var mor til ett barn, født 20. august 1990. Etter fødselen ble hjemmet satt under tilsyn av barnevernet. Tilsynet opphørte, men det ble kort tid senere, i april 1991 - på bakgrunn av en anonym melding - fattet vedtak om midlertidig anbringelse av barnet i fosterhjem. I møte 30. mai 1991 kom imidlertid barnevernsnemnda til at omsorgen ikke skulle overtas, og barnet ble tilbakeført til moren med bestemmelse om at det igjen skulle opprettes til-

syn i hjemmet. Det ble avtalt en tilsynsordning som senere har vært gjennomført.

A gikk i den aktuelle perioden jevnlig til konsultasjoner ved psykiatrisk avdeling ved et fylkessykehus, og etter initiativ fra avdelingen fikk hun 6. august 1991 gjennomført en graviditetstest ved sykehusets sentrallaboratorium. Prøven var positiv, og viste at A var gravid. Prøveresultatet ble sendt psykiatrisk avdeling fra laboratoriet samme dag.

Overlegen ved psykiatrisk avdeling opplyste i brev til A 8. august 1991 at man hadde mottatt prøveresultatet fra sentrallaboratoriet «som viser at det er mistanke om graviditet». Det het videre i brevet at man hadde tatt kontakt med gynekologisk poliklinikk og at A kunne henvende seg dit vedrørende time. Etter å ha mottatt brevet tok A med en gang kontakt med poliklinikken, hvor hun fikk time til undersøkelse 13. august 1991. Undersøkelsen bekreftet at A var gravid. Det ble samtidig tatt ultralyd som viste at hun var 6 til 8 uker på vei. A bestemte seg da for å ta abort, og fikk time til det 22. august 1991, da inngrepet ble utført.

Fylkessykehuset hadde etablert et samarbeid med barnevernmyndighetene i de kommuner som sokner til sykehuset, på basis av den såkalte Ullevåls-modellen. Hovedformålet var å styrke hjelpearbeidet blant «omsorgstrengende gravide kvinner». Samarbeidet innebar at det jevnlig ble avholdt møter mellom ledelsen ved sykehusets fødeavdeling og barnevernmyndighetene i den kommune den enkelte sak gjaldt. Man hadde ifølge sykehuset ikke noen fast møteplan eller -frekvens, men avholdt møter «fra sak til sak», vanligvis 6 til 8 møter i året.

Den 23. august 1991 ble det avholdt et slikt samarbeidsmøte mellom fødeavdelingens ledelse og barnevernmyndighetene i A's hjemkommune, hvor A ble omtalt. Under møtet opplyste en representant for fødeavdelingens ledelse at A var gravid, og at hun ikke hadde møtt til undersøkelse hun var henvist til ved gynekologisk poliklinikk. (Vedkommende bygget på at A skulle være meddelt time til undersøkelse allerede 7. august 1991. A beklaget under klagebehandlingen for ombudsmannen å ha fått underretning om noen slik timeavtale, og dette kunne heller ikke dokumenteres fra sykehusets side.) Det ble da straks opplyst fra en av de andre møtedeltakerne fra fødeavdelingen at A hadde fått utført abort dagen i forveien. Saken ble deretter «umiddelbart lagt bort og referat ble ført inn i hennes svangerskapsjournal».

A fikk kjennskap til møtet og omtalen av henne da en barnevernsmedarbeider 27. august 1991 fortalte henne at man var kjent med

at hun nylig hadde fått utført et abortinngrep. A tok gjennom sin advokat forholdet opp med sykehuset, som i brev til advokaten 21. september 1991 bekreftet de faktiske forhold. Sykehuset anså imidlertid at det under møtet ikke hadde blitt begått brudd på lovbestemt taushetsplikt. Man viste til barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14 § 4 c, og til at saken umiddelbart ble «henlagt» da det ble opplyst at A hadde fått utført abort. Advokaten brakte etter dette saken inn for ombudsmannen, og ba særlig vurdert om det under møtet hadde skjedd brudd på lovbestemt taushetsplikt fra sykehusets side.

I brev til sykehuset 15. oktober 1991 ba jeg opplyst om man ikke før møtet fant sted burde ha avklart om A hadde vært i kontakt med sykehuset den siste tiden, det vil si etter 7. august 1991. Sykehuset ble videre bedt om å gi en nærmere redegjørelse for den samarbeidsordningen som var etablert med barnevernet. Foruten en generell orientering om samarbeidsordningen, uttalte sykehuset i svarbrev 10. november 1991 blant annet følgende om den konkrete saken:

«I den aktuelle sak mener sykehuset at pasientens advokat har snudd saken på hodet ved å fremstille det som om sykehuset hadde gitt barnevernet rapport om hennes abort ved slendrian eller med tanke på at det kunne ha konsekvenser for barnevernets tilsyn med hennes første barn. Sykehuset er enig i at hvis saken hadde vært slik kunne det ha vært kritikkverdige.

Sakens realitet er at barnevernet ble bragt inn i bildet fordi hun var gravid, uvisst hvor langt på vei, uten å møte til svangerskapskontroll. Dette er en risikofaktor for det ufødte barn. Barnevernet ble da informert fordi de allerede hadde kontakt med pasienten i forbindelse med tilsynsordningen for hennes første barn. Hensikten med å kontakte barnevernet var å få hjelp til å motivere henne til å komme til svangerskapskontroll.

Under selve møtet med barnevernet ble det kjent at hun hadde fått abort dagen før hvoretter saken ble henlagt.

Sykehuset kan ikke se å ha gjort noen grov feil i den aktuelle sak.»

Jeg avga slik uttalelse i saken:

«Både opplysninger om graviditet og abortinngrep er underlagt taushetsplikt etter de særlige profesjonslover som gjelder for ulike grupper helsepersonell, og også etter sykehusloven av 19. juni 1969 nr. 57 § 16 - som henviser til §§ 13 til 13 e i forvaltningsloven av 10. februar 1967. Jeg viser ytterligere til § 11 i abortloven av 13. juni 1975 nr. 50. Hovedspørsmålet i saken er om opplysningene om A's graviditet og senere abort kunne meddeles barnevernet uhindret av taushetsplikten. Den

aktuelle bestemmelsen i den forbindelse - som også er påberopt av sykehuset - er § 4 c i barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14. Bestemmelsen lyder slik:

«Leger, psykologer, helsesøstre, sykepleiere, husmorvikarer og andre i liknende stillinger kan uten hinder av taushetsplikt gi helse- og sosialstyret opplysninger om forhold som kan føre til vernetiltak fra helse- og sosialstyrets side.»

Jeg legger til grunn at graviditet og indiksjoner på svikt i oppfølging av svangerskapskontroller i prinsippet er opplysninger som vil kunne meddeles barnevernet med hjemmel i denne bestemmelsen. Det vil si at uttrykket «forhold som kan føre til vernetiltak fra helse- og sosialstyrets side» ikke skal forstås så snevert at opplysninger ikke kan meddeles allerede under svangerskapet.

Det ligger imidlertid i sakens natur at barnevernlovens § 4 c ikke gir hjemmel til å formidle opplysninger om graviditet etter at det er utført abort, ettersom det da ikke lenger er et forhold som vil kunne føre til vernetiltak. Dette var så vidt skjønnes situasjonen i den foreliggende sak, og sykehuset brøt derfor sin taushetsplikt når det i møtet 23. august 1991 ble meddelt til barnevernet at A var gravid og ikke hadde møtt til kontroll.

Det forhold at det under møtet deretter ble opplyst at A hadde fått utført abort, innebar objektivt sett også et brudd på taushetsplikten. I betraktning av omstendighetene var det til en viss grad forståelig at opplysningen ble gitt, men som sykehuset selv har påpekt, hadde det vært tilstrekkelig å si at saken ikke lenger var aktuell eller at det var begått en feil. Jeg viser i denne forbindelse til det som nedenfor er uttalt om kravene til aktpågivenhet i forhold til taushetsplikten ved denne form for samarbeid.

Ser man på det som skjedde under møtet isolert, kan det sies å være liten grunn til kritikk ettersom opplysningene om blant annet graviditet ble meddelt i god tro - det er det ikke holdepunkter for å trekke i tvil. Ut fra det som foreligger, er det imidlertid all grunn til å reise spørsmål ved sykehusets saksutredning før møtet fant sted.

Både opplysninger om graviditet og abort-inngrep må generelt karakteriseres som sensitive. Personvern hensyn gjør seg særlig sterkt gjeldende når det er tale om å formidle slike opplysninger til barnevernmyndighetene, fordi formidlingen da lett vil oppleves som negativ og spesielt ømtålelig for den det gjelder. - Det som skjedde under møtet resulterte i at A få dager senere ble fortalt av en barnevernsmedarbeider at man var kjent med at

hun hadde tatt abort. At hun reagerte sterkt på dette, finner jeg forståelig. Ut fra de her nevnte hensyn må det stilles strenge krav til saksutredning før så sensitive opplysninger formidles til barnevernmyndighetene i medhold av barnevernlovens § 4 c. Ved siden av en grundig vurdering av om lovens vilkår er oppfylt, må det alltid kunne kreves at faktiske opplysninger så vidt mulig er korrekte og oppdaterte. I den foreliggende sak ville allerede en forberedende saksgjennomgang blant fødeavdelingens møtedeltakere, klarlagt at saken ikke lenger var aktuell. Noen slik saksforberedelse fant imidlertid ikke sted. Etter det opplyste sjekket man heller ikke opplysningene man hadde mot journalen ved fødeavdelingen eller ved andre aktuelle avdelinger. Det er riktignok så at man aldri helt kan gardere seg mot endringer i de faktiske forhold, men i betraktning av at fødeavdelingen baserte seg på 17 dager gamle opplysninger - samtidig som man var kjent med at A jevnlig gikk til konsultasjoner ved psykiatrisk avdeling og at henvisningen hadde kommet derfra - blir en slik argumentasjon ikke relevant i saken.

Jeg må etter dette konkludere med at sykehusets saksforberedelse foran møtet 23. august 1991 var mangelfull, noe som forårsaket at det i møtet ble begått brudd på taushetsplikten. Forholdet må kritiseres.

Som nevnt innledningsvis, har det i saken også vært reist spørsmål ved den nærmere karakteren av den samarbeidsordningen som er etablert mellom sykehuset og barnevernet, og hvordan ordningen fungerte i denne konkrete saken.

Jeg har etter en samlet vurdering ikke funnet tilstrekkelig grunn til å forfølge disse spørsmålene videre i denne saken. De problemstillinger av rettssikkerhetsmessig art som denne type samarbeidsformer reiser, har jeg i dag i stedet tatt opp med Helsedirektoratet på generelt grunnlag. Etter dette nøyer jeg meg med å bemerke at et møtebasert tverretatlig samarbeid stiller strenge krav til aktpågivenhet i forhold til taushetspliktsbestemmelsene. - At denne form for kommunikasjon og samarbeid skal skje innenfor rammene av lovgivningens bestemmelser om taushetsplikt, er blant annet understreket av Barne- og familiedepartementet i forslag til ny lov om barneverntjenester, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 26. Man må likeledes ha sikkerhet for at protokollasjon og journalføring skjer på forsvarelig måte, og at det er prosedyrer for hvordan den berørte skal orienteres. Det som har fremkommet om saksbehandlingen i denne saken, kan tyde på at man i disse henseender ikke helt ut har etablert tilstrekkelig betryg-



gende rutiner ved fylkessykehuset i ---. Jeg vil tilrå sykehuset at man nå gjennomgår sine rutiner, og eventuelt utarbeider skriftlige retningslinjer for blant annet saks-/møteforberedelse og protokollasjon. For øvrig viser jeg til mitt brev i dag til Helsedirektoratet.»

I brevet til Helsedirektoratet viste jeg til at lignende samarbeidsmodeller som ved det aktuelle fylkessykehuset skal være etablert ved fødeavdelingene ved flere større sykehus her i landet, uten at det fra sentralt hold var utarbeidet nærmere retningslinjer for gjennomføringen. Jeg fremholdt at sentrale retningslinjer for slikt samarbeid - hvor blant annet forholdet til de problemstillinger saken hadde reist var vurdert og tatt hensyn til - kunne bidra til å styrke rettssikkerheten for den enkelte. På denne bakgrunn anmodet jeg direktoratet om å gi nærmere opplysninger om utbredelsen av slike samarbeidsordninger, samt redegjøre for sitt syn på behov for retningslinjer.

## 37.

**Fri sakførsel i sak om gjenopptakelse av farskapssak**  
(Sak 7/92)

*Justisdepartementet stadfestet henholdsvis lagmannsrettens og Høyesteretts kjæremålsutvalgs avslag på A og B's søknad om fri sakførsel i sak om gjenopptakelse av farskapssak; det ble ikke funnet «rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp», jf. lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35 § 18 annet ledd. Departementet la særlig vekt på at farskapssaken var blitt rettskraftig avgjort allerede i 1952, og at den antatte faren døde 18 år før gjenopptakelsesbegjæringen ble satt frem. - Ombudsmannen kom til at det ikke var grunnlag for å kritisere departementets rimelighetsvurdering.*

A og hennes datter, B, begjærte i 1988 gjenopptakelse av lagmannsrettens dom av 22. februar 1952, hvor C ble frikjent for farskapet til B. Han ble imidlertid pålagt bidragsplikt.

A og B ble innvilget fritt rettsråd med inntil 30 timer i forbindelse med gjenopptakelsesprosedyren. Samtidig med at gjenopptakelsesbegjæringen ble satt frem for lagmannsretten, søkte klagerne om fri sakførsel i samsvar med reglene i rettshjelplovens § 18. Klagerne søkte videre om fri sakførsel i forbindelse med at lagmannsrettens kjennelse ble påkjært til Høyesteretts kjæremålsutvalg. Begge søknader ble avslått. Avslagene ble opprettholdt etter klagebehandlingen i Justisdepartementet.

A og B's advokat tok så saken opp med ombudsmannen. Jeg avsluttet saken med brev til advokaten der jeg uttalte:

«A og B's søknader om fri sakførsel må vurderes etter lov om fri rettshjelp av 13. juni 1980 nr. 35 § 18, som lyder slik:

«Dersom en part fyller vilkårene i § 8, kan den rett som har saken til behandling, avgjøre søknaden om fri sakførsel i følgende tilfeller:

1. fra en eller begge parter i ekteskaps- eller familiesaker, herunder også namsrettsbehandling (saker etter lov 31. mai 1918 nr. 2 om inngåelse og oppløsning av ekteskap, lov 20. mai 1927 nr. 1 om ektefellers formuesforhold, lov 21. februar 1930 om skifte annen del jfr. kap. 4 eller etter barneloven).

Retten skal innvilge søknad om fri sakførsel etter denne paragraf såfremt den finner det nødvendig med bistand fra advokat og at det er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp.»

Det er ikke omtvistet at klagerens inntekt og formue ligger innenfor de grenser som er satt i medhold av rettshjelplovens § 8. Det er heller ikke omtvistet at gjenopptakelse av farskapssak er en sakstype som ligger innenfor rettshjelplovens § 18 første ledd nr. 1, og departementet har ellers ikke imøtegått at det var «nødvendig» med advokatbistand i saken. Det sentrale spørsmålet er således om det er rimelig at det offentlige yter fri sakførsel i denne saken, se lovens § 18 annet ledd.

Rimelighetsvurderingen i § 18 andre ledd er ment som en «sikkerhetsventil»:

«Kravet om at det må være rimelig at det offentlige yter bistand, tar særlig sikte på å avskjære personer som har en tendens til stadig å føle seg forurettet eller til å klage over «alt og alle». Bestemmelsen tar videre sikte på å avskjære saker som er av minimal betydning for den rettshjelpsøkende (bagatellsaker).» (Ot.prp. nr. 35 (1979-80) side 58 (jf. side 67).)

Rimelighetskravet kan imidlertid ikke anses oppfylt i alle andre tilfelle enn de som er nevnt her. Professor Jon Johnsen antar f.eks. i sin doktoravhandling «Retten til juridisk bistand», på s. 231, at rimelighetskriteriet også må «kunne brukes hvor en søker ønsker å reise en tidligere avgjort sak på nytt, uten at det foreligger nye momenter av betydning».

Også ellers kan det tenkes saker der det ikke fremstår som rimelig at det offentlige yter bistand.

Justisdepartementet har i begrunnelsen for opprettholdelsen av rettens avslag blant annet anført dette i brev av 4. juli 1989 til Høyesteretts kontor:



«-- Departementet vil for sin del for øvrig vise til at det dreier seg om gjenopptagelse av en sak hvor rettskraftig dom ble avsagt allerede i 1952 og at begjæring om gjenopptagelse dessuten først ble fremsatt 18 år etter farens død, og de faktiske forhold må ha blitt kjent for B.»

Jeg har forståelse for at B har et sterkt ønske om å få fastsatt hvem som er hennes far, og at utelukkelsen av den andre navngitte mulige far ga holdepunkter som kunne begrunne en gjenopptakelsesbegjæring med sikte på å få C utlagt som far. Avgjørelsen som ble søkt gjenopptatt er imidlertid fra så lang tid tilbake som 1952, og C, som klagerne nå ønsket å få utlagt som far, døde i 1970. Videre ble B klar over at C ikke var hennes far, juridisk sett, i forbindelse med arveoppgjøret etter ham i 1970. B var da 22 år gammel. Kravet om gjenopptakelse av farskapsaken ble likevel satt frem først 18 år senere.

Med særlig vekt på de sistnevnte momenter, har jeg kommet til at det ikke er grunnlag for å rette kritikk mot departementets vurdering av hvorvidt det er rimelig at det offentlige dekker utgiftene til sakførselen i denne saken.»

38.

**Fri sakførsel i erstatningssak mot det offentlige**  
(Sak 239/92)

*A klaget til ombudsmannen over at Justisdepartementet hadde avslått hennes søknad om fri sakførsel i en erstatningssak mot en kommune. Klagen ble forelagt Justisdepartementet, som etter en fornyet vurdering omgjorde sitt vedtak.*

Bakgrunnen for søknaden om fri sakførsel var en sak som begynte i 1983 da det ble holdt utpantningsforretning i A's og tidligere ektefelles leilighet. Utpantningen var begjært av kemnerkontoret til inndrivelse av utestående skattekrav på A's tidligere ektemann. Boligen ble solgt på tvangsauksjon i august 1987. Ved kjennelse 10. september 1987 ble kommunens antakelse av budet stadfestet av namsretten. Gulating lagmannsrett opphevet namsrettens kjennelse i dom av 15. januar 1991. Dommen var i samsvar med både kommunens og A's påstander for lagmannsretten. Det fremkom i dommen at kommunen hadde erkjent at det ikke var grunnlag for tvangsauksjon i hele leiligheten. Begrunnelsen var at A sto som eier av en ideell halvpart av boligen, og at hun ikke heftet for den skattegjeld som lå til grunn for utpantningen. Den 10. mai 1991 tok A ut stevning for byretten med krav om erstatning

for det økonomiske tap hun mente å ha lidt som følge av kommunens handlemåte i saken. Søknad om fri sakførsel og fritak for rettsgebyr ble avslått av fylkesmannen 23. september 1991. Justisdepartementet opprettholdt avslaget i vedtak av 29. november s.å. Det var ikke omtvistet at de økonomiske vilkår for fri sakførsel var oppfylt.

Etter først å ha innhentet og gjennomgått saksdokumentene skrev jeg til Justisdepartementet:

«Departementet har begrunnet avslaget med at man etter en samlet vurdering kom til at det ikke er rimelig at det offentlige yter fri sakførsel i dette tilfellet. I klagevedtaket fremkommer at Justisdepartementet blant annet har lagt vekt på at det, ut over personskadesakene, føres en restriktiv praksis med hensyn til å innvilge fri sakførsel i erstatningssaker, og at det i dette tilfellet ikke forelå forhold som tilsa unntak fra denne praksis, jf. rettshjelploven av 13. juni 1980 § 17 annet ledd, som lyder:

«Fri sakførsel skal bare gis når søkeren fyller de økonomiske vilkår i § 8, jfr. § 10, og fylkesmannen etter en samlet vurdering finner det rimelig. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på sakens art, den betydning saken har for søkerens personlige og velferdsmessige forhold, hans mulighet for å vinne fram med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse.»

Bare ut fra det som fremgår av klagevedtaket er det ikke mulig å slutte seg til hvilke forhold Justisdepartementet la utslagsgivende vekt på i sin vurdering av saken. Det bes derfor om at Justisdepartementet redegjør noe nærmere for de momenter som ble vektlagt, og den avveining som ble foretatt mellom de ulike hensyn i saken.

A har anført at hun som en direkte følge av kommunens handlemåte i saken ble tvunget til å fraflytte leiligheten og skaffe seg ny bolig. A fremholder at hun i den forbindelse har vært nødt til å ta opp store lån, og at hun er påført et betydelig økonomisk tap som følge av tvangsforretningen. Gulating lagmannsrett har i dommen lagt til grunn at tvangsforfølgningen påførte de ankende parter en ikke ubetydelig påkjønning. Til dette kommer at kommunen synes å ha erkjent at auksjonsforretningen fant sted på sviktende grunnlag.

Det vil, i lys av dette, særlig være av interesse å få en nærmere redegjørelse for hvordan departementet vurderte sakens personlige og velferdsmessige betydning for A. Dersom Justisdepartementet mener det er mangler med hensyn til dokumentasjonen for A's påstander, bes dette presisert. Hefter det, etter

departementets syn, ellers noe ved klagerens tidligere håndtering av saken som taler mot å innvilge fri sakførsel/fritak for rettsgebyr? Hvilken vekt la departementet for øvrig på at kommunen synes å ha innrømmet feil, og hvordan vurderte man klagerens muligheter til å vinne frem med saken?»

I brev til fylkesmannen 1. juli 1992 - med gjenpart til ombudsmannen - uttalte Justisdepartementet at man etter en fornyet vurdering var kommet til at klagevedtaket av 29. november 1991 måtte omgjøres. Departementet hadde i vurderingen særlig lagt vekt på det tap og den ulempe som A var blitt påført som følge av det urettmessige tvangssalget, og at erstatningssaken ville ha stor personlig og velferdsmessig betydning for A.

Jeg kunne etter dette avslutte saken som ordnet.

39.

#### Saksomkostninger - forvaltningslovens § 36 (Sak 445/91)

*I en byggesak påklaget A bygningsrådets vedtak til fylkesmannen. En tid etter klagen var sendt, engasjerte A advokat. Advokaten varslet fylkesmannen skriftlig om dette, og ba samtidig om at fylkesmannen ikke traff vedtak under henvisning til at han ville komme med ytterligere merknader. I svarbrev, datert åtte dager etter advokatens brev og sendt med B-post, opplyste fylkesmannen at bygningsrådets vedtak var omgjort til fordel for A ca. en og en halv måned tidligere. Advokaten reiste da krav om dekning av saksomkostninger i medhold av forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36. Kommunaldepartementet avslo kravet blant annet under henvisning til at lovvilket «særlige tilfelle» i § 36 annet ledd ikke var oppfylt.*

*Ombudsmannen uttalte at omkostningene ikke ville påløpt dersom fylkesmannen hadde oppfylt plikten i forvaltningslovens § 27 om å gi partene underretning om vedtaket. På denne bakgrunn hadde fylkesmannen en særlig oppfordring til å reagere raskt da advokatens brev var mottatt. Ombudsmannen fant på denne bakgrunn at lovvilket var oppfylt. - Departementet vurderte saken på nytt og klageren fikk dekket saksomkostningene.*

I forbindelse med tillatelse til oppføring av terrasse på klagerens eiendom, knyttet bygningsrådet vilkår til tillatelsen. A klaget til fylkesmannen over de vilkår som var satt. I vedtak 1. desember 1989 ga fylkesmannen klageren medhold. Klageren ble ikke orientert om at klagen hadde ført frem.

Klagerens advokat varslet ved brev 18. janu-

ar 1990 fylkesmannen om at han var engasjert av klageren, og ba om at fylkesmannen ikke traff vedtak under henvisning til at han ville komme med ytterligere merknader. Fylkesmannens svarbrev 24. januar 1990, hvor det ble opplyst om vedtaket 1. desember 1989, ble sendt som B-post og mottatt av advokaten 5 dager senere. Advokaten hadde da allerede lagt ned mye arbeid i saken og blant annet utarbeidet et lengre brev til fylkesmannen (datert 29. januar 1990, det vil si samme dag som fylkesmannens brev ble mottatt).

I brev 30. januar 1990 fremmet advokaten krav om dekning av saksomkostninger. Fylkesmannen avslo kravet i vedtak 30. mars 1990 under henvisning til at saken ikke kom inn under forvaltningslovens § 36 første ledd. Som begrunnelse for å avslå kravet etter annet ledd, viste fylkesmannen til at advokaten hadde en særlig oppfordring til å undersøke hvor langt saken hadde kommet, noe han etter fylkesmannens mening ikke hadde gjort.

I vedtak 14. mars 1991 stadfestet Kommunaldepartementet fylkesmannens avgjørelse. Fra departementets vedtak gjengis:

«Når det gjelder kravet om dekning etter fvl. § 36, 2. ledd, vil departementet uttale:

Etter § 36, 2. ledd, kan en part, ut fra en rimelighetsvurdering, «også ellers» i særlige tilfelle tilkjennes dekning av kostnader som har vært nødvendig for å ivareta hans interesser i saken. Med uttrykket «også ellers», gis her muligheter for dekning selv om vilkårene etter 1. ledd ikke er oppfylt. Hovedvilkåret for å oppnå dekning etter 2. ledd, er at det foreligger «særlige tilfelle».

Dersom myndighetene har begått feil i saken, er dette et moment som taler for dekning etter 2. ledd. I den foreliggende sak, kan det spørres om Fylkesmannen burde gjort mer for å forhindre at de aktuelle kostnader påløp, eller for at kostnadene ble begrenset. Departementet er enig med klageren i at saken vedrørende dekning av saksomkostnader ikke ville blitt aktuell dersom Fylkesmannen hadde sørget for å underrette parten om resultatet i klagesaken umiddelbart etter at vedtak var truffet. Departementet finner imidlertid ikke at fylkesmannens sene underretning til parten gir tilstrekkelig grunnlag for å anse lovens krav om «særlige tilfelle» som tilfredsstillt.

Departementet er videre enig med klageren i at Fylkesmannen, på bakgrunn av alminnelige prinsipper for god forvaltnings-skikk, hadde en særlig oppfordring om å reagere raskt etter mottagelsen av partens brev av 18.01.1990. Imidlertid finner en heller ikke at Fylkesmannens noe passive holdning etter mottagelsen av brevet fra advokaten medfører at kravet til «særlige tilfelle» i § 36, 2. ledd kan anses oppfylt.

Etter en helhetsvurdering kan ikke departementet se at det i denne saken foreligger slike «særlige tilfelle» som gir grunnlag for å tilkjenne dekning av saksomkostnader

etter fvl. § 36, 2. ledd. Departementet finner etter dette ikke grunnlag for å omgjøre Fylkesmannens vedtak om å nekte dekning av saksomkostnader. Klagen tas således ikke til følge.»

Advokaten brakte departementets avgjørelse inn for ombudsmannen, idet han anførte:

«Etter min vurdering er dette et «særlig tilfelle» hvor det er rimelig at A får dekket sine saksomkostninger, i det de helt uforskyldt er påført utgifter i saken.

For det første er det på det rene at fylkesmannen har forsømt å underrette klageren om resultatet av klagesaken.

Dernest mener jeg at fylkesmannen handlet unødvendig sent, etter at jeg ved mitt brev dat. 18. januar 1990 varslet om at jeg ville komme med ytterligere bemerkninger til klagen om ikke svært lenge, og derfor ba om at fylkesmannen ikke traff vedtak i saken. Dette burde tilsi en annen fremgangsmåte fra fylkesmannens side, enn å sitte på saken i flere dager før man omsider tilskriver meg, og endog sender brevet som B-post.»

I brev 23. april 1991 forela ombudsmannen klagen for departementet. I brevet ga ombudsmannen uttrykk for at det syntes som det «kunne reises vesentlige innvendinger mot departementets lovforståelse».

I brev 13. januar 1992 svarte departementet:

«Til ombudsmannens spørsmål om ikke advokatens brev av 18.01.90 til fylkesmannen kunne oppfattes som en undersøkelse fra partens side om hvordan saken sto, vil departementet bemerke:

Departementet antar at advokaten i forbindelse med avsendelsen av dette brevet forutsatte at vedtak i saken ennå ikke var truffet, og at den primære hensikten med brevet var å få fylkesmannen til å stille saken i bero. Brevet bør nok også kunne oppfattes som en undersøkelse om hvordan saken sto, selv om det ikke fremgår direkte av ordlyden. Fylkesmannen hadde i alle fall en særlig oppfordring til å reagere raskt etter mottakelsen av dette brevet.

Oppsummert er departementets vurdering at det er kritikkverdig at fylkesmannen ikke ga uoppfordret melding om vedtaket, og heller ikke ga umiddelbar melding etter å ha blitt klar over at vedtaket ikke var kjent. Imidlertid måtte det være klart for parten at saken var klar til avgjørelse, og dette burde etter departementets vurdering gi en oppfordring til å foreta undersøkelser om hvordan saken sto før det ble igangsatt ytterligere arbeid. Når en advokat kommer inn så sent i saken, er det naturlig å forvente at han foretar undersøkelser før han setter i gang ytterligere arbeid. Departementet finner dermed ikke at utgiftene til dette arbeidet er nødvendige i lovens forstand.

Når det gjelder Ombudsmannens spørsmål om hvilke momenter som er blitt tillagt vekt ved den helhetsvurdering departementet har foretatt, antas at det siktes til det som er nevnt i nederste avsnitt på side

3 i departementets vedtak av 14.03.91. Denne helhetsvurderingen knytter seg til spørsmålet om det i den foreliggende sak kunne anses å foreligge noen slike «særlige grunner» som er nevnt i fvl § 36, 2. ledd.

Denne bestemmelsen angir en utvidelse av rammen for adgangen til å tilkjenne saksomkostninger fra det offentlige, uten at det foreligger feil som nevnt i første ledd, og særlig når parten får vedtaket endret. Også der vedtaket ikke blir endret kan § 36, 2. ledd få anvendelse der dekning fremtrer som en rimelig løsning, bl.a. hvis parten har hatt utgifter til undersøkelser som har hatt generell interesse, jfr. Ot.prp. nr. 3 1976-77 s. 101-102. Frihagen (Kommentarer til forvaltningsloven, 2. utg. s. 812) mener ordlyden antyder at det skal spesielle, gode grunner til, og at det her kan vurderes såvel konkret rimelighet i lys av partens stilling, som selve sakens art og grunnlag, og administrative hensyn.

Bortsett fra en generell rimelighetsvurdering ut fra at parten har fått det inntrykk av at fylkesmannen har brukt lengre tid på å avgjøre saken enn det som ble antydnet, og at det ikke ble gitt underretning om vedtaket, har departementet ikke funnet slike særlige grunner som imøtekommer kravet etter § 36, 2. ledd. Den skjønnsmessige vurderingen er derfor beskrevet som en helhetsvurdering, der rimelighetsvurderingen synes å være det viktigste moment. Sakens art kan muligens tilsi at rimelighetsvurderingen bør være et sterkt moment, men etter departementets vurdering krever § 36, 2. ledd noe mer av spesielle forhold på partens side. Departementet antar derfor at kravet til særlige tilfelle i fvl § 36, 2. ledd ikke er oppfylt.»

I min avsluttende uttalelse til departementet ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Departementet har vurdert advokatens krav om dekning av saksomkostninger i forhold til begge ledd i forvaltningslovens § 36. Som uttalt i brev herfra 23. april 1991, synes bestemmelsens andre ledd klarere å fange opp det aktuelle saksforhold. Slik saken ellers ligger an, finner jeg det tilstrekkelig å ta stilling til klagen etter dette alternativet. Av lovens § 36 annet ledd fremgår at forvaltningen «kan» dekke saksomkostninger i «særlige tilfelle». I avgjørelsen 14. mars 1991 la departementet til grunn at lovvilkåret «særlige tilfelle» ikke var oppfylt i denne saken. Noen nærmere redegjørelse for bakgrunnen for dette standpunkt ut over at departementet foretok en «helhetsvurdering», kan jeg ikke se fremgår av vedtaket.

Det synes klart at saksomkostningene ikke ville oppstått dersom fylkesmannen hadde gitt underretning om vedtaket til partene, jf. forvaltningslovens § 27. Videre er departementet enig med klageren i at fylkesmannen hadde en særlig oppfordring til å reagere raskt etter mottakelsen av advokatens brev av

18. januar 1990. Jeg er enig med departementet i at fylkesmannens opptreden på disse punkter var kritikkverdig. Ved vurderingen av om lovvilkåret i § 36 annet ledd er oppfylt, må det blant annet kunne legges vekt på om årsaken til at omkostningene som er pådratt har sin bakgrunn i feil fra forvaltningen selv. Det fremstår etter dette som klart at lovvilkåret «særlige tilfelle» foreligger i denne saken.

På bakgrunn av at departementet har lagt til grunn at lovens vilkår for å kunne tilkjenne saksomkostninger ikke er oppfylt, bes departementet vurdere saken på nytt.»

I brev 2. juni 1992 opplyste Kommunaldepartementet at man på bakgrunn av ombudsmannens uttalelse hadde vurdert saken på ny. Klageren fikk etter dette dekket saksomkostningene.

## 40.

**Saksomkostninger etter forvaltningslovens § 36 i sak om gjenutførsel av personbil**

(Sak 420/91)

*I en sak om fortolling av utenlandsk registrert motorvogn ble spørsmål reist om en parts krav på å få dekket saksomkostninger etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 første ledd. Utenlandsk registrerte motorvogner kan midlertidig brukes i inntil ett år uten å bli gjenstand for fortolling. Tollvesenets mening er at A hadde brukt sin utenlandsk registrerte motorvogn ut over ettårsfristen. A påklaget vedtaket. I klagesaken fastholdt Toll- og avgiftsdirektoratet i første omgang vedtaket. Direktoratet omgjorde imidlertid vedtaket, og tillot gjenutførsel, etter at A's fullmektig påpekte at A på innreisetidspunktet kunne ha innført bilen toll- og avgiftsfritt som flyttegods i medhold av et annet forskriftsverk. Et krav om dekning av saksomkostninger ble avslått av Finansdepartementet med den begrunnelse at A ikke hadde oppfylt sin dokumentasjonsplikt, og at omgjøringen skyldtes en endret skjønnsmessig vurdering. - Saksforholdet - slik det fremsto etter ombudsmannens undersøkelser - støttet ikke opp under departementets begrunnelse, men viste at myndighetene først i omgjøringsomgangen hadde utredet og vurdert gjenutførsel på det grunnlag som etter praksis var mest aktuelt. Det forelå da en saksbehandlingsfeil som hadde resultert i et mangelfullt avgjørelsesgrunnlag, og A måtte i utgangspunktet ha krav på omkostningsdekning etter forvaltningslovens § 36 første ledd.*

A kom til Norge 1. mars 1988 for å arbeide for --- Ltd. på 12 måneders kontrakt. Ved

innreisen brakte han med seg sin skotskregistrerte Ford Fiesta 1984-modell. Arbeidskontrakten ble senere forlenget, med endelig sluttdato 31. mars 1990.

I tollkontroll 23. februar 1990 ble A's Ford Fiesta tilbakeholdt på grunn av mulig brudd på Finansdepartementets forskrift av 5. mars 1987 om innførsel av utenlandsregistrerte motorvogner til midlertidig bruk i Norge. I brev til Oslo distriktollsted samme dato ga A en redegjørelse for sitt opphold i Norge, hvor han blant annet opplyste at bilen ble kjøpt av ham i Skottland i 1986, at den ble innført til Norge 1. mars 1988, og at han etter innreisen hadde byttet sitt britiske førerkort med norsk førerkort. A skrev ellers at han hadde trodd han kunne benytte bilen her i landet i 2 år uten fortolling og omregistrering, og at hans ønske var å bringe bilen med seg tilbake til England så raskt som mulig.

Distriktollsjefen fattet 1. mars 1990 vedtak om fortolling av bilen med 25 % tillegg med den begrunnelse at A i strid med ovennevnte forskrift hadde benyttet den her i landet ut over ett år uten tollmyndighetenes mellomkomst.

I brev av 5. mars 1990 påklaget A avgjørelsen til Toll- og avgiftsdirektoratet, og ba om å få gjenutføre bilen. Han anførte at bilen var relativt gammel og at han hele tiden hadde regnet med snart å skulle reise tilbake. A opplyste også at han hadde bestilt plass på fergen til Newcastle for både seg selv og bilen den 29. mars 1990, og ba om rask behandling.

I vedtak 19. mars 1990 opprettholdt Toll- og avgiftsdirektoratet distriktollsjefens avgjørelse med samme begrunnelse som han hadde gitt. Om gjenutførsel het det i vedtaket at fordi bilen var disponert ulovlig her i landet, var «retten til gjenutførsel i ufortollet stand etter tollovens § 33 tapt».

Forut for direktoratets vedtak tok A kontakt med B som siden opptrådte som A's fullmektig i saken. I brev til Toll- og avgiftsdirektoratet 12. mars 1990 - som først ble mottatt i direktoratet den 19. d.s. - argumenterte B mot toll- og avgiftskravet og påpekte blant annet at A på innførselstidspunktet kunne ha innført bilen toll- og avgiftsfritt etter Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 om toll- og engangsavgift på motorvogner m.m.

I brev av 29. mars 1990 omgjorde Toll- og avgiftsdirektoratet sitt tidligere vedtak med følgende begrunnelse:

«Vi viser til tidligere korrespondanse og til møte her den 26. mars d.å. Deres brev av 12. og 13. mars s.å. har vært forelagt Oslo distriktollsted for uttalelse.

Ut fra de nye opplysninger som nå er fremlagt, synes det klart at De ved innreisen fylte de vilkår som stilles i forskrift av

4. januar 1984 om toll og engangsavgift for motorvogner m.m., § 6 nr. 1, for toll- og avgiftsfri innførsel av motorvognen som flyttegods.

Direktoratet er imidlertid av den oppfatning at toll- og avgiftsfrihet etter denne bestemmelse ikke uten videre kan innvilges i de tilfeller hvor kjøretøyet har vært disponert ulovlig.

Direktoratet finner likevel å kunne ta hensyn til det faktum at De på søknad til tollvesenet ville ha kunnet innføre motorvognen toll- og avgiftsfritt som flyttebil og at De på bakgrunn av foreliggende opplysninger ikke anses å ha kjørt ulovlig det første året.

Vedtak av 19. mars 1990 omgjøres derfor slik at kjøretøyet tillates gjenutført til utlandet i ufortollet stand.»

Etter dette fremsatte B i brev til direktoratet 4. april 1990 krav om dekning av saksomkostninger etter forvaltningslovens § 36 første ledd med kr. 9.660,-.

Direktoratet avsto kravet i brev til B 4. mai 1990 under henvisning til at «(d)et opprinnelige vedtaket ble fattet på bakgrunn av at klagers dokumentasjonsplikt ikke var oppfylt» og at omgjøringen skyldtes «de opplysninger som kom frem under saksbehandlingen, senest i møte med Dem og herr A i direktoratet den 26. mars 1990».

I brev til direktoratet 15. juni 1990 ba B opplyst hvilke nye faktiske opplysninger direktoratet mottok i tidsrommet fra 19. til 29. mars 1990, og som var avgjørende for omgjøringsvedtaket. B hadde samtidig krevd innsyn i en del kontrolldokumenter hos distriktollstedet, herunder en teleks datert 20. februar 1989 som distriktollstedet skulle ha mottatt fra engelske tollmyndigheter etter forespørsel 16. d.s. om blant annet A's Ford Fiesta.

I svarbrev 10. august 1990 opplyste direktoratet at angjeldende teleks - som omhandlet flere biler - inneholdt opplysning om at den aktuelle Ford Fiesta første gang ble registrert i desember 1984 og at eier siden 12. september 1986 var A. Om hvilke nye faktiske opplysninger som lå til grunn for omgjøringsvedtaket, skrev direktoratet at vedtaket av 19. mars 1990 «bygget på de faktiske opplysninger som var framlagt, nemlig at kjøretøyet var innført og disponert over ulovlig».

Direktoratet uttalte videre at man etter å ha mottatt B's brev av 12. mars 1990 - hvor det ble antydnet at bilen kunne ha vært innført som flyttegods - straks kontaktet distriktollstedet. Ut fra de opplysningene distriktollstedet da ga, samt det som kom frem i møte med B 26. mars 1990, hadde så direktoratet besluttet at man ved vurderingen av saken skulle legge til grunn at A kunne ha oppnådd toll- og avgiftsfritak hvis han hadde søkt om dette ved innførselen.

B påklaget direktoratets vedtak til Finansdepartementet i brev av 30. august 1990. Han anførte at direktoratets begrunnelse for avslaget syntes å være en påstand om at A hadde holdt tilbake opplysninger om at han fylte vilkårene for tollfri innførsel av bilen som flyttegods. B fremholdt imidlertid at alle nødvendige faktiske opplysninger var gitt og at det måtte være opp til toll- og avgiftsmyndighetene å ha kjennskap til eksistensen av departementets forskrifter.

Toll- og avgiftsdirektoratet ga i brev til Finansdepartementet 5. oktober 1990 en omlag tilsvarende redegjørelse som i brevet til B av 10. august 1990, og uttalte at man ikke kunne se at det var grunnlag for å endre avgjørelsen. I vedtak 7. mars 1991 opprettholdt departementet direktoratets avgjørelse med slik begrunnelse:

«Departementet vil bemerke at direktoratets vedtak av 19. mars 1990 ikke ble endret som følge av at det forelå slike feil som nevnt i forvaltningslovens § 36, 1. ledd. Endringsvedtaket av 29. mars 1990 ble truffet på det grunnlag at direktoratet etter skjønnsmessig vurdering fant å kunne legge vekt på det faktum at Hr. A ved innreise til Norge ville ha oppfylt kravene til å ta med seg toll- og avgiftsfri motorvogn hvis han hadde søkt om det.

Under henvisning til dette og av hensyn til kravet om likebehandling kan Finansdepartementet ikke imøtekomme Deres klage. Vi må derfor opprettholde Toll- og avgiftsdirektoratets avgjørelse med begrunnelse meddelt Dem i direktoratets brev av 4. mai 1990, jfr. brev av 18. desember 1990.»

B brakte saken inn for ombudsmannen 19. mars 1991. Ved brev herfra 19. april s.å. ble den forelagt for departementet:

«Som nevnt ser det ut til at de relevante faktiske opplysninger for bedømmelsen av forholdet til flyttebilforskriften forelå allerede før direktoratets vedtak 19. mars 1990, og at den vesentlige forskjell mellom første og annen gangs behandling bestod i at direktoratet først i endringsomgangen trakk inn dette regelsettet i vurderingen, og derfor kom til et annet resultat.

På denne bakgrunn ligger det nær å anta at direktoratet ikke hadde utredet på en forsvarlig måte de rettslige spørsmål saken reiste før vedtaket av 19. mars ble truffet. Dersom det alternativt legges til grunn at opplysningene om innreisedato, kjøpsdato og 5-års kravet m.v. da ikke var tilfredsstillende dokumentert, kan det - i betraktning av de klare indikasjonene opplysningene under enhver omstendighet ga - hevdes at det faktiske grunnlag for avgjørelsen ikke var skikkelig utredet. I begge fall står man overfor feiltyper som omfattes av forvaltningslovens § 36 første ledd, og det blir lite naturlig å si at omgjøringen skyldtes en endret skjønnsmessig vurdering. - Forholdet synes ikke å ha vært at direktoratet 29.

mars så annerledes enn tidligere på betydningen av flyttebilforskriften, men at direktoratet først i endringsomgangen (av B) ble gjort oppmerksom på, og så, at saken også burde bedømmes i lys av denne forskriften. Det er riktignok så at spørsmålet om gjenutførsel ofte vil bero på en skjønnsmessig vurdering, men det sentrale i denne saken synes i så fall å ha vært at det ikke var vurderingen, men vurderingsgrunnlaget, som ble endret.»

I svarbrev 24. mai 1991 uttalte departementet følgende om anvendelsen av forvaltningslovens § 36 første ledd i saken:

«Etter Finansdepartementets mening foreligger det i denne sak ikke noen lovanvendelsesfeil. Bilen kunne etter gjeldende regelverk vært krevd toll- og avgiftsbelagt uten at gjenutførsel ble tillatt. Omgjøringen ble foretatt på bakgrunn av en endret skjønnsetteelse i tråd med den foran beskrevne utvikling av praksis. Departementet vil etter dette holde fast ved at det ikke foreligger en slik feil som utløser saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36, 1. ledd.»

Ved brev herfra 14. november 1991 ble saken forelagt for departementet på ny:

«Spørsmålet om å tillate gjenutførsel berodde i saken på et fritt skjønn ettersom A ikke hadde krav på å gjenutføre bilen i medhold av tollovens § 33. Som generelt utgangspunkt må tollmyndighetene anses å ha en plikt til å vurdere om denne diskresjonærkompetansen skal brukes. Helt klart synes dette å måtte være når vareeieren uttrykkelig ber om gjenutførsel, slik A gjorde allerede i sitt første brev i saken - av 23. februar 1990 til distrikttollsjefen. Det kan videre hevdes at myndighetene bør ha en særlig plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig (og blir vurdert) i relasjon til momenter som etter praksis tillegges spesiell vekt ved vurderingen av om gjenutførsel skal tillates.

Ut fra saksdokumentene fremstår det som svært tvilsomt om distrikttollsjefen, og Toll- og avgiftsdirektoratet i sitt første vedtak, i det hele tatt vurderte spørsmålet om å tillate gjenutførsel.»

Det ble under henvisning til dette bedt opplyst om departementet var uenig i at distrikttollsjefen og direktoratet hadde plikt til å vurdere om gjenutførsel skulle innrømmes, og om en slik vurdering etter departementets mening var blitt foretatt. Hvis spørsmålet ikke var blitt vurdert, ble det bedt opplyst om ikke det i så fall var en mangel/feil som måtte henføres under forvaltningslovens § 36 første ledd - som en feil ved «saksbehandlingen» eller eventuelt «annen ugyldighetsgrunn». Videre ble det spurt:

«Hvis departementet er av den mening at gjenutførselsspørsmålet ble vurdert, hva

var i så fall utslagsgivende for Toll- og avgiftsdirektoratets endrede vurdering? En viser i denne forbindelse til at direktoratet i vedtaket av 4. mai 1990 i omkostningssaken begrunnet omgjøringen med at A ikke tidligere hadde oppfylt sin «dokumentasjonsplikt» i forhold til flyttebilforskriften, og ber igjen opplyst om departementet bestrider at alle relevante opplysninger for bedømmelsen av forholdet til denne forskriften forelå allerede før førsteinstansvedtaket ble truffet. Ville ikke myndighetene også ha en særlig plikt eller oppfordring til å utrede eventuelle uklarheter vedrørende forholdet til flyttebilforskriften når dette etter praksis nettopp var det moment som kunne gjøre gjenutførsel aktuelt? Jamfør det som innledningsvis bemerkes og s. 4 annet avsnitt i brevet herfra av 19. april 1991.»

Til dette uttalte departementet 27. januar 1992:

«Toll- og avgiftsdirektoratet har i brev av 5. oktober 1990 redegjort for saksgangen og behandlingen av hr. A's sak (vedlegg).

Som det fremgår var det først i hr. B's brev av 12. mars 1990, mottatt i direktoratet 19. mars 1990, at det påberopes at hr. A kunne innført en toll- og avgiftsfri bil ved flytting til Norge. På bakgrunn av dette tok direktoratet umiddelbart skritt for å klarlegge om vilkårene for slik innførsel var oppfylt på innreisetidspunktet.

Departementet er av den oppfatning at alle relevante opplysninger som er nødvendig for å vurdere om hr. A fylte de vilkår som er nedfelt i Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. § 6, ikke forelå da Distriktstollstedet fattet sitt vedtak 1. mars 1990. Det vises her til at det bl.a. er krav om formelt og faktisk utenlandsopphold, ett års registrering og bruk, samt førerkort og et visst antall kjørte kilometer.

På møte den 26. mars 1990 mellom hr. A, hr. B og saksbehandler i direktoratet, ble det klarlagt at hr. A fylte både de formelle og faktiske vilkår. Disse opplysningene forelå ikke da distriktssjefen behandlet saken eller da direktoratet behandlet saken for første gang. Ved sin fornyede skjønnsmessige vurdering av gjenutførselsspørsmålet, la direktoratet derfor vekt på at disse vilkårene var oppfylt.

Departementet viser til at gjenutførsel etter tollovens § 33 beror på en konkret skjønnsmessig vurdering hvor man legger til grunn en rekke momenter. Når tollvesenet ved kontroll oppdager at en person med fast oppholdssted i Norge benytter utenlandsregistrert bil, er dette i utgangspunktet et forhold som reguleres uavhengig av reglene om toll- og avgiftsfri bil ved flytting til Norge. Dersom det er anført eller gitt klare indikasjoner på at bilen kunne vært innført som «flyttebil», må det legges til grunn at tollvesenet har plikt til å undersøke dette, for deretter å legge dette til grunn i den konkrete skjønnsmessige vurderingen.

På bakgrunn av ovennevnte anser Finansdepartementet at vedtaket i denne sak

ikke blé endret på grunn av feil ved saksbehandlingen, men på bakgrunn av en endret skjønnsmessig vurdering, etter at nye opplysninger ble fremlagt av klager.

Departementet viser til at hr. A i denne sak både har overtrådt reglene om bruk av utenlandsregistrert bil samt reglene om avgiftsfri flyttebil, ved ikke å inngi kjøretøyet straks til fortolling. I henhold til forskrift om midlertidig bruk og direktoratets tilleggsforskrift av 9. februar 1984 § 1 vedrørende innførsel av flyttebil, påligger det eieren å legitimere at han fyller vilkårene.

På denne bakgrunn anser departementet at det i denne sak vanskelig kan legges til grunn at tollvesenet ikke hadde undersøkt saken godt nok da de fattet sitt første vedtak. En kan således ikke se at det er begått en saksbehandlingsfeil som fører til at fvl. § 36, 1. ledd kommer til anvendelse.»

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

«Departementet skriver på s. 2 første avsnitt i uttalelsen av 27. januar 1992 at spørsmålet om å innrømme gjenutførsel på skjønnsmessig grunnlag skal inngå i behandlingen av fortollingssaker som den foreliggende. Slik uttalelsen er formulert, tar den også sikte på situasjonen i februar/mars 1990 da fortollingsvedtakene i A's sak ble fattet.

Jeg er enig i det generelle syn departementet her har gitt uttrykk for, og nøyer meg med å vise til det som er sagt om spørsmålet innledningsvis i brevet herfra 14. november 1991.

Om forholdet til Finansdepartementets forskrift om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. av 4. januar 1984 § 6 (flyttebilforskriften), heter det på s. 2 nest siste avsnitt i departementets uttalelse at «(d)ersom det er anført eller gitt klare indikasjoner på at bilen kunne ha vært innført som «flyttebil», må det legges til grunn at tollvesenet har plikt til å undersøke dette, for deretter å legge dette til grunn i den konkrete skjønnsmessige vurderingen».

Etter tollmyndighetenes praksis - slik den er redegjort for i departementets uttalelser i denne saken, og bekreftet gjennom rundskrevet av 27. februar 1991 og forskriften av 20. juni 1991 - står bileierens forhold til flyttebilforskriften helt sentralt ved gjenutførselsvurderingen. - Hvor bileieren ikke fylte vilkårene for innførsel av bilen som flyttegods, vil etter praksis gjenutførsel - utenfor tilfeller av dokumentert feilinformasjon - svært sjelden være aktuelt. Dette er situasjonen i dag, og var det også på den tid A innførte sin bil til Norge. Som fremholdt i brevet herfra 14. november 1991, må myndighetene ha en særlig plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig - og blir vurdert - i relasjon til det som etter praksis er spesielt relevant ved vurderingen

av om gjenutførsel skal tillates. Jeg deler således også på dette punkt departementets generelle vurdering av tollmyndighetenes plikter.

Ut fra saksforholdet i A's sak kan det ikke sees å ha vært andre særlige momenter enn forholdet til flyttebilforskriften som kunne tale for gjenutførsel. En eventuell gjenutførselsvurdering hvor forholdet til denne forskriften ikke ble trukket inn og avklart, ville være helt utilstrekkelig. Av denne grunn finner jeg det i det følgende ikke adekvat å sondre og vurdere særskilt spørsmålet om gjenutførsel i det hele tatt ble vurdert, og om forholdet til flyttebilforskriften eventuelt ble trukket inn i vurderingen.

Adgangen til toll- og avgiftsfri innførsel av personbiler som flyttegods er regulert i Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 § 6 (flyttebilforskriften). Bestemmelsen stiller opp følgende materielle hovedvilkår for toll- og avgiftsfritak:

Bileieren må ha vært bosatt i utlandet sammenhengende i minst 5 år umiddelbart før innreisen, han må ha hatt kjøretøyet registrert i sitt navn i minst ett år før innreisen og ha benyttet det i bopelslandet i dette tidsrom, han må ha hatt gyldig førerkort i minst ett år før innreisen og utkjørt kilometerstand på innførselstidspunktet må være minst 5000 km.

Da distriktollsjeften fattet sitt vedtak 1. mars 1990, forelå det følgende opplysninger om A's status og angjeldende Ford Fiesta:

A ble registrert bosatt i Norge 26. september 1988, med oppgitt flyttedato (fra Irland) 1. mars 1988. Disse opplysningene ble innhentet av Oslo tollsted fra Oslo folkeregister og er gjengitt i kontrollrapport datert 26. februar 1990. Ifølge teleks 20. februar 1989 fra engelske tollmyndigheter, ble angjeldende Ford Fiesta første gang registrert i desember 1984, og hadde siden 12. september 1986 vært registrert på A. I redegjørelsen til distriktollsjeften 23. februar 1990 opplyste A at han etter ankomsten til Norge «exchanged my British Driving Licence (Originally exchanged for my Irish Driving Licence) for a Norwegian Driving Licence, ---».

Ut fra dette kan det etter mitt syn ikke herske tvil om at det allerede da distriktollsjeften 1. mars 1990 fattet sitt vedtak, forelå meget sterke indikasjoner på at A i mars 1988 fylte vilkårene for å innføre bilen toll- og avgiftsfritt som flyttegods.

Departementet skriver i uttalelsen av 27. januar 1992 at ikke alle opplysninger som var nødvendige for å vurdere vilkårene, forelå da distriktollsjeftens vedtak ble fattet. Det er i den forbindelse vist til at det «bl.a.» er krav om formelt og faktisk utenlandsopphold, ett års registrering og bruk, samt førerkort og et visst



antall kjørte kilometer». Hvis denne uttalelsen skal forstås slik at det på disse punktene heftet vesentlig tvil ved om A fylte vilkårene, gir den etter mitt syn uttrykk for en åpenbart uriktig vurdering av de opplysninger som forelå. - Med unntak av spørsmålet om førerkort, stammet alle opplysningene fra offentlige myndigheter i henholdsvis England og Norge. Og på bakgrunn av disse opplysningene var det svært lite sannsynlig at kravet om førerkort, formelt og faktisk utenlandsopphold, eller om antall utkjørte kilometer, ikke skulle være oppfylt. Jeg er enig i at opplysningene ikke ga sikkerhet for at A fylte vilkårene, men at de ga meget sterke indikasjoner kan som nevnt ikke anses tvilsomt.

Saksdokumentene gir ikke holdepunkter for å tro at undersøkelser av om vilkårene var oppfylt ble iverksatt før B's brev av 12. mars 1990 ble mottatt i direktoratet, det vil si etter at klagevedtaket av 19. d.s. var fattet og ekspedert. Av direktoratets brev til B 10. august 1990, jf. også pkt. I annet avsnitt i direktoratets uttalelse til departementet 5. oktober 1990, fremgår det tvert i mot nokså klart at spørsmålet om A kunne ha innført bilen som «flyttebil» ikke ble trukket inn i vurderingen i forbindelse med vedtaket av 19. mars 1990. Departementet synes å være av den samme oppfatning, når det i uttalelsen av 27. januar 1992 heter at direktoratet - etter at forholdet til flyttebilforskriften «påberopes» av B i brevet av 12. mars 1990 - «umiddelbart» tok skritt for å undersøke om vilkårene var oppfylt.

Sammenfatningsvis var forholdet således at både førsteinstansvedtaket og klagevedtaket ble fattet uten at det under saksforberedelsen til vedtakene ble undersøkt om A ved innreisen 1. mars 1988 fylte vilkårene for innførsel av bilen som flyttegods, og - etter alt å dømme - også uten at de opplysninger som forelå om dette, ble vurdert.

Departementet har ellers basert uttalelsen av 27. januar 1992 på at gjenutførsels spørsmålet ble undergitt en skjønsmessig vurdering i forbindelse med direktoratets vedtak av 19. mars 1990. Etter min mening har departementet ikke fremkommet med noe som er egnet til å underbygge dette. Uttalelsen i direktoratets vedtak av 19. mars 1990 om at gjenutførselsretten etter tollovens § 33 er tapt på grunn av den ulovlige disponeringen av bilen - som departementet har påberopt - sier ikke mer enn det selvsagte at A slik situasjonen var ikke hadde rettskrav på å få gjenutføre bilen uten å betale toll og avgifter.

Departementets argumentasjon i uttalelsen av 27. januar 1992 er uklar, men både uttalelsen om at forholdet til flyttebilforskriften ble vurdert så snart det ble påberopt av B, og om

at ikke alle opplysninger som var nødvendige for å bedømme spørsmålet forelå da direktoratets klagevedtak ble fattet, er det nærliggende å forstå slik at man mener ansvaret for å opplyse saken på dette punkt påhvilde A. Dette er i så fall en videreføring av direktoratets begrunnelse for å avslå saksomkostninger, nemlig at A ikke hadde oppfylt sin dokumentasjonsplikt.

Som det fremgår foran, kan jeg ikke se at et slikt resonnement er holdbart, tatt i betraktning de klare indikasjonene som forelå. Det er mulig resonnementet eventuelt er basert på bestemmelsen om at det påhviler bileieren å dokumentere at han fyller vilkårene for midlertidig toll- og avgiftsfri bruk.

Departementet legger i så fall et innhold i bestemmelsens rekkevidde - og anvender den i saken på en måte som ikke er rettslig holdbar. For det første har A ikke hevdet at hans bruk av bilen var lovlig; tvisten har ikke stått om dette. Men under enhver omstendighet fritar ikke bestemmelsen forvaltningen fra dens alminnelige plikt til å sørge for en forsvarlig utredning av både de faktiske og rettslige sider av en fortollingssak som den foreliggende. Konkret er det her nok å påpeke at A neppe i det hele tatt var kjent med at det fantes en flyttebilforskrift, og langt mindre at den kunne ha betydning ved gjenutførselsvurderingen i hans sak. Når spørsmålet ikke ble utredet av direktoratet av eget tiltak, og A heller ikke ble veiledet om at flyttebilforskriften kunne ha betydning, hadde han ingen praktisk mulighet til selv å ivareta sine interesser, eksempelvis ved å gi en mer detaljert og utfyllende redegjørelse i relasjon til forskriften.

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 første ledd lyder slik:

«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.»

For dekning av saksomkostninger etter denne bestemmelsen kan det ikke oppstilles noe ubetinget vilkår om at det vedtaket som omgjøres var ugyldig. Se om dette Echoffs forvaltningsrett, 4. utgave s. 557 med henvisninger. Det er tilstrekkelig at den feil som ble begått etter sin art kunne ha medført ugyldighet, og konkret at den med en viss grad av sannsynlighet har innvirket på saksutfallet. Og ved vurderingen av dette spørsmålet er omgjøringen i seg selv, og den begrunnelse som er gitt fra vedtaksorganets side, av stor



betydning. På bakgrunn av den betydning forholdet til flyttebilforskriften har ved gjennomføringsvurderingen, og de opplysninger av relevans for dette spørsmålet som forelå, var det i strid med utredningsplikten i forvaltningslovens § 17 første ledd at forholdet ikke ble undersøkt eller vurdert nærmere verken av førsteinstansen eller av direktoratet. Hvorvidt direktoratets vedtak av 19. mars 1990 direkte må anses ugyldig på grunn av denne saksbehandlingsfeilen, jf. forvaltningslovens § 41, er det ikke nødvendig for meg å ta uttrykkelig stilling til. I relasjon til forvaltningslovens § 36 første ledd er det nok å konstatere at mangelfull saksutredning er en feiltype som kan lede til ugyldighet, og at feilen i den foreliggende sak førte til at et vesentlig og sentralt skjønnskriterium ble utelatt da vedtakene ble fattet.

At det var denne saksbehandlingsfeilen som - da den ble rettet opp - førte til at vedtaket ble endret til gunst for A, finner jeg ut fra det foreliggende så åpenbart at en nærmere drøftelse ikke anses nødvendig. Jeg nøyer meg med å påpeke at det klart fremgår av direktoratets omgjøringsvedtak at saken ble ansett for å stå i en helt annen stilling da det ble klarlagt og tatt i betraktning at A kunne ha innført bilen toll- og avgiftsfritt som flyttegods.

På bakgrunn av det som ellers har vært anført i saken, finner jeg - for ordens skyld - avslutningsvis grunn til å presisere at det selv sagt ikke er tilstrekkelig for å avslå saksomkostninger etter forvaltningslovens § 36 første ledd at det aktuelle vedtaket ligger innenfor det som i forhold til misbrukslæren er rammene for forvaltningens diskresjonære kompetanse. Et vedtak kan likefullt være beheftet med ugyldighetsgrunner som saksbehandlingsfeil, feil ved avgjørelsesgrunnlaget eller annet.

Jeg må etter dette konkludere med at Toll- og avgiftsdirektoratets vedtak av 19. mars 1990, slik jeg ser det, ble endret til gunst for A på grunn av saksbehandlingsfeil som resulterte i et feilaktig avgjørelsesgrunnlag. Det vil si at A - med mindre særlige forhold skulle tale mot det - skal tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få vedtaket endret.»

Finansdepartementet underrettet senere om at Toll- og avgiftsdirektoratet var bedt om å undergi saken en fornyet behandling i samsvar med min uttalelse.

41.

**Saksomkostninger ved klage til forhørsretten over ilagt parkeringsgebyr - informasjon til publikum**  
(Sak 990/91)

*En bilist ble ikke informert om at det kommunale parkeringsselskapet ville kreve egne saksomkostninger dekket ved klage til forhørsretten over ilegging av parkeringsgebyr. - Uttalt at det ville ha vært best i samsvar med veiledningsplikten etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 11, samt god forvaltningsskikk, om bilisten på forhånd var orientert om dette.*

*Parkeringsselskapet fulgte opp ombudsmannens uttalelse ved å innarbeide en orientering om mulighetene både for å bli ilagt og tilkjent saksomkostninger i sine standardbrev til bilistene.*

A ble 16. mai 1990 ilagt parkeringsgebyr for overtredelse av forbud gitt ved skilt 376.1, «Parkeringsone». Hun klaget over illeggelsen i brev av 23. mai 1990 til parkeringsselskapet, men gebyret ble opprettholdt i selskapets brev av 20. juni s.å. I brevet ble A informert om adgangen til å klage saken inn for forhørsretten. Det ble imidlertid ikke opplyst at kommunen ville kreve sine saksomkostninger dekket ved en slik klage.

A fastholdt klagen, som ble oversendt forhørsretten sammen med parkeringsselskapets oversendelsesskriv. Kopi av oversendelsesskrivet (der kommunens saksomkostningskrav fremgikk), ble ikke sendt til A.

Ved forhørsrettens kjennelse av 1. mars 1991 ble klagen ikke tatt til følge. Parkeringsselskapet ble tilkjent saksomkostninger på kr. 500,-, som begjært.

I brev 21. mars 1991 anmodet A parkeringsselskapet om å frafalle sitt krav på saksomkostninger. Anmodningen ble avslått 16. mai 1991.

I brev 10. juli 1991 ba A om ombudsmannens vurdering av parkeringsselskapets informasjon til henne vedrørende saksomkostningskravet, samt selskapets avslag på søknaden om ettergivelse av de ilagte saksomkostninger.

Etter å ha forelagt klagen for parkeringsselskapet, konkluderte ombudsmannen i brev til A, med at det ikke var grunnlag for å kritisere avslaget på ettergivelsessøknaden som klart urimelig, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd. Til parkeringsselskapets standpunkt om å unnlate å informere bilistene om at det ble fremmet krav om dekning av saksomkostninger, uttalte ombudsmannen dette i særskilt brev til selskapet:

«Det er ikke omstridt i saken at kommunen v/parkeringssekselskapet har adgang til å kreve dekket saksomkostninger i forbindelse med klagen til forhørsretten. Det er videre klart at A plikter å betale saksomkostningene som kommunen er tilkjent i forhørsretten, med mindre kommunen finner å kunne frafalle kravet.

Saken reiser for det første spørsmål om parkeringsselskapets informasjon til klager kan sies å være i samsvar med den veiledningsplikt som påligger selskapet etter forvaltningslovens § 11 og alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk. Dersom veiledningsplikten ikke er overholdt på en fullgod måte, reiser saken videre spørsmål om hvilken betydning dette skal ha for spørsmålet om frafallelse av saksomkostningene.

Det er ikke omstridt at A ikke på noe tidspunkt forut for forhørsrettens kjennelse ble gjort kjent med muligheten av at hun måtte betale saksomkostninger til kommunen ved klagebehandling i forhørsretten. Jeg viser her til parkeringsselskapets brev hit av henholdsvis 26. august 1991 og 21. januar 1992.

Det synes ikke å foreligge skrevne retningslinjer for kommunens veiledningsplikt ved klage over parkeringsgebyr til forhørsretten. Formålet med forvaltningens veiledningsplikt, slik det er nedfelt i «Forskrift om forvaltningens vegledningsplikt» av 17. desember 1977 § 1 andre og tredje ledd, gir imidlertid visse rammer for plikten:

«Formålet med vegledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.

Omfanget av vegledning må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Hvorvidt unnlattelsen av å gi informasjon om saksomkostningsspørsmålet er forenlig med forvaltningens veiledningsplikt, må således avgjøres etter en helhetsvurdering, hvor sakens art, behovet for veiledning og parkeringsselskapets kapasitet til å yte veiledning står sentralt.

Etter anmodning herfra redegjorde selskapet i brev av 26. august 1991 for sin vurdering av den informasjon som var gitt til A sett i forhold til veiledningsplikten etter forvaltningslovens § 11 og god forvaltningsskikk:

«X parkeringsselskap har virkelig anstrengt seg for å gjøre henvendelsen til publikum så korrekt som mulig. Dette gjelder både referanse til regelverket, og den menneskelige side av saken. Det er helt opplagt at noen vil føle det som en trussel at X parkeringsselskap sier de vil ha saksomkostninger for forberedelse av saken.

Noen lar kanskje vær å gå videre med saken. X parkeringsselskap har som sagt unnlatt å opplyse om kravet til saksomkostninger, og venter i grunnen på et entydig svar fra kompetent hold på hva vi må/bør gjøre.»

Jeg har en viss forståelse for selskapets argument om at informasjon om mulig dekning av saksomkostninger for forhørsretten dersom saken påklages, i gitte tilfeller kan virke som en trussel, og at slike opplysninger kan føre til at enkelte lar være å klage over ilagte gebyrer som ellers ville blitt påklaget.

Jeg er videre av den oppfatning at det må anses som alment kjent at den som bringer en sak inn for domstolene, risikerer å måtte dekke den andre partens saksomkostninger dersom saken tapes.

Jeg har likevel særlig lagt vekt på følgende i min vurdering av veiledningsplikten i denne saken:

Hovedregelen når det gjelder klage over forvaltningsmessige avgjørelser, er at klagen blir behandlet av det *forvaltningsorgan* som er nærmest overordnet det organ som har fattet det påklagede vedtaket. Klagegangen ved gebyrileggelse, som her, representerer et unntak fra denne regel, ettersom klageinstansen er forhørsretten. Klagen blir med andre ord underkastet domstolsbehandling. Dette innebærer at den som klager over en gebyrileggelse som her, kan risikere å måtte betale for saksbehandlingen hvis klagen ikke fører frem, i motsetning til ved klagebehandling i forvaltningen. Dette forholdet innebærer, slik jeg ser det, at det enkelte forvaltningsorgan i disse tilfellene bør være ekstra påpasselige med å påse at tilstrekkelig og riktig informasjon når publikum.

Dette punkt, sammen med det faktum at saksomkostningene (kr. 500,-) utgjør et vesentlig større beløp enn det ilagte parkeringsgebyret (kr. 300,-), tilsier en skjerpelse av veiledningsplikten overfor den som blir ilagt gebyr.

Jeg har videre lagt vekt på at det ville ha vært enkelt og lite arbeidskrevende for parkeringsselskapet å gi A informasjon om at man ville begjære saksomkostninger dekket.

Selskapet var - slik det ofte forekommer i denne typen saker - flere ganger i kontakt med A i anledning saken, og hadde gode muligheter til å gi henne denne informasjonen. Videre er det, etter det parkeringsselskapet har opplyst hit, vanlig at selskapet krever saksomkostninger dekket ved behandling i forhørsretten. Beløpet som ble krevd dekket i A's tilfelle, er det samme som i de fleste andre lignende saker, nemlig kr. 500,-. Det er såle-

des tale om informasjon om selskapets ordinære praksis.

Det kan for øvrig nevnes, uten at dette tillegges avgjørende betydning, at NOPARK, Norges kommunale parkeringsforening, overfor ombudsmannen har gitt uttrykk for at de gjennom sin opplæringsvirksomhet for kommunenes ledere/saksbehandlere oppfordrer til at det opplyses om «risikoen» for å måtte betale saksomkostninger for retten. Uten å ha noen fullstendig oversikt, er man i NOPARK kjent med at denne oppfordringen følges i flere kommuner, f.eks. i Oslo.

Jeg er etter en nøye gjennomgang av det foreliggende materialet kommet til at det ville vært best i samsvar med god forvaltnings-skikk dersom A var blitt informert om at kommunen ville kreve saksomkostninger dekket i forbindelse med klagebehandlingen i forhørsretten.

Det går frem av parkeringsselskapets brev hit 26. august 1991 at selskapet har vært i tvil om hvorvidt man ved gebyrileggelser skal opplyse om mulige saksomkostninger for forhørsretten eller ikke. Man «venter i grunnen på et entydig svar fra kompetent hold på hva vi må/bør gjøre».

Jeg vil derfor be parkeringsselskapet innarbeide informasjon om eventuelle saksomkostninger ved klage over gebyrileggelser i sin standardinformasjon. Jeg vil anta at det vil være naturlig å gi slike opplysninger samtidig som man opplyser om klageadgang til forhørsretten og gjeldende klagefrist. Klageren bør for øvrig også informeres om adgangen til selv å kreve egne saksomkostninger i forbindelse med klagen dekket.»

Standardinformasjonen som gis bilistene i forbindelse med klage til forhørsretten ble etter dette endret slik at det nå orienteres om mulighetene for å bli ilagt og å få tilkjent saksomkostninger.

42.

#### Særfradrag på grunn av store sykdomsutgifter

(Sak 484/91)

A søkte i medhold av skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 77 nr. 4 om særfradrag på grunn av store sykdomsutgifter i forbindelse med et behandlingsopplegg for sønnen som led av cerebral parese. Behandlingsopplegget var utarbeidet av og ble fulgt opp ved en institusjon i England. Slike utlegg er bare fradragsberettiget dersom «tilsvarende behandling ikke kan tilbys av offentlig helse- og sosialvesen», jf. bestemmelsens annet ledd. Helsedirektoratet har gitt utfyllende forskrifter blant annet om forståelsen av denne begrensningen.

*Helsemyndighetene avslo fradrag under henvisning til at det fantes adekvate behandlingstilbud for sykdommen innen det offentlige helsevesen. Ombudsmannen tok opp med Helsedirektoratet blant annet spørsmålet om behandlingsmetodene i det minste måtte være likeartede for at fradrag skulle kunne nektes. Helsedirektoratet uttalte at det ikke tolket bestemmelsen slik at den forutsatte at tilbudene måtte være likeartede. Etter en ny sammenlignende vurdering av det aktuelle behandlingsopplegget og de opplegg norsk helsevesen kunne tilby, meddelte imidlertid Helsedirektoratet at det ville omgjøre sitt vedtak og godkjenne særfradraget.*

Ekteparet A og B's sønn led av cerebral parese. Etter å ha undersøkt forskjellige behandlingstilbud for sønnen uten å finne noe de syntes tilfredsstilte sønnens behov, fikk ekteparet informasjon om et amerikansk behandlingssopplegg som ble praktisert ved en engelsk institusjon. Foreldrene fulgte dette opplegget for behandling av sønnen, hvilket innebar flere reiser til England samt innredning av treningsrom i eneboligen. For disse utgiftene søkte A særfradrag i inntekten etter skattelovens § 77 nr. 4.

Fylkeslegen avslo søknaden om særfradrag, og klage til Helsedirektoratet førte ikke frem. Helsedirektoratet begrunnet sin avgjørelse med at det innenfor det offentlige helsevesen forelå adekvate behandlingstilbud for barn med cerebral parese.

Gjennom advokat klaget deretter ekteparet til ombudsmannen. Advokaten fremholdt at foreldrene ikke hadde funnet eller blitt tilbudt adekvat behandling for sønnen i Norge, og mente derfor at foreldrene var henvist til å bruke det behandlingssopplegg de selv hadde funnet og som hadde vist seg å gi gode resultater for sønnen.

Saken ble forelagt Helsedirektoratet med anmodning om kommentar til det følgende:

«Etter skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 77 nr. 4 slik den lyder etter en lovendring i 1987, er det et avgjørende moment for retten til særfradrag på grunn av utgifter til privat behandling hvorvidt «tilsvarende» (uthevet her) behandling kan tilbys innen det offentlige helsevesen. I § 4 første ledd i direktoratets forskrift av 14. april 1988 - fastsatt med hjemmel i skattelovens § 77 nr. 4 hvorefter Helsedirektoratet kan gi «utfyllende forskrifter» - er kriteriet om «det offentlige har et tilbud for den type sykdom eller svakhet skattyteren lider av. Det er ikke avgjørende at metodene som nyttes, er identiske». Forskriften er på dette punkt en ordrett gjengivelse av en uttalelse av Finansdepartementet i proposisjonen til lovendringen (Ot.prp. nr. 27 for 1986-87, pkt. 1.4.3.), og i den grad forskrif-

ten innebærer en innsnevring i forhold til lovteksten, har man således støtte i lovforarbeidene.

Ut fra en språklig fortolkning, synes det med bakgrunn i lovens ordlyd - nærliggende å forstå forskriften (og uttalelsen i forarbeidene) dithen at behandlingsmetodene i det minste må være likeartede for at fradrag skal kunne nektes på dette grunnlag. ---»

Videre ble direktoratet bedt om å opplyse hvordan det vurderte behandlingstilbudet ved den engelske institusjonen sammenholdt med behandlingsmetoder som tilbys innen det offentlige helsevesen i Norge.

Helsedirektoratet uttalte i sitt svarbrev at en direkte sammenligning mellom behandlingstilbud ikke alltid lar seg gjøre og heller ikke alltid kan være like relevant å foreta, og fremholdt videre:

«Deler av den behandling som i dette tilfellet er gitt ved X bygger på metoder som gir grunnlag for sammenligning med det offentlige norske helsevesens behandlingstilbud. De vesentlige forskjeller består i treningsdosering, intensivitet og hyppighet.

Andre sider av behandlingstilbudet ved den engelske institusjonen er igjen lite sammenlignbare. Dette gjelder i særdeleshet behandling bygget på en tillempet «Doman Delacato-metode», dog uten at man i den konkrete saken har tatt stilling til den faglige forsvarlighet, se nærmere nedenfor.

Det fremgår av saksdokumentene at man i dette tilfellet hadde vært i kontakt med to behandlingstilbud innenfor det offentlige norske helsevesen før man valgte ikke å gå videre innenfor de øvrige tilbud, og i stedet oppsøkte det engelske behandlingssenteret.

Det konkrete tilbud/behandlingsopplegg overfor den enkelte pasient fastlegges etter undersøkelse/utredning på spesialistnivå på fylkeskommunalt, regionalt eller nasjonalt nivå.

Helsedirektoratet finner således ikke å kunne vurdere konkret hvilke tilbud innenfor det offentlige helsevesen som i dette tilfellet ville ha vært adekvate, utover igjen å angi at man her har muligheter innenfor bl.a. fylkeskommunale nevrologiske avdelinger samt rehabiliteringsavdelinger. Innenfor primærhelsetjenesten er fysioterapitilbud det mest nærliggende tilbud.»

A's advokat anførte i tilknytning til direktoratets svar at «det må være et minimumskrav for å kunne påstå at likeartet tilbud finnes, at dette blir konkretisert ved å henvise til konkret behandlingssted som har et likeartet tilbud».

Saken ble på ny forelagt Helsedirektoratet med anmodning om å ta konkret stilling til spørsmålet om behandlingsmetodene i det minste må være likeartede for at særfradrag

skal kunne nektes med hjemmel i § 2, jf. § 4 i direktoratets forskrift av 14. april 1988. Videre ble det spurt om det offentlige helsevesen etter direktoratets mening har eller hadde tilbud som bygger på behandlingsmetoder som er likeartede med det aktuelle behandlingsopplegget ved den engelske institusjonen. Det ble ellers antatt at det i relasjon til forskriftens § 4 måtte foretas en samlet vurdering av behandlingsoplegget i sin helhet.

Helsedirektoratet fant det etter dette nødvendig å innhente ytterligere medisinske uttalelser fra ekstern ekspertise. På grunnlag av ny vurdering og avgitt erklæring fra ekstern sakkyndig om behandlingsoplegget ved det utenlandske senteret, kom direktoratet tilbake til saken. Fra Helsedirektoratets brev siteres:

«Helsedirektoratet tolker, på bakgrunn av lovens forarbeider, Skattelovens § 77 nr. 4, 2. ledd dithen at det ikke er noen forutsetning at tilbudene er likeartede. Vi viser til drøftelsen i Ot.prp. nr. 27 for 86-87, pkt. 1.4.3 som Ombudsmannen har omtalt i sitt brev. Direktoratet antar at det avgjørende moment i vurderingen om det foreligger et «tilsvarende tilbud» i utgangspunktet vil være om det offentlige norske helsevesen kan sies å ha et tilgjengelig adekvat behandlingstilbud for den sykdom eller svakhet skatteyder lider av.

Under tiden kan det imidlertid forekomme at et tilbud som foreligger utenfor det offentlige helsevesen er av en slik art at det kvalitativt må anses å være betydelig bedre enn det behandlingstilbud som foreligger innenfor det offentlige helsevesen. I slike tilfeller vil direktoratet etter en skjønnmessig helhetsvurdering kunne anbefale særfradrag utfra den betraktning at tilbudene er så forskjellige at de ikke kan anses for å være «tilsvarende». Forutsetningen vil imidlertid bl.a. være at den kvalitative forskjellen ikke er ubetydelig.»

I forbindelse med den konkrete klagesaken uttalte direktoratet:

«Helsedirektoratet legger til grunn at det finnes adekvate behandlingstilbud for barn med cerebral parese innenfor det offentlige norske helsevesen.

Skatteytters klage oppfattes imidlertid dithen at det oppsøkte behandlingstilbud kvalitativt skal være av en slik art at vilkåret for særfradrag i dette tilfellet likevel må anses å være tilstede. Til dette vil direktoratet bemerke følgende:

Direktoratet har i tilknytning til denne saken vurdert behandlingstilbudet ved X. Metoden man har basert behandlingen på (---) har vært vurdert tidligere i Helsedirektoratet. Vi viser bl.a. til vurderingen i brev av 17. juli 1991 til Sosialdepartementet som tidligere er oversendt Sivilembudsmannen. Helsedirektoratet har også innhentet en ekstern sakkyndig uttalelse fra avdelingsoverlege C ved Z, Sentralinstitutt for habilitering. ---

Selv om --- senterets behandlingsopplegg har elementer som også finnes i norsk rehabilitering, er det samlet sett så forskjellig at det ikke direkte kan sammenlignes med rehabiliteringen i Norge. Etter Helsedirektoratets vurdering er det imidlertid intet som tyder på at behandling og metode ved senteret kan sies å ha et slikt innhold at behandlingsopplegget generelt sett må anses for kvalitativt bedre enn norsk rehabilitering.

I enkelte tilfeller vil imidlertid den type behandlingsopplegg som tilbys ved --- senteret kunne være kvalitativt bedre enn den tradisjonelle norske rehabiliteringen. Hvorvidt behandlingstilbudet vil være bedre enn det norske opplegget vil for en stor grad bero på barnets nærmiljø, og da hovedsakelig barnets foreldre. Det rehabiliteringsopplegget som tilbys ved ---, samt ved en del andre tilsvarende institusjoner, er basert på en meget høy grad av foreldreinnsats. Denne form for rehabilitering vil således kun være aktuelt i de tilfellene hvor barnets nærmiljø har ressurser til å følge opp behandlingen. For disse barna kan det synes som om den type rehabilitering som tilbys ved bl.a. --- senteret er et kvalitativt bedre behandlingstilbud enn det som pr. i dag foreligger i Norge. I enkelte tilfeller vil det således, etter en helhetsvurdering, kunne være aktuelt å innvilge særfradrag etter skattelovens § 77 nr. 4, 2. ledd.

Helsedirektoratet vil imidlertid peke på at deler av det medisinske innholdet i senterets behandlingstilbud bygger på omstridte nevrofysiologiske teorier som ikke er allment akseptert. Denne delen av behandlingstilbudet kan etter direktoratets vurdering ikke anses for faglig forsvarlig, jfr. Skattelovens § 77 nr. 4, 2. ledd, siste punktum, samt forskriftens § 5. Særfradrag har derfor, etter direktoratets syn, i utgangspunktet vært avskåret etter denne bestemmelsen. Etter det Helsedirektoratet har forstått utgjør imidlertid denne delen av behandlingsopplegget kun en svært liten del av det totale behandlingstilbudet ved --- senteret. Det synes således ikke rimelig å basere et avslag på særfradrag kun på dette grunnlag.

Helsedirektoratet har således etter en helhetsvurdering funnet at den behandlingen som tilbys ved ---, samt andre tilsvarende institusjoner, i enkelte tilfeller kan kvalifisere til særfradrag etter skattelovens § 77 nr. 4, 2. ledd.»

Helsedirektoratet opplyste avslutningsvis at det på denne bakgrunn ville omgjøre avslaget på søknaden om særfradrag. Jeg avsluttet etter dette saken som ordnet, og fant etter omstendighetene ikke tilstrekkelig grunn til å ta konkret stilling til den generelle lovforståelse direktoratet hadde gitt uttrykk for.

43.

#### Innførsel av arvet personbil (Sak 1607/89)

A innførte til Norge en brukt personbil som han hadde arvet etter sin far. Faren hadde vært bosatt i utlandet, jf. arvefritaksbestemmelsen i § 11 pkt. 13 i tolltariffens innledende bestemmelser, fastsatt av Stortinget 24. mai 1966. A ble av Finansdepartementet pålagt å betale toll og avgifter for bilen med den begrunnelse at tilleggsvilkår som var utviklet gjennom administrativ praksis med hjemmel i forskriftsfullmakt i ovennevnte bestemmelse ikke var oppfylt i saken. En eventuell rett til toll- og avgiftsfri innførsel som arv var ifølge departementet under enhver omstendighet gått tapt ettersom A - uten å fylle vilkårene i Finansdepartementets forskrift av 5. mars 1987 om innførsel av utenlandsregistrerte motorvogner til midlertidig bruk i Norge - hadde innført og brukt bilen her i landet på utenlandske skilt uten å kontakte norske tollmyndigheter.

Ombudsmannen kom til at det gjennom tollmyndighetenes formløse fremgangsmåte ikke var etablert regler av forskrifts innhold. Tilleggsvilkårene hadde kun karakter av retningslinjer for bevisbedømmelsen, og var da ikke av betydning i saken fordi A ubestridt fylte de vilkår som direkte fremgikk av arvefritaksbestemmelsen. Ettersom departementet heller ikke kunne påvise et rettslig grunnlag for sitt standpunkt om at overtredelsen av forskriften om midlertidig bruk måtte føre til at retten til toll- og avgiftsfritak gikk tapt, ba ombudsmannen departementet vurdere saken på ny. A ble senere meddelt toll- og avgiftsfritak for bilen.

A, som har vært bosatt i Norge siden 1982, innførte første gang i september 1986 en Mercedes Benz 200 1982-modell fra Frankrike.

A tok ikke kontakt med norske tollmyndigheter ved innførselen, men benyttet bilen her i landet på franske skilte til han 13. februar 1987 ble stoppet i kontroll. Han opplyste da at han hadde arvet bilen etter sin far, som døde 15. august 1986 - og sa han ønsket å få den innført toll- og avgiftsfritt som arv.

Ved behandling av saken i mai 1987 ba distriktollsjefen - i tillegg til fremlagt dødsattest, samt forsikringsbevis og kjøpekontrakt utstedt til faren - om å få se skifteattest som viste fordelingen av arven. På grunn av ulikheter mellom norske og franske arve- og skifteregler kunne A ikke skaffe noen slik attest, og han ba i stedet om å få gjenutføre bilen. Dette ble innvilget, og bilen ble gjenutført i juli 1987. A ble da ifølge distriktollsjefen

gjort uttrykkelig oppmerksom på at han måtte kontakte norske tollmyndigheter hvis han på ny brakte bilen inn til Norge.

A gjeninnførte bilen i oktober 1987 uten å melde seg for tollmyndighetene. Forholdet ble avdekket ved kontroll 6. april 1988. A vedgikk at han ikke hadde meldt seg for tollmyndighetene ved innførselen, men sa han hadde kontaktet advokat for å få sendt arvefritakssøknad. A sa han hadde forstått det slik at han kunne benytte bilen inntil søknaden var avgjort.

Distriktollsjeften fattet 24. juni 1988 vedtak om fortolling av bilen med 25 % tillegg i toll og avgifter. Gjenutførsel ble ikke innrømmet. Vedtaket var begrunnet med at A i to perioder hadde benyttet utenlandsregistrert bil ulovlig her i landet. Det ble ikke tatt stilling til om A fylte vilkårene for å innføre bilen toll- og avgiftsfritt som arv.

Vedtaket ble påklaget til Toll- og avgiftsdirektoratet og videre til Finansdepartementet, som i vedtak 14. juli 1989 fant at A ikke fylte vilkårene for innførsel av bilen som arv fordi bilen ikke var registrert på farens navn og heller ikke brukt av ham før dødsfallet. Forklaringen på dette var ifølge A at bilen ble levert faren dagen før dødsfallet, som hadde kommet uventet. Bilen ble således aldri registrert på farens navn, men i stedet på moren. Under enhver omstendighet ble det fremholdt at A måtte fortolle bilen fordi den var innført og benyttet ulovlig her i landet i to perioder. Departementet anså at det var korrekt å ilegge 25 % tillegg i toll og avgifter, og at gjenutførsel var nektet.

A, ved advokat, brakte senere saken inn for ombudsmannen. Etter å ha forelagt saken to ganger, ga jeg i mitt avsluttende brev til Finansdepartementet følgende redegjørelse og uttalelse:

«Hovedspørsmålet i saken er om A fylte de materielle vilkår som lovlige kunne stilles for toll- og avgiftsfri innførsel av den aktuelle personbilen som arvegods. Hvis A fylte vilkårene, må det tas stilling til om hans disponering av bilen her i landet var i strid med tollgivningingen og om det i så fall får konsekvenser for fritaksretten.

#### 1. Rett til toll- og avgiftsfritak.

Utgangspunktet er her § 11 pkt. 13 i tolltariffens innledende bestemmelser, fastsatt av Stortinget 24. mai 1966. Bestemmelsen har slik ordlyd:

«Fritatt for toll ved innførselen er:

Varer som bærer spor av å være brukt og som ved arvefall er ervervet av personer

bosatt i tollområdet. Kongen kan fastsette nærmere vilkår.»

Gjennom Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 om toll og engangsavgift på motorvogner m.v. § 1 annet ledd, og departementets forskrift av 12. desember 1975 om beregning og oppkreving av merverdiavgift ved innførsel § 4 første ledd, får tolltariffens § 11 pkt. 13 tilsvarende anvendelse på henholdsvis engangsavgift og merverdiavgift. Fritaket for engangsavgift bygget før 1984 på fast praksis.

I uttalelsen av 9. oktober 1990 har departementet uttalt at den «attestasjon» A har fremlagt «isolert sett gir holdepunkter for at bilen faktisk er å anse som arv etter faren i samsvar med franske arve- og skifteregler». I mitt brev til departementet 7. juni 1991 ga jeg uttrykk for at jeg forsto uttalelsen slik at departementet nå anså selve arveforholdet godt nok dokumentert, og at jeg var enig i den vurderingen. Departementet har ikke kommentert forholdet i uttalelsen av 6. november 1991, og jeg legger da til grunn at departementet ikke lenger bestrider at bilen ble ervervet ved arv. Ut fra den dokumentasjon som er fremlagt, er det etter mitt syn ikke grunnlag for å trekke arveforholdet i tvil.

Når A likevel ikke er ansett å fylle vilkårene for fritak, er det begrunnet med at det gjennom tollvesenets praksis skal være utviklet som ufravikelige tilleggsvilkår - for personbilers vedkommende - at bilen har vært registrert i arvelaters navn og brukt av arvelater. Videre er det alltid stilt krav om innsending av søknad - opprinnelig til Finansdepartementet, senere til Toll- og avgiftsdirektoratet. Om disse vilkårene har departementet gitt følgende redegjørelse i brevet av 9. oktober 1990:

«Stortinget har gitt Kongen fullmakt til å fastsette nærmere vilkår. Ved kgl. res. av 16. desember 1966 ble bl.a. Kongens myndighet etter tolltariffens § 11 nr. 13 delegert til Finansdepartementet, jfr. vedlegg 9. Ved brev av 28. desember 1966 ble Finansdepartementets myndighet overført til det daværende Tolldirektoratet (Toll- og avgiftsdirektoratet, jfr. kgl. res. av 7. desember 1973), jfr. vedlegg 10.

Avgiftsmyndighetene har benyttet denne fullmakten og fastsatt vilkår ut fra administrative hensyn, hensynet til likebehandling og hensynet til å begrense faren for omgælinger. Departementet vil vise til at en her står overfor en unntaksordning fra den vanlige toll- og avgiftsplikten. Som følge av det høye avgiftsnivået i Norge sammenlignet med mange andre land, er det som kjent økonomisk fordelaktig for den enkelte å kunne innføre et kjøretøy toll- og avgiftsfritt til Norge. Omgåelsesfaren må således anses som meget stor. Etter departementets mening bør derfor hovedregelen

om at toll og engangsavgift skal betales ved innførselen, veie tungt ved vurderingen av rekkevidden av reglene om avgiftsfri innførsel av biler som arvegods.

Gjeldende vilkår er basert på lang og fast forvaltningspraksis, og har utviklet seg lenge før forvaltningslovens ikrafttredelse.

Vilkårene har ikke vært nedfelt i regelverket, men har isteden vært gjengitt i direktoratets rundskriv. I henhold til den tidligere § 2 bokstav f ble vilkårene tatt inn i Tolldirektoratets rundskriv Inng. Gruppe A - 3. Arvegods, utferdiget 12. januar 1953. Dette er senere erstattet av rundskriv Inng. Gruppe A - 3 - rundskriv, jfr. vedlegg 12.

Det er et krav at hvert enkelt tilfelle skal undergis prøving. Dette innebærer at det må sendes søknad. Med unntak av de som oppfyller kriteriene for midlertidig bruk av utenlandsregistrert bil, er det ikke gitt anledning til å benytte slik bil i Norge før en søknad er innvilget.

Videre er det et krav at nødvendige legitimasjoner skal legges ved som bekreftelse. Avgiftsmyndighetene har hatt som prinsipp at de som krever toll- og avgiftsfritak, selv må dokumentere at vilkårene er til stede. Dette kan utledes av fullmaktsbestemmelsen i § 11 nr. 13 i tolltariffens innledende bestemmelser.

Det er også krav om at motorvognen må ha vært registrert i arvelaterens navn og brukt av ham før arvefallet. Kravet om bruk kan til en viss grad utledes direkte av ordlyden. Kravet om registrering fremgår ikke av ordlyden. Vilkårene er knyttet opp til arvelater av hensyn til å begrense omgåselsfaren. Departementet mener at fullmaktsbestemmelsen i § 11 nr. 13 gir tilstrekkelig hjemmelsmessig grunnlag for å fastsette disse vilkårene administrativt, og at vilkårene fremgår av rundskriv.

Hensynet til avgiftsforvaltningen taler for at det må kunne stilles forholdsvis enkle og praktiske vilkår. Det kan ikke forventes at avgiftsmyndighetene skal ha oversikt over andre lands arve- og skifterettsregler. Etter departementets mening bør det derfor kunne stilles strengere krav til toll- og avgiftsfri innførsel av biler enn hva som følger av arve- og skifterettslige regler i det enkelte land.»

I det aktuelle rundskriv til tollvesenet - Inng. gruppe A - 3 - heter det følgende om dokumentasjonskrav og innførsel av arvede motorvogner:

«Arveforholdet må overfor tollvesenet legitimeres på betryggende måte, i alminnelighet ved fremleggelse av attest fra offentlig myndighet i vedkommende arvelaters hjemland.

Spørsmål om tollfri utlevering av brukte motorkjøretøyer (biler og motorsykler) som arvegods, skal forelegges direktoratet i hvert enkelt tilfelle, ledsaget av nødvendige legitimasjoner.»

I brev til departementet 7. juni 1991 ga jeg uttrykk for at de aktuelle tilleggsvilkårene etter min vurdering ikke kunne innfortolkes i

tolltariffens § 11 pkt. 13 første punktum. Jeg pekte videre på at A verken ved første eller annen gangs innførsel var kjent med innholdet av vilkårene. På den bakgrunn ble departementet under henvisning til prinsippet i forvaltningslovens § 39 bedt om å gi en nærmere rettslig begrunnelse for å gjøre vilkårene gjeldende overfor A.

Departementet svarte 6. november 1991 at de fastsatte vilkår oppsto lenge før forvaltningslovens ikrafttredelse, og at dette var årsaken til at de ikke er «kunnngjort i samsvar med någjeldende regler». Konkret ble det også påpekt at A før annen gangs innførsel ble gjort oppmerksom på at bruk av bilen her i landet «var ulovlig inntil søknad om innførsel av bil som arvegods var innvilget, og at slik søknad måtte sendes Toll- og avgiftsdirektoratet». Videre understreket departementet igjen omgåselsfaren, og at vilkårene var fastsatt gjennom langvarig forvaltningspraksis.

Jeg ser slik på spørsmålet:

Som nevnt foran kan verken vilkåret om registrering eller arvelaters bruk etter min vurdering innfortolkes i tolltariffens § 11 pkt. 13 første punktum. For registreringskravets vedkommende er dette åpenbart, og fordi § 11 innledningsvis uttrykkelig peker hen til en vurdering av varens tilstand ved innførselen, er det etter mitt syn klart at det samme må gjelde vilkåret om arvelaters bruk. Departementet har etter det jeg kan se heller ikke hevdet at vilkårene kan utledes av første punktum.

Tilleggsvilkårene innsnevrer bestemmelsens dekningsområde etter første punktum; de fratar A og andre i samme situasjon - dvs. hvor arveforholdet (på annen måte) er betryggende dokumentert og bilen ved innførselen bærer spor av å være brukt - den rett til fritak som de ellers ville hatt etter første punktum. Fordi vilkårene således innebærer et inngrep i en rettighet tilsagt av lovgiver, må forvaltningen for det første ha en hjemmel for å fastsette slike vilkår, og for det annet må denne hjemmelen være benyttet.

I tolltariffens § 11 pkt. 13 annet punktum er Kongen - Toll- og avgiftsdirektoratet ved delegasjonsvedtak 28. desember 1966 - gitt fullmakt til å «fastsette nærmere vilkår». Dette er en fullmakt til å fastsette generelle bestemmelser av lovs innhold, altså forskrifter.

Departementets resonnement synes å være at Toll- og avgiftsdirektoratet ved å oppstille de aktuelle vilkårene i enkeltsaker, har anvendt forskriftsfullmakten og at vilkårene på den måten gjennom praksis har fått status som materiell lov.



En slik form for utøvelse av delegert lovgivningsmyndighet fra sak til sak tilfredsstiller ikke kravene i forvaltningslovens kapittel VII. Generelle bestemmelser som hevdes å være etablert på denne måten, vil - når utgangspunktet tas i forvaltningsloven - ikke kunne gjøres gjeldende overfor den enkelte som forskrifter, heller ikke overfor den som på forhånd måtte være kjent med bestemmelsene.

Før forvaltningsloven fantes det - med enkelte unntak, jf. særlig prisloven av 26. juni 1953 nr. 4 - ikke skrevne regler for statsadministrasjonens saksbehandling ved utferdigelse av forskrifter. I praksis var det imidlertid jevnt over utviklet relativt betryggende rutiner for saksforberedelse m.v. Jeg viser i denne forbindelse til forvaltningskomitéens innstilling fra 1958 s. 311 følgende, jf. særlig s. 319, hvor det fremgår at saksbehandlingsreglene i forvaltningslovens kap. VII i ikke ubetydelig grad innebar en lovfesting av gjeldende administrativ praksis. De helt grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som ligger i en skriftlig saksforberedelse og utarbeidelse av et formelt regelverk, kunne forvaltningen heller ikke tidligere se bort fra ved utøvelse av delegert lovgivningsmyndighet. Svikt her måtte således også før forvaltningsloven, og spesielt på legalitetsprinsippets område, få betydning for bestemmelsenes gyldighet.

I denne saken er verken vilkåret om registrering eller bruk nedfelt i et skrevet regelverk. Vilråene har overhodet ikke kommet til uttrykk skriftlig annet sted enn i de enkelte vedtak som er fattet gjennom årene. Søknadsplikten er bare omtalt i et internt rundskriv - en instruks til tollvesenet - hvor det for øvrig ikke er sagt noe om konsekvensene av å unnlate å søke. I de enkeltsakene fra tiden før 1970 som ombudsmannen har fått oversendt fra Toll- og avgiftsdirektoratet, er ellers kravet om at bilen må ha vært brukt av arvelater, ikke nevnt. Det er omtalt i et internt notat om praksis fra 1964, men da som et moment man «ved avgjørelsen har lagt vekt på». Også registreringsvilkåret er for øvrig i det samme notatet betegnet som et bevismoment og ikke som et ufravikelig krav. Jeg finner i denne sammenheng videre grunn til å nevne at ombudsmannen fra direktoratet også har fått oversendt et utkast til forskrift om innførsel av arvede gjenstander. I direktoratets utkast, som er fra 1984, er registreringskravet tatt med. Utkastet ble imidlertid ikke godkjent av Finansdepartementet, uvisst av hvilken grunn.

Det kan på denne bakgrunn etter min mening ikke anses tvilsomt at det ved Toll- og avgiftsdirektoratets helt formløse fremgangs-

måte ikke er etablert materielle lovregler. I tillegg til det som er fremholdt ovenfor, finner jeg - som i mitt brev av 7. juni 1991 - igjen grunn til å nevne det forhold at både departementet og Stortinget allerede ved forberedelsen av tolloven av 10. juni 1966 var opptatt av forskriftsproblematikken. Det vises til komitéinnstillingen, særlig s. 87 og s. 113, og Ot.prp. nr. 19 (1965-66) s. 17. Jeg har ellers også merket meg at arvefritaksbestemmelsen i tolltariffen av 1951-52 § 2 bokstav f ikke kan sees å ha vært ledsaget av noen fullmakt til å fastsette nærmere vilkår e.l.

Når man ser på bakgrunnen for og anvendelsen av vilråene gjennom praksis, er den naturlige rettslige karakteristikkk at de er *retningslinjer* for bevisbedømmelsen. Slik saken er opplyst, synes det å være dekning for å si at det ved behandlingen av «arvebilsaker» over tid utviklet seg retningslinjer for hvilke beviskrav som i alminnelighet burde stilles for at det faktisk forelå et arveforhold. Og her var registreringskravet nærliggende fordi et vognkort utstedt av offentlige myndigheter erfaringsmessig har stor bevisverdi. Bakgrunnen for brukskravet antar jeg må være behovet for å kunne skille ut tvilstilfeller hvor registrering i tid har skjedd nær opp til dødsfallet. Især registreringskravet kan jeg, ut fra omgåelsesfaren, se behovet for. Men det er likefullt et langt sprang fra å stille opp et slikt vilkår som en retningslinje for bevisbedømmelsen, til å gi det karakter av en ufravikelig legalbevisregel som kan utgjøre et selvstendig avslagsgrunnlag. I denne forbindelse finner jeg grunn til å påpeke at fritaksbestemmelsen i tolltariffens § 11 pkt. 13 ikke åpner for noe forvaltningsmessig skjønn. - Når vilråene er oppfylt, vil vareeieren ha rettskrav på fritak. De aktuelle vilråene kan således heller ikke aksepteres ut fra et synspunkt om at det gjennom praksis har skjedd en regeldannelse til erstatning for individuell skjønnsutøvelse.

Min konklusjon er etter dette at A's søknad ikke kan avslås på grunnlag av tilleggsvilkårene. Fordi arveforholdet, som redegjort for, må anses betryggende dokumentert, noe departementet ikke har bestridt, hadde A da i utgangspunktet rettskrav på fritak.

## 2. Konsekvenser av en mulig ulovlig innførsel og bruk.

Som begrunnelse for at A's innførsel av bilen var «ulovlig», har departementet vist til tollovens § 24 og tollovforskriftens pkt. 4.5.1. Disse bestemmelsene pålegger enhver som bringer varer til tollområdet «straks uoppfordret å oppgi eller legge fram varene for nærmeste tollvesen». Det er og påpekt at A - fordi han var bosatt her i landet - ikke fylte



vilkårene i departementets forskrift av 5. mars 1987 om innførsel av utenlandsregistrerte motorvogner til midlertidig bruk i Norge.

Forskriften av 5. mars 1987 utgjør et unntak fra hovedregelen om toll- og avgiftsplikt ved innførsel av motorvogner. Den gir en midlertidig fritaksrett på særskilte vilkår, men setter samtidig også rammene for adgangen til å benytte utenlandsregistrert bil her i landet.

Tolloven bygger på selvdeklarasjonsprinsippet. Konkret innebærer det så vidt jeg forstår at den som passerer grensen med utenlandsregistrert bil uten å melde seg for tollvesenet, *deklarerer* («oppgir») at han fyller vilkårene for midlertidig toll- og avgiftsfri bruk. Hvis det viser seg at vilkårene ikke var oppfylt, foreligger det en feildeklarasjon - en overtredelse av deklarasjonsbestemmelsene i tolllovgivningen. Dette synes å ha vært situasjonen i A's sak. - Han hadde ikke rett til å bruke utenlandsregistrert bil her i landet fordi han var bosatt her ved innførselen, men han deklarte at han fylte vilkårene. Situasjonen er spesiell ettersom A fylte vilkårene for å innføre bilen toll- og avgiftsfritt som arv. Han hadde imidlertid *ikke* rett til å bruke bilen her i landet i den «stand» den var - dvs. på utenlandske skilte. A skulle således ha fremstilt bilen for tollmyndighetene ved innførselen og redegjort for saken.

Jeg har på denne bakgrunn ikke grunnlag for å kritisere departementet for å ha lagt til grunn at A ved innførselen opptrådte i strid med tolllovgivningens deklarasjonsbestemmelser. Det synes heller ikke å være grunn for å kritisere at det er lagt til grunn at A's bruk av bilen her i landet var i strid med forskriften av 5. mars 1987.

Departementets standpunkt er at disse forholdene - brudd på deklarasjonsplikten og påfølgende ulovlig bruk - medfører at det må betales toll og avgifter for bilen, selv om det legges til grunn at A fylte vilkårene for innførsel av bil som arvegods. I brevet av 7. juni 1991 ba jeg om en redegjørelse for hvor man mente å kunne utlede slike konsekvenser av A's overtredelser. Til dette svarte departementet 6. november 1991 følgende:

«Etter tollovens § 33 har vareeier en ubetinget rett til gjenutførsel av varen dersom han i forbindelse med innførselen har opptrådt i overensstemmelse med gjeldende tollregler. I øvrige tilfeller vil det bero på en skjønnsmessig vurdering av de konkrete omstendigheter i saken om varen likevel skal tillates gjenutført.

Ved innførsel av bil ved eiers flytting til Norge har man sett at det kan virke urimelig at retten til toll- og avgiftsfri innførsel eller gjenutførsel av flyttebil tapes i alle tilfeller hvor man av en eller annen grunn unnlater å ta kontakt med tollvesenet ved

innførselen. Det har derfor skjedd en utvikling i praksis hvor man har funnet at dette er en slik omstendighet som har betydning for den skjønnsmessige vurderingen av adgangen til gjenutførsel/toll- og avgiftsfrihet. Som en følge av denne utviklingen har da også Finansdepartementet ved brev av 12. februar 1991 som en prøveordning gitt retningslinjer om dette. Disse reglene er nå inntatt i den nye forskriften av 20. juni 1991 om midlertidig bruk, i kraft fra 15. juli 1991.

For så vidt gjelder innførsel av bil som arvegods har man ikke hatt det samme antall saker og det har av den grunn ikke utviklet seg tilsvarende praksis. Ved den skjønnsmessige vurderingen av gjenutførselsadgangen kan det imidlertid synes naturlig å la det faktum at vareeieren ved innførselen fylte vilkårene for innførsel av bil som arvegods være et av flere moment ved totalvurderingen.

Hr. A fikk etter første gangs kontroll tillatelse til gjenutførsel av bilen. Etter at han ble gjort oppmerksom på at bruk av bilen i Norge var avhengig av innvilget søknad om innførsel av bil som arvegods, ble imidlertid bilen påny innført og brukt i Norge. På bakgrunn av dette kan det ikke anses å foreligge tilstrekkelige argumenter for å innvilge toll- og avgiftsfritak/gjenutførsel i angjeldende sak. Dette må antas å gjelde selv om det legges til grunn at hr. A ved innførselen fylte vilkårene for innførsel av bil som arvegods.»

Før svaret ble avgitt hadde departementet innhentet uttalelse fra Toll- og avgiftsdirektoratet, datert 13. september 1991. Departementet har i brevet hit nøydt seg med å vise til uttalen, der det heter:

«Spørsmålet om man mister retten til toll- og avgiftsfritak ved innførsel av brukt motorvogn tilfalt ved arv fra utlandet, ved å ikke ta umiddelbar kontakt med Tollvesenet, har tidligere ikke vært behandlet i direktoratet. Etter direktoratets retningslinjer om arvegods gis det ikke kjøretillatelse mens søknaden er under behandling. Ved søknader om «flyttebil» gis det etter praksis normalt kjøretillatelse.

Etter tollovens § 24, jfr. tolllovsforskriftens §§ 4.5.1 og 4.5.3 har man plikt til straks å ta kontakt med Tollvesenet. Ved ikke å ta kontakt med Tollvesenet disponerer man kjøretøy uten innvilget kjøretillatelse. Siden A i dette tilfellet klart var gjort oppmerksom (på) at bruk av kjøretøyet var betinget av Tollvesenets tillatelse er retten til å bruke kjøretøyet i Norge opphørt. Den praksis som er nedfelt i Finansdepartementets forskrift av 20. juni 1991 § 9 angående «flyttebiler» kan ikke med sikkerhet anses gjeldende ved innførsel av «arvebil».

Jeg ser slik på spørsmålet:

Utgangspunktet må være at en vare som etter de materielle regler i tolllovgivningen ikke er tollpliktig, ikke kan kreves fortollet på det grunnlag at vareeier ikke har overholdt dekla-

rasjonsplikten og i en periode har disponert varen regelstridig. Dette må gjelde selv om fritaksretten følger av en særbestemmelse og varetypen etter hovedregelen er tollpliktig. For å kunne statuere en slik følge av disse overtredelsene, må det kunne påvises en særskilt hjemmel. Straff, og ikke rettighetstap, vil ellers være den naturlige sanksjon ved overtredelser av bestemmelser av «prosessuell» karakter. Jeg kan ikke se at departementet her har kunnet påvise et rettslig grunnlag for sitt standpunkt.

Tollovens § 33 regulerer vareeiers adgang til å kreve en vare gjenutført, og er derfor ikke av interesse for det foreliggende spørsmål. Heller ikke forskriften av 5. mars 1987 kan sees å ha bestemmelser som er av betydning.

Departementets sentrale argument synes å være parallellen til praksis i saker hvor en bileier som har overtrådt forskriften av 5. mars 1987 (nå forskrift av 20. juni 1991), hevder at kjøretøyet kunne ha vært innført toll- og avgiftsfritt som *flyttegods*. Denne fritaksordningen er regulert i departementets forskrift av 4. januar 1984 om toll og engangsvavgift på motorvogn m.m.

Heller ikke denne parallellen kan jeg se er relevant. Når interessen i flyttebilsaker hvor bileieren har overtrådt forskriften av 5. mars 1987 har dreiet seg om gjenutførselsspørsmålet, skyldes dette at det etter forskriften av 4. januar 1984 § 6 bokstav f) er et uttrykkelig vilkår for innførsel som flyttegods at «kjøretøyet fortolles og registreres straks på eierens navn». - Den som ikke overholder deklarasjonsplikten, vil heller ikke kunne fylle dette vilkåret. De alternativer som da gjenstår er fortolling eller gjenutførsel.

Tolltariffens § 11 pkt. 13 har ingen tilsvarende bestemmelse. Og fordi tolltariffen - i hvert fall formelt sett i motsetning til § 6 i forskriften av 4. januar 1984 - gir den som fyller vilkårene rettskrav på fritak, er det heller ikke rom for noen skjønnsmessig vurdering der de overtredelser som er begått eventuelt kunne trekkes inn.

Det forhold at A før annen gangs innførsel ble fortalt at han måtte sende søknad, kan ikke være avgjørende. Her viser jeg til det som er uttalt foran under pkt. 1. - Slik regelsituasjonen er, kan det ikke oppstilles som et materielt vilkår for arvefritak at bileieren straks sender søknad.

Jeg finner ikke grunn til å ta stilling til om retten til arvefritak vil måtte anses tapt dersom den ulovlige bruken pågår gjennom lang tid. Ut fra bruksperiodenes lengde og omstendighetene omkring A's kontakt med tollmyndighetene, er problemstillingen ikke aktuell i denne saken.

Etter dette har jeg kommet til at det ikke kan sees å foreligge rettslig grunnlag for å toll- og avgiftsbelegge angjeldende personbil på grunn av overtredelsen av deklarasjonsplikten og den forskriftsstridige bruken av bilen. Det vil si at retten til fritak består, og at tollmyndighetene vil være henvist til eventuelt å reagere med straff overfor de regelbrudd som man måtte mene at det var grunnlag for å konstatere.

Jeg forutsetter at departementet nå vurderer saken på ny, og ber om å bli holdt orientert.

Jeg går også ut fra at departementet vil ta initiativ til at det snarest mulig blir brakt klarhet og orden i regelsituasjonen på dette feltet.»

Departementet meddelte senere at vedtaket var omgjort, og at Toll- og avgiftsdirektoratet var bedt om å utarbeide forslag til forskriftsbestemmelser om toll- og avgiftsfri innførsel av biler som arvegods.

#### 44.

#### **Tilknytningsavgift for vann og kloakk ved oppføring av ny bebyggelse på samme eiendom** (Sak 219/90)

*A fikk tillatelse til oppføring av et bolighus på det vilkår at han rev huset som sto på eiendommen. Under henvisning til kommunens forskrifter etter lov av 31. mai 1974 nr. 17 om vann- og kloakkavgifter, ble A avkrevet tilknytningsavgift fullt ut, uten hensyn til at avgift tidligere var betalt for tilknytning av huset som skulle saneres. - Ombudsmannen kom til at loven og Miljøverndepartementets rammeforskrifter av 6. september 1974 måtte anses til hinder for en slik avgiftsberegning. Uttalt at dette regelverket opererte med den enkelte eiendom som avgiftsobjekt og videre var basert på det prinsipp at avgiftsbetalingen, som det klare utgangspunkt, knyttes opp til kostnadene ved å betjene den enkelte eiendom med vann- og kloakkledning. Disse forhold sett i sammenheng med regelverkets øvrige system, jf. særlig rammeforskriftens pkt. 2.1, som gir hjemmel for en ordning med ytterligere tilknytningsavgift ved påbygg og tilbygg, måtte etter ombudsmannens mening avskjære avgiftskrav ut over det som følger av arealdifferansen mellom det nye og det eldre bygget. Denne rettsforståelse, som for øvrig var i samsvar med Miljøverndepartementets, ble fulgt opp av kommunen.*

X kommune reiste krav om tilknytningsavgift for vann og kloakk overfor A. A's eiendom hadde siden 1950-årene hatt tilknytning til kommunale vann- og kloakkledninger, og

for denne tilknytningen hadde han til sammen betalt kr. 1.000,- i tilknytningsavgift. Foranledningen til kommunens krav om ny avgift var at A hadde bygd et nytt bolighus på eiendommen til erstatning for et eldre hus. Kommunens krav var basert på et beregnet leieareal for nybygget på 200 m<sup>2</sup>.

A mente at han bare kunne avkrevs tilknytningsavgift tilsvarende arealdifferansen mellom nybygget og det gamle bolighuset, som ble revet kort tid etter oppføringen av nybygget. Siden tidligere innbetalt avgift var basert på et beregnet leieareal på 100 m<sup>2</sup>, mente A at kommunen ikke kunne kreve mer enn avgift for «nye» 100 m<sup>2</sup> (differansen mellom 200 og 100 m<sup>2</sup>).

A's klage til ombudsmannen ble forelagt kommunen, som i brev 4. april 1990 bl.a. fremholdt at finansiering av veg, vann og kloakk skjedde både gjennom benyttelse av refusjonsreglene i plan- og bygningsloven og etter ordningen med tilknytningsavgift. Kommunen påpekte at A's eiendom ikke var avkrevet refusjon og bemerket videre bl.a.:

«Ombudsmannen har anført at byggingen av ny bolig på angjeldende eiendom ikke påfører kommunen økte utgifter. Argumentet kan ikke være avgjørende for å få redusert tilknytningsavgiften, men må avveies mot en rekke andre faktorer som har vært bestemmende for kommunens praksis. Vederlagsprinsippet bygger på en mest mulig rettfærdig fordeling av kostnadene, slik dette er kommet til uttrykk i rundskriv T-25/74. Ved vurderingen av «rettfærdig fordeling» inngår hva som synes å være et rimelig oppgjør ved fastsettelsen av tilknytningsavgift. I tillegg til teknisk sjefs utredning av 22/10-1987, skal bemerkes at alle former for utbygging av eiendommer er avhengig av kommunale tiltak og investeringer. Den verdiskapning som følger av disse tiltakene, vil i alminnelighet langt overstige grunneierens egne kostnader i form av refusjon og avgifter. I grunneierens disposisjoner ved riving og nybygg, ligger en gevinst som - etter rådmannens oppfatning rettfærdiggjør en uavkortet tilknytningsavgift for den nye boligen.

Ombudsmannen viser til at kommunens krav på tilknytningsavgift gjelder et nytt hus, som klageren har oppført på samme eiendom. Rett til fradrag av arealdifferansen på dette grunnlag, innebærer at tidligere innbetalt avgift følger eiendommen - og ikke den boligen som det er betalt tilknytningsavgift for. Ervervet rett til tilknytning gjelder en bestemt bolig etter forutgående godkjenning fra teknisk avdeling. Byggemeldingen for nybygget på eiendommen --- ble approbert i april 1987 under forutsetning av at eksisterende bolig ble revet. Når boligen fjernes i samsvar med approbasjonsvilkåret og som ledd i en bedre og mer hensiktsmessig utnyttelse av eiendommen, anses alle rettigheter og forpliktelser i forbindelse med boligen som ende-

lig opp- og avgjort mellom partene. Partene kan derfor i etterfølgende oppgjør for den nye boligen ikke trekke ut et element, i dette tilfelle tidligere innbetalt tilknytningsavgift. Av denne grunn - og etter det som ellers er anført i saken, mener rådmannen at vedtak i X formannskap vedrørende beregnet og innbetalt tilknytningsavgift for klagerens bolig fortsatt bør opprettholdes.»

Under klagebehandlingen for ombudsmannen har departementet - etter foreleggelse herfra - utdypet sitt standpunkt i brev av 17. juli 1990 og 6. mai 1991. I det første brevet heter det bl.a.:

«Som Ombudsmannen kjenner til, har departementet ved flere anledninger redegjort for sitt syn på dette spørsmålet. Hverken lov eller forskrifter løser spørsmålet direkte, men departementet har ut fra hensynene bak loven og en rimelighetsvurdering anbefalt kommunene ikke å innkreve tilknytningsavgift for erstatningsboliger.

X kommune begrunner sitt standpunkt med at tidligere betalt avgift følger boligen og ikke eiendommen, fordi retten til tilknytning gjelder en bestemt bolig etter godkjenning fra teknisk avdeling. Dette resonnementet er etter departementets mening, neppe holdbart. Lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter § 1, knytter avgiftsplikten til *eiendommen*, dvs. det enkelte gårds- og bruksnummer, evt. seksjonsnummer. Innbetalt tilknytningsavgift kan derfor slik departementet ser det, ikke sies å gjelde den enkelte bolig på eiendommen, men må gjelde for eiendommen som sådan. Selv ubebygde eiendommer kan ha plikt til å betale tilknytningsavgift, og det er neppe meningen at disse skal måtte betale om igjen når eiendommen bebygges.

På denne bakgrunn finner departementet det tvilsomt om det er hjemmel til å innkreve full tilknytningsavgift for erstatningsboliger. Ettersom spørsmålet ikke er løst i lov eller forskrift og regelverket i stor grad overlater til kommunene å fastsette detaljerte regler for tilknytningsavgiften, må det imidlertid være domstolens oppgave å foreta den endelige tolkningen av dette spørsmålet ved løsningen av en eventuell tvist.»

Idet X kommune stilte spørsmål ved departementets bruk av begrepet erstatningsbolig, ble dette forelagt departementet som i brevet 6. mai 1991 uttalte:

«Når det gjelder forståelsen av begrepet «erstatningsbolig» er departementets syn at det for hus som gjenreises etter brann ikke bør avkrevs ny tilknytningsavgift. Det samme bør gjelde for bygninger som rives og erstattes med nybygg, såfremt eiendommen etter sanering ikke har ligget ubebyggt i lengere tid. Denne forståelsen gir etter vårt skjønn best sammenheng med det syn at avgiftsobjektet i disse tilfellene er vedkommende eiendom, og ikke

det enkelte bygg, jfr. departementets brev av 17. juli 1990 og ordlyden i § 1 i lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og tilknytningsavgifter.»

Kommunens argumentasjon for at kravet om full tilknytningsavgift likevel var berettiget og lovlig, ble oppsummert slik i brev 15. oktober 1991 til sentraladministrasjonen fra kommunens advokat:

- «1. Kommunen har fulgt sin nåværende praksis gjennom lang tid og uttaler at en omlegging vil få konsekvenser for de oppgjør som er foretatt i tidligere saker av denne art.
2. Kommunens praksis bygger på en fortolkning av lov av 31.5.74, på senere forskrifter for vann- og kloakkavgifter og på kommunale vedtekter som er godkjent av fylkesmannen. Ved denne fortolkning er det innlagt et hensyn til «vederlagsprinsippet» som ombudsmannen viser til (26.3.90).
3. Departementet har uttalt (17.7.90) at det er «tvilsomt om det er hjemmel til å innkreve full tilknytningsavgift for erstatningsboliger. Ettersom spørsmålet ikke er løst i lov eller forskrift og regelverket i stor grad overlater til kommune å fastsette detaljerte regler for tilknytningsavgiften, må det imidlertid være domstolens oppgave å foreta den endelige tolkningen av dette spørsmålet ved løsningen av en eventuell tvist.

Under henvisning til disse forhold taler de beste grunner for at kommunen fastholder sitt standpunkt i saken og opprettholder den praksis som tidligere er fulgt.»

I brev 15. juni 1992 til kommunen ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Stortinget ga i 1974 gjennom vass- og kloakkavgiftsloven en utpreget fullmaktslov, som overlot til Kongen å foreta den detaljerte utformingen av regelverket med hensyn til størrelsen på avgiftene og hovedreglene om utregningen og innkrevingen. Forskrifter om beregning m.v. av kommunale vann- og kloakkavgifter (nedenfor referert til som rammeforskriftene) ble fremmet av Miljøverndepartementet og fastsatt ved kongelig resolusjon 6. september 1974. Loven og departementets rammeforskrifter danner den rettslige ramme for kommunens adgang til å dekke inn sine utgifter til vann- og kloakkanlegg.

Noen *uttrykkelig* regel som gir svar på spørsmålet om, og i hvilken utstrekning det er berettiget å kreve tilknytningsavgift for eiendom som fra før har tilknytning til kommunale ledninger på grunn av ny bebyggelse, har verken loven eller rammeforskriftene. Men kommunene står ikke *av denne grunn* fritt til å gi (eller praktisere sine) forskrifter som regulerer problemstillingen. Bestemmelsene i

loven og rammeforskriftene må suppleres/presiseres bl.a. på bakgrunn av de hovedprinsipper det sentrale regelverket bygger på, for å finne frem til de rettslige skranker for kommunenes kompetanse.

Etter min mening kan det neppe være tvilsomt at loven/rammeforskriftene er til hinder for at kommunene krever ny tilknytningsavgift fullt ut i et tilfelle som det foreliggende. Dette uten hensyn til ordlyden i de kommunale forskrifter eller hvordan disse har vært praktisert. Mitt standpunkt samsvarer således med det syn Miljøverndepartementet har gitt uttrykk for i forskjellige uttalelser gjennom årene etter lovens vedtakelse. Departementet har imidlertid tidligere gitt uttrykk for at svaret på det aktuelle rettslige spørsmålet er tvilsomt.

Miljøverndepartementet har nå i et nylig utsendt brev til landets kommuner (ref. 91/3452-5 VA BTF/KGy) klarere gitt uttrykk for sitt syn på spørsmålet om avgiftsberegning hvor bebyggelse brenner ned eller rives, og ny bebyggelse oppføres på samme sted. Det heter her:

«Det har i praksis voldt noe tvil om det ved oppføring av ny bebyggelse, etter at gammel bebyggelse enten er revet eller brent ned, kan kreves inn ny tilknytningsavgift for hele den nye arealflaten. Spørsmålet er ikke uttrykkelig løst verken i loven eller i rammeforskriften. Departementets faste tolkning har vært at det ikke kan innkreves full tilknytningsavgift i slike tilfelle. Utvides derimot arealet i forhold til den gamle bebyggelsen, kan det innkreves en ny tilknytningsavgift for selve *arealutvidelsen*. Hensynene bak loven og sammenhengen med de øvrige reglene om vann- og kloakkavgifter tilsier en slik løsning. Denne tolkning gir også det mest rimelige resultat.»

Etter omstendighetene skal jeg i det følgende søke å utdype *hvilke* hensyn, sammenhenger m.m. som tilsier dette resultatet.

Det går frem av forarbeidene til vass- og kloakkavgiftsloven at siktemålet var å skaffe til veie en tilfredsstillende finansieringsordning for den *fremtidige* utbygging og drift av vannverk og kloakkanlegg som var ønsket i løpet av relativt kort tid. Ordningen som ble vedtatt var et to-delt system med tilknytningsavgift og årsavgift, men riktignok ikke slik at avgiftene skulle knyttes til noen bestemt del av utbyggings- eller driftskostnadene, jf. Miljøverndepartementets rundskriv T-25/74 s. 4 bokstav d).

Nevnte rundskriv gjengir under pkt. 2 på s. 2-4 de hovedprinsipper loven og forskriftene bygger på. Som fremholdt i brevet herfra 26. mars 1990 til kommunen, er et av prinsippene

at avgiftsbetalingen som det klare utgangspunkt knyttes opp til kostnadene å betjene den enkelte eiendom med vann og kloakkløsing. Dette følger av forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 58 (1972-73) på s. 8) og er uttrykt slik i rundskrivet:

«Avgiftene skal fordeles på brukere av fast eiendom slik at avgiftene i størst mulig utstrekning gir uttrykk for hva det koster kommunen å betjene den enkelte eiendom med vann- og kloakkanlegg.

Et avgiftssystem som skal sikre en fullt ut rettferdig fordeling for den enkelte avgiftspliktige, vil by på store praktiske problemer. Lovens og forskriftenes regler er derfor et resultat av en avveining mellom ønsket om en mest mulig rettferdig fordeling av kostnadene og ønsket om å få i stand en ordning som er administrativ enkel for kommunene å praktisere.»

Tilknytningsavgiften for vann og kloakk er med andre ord rettslig sett ikke en avgift av fiskal karakter, men en form for vederlag som den enkelte grunneier betaler for konkrete ytelser fra kommunens side, og således i utgangspunktet en *engangsavgift*.

Avgjørende for plikten til å betale tilknytningsavgift for bebygd eiendom er ifølge vass- og kloakkavgiftslovens § 1 første ledd at *eiendommen* enten har tilknytning til kommunal ledning eller at bygningsrådet med hjemmel i plan- og bygningsloven har krevd slik tilknytning. Jeg viser her også til rammeforskriftens pkt. 2.1. som lyder:

«Plikt til å betale tilknytningsavgift oppstår når en ellers avgiftspliktig *eiendom* blir bebygd eller når avgiftsplikt for bebygd eiendom inntreffer etter lovens § 1. *Tilknytningsavgift betales også ved tilbygg eller påbygg.*»

«Avgiftsobjektet» er således ifølge loven/rammeforskriftene den enkelte *eiendom*, det vil si det enkelte gårds- og bruksnummer, eventuelt seksjonsnummer. Dette innebærer bl.a. at avgiftene må beregnes under ett dersom det er flere boligheter på samme eiendom. Hvis kommunen i sine forskrifter har gjort avgiftsberegningen avhengig av bebyggelsens størrelse, skal de enkelte bolighetenes samlede areal legges til grunn ved avgiftsberegningen, jf. i denne sammenheng pkt. 2 a) i ovennevnte brev til kommunene.

Verken loven eller rammeforskriften gir nærmere anvisning på forholdet til eiendommer/bebyggelse som var tilknyttet kommunale ledninger før kommunenes innføring av et avgiftssystem etter vass- og kloakkavgiftsloven. Dette spørsmålet er imidlertid kommentert i departementets rundskriv T-25/74 slik på s. 5:

«Avgifter i medhold av forskriftene kan innkreves med virkning først fra 1. januar 1975. Dette innebærer blant annet at eiendom som tilknyttes kommunalt vann- og kloakkanlegg før 1. januar 1975, ikke kan pålegges tilknytningsavgift. - For kommuner som innfører avgiftssystemet fra et senere tidspunkt, kan tilknytningsavgift ikke innkreves for eiendom som er tilknyttet kommunalt anlegg før dette tidspunkt.»

Hvorvidt eieren av eiendommen tidligere har betalt tilknytningsavgift på annet grunnlag, er ikke avgjørende i denne forbindelse. Det er således klart at kommunene ikke fikk kompetanse til å dekke inn tidligere utgifter overfor de som allerede var tilknyttet i medhold av dette regelverk.

Sammenholder man regelverkets system med eiendommen som avgiftsobjekt og sistnevnte grensedragnings, kan man etter min mening ikke komme utenom nødvendigheten av en særlig hjemmel eller begrunnelse for å avkreve en eiendom, som er tilknyttet eksisterende kommunale ledninger ytterligere tilknytningsavgift overhodet. Når man i tillegg trekker inn nevnte verderlagsprinsipp og samtidig kan konstatere at det for A's eiendom tidligere er betalt tilknytningsavgift, kan det ikke lenger være tvil om det rettslige utgangspunkt.

Hjemmel for en «tilleggsavgift» i visse situasjoner finnes i rammeforskriftens pkt. 2.1, jf. kommunens forskrifter pkt. 7.1. Som det der fremgår, er det lagt opp til en ordning med ytterligere tilknytningsavgift ved «*påbygg og tilbygg*». En adgang til å avkreve tilknytningsavgift tilsvarende arealdifferansen mellom det nye og sanerte bygget gir en fornuftig sammenheng i regelverket når man sammenligner med restaureringstilfellene (hadde A fremfor å ha bygget nytt, valgt å restaurere det gamle bygget, kunne kommunen utvilsomt ikke ha krevet avgift for mer enn arealet for eventuelle tilbygg).

Den rettsforståelse kommunen forfekter - dvs. en ordning som lar det bero på kommunens *skjønnsmessig vurdering om det skal unnlates* å kreve ny full tilknytningsavgift i de tilfeller bygg på en eiendom saneres eller ødelegges av brann/naturkatastrofe - vil skape lite forutberegnelighet for borgerne. Den vil videre åpne for en praksis som for mange vil kunne oppleves som direkte støtende. Med det siste tenker jeg på de tilfeller der det er gått kortere tid siden forrige gang tilknytningsavgift var avkrevet og betalt.

Avslutningsvis vil jeg legge til at min og departementets rettsforståelse synes å ha god støtte i en kjennelse avsagt av Høyesteretts kjæremålsutvalg 8. mai 1980, inntatt i Rt. 1980 s. 892 flg. Den aktuelle sak utvalget hadde til

behandling reiste spørsmål om lovligheten av å kreve tilknytningsavgift for et midlertidig lagerbygg. Utvalget kom til at det var hjemmel idet det uttalte bl.a.:

«Den kjærende part hevder at det ikke er hjemmel i loven for tilknytningsavgift fordi eiendommen ikke har «tilknytning til kommunal vass- eller kloakkledning», jfr. lovens § 1 første ledds første punktum. Utvalget er ikke enig i dette. Etter loven er det tilstrekkelig at den faste eiendom hvor lagerskuret er oppført, er tilknyttet kommunal vann- og kloakkledning. At selve lagerskuret mangler slik tilknytning, er ikke avgjørende. Det bemerkes for øvrig at den kjærende part fra før har et forretningsbygg på eiendommen, og at dette er tilknyttet ledningsnett. Som fremholdt av lagmannsrettets flertall, bygger forskriftene på at tilknytningsavgiftens størrelse skal stå i forhold til størrelsen av bebyggelsen på eiendommen, og dette må i forhold til loven være et naturlig kriterium. Det kan ikke da være nødvendig at de enkelte deler av bebyggelsen er tilknyttet ledningsnett. ---».

Og videre:

«Den innvending som særlig kan reises mot å gi kommunen krav på tilknytningsavgift når et bygg er midlertidig, er selv sagt at det er tale om en engangsbetaling som den avgiftspliktige ikke lenger har nytte av når bygget er fjernet. Imidlertid er det i kommunens anførsler for lagmannsretten opplyst at den praktiserer tilknytningsreglene på en slik måte at betalt tilknytningsavgift kan overføres fra et bygg som blir fjernet til et nytt bygg på eiendommen. Med en slik praksis, som synes å være en naturlig konsekvens av regelverket, reduseres vekten av den innvending som er nevnt.»

A har i sitt brev 10. desember 1991 reist spørsmål om ombudsmannens vurdering av et mulig søksmål. Etter omstendighetene i denne saken vil jeg henlede kommunens oppmerksomhet til rettshjelploven av 13. juni 1980 § 19 nr. 3, der det fremgår at ombudsmannens anbefaling av søksmål gir en klager uten videre rett til fri sakførsel. Slik anbefaling er det aktuelt å vurdere først dersom vedkommende forvaltningsorgan - i strid med Stortingets klare forutsetninger - skulle velge å ikke følge ombudsmannens uttalelse i en sak. Før denne saken får sin avslutning her, må jeg derfor be kommunen opplyse om den vil legge til grunn den rettsforståelse jeg har gjort rede for ovenfor og tilbakebetale A avgiften som knytter seg til de første 100 m<sup>2</sup> av nybygget.»

Kommunen besluttet etter dette å tilbakebetale A den del av avgiften som gjaldt de første 100 m<sup>2</sup> av nybygget.

45.

**Rockekonsert - dekning av utgifter til særlig politioppsyn**  
(Sak 433/90)

*Arrangørene av en årlig rockekonsert klaget til ombudsmannen over at man var pålagt å betale kr. 25.000,- til dekning av utgifter til særlig politioppsyn i forbindelse med arrangementet, jf. politiloven av 13. mars 1936 nr. 3 § 27. Arrangørene mente polititjenesten verken i tid eller geografisk hadde hatt tilstrekkelig nær tilknytning til selve arrangementet.*

*Ombudsmannen kom etter en konkret vurdering til at Justisdepartementets vedtak ikke ga grunnlag for kritikk. Det ble lagt vekt på at arrangementet foregikk på et lite sted, og at det utvilsomt var arrangementet som var årsak til folketilstrømmingen til stedet.*

Arrangørene av en årlig rockekonsert klaget 21. mars 1990 til ombudsmannen over Justisdepartementets stadfestelse 28. februar 1990 av lensmannens vedtak 10. januar s.å. I lensmannens vedtak ble det stilt som vilkår for å gi tillatelse til arrangementet, at det ble innbetalt eller stilt garanti for kr. 25.000,- til dekning av utgifter til særlig politioppsyn i forbindelse med arrangementet.

Etter å ha innhentet uttalelser fra Justisdepartementet og arrangørenes merknader, ga jeg i mitt avsluttende brev til arrangørene følgende redegjørelse og uttalelse til saken:

«Hjemmel for garantistillelsen og det senere betalingskravet er § 27 i politiloven av 13. mars 1936 nr. 3. Etter denne bestemmelsen kan politiet - når det ved offentlige forestillinger e.l. som er avhengig av offentlig samtykke «(t)renes særlig politioppsyn» - gjøre samtykket betinget av at «der betales for politioppsyn ---».

Dere hevder at den polititjenesten det er fremmet krav om betaling for, verken tidsmessig eller geografisk hadde tilstrekkelig nær sammenheng med selve arrangementet til å gi adgang til å kreve refusjon etter politilovens § 27.

Arrangementet ble avholdt søndag --- 1990 fra kl. 1300 til kl. 1900, mens den aktuelle polititjenesten ble utført fra kl. 1900 lørdag --- til kl. 0400 søndag. Tjenesten ble, så vidt skjønnes, i det alt vesentlige utført i sentrum, mens festivalplassen ligger en halv til en kilometer unna.

Lensmannen vurderte det slik at man hadde behov for 6 tjenestemenn i forbindelse med arrangementet i tillegg til de to tjenestemenn som var på vakt den aktuelle helgen, jf. referatet nedenfor av telefonsamtale med lensmannen. Det er tale om et årlig arrange-

ment, og lensmannen bygget sin vurdering på erfaringene fra tidligere års arrangementer, spesielt fra året før, hvor det natten til arrangementsdagen hadde vært mye uro i sentrum og hvor det ble begått tildels relativt alvorlige straffbare handlinger.

Justisdepartementet opplyser i uttalelsen av 1. august 1990 at politilovens § 27 i praksis har vært forstått slik at særlig politioppsyn som er *foranlediget* av det arrangement det søkes om samtykke til å arrangere, i prinsippet kan kreves dekket etter bestemmelsen, selv om det ikke er tale om tjeneste på selve arrangementsstedet under avholdelsen av arrangementet. Det er likevel satt snevre grenser for refusjonsadgangen, blant annet ved at bare *strengt nødvendig* vakthold dekkes. Videre har departementet generelt oppfordret politiet til i størst mulig utstrekning å søke å innarbeide tjenesten i sine ordinære vakt- og tjenestelister.

Som påpekt av dere, er det en statlig oppgave å utrede utgiftene til politiet. Viktige samfunnsmessige hensyn ligger bak dette prinsippet som er nedfelt i politilovens § 21, og dette taler for en snever fortolkning av lovens § 27. Jeg finner imidlertid ikke grunn til å foreta noen generell drøftelse av sistnevnte bestemmelse, da jeg altså har kommet til at departementets anvendelse av den i den foreliggende sak rettslig ikke kan kritiseres. Konkret viser jeg til at det må anses uomstridt at det er arrangementet som foranlediger folketilstrømmingen. Ut fra det som er dokumentert når det gjelder ordensproblemer ved tidligere års arrangementer, har jeg ikke grunnlag for å reise innvendinger mot lensmannens vurdering av nødvendigheten av særlig politioppsyn natten til arrangementsdagen. Det forhold at arrangementet avholdes på et relativt lite sted, gjør videre årsakssammenhengen mellom arrangementet og de ordensproblemene man har hatt lite tvilsom.

Samlet sett finner jeg ut fra de her nevnte momenter ikke grunnlag for innvendinger mot departementets standpunkt om at utgifter til strengt nødvendig politioppsyn natten til arrangementsdagen kunne kreves dekket med hjemmel i politilovens § 27. Det vil si at den aktuelle polititjenesten etter min vurdering hadde en tilstrekkelig nær sammenheng med selve arrangementet. Det forhold at tjenesten ble utført et stykke unna arrangementsstedet kan ikke være avgjørende blant annet i betraktning av de små avstandene det er tale om i saken.

Det at arrangementet avholdes på et mindre sted, hvor lensmannsetatens ressurser er begrenset, gir også små muligheter til å innarbeide tilsynsbehovet i det ordinære vaktssystemet.

- I forbindelse med avslutningen av saken har ombudsmannen ved telefonhenvendelse til lensmannen fått opplyst at lensmannskontoret i juni 1990 hadde tre ansatte lensmannsbetjenter ved siden av lensmannen. To betjenter var på vakt i arrangementshelgen, og av hensyn til andre oppgaver var det ikke mulig å innarbeide flere på ordinært tjenestesystem. Ekstramannskapene ble innkalt fra lensmannskontorene i --- og ---, samt fra --- politikammer. Avgjørelsen av hvor mange mannskaper det var nødvendig å innkalle, bygger på en politifaglig vurdering, som ombudsmannen bare i begrenset utstrekning vil kunne etterprøve. Ut fra lensmannens erfaringer fra arrangementet i 1989, kan jeg ikke se at det er holdepunkter for å innvende noe mot antall mannskaper som ble innkalt.»

46.

**Klager mot televerket - påstander om feil ved registrering av tellerskritt**  
(Sak 1639/89)

*Ombudsmannen mottar fra tid til annen klager over Televerkets fastsetting av telefonregning. I klagen fremholdes at registreringen av tellerskritt må være feilaktig, idet det er registrert langt flere tellerskritt enn det den enkelte abonnent mener at han eller hun kan ha ringt for.*

*Televerket og Forbrukerrådet har i samarbeid opprettet en reklamasjonsnemnd for tellerklager, hvor begge organer er representert. Den enkelte abonnent har således muligheten til å klage til et organ hvor også forbrukerinteressene er representert. Like fullt er det flere abonnenter som ikke er fornøyd med utfallet av nemndas behandling, og som derfor henvender seg til ombudsmannen med saken.*

*Ombudsmannens muligheter til å klarlegge omstendighetene rundt tellerskrittregistrering hos den enkelte abonnent er imidlertid små. Saksbehandlingen for ombudsmannen er skriftlig, noe som innebærer at det ikke foretas befarung eller opptas muntlige forklaringer fra parter eller vitner. Noen mulighet til med fullstendig sikkerhet å få klarlagt hva som har skjedd i en sak har ombudsmannen ikke. Når forholdet ellers er det at ombudsmannen ikke selv besitter teknisk ekspertise, må oppgaven i disse sakene være å undersøke og vurdere om klagen over feil ved telefonregningen har fått en forsvarlig behandling av de organer som har den nødvendige faglige kompetanse.*

*Nedenfor refereres en sak ombudsmannen fant grunnlag for å undersøke nærmere.*



Saken gjaldt registrering av tellerskritt på en privat telefon i perioden fra 5. november 1987 til 10. november 1988. Det ble i klagen til ombudsmannen gjort gjeldende at svært mange av de registrerte samtalene ikke kunne ha vært ringt fra abonnentens telefon, og at Televerket derfor ikke hadde krav på betaling for disse samtalene. De fleste av de omstridte oppringningene var til såkalte «åpne linjer», dvs. linjer som hvem som helst kan ringe til for å samtale med andre som ringer samme nummer.

Sakens bakgrunn var i korte trekk ellers den at antall registrerte tellerskritt senhøsten 1987 økte fra gjennomsnittlig mellom 6,5-14 tellerskritt pr. dag til 24,5 pr. dag, uten at abonnenten mente å ha brukt telefonen mer enn tidligere. Økningen fortsatte i 1988: For perioden 8. februar til 5. mai 1988 ble det registrert gjennomsnittlig ca. 72 tellerskritt pr. dag. Antallet tellerskritt steg ytterligere i neste periode (5. mai til 11. august 1988) til gjennomsnittlig 81,5 pr. dag. Frem til 10. november 1988 sank gjennomsnittet til 25 tellerskritt pr. dag. Tellerkontrollene viste at økningen skyldtes en rekke oppringninger til «åpne linjer».

Abbonenten klaget til Televerket over de høye telefonregningene. Televerket satte deretter i verk flere kontrolltiltak for å avdekke eventuelle feil ved registreringen av tellerskritt, uten at det ble avdekket feil verken ved tellerapparat, linjen, koplingspunktene inkludert endefordeleren eller andre deler av det tekniske anlegget.

Televerket lette også etter fysiske spor etter såkalt «tapping», det vil si spor som kunne tyde på at uvedkommende urettmessig koplet seg på familiens abonnementslinje slik at vedkommendes telefonutgifter ble belastet denne. Televerket fant imidlertid ikke slike spor.

Televerket fastholdt derfor at abonnenten måtte betale for samtlige registrerte tellerskritt. Abonnenten klaget etter dette til Reklamasjonsnemnda for tellerklager, som i møtet 5. oktober 1989 tilrådte klagen ikke tatt til følge med følgende begrunnelse:

«De foretatte tekniske kontroller og undersøkelser har ikke avdekket feil som kan ha påvirket tellerskrittregistreringen. På bakgrunn av kundens mistanke om «tapping», er dette særskilt undersøkt uten at det er funnet noe som bekrefter dette.

Utskrift fra tellerkontroll i september 1988 viser at det er ringt kjente nummer i umiddelbar tilknytning til nummer som abonnenten ikke vil kjennes ved. Dette indikerer at de ukjente nummer også må være ringt fra abonnentens telefon.»

Slik saken var opplyst for ombudsmannen, fant jeg like fullt at det kunne stilles spørsmål om ikke økningen i antall registrerte tellerskritt kunne skyldes såkalt «tapping». Saken ble derfor lagt frem for Teledirektoratet, som redegjorde slik for de tekniske sidene av saken:

«Når det gjelder Deres spørsmål om det - med bakgrunn i den kontroll som har vært av linjeføring og koplingspunkter - «med sikkerhet» kan sies at tapping ikke har foregått, bemerkes at tapping ikke alltid vil etterlate fysiske spor. Det er mulig for tyvkopler å fjerne etter tapping. Den omstendighet at det ved en eller flere kontroller ikke er funnet tegn på tapping, vil således ikke «med sikkerhet» utelukke at tapping kan ha forekommet.

Det er opplyst at klager bor i blokk, og at det står en koplingsboks på veggen i oppgangen, tydelig merket «Televerket». Blant annet med bakgrunn i at denne boksen skal ha latt seg åpne med nøkkelen til klagers sikringsskap, og at låsen skal ha vært så slitt at det var vanskelig å lukke igjen, antyder klager at uvedkommende kan ha koplet seg til «et hvilket som helst par på plinten», jfr. hennes brev av 9/11-89 til Teledirektoratets reklamasjonsgruppe.

Teledirektoratet bemerker at det er mulig for en person med gjennomsnittskunnskaper innenfor teleteknikk å kople seg inn på en abonnentlinje på plinten inne i en koplingsboks. Det er heller ikke gitt at man vil finne merker etter slik kopling. Videre er det på det rene at slike bokser relativt lett har latt seg åpne. ---

I dette tilfelle skal den påståtte tapping ha skjedd i en periode på omlag ett år. Det er da påfallende at det er en og samme abonnentlinje i plinten som skal ha blitt tappet over et såvidt langt tidsrom. Hver plint inneholder flere abonnentlinjer (antallet kan variere i de ulike plinter), og en tyvkooper kan lett veksle mellom de abonnentlinjer som tappes. Det må ha formodningen mot seg at en tyvkooper holder seg til en eneste abonnentlinje i plinten, med derav følgende økning av risikoen for at tappingen skal bli oppdaget. Selv om det er flere tyvkopler som eventuelt har operert i klageperioden, er det like fullt usannsynlig at kun en enkelt abonnentlinje er utsatt for tapping.

Det er også usannsynlig at en eller flere tyvkopler ubemerket skal ha stått gjentagne ganger - tildels på dag- og ettermiddagstid - med et telefonrør og en åpen boks i en oppgang, over et så langt tidsrom.

Dersom uvedkommende tapper linjen, kan man ofte høre lyder fra telefonapparatet («pip», «klemtring» etc), og hvis man løfter av røret, vil man kunne høre samtale, ringe-/opptattsignal eller finne linjen død. Enkelte av de uregelmessigheter som er nevnt på side 1 i klagers brev av 9/11-91, kan således forekomme ved tapping - blant annet brudd - men kan også ha helt andre årsaker. Atter andre av de beskrevne uregelmessigheter vil ikke forekomme ved tapping. At man - når man fører en samtale



- kan høre andre stemmer på linjen («overhøring»), kan ikke ha sammenheng med tapping. Hvis først en linje er i bruk, vil ikke andre kunne føre en samtale fra samme linje. Med andre ord vil f.eks. ikke tyvkopler og abonnent *samtidig* kunne bruke linjen. Den omstendighet at det flere ganger skal ha skjedd at klager er oppringt, og oppringer har lagt på røret da klager tok telefonen, kan heller ikke ha noen sammenheng med eventuell tapping av klagers linje.»

I mitt avsluttende brev til klagerne gjennomgikk jeg sakskomplekset og orienterte om rammen for ombudsmannens undersøkelser, herunder om ombudsmannens begrensede muligheter til å klargjøre faktum. Avslutningsvis skrev jeg:

«De tekniske/fysiske funnene, eller rettere sagt mangelen på sådanne, trekker således i retning av at den omstridte merregistreringen av tellerskritt ikke skyldes «tapping», selv om «tapping» ikke kan utelukkes.

Like fullt gir en analyse av utskriftene fra tellerkontrollene (31. mai - 12. juni samt 1. - 9. september 1988) et uklart bilde når den sammenholdes med opplysninger fra dere om deres telefonvaner, om når dere har vært til stede i leiligheten, hvem andre som har tilgang til leiligheten osv. Dels er det registrert oppringninger til for dere ukjente nummer på tidspunkt hvor dere opplyser at dere ikke har vært hjemme. Jeg viser som eksempel til registreringene 1. september 1988, som er gjengitt i mitt brev til Teledirektoratet 21. mai 1991. Dels er ukjente oppringninger registrert på tidspunkt hvor dere begge skal ha vært hjemme, og hvor situasjonen har vært slik at det er lite sannsynlig at dere har ringt til «åpen linje». Jeg viser som eksempel til registreringene 2. september 1988, også gjengitt i brev herfra 21. mai 1991 til Teledirektoratet.

Samtidig må det bemerkes at det heller ikke har sannsynligheten for seg at uvedkommende har kunnet oppnå ledig linje på deres telefon i en periode hvor dere selv brukte telefonen mer eller mindre sammenhengende, noe dere gjorde 2. september 1988. Jeg viser her til at det etter det Teledirektoratet har opplyst, ikke er mulig for både abonnenten og en eventuell uvedkommende «tapper» å få ledig linje *samtidig*.

Jeg må imidlertid konstatere at det har vært foretatt omfattende kontroller og undersøkelser, samt analyser av utskriftene fra tellerkontrollene, uten at det med sikkerhet kan konstateres hvorvidt oppringningene skyldes tekniske feil, «tapping» eller bruk av telefonen fra deres leilighet. Teledirektoratet har funnet det mest sannsynlig at mer-registrering

gen av tellerskritt skyldes økt bruk av telefonen fra deres leilighet. Slik saken er opplyst, og kan la seg opplyse her, har jeg ikke tilstrekkelige holdepunkter for å kritisere Teledirektoratets standpunkt. Heller ikke har jeg grunnlag for å reise innvendinger mot kvaliteten eller omfanget av de kontrolltiltak som er gjennomført.

Avslutningsvis vil jeg tilføye at både Televerkets standpunkt om å fastholde telefonregningene - og for så vidt også min vurdering av dette - må sees i lys av at det ikke foreligger noe særlig grunnlag for å vurdere deres troverdighet eller kontrollere hvilke andre personer som har hatt tilgang til deres telefon. Det ligger i sakens natur - noe jeg håper dere er innforstått med - at Televerket ikke uten videre kan legge til grunn en abonnents opplysninger om bruk m.m. uten at det foreligger en viss støtte for anførselene i mer objektivt konstaterbare forhold. Jeg kan bare beklage at jeg ikke kan være til ytterligere hjelp i deres sak.»

47.

**Tildeling av kommunale tomter - manglende istandsetting av vei**  
(Sak 709/92)

*Kjøpere av kommunale tomter på et nytt boligfelt måtte innbetale et grunneiertilskudd før overskjøting. Tilskuddet skulle blant annet dekke kommunens utgifter til ferdigstillelse av feltet. Etter innflytting ble ikke avsluttende arbeider på veien X utført. Kommunen viste til manglende investeringer på sektoren. Tilskuddene var ikke «øremerket» det enkelte boligfelt, og kommunen lå flere år etter med ferdigstillelse av nye felt. Ombudsmannen uttalte at det kunne reises spørsmål om kommunen hadde misligholdt sine forpliktelser overfor tomtekjøperne. I alle tilfeller måtte offentligrettslige prinsipper komme til anvendelse. Kommunen hadde ingen saklig grunn til å utsette arbeidene. Manglende investeringer kunne ikke påberopes vis-à-vis grunneierner. Jeg ba også om at kommunen på generelt grunnlag vurderte sin praksis vedrørende disponering av grunneiertilskudd.*

Klager (A) var en velforening av selvbyggerne som hadde fått tildelt rimelige tomter i et kommunalt boligfelt (B). Selvbyggerne hadde betalt inn grunneiertilskudd før overskjøting av tomtene. Tilskuddene skulle dekke alle kommunens påløpte omkostninger i anledning feltet samt beregnede omkostninger til ferdigstillelse av blant annet veier. Etter at beboerne hadde flyttet inn vinteren/våren 1991, ble ikke gjenstående arbeider på veien X full-

ført. Kommunen viste til manglende investeringer på sektoren.

Ombudsmannen forela saken for kommunen, som i brev datert 18. august 1992 svarte:

«Kalkulerte totale kostnader til klargjøring av B selvbyggerfelt er på 6,09 mill kr. Beløpet inkluderer 1,45 mill kr. til etterarbeider. Totalbeløpet på 6,09 mill kr. er lagt til grunn ved fordeling av opparbeidelseskostnadene på den enkelte tomt. Da det ikke er gjennomført noen refusjonsprosess med bakgrunn i plan- og bygningslovens bestemmelser, er det imidlertid ikke riktig å benytte refusjonsbegrepet i denne sammenheng.

Kommunen benytter istedet grunneiertilskudd som betegnelse på den enkeltes andel av opparbeidelseskostnadene. I og med at kommunen praktiserer «full kostnadsoverveltning» skal summen av grunneiertilskudd balansere med totale opparbeidelseskostnader.

Grunneiertilskuddet kreves inn som en del av kjøpesummen i forbindelse med salg av kommunale tomter og kjøperen får ikke skjøte på eiendommen før beløpet er betalt.

Tildeling av kommunale tomter skjer etter loddtrekning. De som får tildelt tomt må skrive under på en erklæring (se vedlegg). De får videre tilsendt spesifisert faktura på kjøpesummen (vedlagt).

Hverken erklæringen, fakturaen eller annen skriftlig korrespondanse inneholder punkter hvor fremdriften på etterarbeidene er fastlagt.

I kommunens budsjett er det en egen konto for klargjøring av nye boligområder. Utgiftene på denne kontoen finansieres delvis ved hjelp av nye lån og delvis ved hjelp av grunneiertilskudd som enten er betalt tidligere, eller blir innbetalt det aktuelle år.

I og med at kostnader til kommunalteknisk klargjøring i hovedsak påløper min 1 år før grunneiertilskuddet for det aktuelle området innbetales, vil ikke dette kunne benyttes til finansiering av anleggene. Kommunen har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å «øremerke» grunneiertilskuddet for et område slik at det kun kan benyttes til finansiering av veg, vann og avløp innen samme område. Denne praksis skal forutsetningsvis ikke ha noen betydning for når etterarbeidene kommer til utførelse.

Avslutningsvis nevnes at etterarbeidene i X veg er foreslått gjennomført i 1993 i kommunens langtidsbudsjett. Ved utarbeiding av administrasjonens forslag til årsbudsjett for 1993 vil dette bli fulgt opp.»

I brev til det lokale forbrukerkontor 27. januar 1992 anførte kommunens plankontor:

«Lang erfaring har vist at en fullføring av veg og fortauer før byggingen i feltet er avsluttet, har medført store opprettingsarbeider.

På grunn av dette blir fullføringen av de kommunaltekniske anleggene først utført etter at anleggstrafikk til utbyggingsområdet er avsluttet.

Dette betyr at de som flytter inn først til feltet vil mangle toppasfalt på veg og fortau.

Forutsetningen er at etterarbeidene skal komme igang så fort som mulig etter at alt anleggsarbeide er avsluttet i forbindelse med feltet.

På grunn av begrensede investeringsmidler til kompletteringsarbeidene ligger nå kommunen 4-5 år etter med disse arbeidene.

I teknisk avdelingsstyre sine budsjettkommentarer har avdelingen påpekt det betenkelige i utviklingen.

For 1992 budsjettet ble det skrevet følgende om etterarbeider:

«Etterarbeider.

Som for tidligere år er det satt opp en post for avslutning av vegarbeider på offentlige gater i boligområder som er utbygd. Arbeidet omfatter kantstein, opplag og asfalt, samt skråningsarbeider og fortau. Prioriteringer skjer ut ifra når vegen ble bygd med anleggsdekke og når området ble utbygd med boliger.

De avsluttende vegarbeidene er nå gjennom en årrekke blitt så lavt prioritert at kommunen ligger mellom 5-6 år etter i enkelte områder. Samlet utgjør utestående etterarbeider i boligområder ca. 14 mill. kr. Dette er arbeider som inngår i refusjonsgrunnlaget for de enkelte eiendommer, og som kommunen derfor har krevd inn og fått penger for.»

I avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Kommunen har i noen henseender opptrådt som en privat grunneier ved salg av tomtearealer på selvbyggerfelt. Gjennom avtaler med de enkelte kjøpere har kommunen betinget seg full dekning av påløpte kostnader ved opparbeidelse av tomtene samt fremtidige utgifter til ferdigstillelse av feltet. Kommunen må således i utgangspunktet være bundet av de regler som gjelder for vanlige avtaleforhold.

Ved å benytte seg av avtaleformen har kommunen unngått å bruke plan- og bygningslovens refusjonssystem, som forutsetter oppgjør etter at tiltaket er utført, jf. lovens §§ 55 og 56. Jeg legger til grunn at kommunen, gjennom den utsatte ferdigstillelsen, i realiteten har fått en *kreditt* fra beboerne. Denne krediten har imidlertid ikke vært avtalt eller forutsatt mellom partene. Tvert imot skriver kommunen i ettertid at det er en forutsetning at etterarbeidene kommer i gang «så fort som mulig etter at alt anleggsarbeide er avsluttet». Beboerne har derfor hatt en rimelig og berettiget forventning om en snarlig ferdigstillelse som motytelse for de innbetalte grunneiertilskuddene. Etter en rent privatrettslig betraktning kan det reises spørsmål om kommunen

her må sies å ha misligholdt sine forpliktelser overfor tomtkjøperne.

Tomtesalgene har samtidig klare offentlig-rettshige trekk, som bringer offentligrettslige prinsipper til anvendelse. Jeg viser blant annet til at byggeklare, rimelige tomter er et knapphetsgode, som det etter alminnelig oppfatning er en kommunalpolitisk oppgave å skaffe til veie. Tomtene har her blitt «tildelt» etter loddtrekning. Det synes ikke å være privatøkonomiske motiver bak salgene, men snarere et politisk ønske om å legge forholdene til rette for boligbygging. Man har samtidig tilstrebet en rettfærdig fordeling av godene.

Ut fra offentligrettslige betraktninger må man kunne kreve en saklig begrunnelse for forsinkelsen. Kommunen har uttrykt forståelse for synspunktene fra A og angitt rent økonomiske forhold som årsaken til forsinkelsen: Avsluttende vegarbeider er blitt lavt prioritert i kommunen, og det foreligger begrensede investeringsmidler på sektoren. Jeg kan ikke se det annerledes enn at dette er forhold som er beboerne på selvbyggerfeltet uvedkommende. Beboerne har allerede betalt kostnadene ved ferdigstillelse. At pengene har blitt brukt til andre formål, kan ikke komme disse til skade. Kommunen må derfor kritiseres for manglende ferdigstillelse av veg.

Det kan se ut som om det er regelen mer enn unntaket at etterarbeidene i nye boligfelt er forsinket, jf. kommunens brev til forbrukerkontoret 27. januar 1992. Jeg må derfor be kommunen vurdere sin praksis generelt vedrørende disponering av innbetalte grunneiertilskudd.

På forespørsel herfra opplyses det at innbetalingene ikke «øremerkes» til bruk i det enkelte området. «Denne praksis skal forutsetningsvis ikke ha noen betydning for når etterarbeidene kommer til utførelse», skriver kommunen. Slik situasjonen er i dag, ser imidlertid ordningen ut til nettopp å bidra til at etterarbeidene forsinkes. Grunneiertilskudd innbetalt for ett boligfelt nyttes etter det opplyste til ferdigstillelse av et annet. Et slikt «atterslep» ville, så vidt jeg kan se, vært unngått med et system med «øremerking» av innbetalte tilskudd.»

Avslutningsvis ba jeg om å bli holdt orientert om hva kommunen foretok seg med vegen. Jeg ba også om å bli holdt orientert om kommunens vurdering av egen praksis ved tomtetildeling og disponering av grunneiertilskudd.

Kommunen opplyste deretter at de gjenstående arbeidene ville bli satt i verk på forsommeren 1993.

48.

#### Renter på kommunalt lån

(Sak 883/91 og 1504/92)

A hadde i 1980 tatt opp kommunalt boliglån. I tildelingsbrevet var det vist til gjeldsbrevet, og dessuten uttalt at lånet inntil videre var rentefritt. Ifølge gjeldsbrevet påløp renter «dersom lånet ble innfridd». Da A solgte leiligheten, ble hun belastet med renter som ble trukket i salgssummen.

Ombudsmannen anmodet kommunen om å vurdere rentespørsmålet på nytt under henvisning til ordlyden i tildelingsbrevet, og til at lånet for lengst var nedbetalt da kommunen gjorde rentekravet gjeldende. Etter at kommunen hadde vurdert ombudsmannens uttalelse, fikk A pengene tilbake. Det samme gjorde enkelte andre personer som hadde lån med tilsvarende betingelser i kommunen.

A's advokat klaget deretter til ombudsmannen på vegne av en annen klient (B), som under henvisning til A's sak hevdet at hun ikke var pliktig til å betale renter. Ombudsmannen mente at B's sak lå vesentlig annerledes enn tilfellet var med A, og fant ikke grunn til å kritisere kommunens standpunkt i denne saken.

A ble i 1980 tildelt boliglån fra X kommune. I tildelingsbrevet fra kommunen het det blant annet:

«Lånet er innvilget på de vilkår som fremgår av vedlagte gjeldsbrev, dvs. at det inntil videre er rentefritt, avdrag kr. 200,- pr. mnd.»

Ifølge gjeldsbrevet skulle lånet være avdragsfritt så lenge A's og hennes familiemedlemmers inntekt lå under et fastsatt beløp. Deretter het det blant annet:

«Dersom lånet blir innfridd har X kommune rett til å beregne renter for den tid lånet har vært rentefritt.»

Da A solgte leiligheten i 1991, ble det gjort fradrag i salgssummen for renter tilsvarende hele den tid lånet hadde løpt.

A fremholdt overfor ombudsmannen at når kommunen hadde belastet henne med renter, var ikke lånet lenger rentefritt. Hun hadde kun fått utsettelse med å betale renter. Dersom dette var kommunens mening, måtte kommunen uttrykke dette klarere slik at låntakerne, som gjerne var enkle mennesker, ble gjort oppmerksom på dette. Den uklarehet kommunen hadde skapt, måtte gå ut over kommunen «som burde uttrykt seg klarere».

Kommunen svarte blant annet:

«Boligavdelingens ordning med kommunale lån er ment for å kunne hjelpe sva-kerestilte boligsøkere, som ikke ellers ville hatt råd til å eie egen bolig. Lånet er derfor renteakkumulerende og avdragsfritt, (evt. kan et lite månedlig avdrag avtales, som i ovennevnte tilfelle).

Renter betales først ved salg av boligen/innfrielse av lånet.

En siterer fra gjeldsbrevets pkt. 5:

«Dersom lånet blir innfridd har --- kommune rett til å beregne renter for den tid lånet har vært rentefritt.»

Dette er bakgrunnen for at det er blitt krevet renter ved innfrielse av ovennevnte lån.

Advokat --- mener at lånet ikke er innfridd, men nedbetalt, og at dette skulle medføre at ovennevnte klausul ikke gjelder i dette tilfellet. Med innfrielse menes at selve hovedstolen er nedbetalt, enten dette skjer gradvis eller ved en ekstraordinær innbetaling.»

I brev av 5. mai 1992 til kommunen uttalte jeg:

«De spørsmål saken reiser, gjelder forståelsen av den låneavtale som ble inngått i 1980 mellom klager og X kommune, hva angår spørsmål om renter.

I kommunens tildelingsbrev heter det, som sitert over, at lånet «inntil videre er rentefritt, avdrag kr. 200,- pr. mnd.», mens det i gjeldsbrevets renteklausul heter at «(d)ersom lånet blir innfridd har X kommune rett til å beregne renter for den tid lånet har vært rentefritt». Isolert sett er jeg enig med kommunen i at renteklausulen ikke bare gjelder i de tilfelle et eventuelt restlån blir innfridd, men også i de tilfelle der lånet blir nedbetalt i sin helhet i henhold til avtalen.

Hva det derfor skal tas standpunkt til, er den nærmere forståelse av renteklausulen, og hvorvidt den eventuelt kan komme til anvendelse slik den er benyttet overfor A.

I kommunens brev hit av 6. august 1991 anfører kommunen at lånet er «renteakkumulerende». Jeg går ut fra at kommunen med dette mener at renter påløper fra utbetalingsdato, men at påløpte renter ikke forfaller til betaling før lånet blir nedbetalt i henhold til låneavtalen (her med kr. 200,- pr. måned) eller innfridd i sin helhet på et tidligere tidspunkt.

Dette standpunkt finner jeg det vanskelig å akseptere uten videre. Når det i tildelingsbrevet heter at lånet er rentefritt, kan dette etter normal språkbruk ikke forstås annerledes enn at renter ikke vil påløpe før det eventuelt måtte bli tilkjennegitt det motsatte fra kommunens side. Noe varsel om at renter skulle

påløpe kan jeg ikke se har vært gitt fra kommunens side før kravet ble fremsatt etter salget av leiligheten. Kommunens adgang til å beregne seg renter - på tross av klausulen om rentefrihet - burde etter mitt syn ha kommet langt klarere frem ved tildelingen av lånet. Klausulen om rentefrihet kan i dette tilfellet vanskelig sies å ha vært annet enn direkte villedende overfor klager dersom kommunens syn på rentespørsmålet skulle være riktig.

Slik jeg ser det, var kommunen ikke under noen omstendighet berettiget til å belaste klager med renter i dette tilfellet (selv om man altså skulle akseptere som utgangspunkt at lånet var renteakkumulerende). Jeg viser til at lånet - etter det som er opplyst - ble nedbetalt så tidlig som i 1989. I tidsrommet mellom tidspunktet for siste avdrag og tidspunktet for salg av leiligheten i 1991, fikk klager så vidt skjønnes ikke noe varsel om at kommunen ville benytte seg av sin eventuelle rett til å avkreve henne renter. Dersom kommunen skulle ha benyttet seg av sin rett til dette etter avtalen, måtte klager etter mitt syn ha mottatt varsel om rentekravet umiddelbart etter at siste avdrag var betalt. Det fremgår for øvrig ikke av gjeldsbrevet at renter vil bli krevet, bare at kommunen har en rett til å gjøre dette. Når slikt varsel ikke ble gitt, hadde klager god grunn til å gå ut fra at hun ikke lenger hadde noe økonomisk mellomværende med kommunen. At kommunen så krevet A for renter ca. et og et halvt år senere, fremstår som klart urimelig, og kan etter mitt syn vanskelig aksepteres. På bakgrunn av ovenstående anmoder jeg kommunen om å vurdere saken på nytt. Ombudsmannen bes holdt orientert om hva kommunen foretar seg i saken.

Kommunen bes også om - på generelt grunnlag - å foreta en klargjøring av vilkårene i de tildelings- og gjeldsbrev som benyttes ved tildeling av kommunale boliglån (dersom man fortsatt benytter seg av de samme formuleringer som i 1980), da disse vanskelig kan sies å gi låntakerne god nok informasjon om de betingelser som kommunen mener er knyttet til lånene. Også når det gjelder dette spørsmålet, bes ombudsmannen holdt orientert om hva som foretas.»

Etter å ha mottatt min uttalelse sa kommunen seg villig til å tilbakebetale rentebeløpet til klageren (kr. 15.460,-). Kommunen begrunnet dette med at lånet ble nedbetalt i 1989, mens rentekravet ikke ble fremmet før leiligheten ble solgt i 1991. I mellomtiden måtte det etter kommunens syn legges til grunn at låntaker hadde handlet i den tro at hun ikke hadde utestående gjeld til kommunen. Kommunen fastholdt imidlertid at den juridisk

sett fortsatt hadde rett til å kreve innbetaling, idet «den alminnelige foreldelsesfristen på 3 år ikke var utgått». Kommunen opplyste også at den ikke lenger innvilget den type lån som klageren hadde, og at kommunen arbeidet løpende «med å forbedre rutiner og informasjon omkring låneordningen» for de lån som allerede løp med tilsvarende betingelser.

A's advokat opplyste i brev til ombudsmannen at kommunen i de påfølgende måneder tilbakebetalte eller etterga renter for seks av hans klienter, som hadde samme lånevilkår som A. Men for en klient, B, hadde kommunen nektet tilbakebetaling. På vegne av B ba derfor advokaten ombudsmannen vurdere kommunens avgjørelse.

I mitt svar til advokaten påpekte jeg at B på flere og vesentlige punkter sto i en annen stilling enn såvel A som de andre klienter advokaten hadde vist til. Under henvisning til min uttalelse til A's klage fremholdt jeg:

«Ombudsmannen la i den tidligere uttalelsen for det første vesentlig vekt på at kommunen i tildelingsbrevet hadde skrevet at lånet var rentefritt. I det tilsvarende brevet til B blir det kun vist til de vilkår som fremgikk av gjeldsbrevet. Det er derfor ingen motstrid mellom tildelingsbrevet og gjeldsbrevet, slik det var i den første saken.

For det andre la ombudsmannen vekt på at kommunen fremsatte kravet om rentebetalning ca. 1½ år etter at lånet var nedbetalt. Klageren hadde derfor god grunn til å gå ut fra at hun hadde gjort opp sitt mellomværende med kommunen. Overfor B ble rentekravet derimot gjort gjeldende samtidig med at hovedstolen ble gjort opp da leiligheten ble solgt. Hun kan derfor ikke påberope seg slike oppgjørsbetraktninger som den forrige klageren kunne.

Det er også grunn til å merke seg at ordlyden i B's gjeldsbrev avviker noe fra ordlyden i de andre gjeldsbrevene som er blitt lagt frem. B's gjeldsbrev har et tillegg om at restlånet straks skal betales med renter dersom leiligheten blir overdratt «ved salg eller på annen måte». Etter mitt skjønn etterlater gjeldsbrevet ingen rimelig tvil om at kommunen hadde rett til å kreve renter hvis leiligheten ble solgt. Det fremgår også at renter i så fall skulle regnes «for den tid lånet har vært rentefritt». Dette kan vanskelig tolkes annerledes enn at rentene skulle regnes fra den dagen lånet ble utbetalt.

De fremhever i klagen at den årsoppgaven som B mottok for året 1991, ikke inneholder

noe om at det var påløpt renter. Etter min mening er det ikke grunnlag for å tolke utelatesen som en frafallelse av kommunens rett til å kreve rentebetalning. Årsoppgaven er primært ment å skulle være en dokumentasjon til skattemyndighetene, ikke en erklæring til låntakeren.

Selv om kommunen hadde rett til å gjøre rentekravet gjeldende etter privatrettslige regler, var den ikke forpliktet til å fremme kravet. Jeg har imidlertid ikke grunnlag for å kritisere kommunen for at den valgte å gjøre dette. Som kjent er ombudsmannens kompetanse til å prøve skjønnsmessige avgjørelser begrenset. Jeg kan bare kritisere skjønnsutøvelsen dersom den fremstår som «klart urimelig». Det er etter mitt skjønn ikke dokumentert at kommunens krav har påført Deres klient slike skadevirkninger, eller at det for øvrig foreligger så særegne omstendigheter at det er grunnlag for å anse skjønnsutøvelsen som «klart urimelig».

De viser også til at låntakere som ennå ikke har solgt sine leiligheter, er «i en vanskelig situasjon», og at det er tilfeldig hvem av dem som blir kjent med at kommunen har foretatt «en renteakkumulering». Jeg har i brev av i dag tatt dette spørsmålet opp med kommunen, idet jeg forutsetter at det nøye blir vurdert i den enkelte sak om en eventuell rett til å kreve renter skal gjøres gjeldende. Jeg har også bedt kommunen vurdere å orientere de gjenværende låntakere om deres situasjon.

---

I brevet til kommunen uttalte jeg:

«I klagen er det imidlertid også vist til at de låntakere som ennå ikke har solgt sine leiligheter, er «i en vanskelig situasjon», og at det er tilfeldig hvem av dem som ble kjent med at kommunen har foretatt «en renteakkumulering». Under henvisning til min uttalelse av 5. mai 1992 i en tilsvarende klagesak og kommunens brev hit av 18. mai 1992, forutsetter jeg at det i hvert enkelt tilfelle blir vurdert hvorvidt det er rimelig å benytte seg av en eventuell rett til å kreve renter. Etter forholdene kan det også være en løsning å kreve delvis rentebetalning.

Jeg ber også kommunen vurdere om det er behov for å informere de låntakere som har denne typen lån om rentespørsmålet og den praksis kommunen vil følge. Jeg mottar gjerne en kopi av et eventuelt informasjonsskriv.»

49.

### Kondemnering av bil (Sak 914/91)

A hadde feilparkert, og bilen ble tauet bort av kommunen. Kommunen sendte varsel om at kjøretøyet måtte hentes innen 14 dager - ellers kunne det bli solgt eller kondemnert. Brevet kom i retur, idet A hadde flyttet uten å melde adresseendring til motorvognregisteret. Biltilsynet takserte bilens verdi lik vrakpantverdien, og kommunen lot bilen kondemnere.

A protesterte mot kondemneringen og verdiansettelsen. Han viste til at bilen var kjøpt for ca. kr. 26.500,- ett år tidligere. Dessuten krevde han erstatning for klær som lå i bilen.

Etter at ombudsmannen hadde tatt saken opp, erkjente kommunen erstatningsansvar for klærne som lå i bilen, og uttalte at slike gjenstander heretter ville bli behandlet som hittegods.

Ombudsmannen hadde ikke innvendinger mot at taksering av inntauede kjøretøy ble overlatt til biltilsynet, men uttalte at taksten måtte baseres på kjøretøyets omsetningsverdi. Den takseringspraksis som ble fulgt, kunne føre til at verdien ble satt for lavt i enkelte tilfelle. Etter vegtrafikklovens § 37 annet ledd må det vurderes i hvert enkelt tilfelle om bilvrak kan avhendes uten varsel til eieren - loven bruker uttrykket «nødvendig». Kommunen hadde ikke foretatt en slik vurdering. Kommunen kunne dessuten ikke anses for å ha gitt eieren lovlig varsel, idet melding ikke var sendt i rekommandert brev, og brevet dessuten var kommet i retur, slik at kommunen måtte vite at eieren ikke hadde mottatt meldingen. Kommunen ble bedt om å vurdere å betale erstatning, uten at ombudsmannen fant grunn til å uttale noe om størrelsen på en eventuell erstatning.

I august 1990 ble en personbil inntauet av kommunen fordi den hadde stått feilparkert. Bilen var en 1979-modell og hadde ifølge inntauingsjournalen «store skader» i fronten og på bakparten.

Tre dager senere sendte kommunen brev til bileieren om inntauingen. Han ble gitt frist til å hente kjøretøyet innen 14 dager. Ellers kunne det bli solgt eller kondemnert uten ytterligere varsel. Brevet var sendt til den adressen eieren var registrert på i motorvognregisteret. Kommunen mottok brevet i retur, da eieren ikke lenger bodde der.

I september 1990 ble bilen taksert av det lokale biltilsynet. Bilen ble ansett som vrak og taksert til kr. 1.000,-, dvs. det som utbetales i vrakpant. Bilen ble deretter sendt til kondemnering.

Eieren (A) protesterte mot kondemneringen og hevdet at bilen var langt mer verd enn kr. 1.000,-. Han anslo verdien til ca. kr. 15.000,- og viste blant annet til at den var kjøpt på bilauksjon i september 1989 for kr. 26.505,-. Bilens verdi ble krevd erstattet.

Kommunen avslo erstatningskravet. Det ble vist til at kondemneringen av bilen var hjemlet i vegtrafikkloven av 18. juni 1965 § 37. Varslingsplikten måtte etter kommunens syn være oppfylt ved at brev var sendt til den adressen eieren sto oppført med i motorvognregisteret. Dessuten var det overhodet ikke påkrevet å gi varsel når bilen måtte anses som vrak. Etter klage fra A uttalte Vegdirektoratet at kommunen hadde hjemmel til å kondemnere bilen, og at det ikke var begått saksbehandlingsfeil.

Etter at A hadde klaget til ombudsmannen, ble spørsmålet om kommunens behandling av løssøregjenstander som lå i bilen tatt opp. Kommunen hadde opplyst at «løssøregjenstander av mindre verdi» fulgte bilen ved kondemnering.

I brev av 1. april 1992 opplyste kommunen at løssøregjenstander ikke lenger ville følge med bilen ved kondemnering, men ville bli behandlet som hittegods. A's krav om erstatning for jakke, genser og sko som lå i bilen, ble i det vesentlige godtatt av kommunen. I brev av 29. april 1992 meddelte jeg kommunen at behandlingen av denne del av klagen var avsluttet fra min side.

Spørsmålet om hvilke prinsipper som bør legges til grunn når inntauede biler blir taksert, ble herfra tatt opp med Vegdirektoratet. Jeg gjengir fra brevet:

«Av brev av 10. oktober 1991 til klager fra kommunen synes å fremgå at man ved biltilsynets taksering ikke har tatt sikte på å fastslå kjøretøyets markedsverdi, men derimot dets tekniske verdi. På bakgrunn av dette bes redegjort nærmere for hva som ligger i begrepet «teknisk verdi». Dersom dette ikke tilsvarer kjøretøyets antatte markedsverdi, bes også redegjort for den nærmere begrunnelsen for ikke å legge markedsverdi til grunn for takseringen.»

Vegdirektoratet viste i svaret til en uttalelse fra biltilsynet, der det blant annet var anført at en bil av samme merke og årsmodell vanligvis kunne omsettes for ca. kr. 8-10.000,- dersom den var i god stand. A's bil hadde kollisjonsskader i fronten og venstre forskjerm. Dessuten manglet deler av støtfangeren bak. For øvrig hadde karosseriet riper, bulker og rustskader. Ingen av kjøretøyets dekk hadde noen bruksverdi. Prisen på oppretting av karosseriet, lakkering, samt innkjøp av fire nye dekk ville overstige antatt salgsverdi på kjøre-

tøyet. Bilen ble derfor taksert som vrak, dvs. kr. 1.000,-, som tilsvarer vrakpanten. I dette tilfellet antok biltilsynet at markedsverdi og teknisk verdi var like. Det fantes tilfeller hvor markedsverdien kunne overstige den tekniske verdien, f.eks. på veteranbiler eller andre sjeldne kjøretøyer som kunne være spesielt verneverdige.

I brev herfra 22. april 1992 ble det bedt om en utdypende forklaring, og videre opplyst begrunnelsen for ikke å legge markedsverdi til grunn ved taksering av inntauede kjøretøyer.

Biltilsynet uttalte:

«Vi tolker begrepet «teknisk» verdi slik: Teknisk verdi = Salgsverdi på tilsvarende uskadet kjøretøy, minus nødvendige reparasjonskostnader for å få bilen i trafikksikker og brukbar stand.

Det bes videre opplyst hva som er begrunnelsen for ikke å legge markedsverdi til grunn ved taksering.

Markedsverdi kan være så mangt. - Er det prisen en oppkjøper/privatperson er villig til å betale på Oslo kommunes auksjoner? - Er det prisen en privatperson er villig til å betale gjennom en annonse i Aftenposten? - Er det prisen en privatperson må betale hos en bruktbilforhandler? - Er det prisen en må betale hos en merkeforhandler? - Er det prisen som står oppført i bilbransjens prislister? - Er det prisen i Oslo eller Trondheim?

Vi prøver å prisberegne kjøretøyet til det vi antar det er mulig å få for det ved en auksjon.

Hvis Sivilombudsmannen med ordet markedsverdi mener den pris en oppkjøper/privatperson er villig til å betale på auksjon ---, kan man godt si at alle kjøretøyene blir taksert til markedsverdi.»

Jeg avsluttet deretter saken med slik uttalelse:

«Saken dreier seg om tre hovedspørsmål: Det første spørsmålet er om A hadde krav på erstatning for klær og eventuelle andre løsgregjenstander som lå i bilen. Min behandling av denne delen av saken er som nevnt avsluttet, idet kommunen har erkjent sitt ansvar, og uttalt at slike løsgregjenstander heretter vil bli behandlet som hittegoods.

Det andre spørsmålet er hvilket prinsipp som skal legges til grunn ved takseringen av de biler som blir tauet inn. Spørsmålet er viktig både ut fra et prinsipielt og et praktisk synspunkt, idet taksten kan være avgjørende for om bilen må anses som vrak eller ikke, slik dette uttrykk er benyttet i vegtrafikklovens § 37 annet ledd. Må kjøretøyet anses som vrak, kan det i henhold til denne bestemmelsen avhendes på hensiktsmessig måte uten

den fristen på tre måneder som ellers gjelder, og om nødvendig uten at eieren varsles.

Verken vegtrafikkloven eller dens forarbeider gir klare anvisninger på hvilke kriterier som skal legges til grunn for om en bil kan anses som vrak, slik at den kan kondemneres. Men et visst holdepunkt gir det at alternativet er å forsøke å selge bilen etter reglene i vegtrafikklovens § 37 annet ledd første punktum. Det er naturlig å anse bestemmelsen om avhendelse av vrak som en regel for de tilfeller hvor kjøretøyet ikke kan antas å ha noen salgsverdi ut over verdien som skrapjern. Det avgjørende er med andre ord bilens omsetningsverdi.

Biltilsynet har i sin siste redegjørelse av 2. juli 1992 opplyst at bilene blir vurdert etter salgsverdien for tilsvarende uskadede kjøretøy, med fradrag av nødvendige reparasjonskostnader for å få bilen i trafikksikker og brukbar stand. De fradragposter som biltilsynet her nevner, må selvsagt en bilkjøper normalt ta hensyn til når han vurderer hva han er villig til å betale for bilen. Likevel kan det spørres om ikke takseringsmåten vil kunne føre til for lav verdi i enkelte tilfeller. For det første må det tas forbehold for biler som har en særlig affeksjonsverdi eller samlerverdi i enkelte kretser, slik også biltilsynet har påpekt. For det andre må det tas hensyn til at også vanlige bilmodeller kan ha en ikke ubetydelig salgsverdi, selv om det etter en ordinær økonomisk betraktning ikke vil lønne seg å sette dem i stand. Dette gjelder ikke minst kollisjonsskadede biler, som kan tjene som «dele-objekter». Dette er en økonomisk realitet som også bør avspeile seg i takseringspraksis.

Jeg har ikke innvendinger mot at biltilsynet legger til grunn den antatte salgsverdi ved auksjon. At en slik salgsmåte er i samsvar med loven, følger av at vegtrafikklovens § 37 tredje ledd viser til lov av 29. mai 1953 om rett for håndverkere til å selge ting som ikke blir hentet. Etter denne lovens § 5 er offentlig auksjon den vanlige salgsmåten. For en stor kommune er dessuten auksjon en åpenbart hensiktsmessig salgsmåte. Ved å selge bilene på auksjon, reduseres såvel salgsomkostningene som behovet for utstillings/lagerplass i forhold til de fleste andre salgsmåter. Trolig er også bileierne overveiende tjent med at auksjonsverdien legges til grunn. Ved å redusere salgsomkostningene, senkes også den minimumsverdi som er nødvendig for at bilen kan anses som salgbar.

Det er forståelig nok ikke mulig for meg å vurdere den verdsettelse som ble gjort i denne sak. At bilen ble kjøpt for ca. kr. 26.000,- i 1989, gir ingen sikker indikasjon på verdien



på takseringstidspunktet. Taksten bygger på besiktigelse av bilen og vurderinger som jeg er avskåret fra å foreta.

A har reist innvendinger mot at det er Statens biltilsyn som har stått for takseringen av bilen, og f.eks. ikke et privat takseringsfirma.

Vegtrafikkloven har ingen bestemmelser om taksering av biler med sikte på om de kan anses som vrak eller ikke. Takseringsordningen må derfor anses som en praktisk ordning som kommunen har etablert for å dekke sitt eget behov. De verdier som biltilsynet kommer frem til under taksten, er derfor ikke juridisk bindende. Men rent faktisk får taksten stor betydning, idet det i ettertid kan være vanskelig å påvise at en bil som allerede er kondemnert, hadde en annen verdi enn takstsummen. Det er derfor viktig at taksten blir foretatt av et organ som har stor fagkyndighet, og samtidig er uavhengig av kommunen. Etter mitt skjønn er det ikke grunn til å betvile at Statens biltilsyn har de nødvendige faglige kvalifikasjoner. Biltilsynet har dessuten en uavhengig stilling i forhold til kommunen, både økonomisk, administrativt og faglig. Det kan derfor ikke reises innvendinger mot at biltilsynet forestår takseringene.

Det tredje spørsmål saken reiser, er om kommunen hadde adgang til å kondemnere bilen. Etter vegtrafikklovens § 37 annet ledd kan bilvrak avhendes på hensiktsmessig måte «om nødvendig uten varsel til eieren» (uthevelsen foretatt av meg). Myndighetene kan med andre ord ikke avhende bilvrak uten videre, men må vurdere i det enkelte tilfelle om det er nødvendig å varsle eieren. Lovens utgangspunkt er klart: Eieren skal varsles, med mindre det er nødvendig å avhende bilen uten at varsel gis. Jeg har ikke funnet holdepunkter i lovens forarbeider for hvordan lovens uttrykk «nødvendig» skal forstås. Men det må antas at sentrale momenter i vurderingen vil være tidsmomentet, mulighetene for å lagre vraket, omkostningene ved lagringen m.m. At eierens adresse er ukjent, kan nok også være et moment i vurderingen, men er i seg selv neppe nok. Paragrafens annet ledd annet punktum foreskriver at eieren kan varsles gjennom kunngjøring i pressen dersom adressen hans ikke er kjent. Denne bestemmelsen kommer også til anvendelse når bilen må anses som vrak - siste punktum i annet ledd viser til begge setningene foran.

Så vidt jeg kan se, ble eieren ikke varslet gjennom rekommandert brev. Det ble kun sendt et vanlig brev. En slik forsendelsesmåte tilfredsstillende ikke lovens krav til varsling. I den grad det er vanlig at kommunen varsler på denne måten, bør praksisen endres.

I denne saken fikk forsendelsesmåten ikke

avgjørende betydning, idet det må legges til grunn at brevet vitterlig kom frem til mottakeradressen. Kommunen mottok imidlertid brevet i retur fordi bileieren hadde flyttet. Kommunen synes å mene at man kunne slå seg til ro med dette. Jeg er ikke enig i en slik vurdering. Når loven foreskriver at eieren skal varsles, forutsettes det at varselet kommet frem til ham. Kommunen kan derfor ikke uten videre kondemnere en bil, vel vitende om at bileieren ikke har fått kjennskap til at dette vil bli gjort.

Med mindre unntaksbestemmelsen i annet ledd siste punktum kom til anvendelse, skulle derfor kommunen ha forsøkt å finne frem til eierens nye adresse, f.eks. ved å kontakte folkeregisteret, eventuelt ha kunngjort varsel i pressen etter § 37 annet ledds annet punktum.

Myndighetene kan som nevnt unnlate å gi varsel «om nødvendig». Jeg kan ikke se at kommunen har vurdert om det virkelig var nødvendig å avhende bilen uten å varsle A. En slik unnlattelse er i strid med loven.

Det er neppe mulig i dag å bringe på det rene hvorvidt det ville fremstått som nødvendig å avhende bilen uten å varsle eieren. Kommunen har derfor gjennom sin handlemåte skapt tvil om lovens vilkår for å kondemnere bilen var til stede. I og med at bilen for lengst er kondemnert, er det som nevnt heller ikke mulig å etterprøve verdiansettelsen. Etter mitt skjønn har kommunen hovedansvaret for den usikkerhet som har oppstått. Riktignok kan også bileieren klandres for ikke å ha meldt flytting til motorvognregisteret. Men jeg anser denne feil for å være underordnet i forhold til kommunens handlemåte. Under henvisning til at det også kan reises visse innsigelser mot prinsippene ved takseringen av bilen, kan det ikke sees bort fra at de feil kommunen har begått, har påført A et økonomisk tap. Jeg har derfor kommet til at det er grunnlag for å be kommunen om å vurdere saken på nytt med sikte på om det likevel er grunn til å gi A erstatning. Jeg understreker at jeg ikke har grunnlag for å uttale noe om størrelsen av en eventuell erstatning.»

50.

**Kommunalt granskingsutvalg - saksbehandling**  
(Sak 405/92)

*Et kommunalt oppnevnt granskingsutvalg skulle undersøke om det var grunnlag for den kritikk som var fremsatt av en foreldreforening for funksjonshemmede mot forholdene ved en gruppebolig for psykisk utviklingshemmede. Foreldreforeningen klaget til om-*



*budsmannen over at granskingsutvalget i sin rapport hadde gått utenfor sitt mandat og ikke fulgt en forsvarlig saksbehandling. - Ombudsmannen fant det vanskelig forenlig med mandatet at foreldreforeningens engasjement i saken ble vurdert og kritisert. Saksbehandlingen som var fulgt, var heller ikke i samsvar med de krav til kontradiksjon og god forvaltningsskikk som måtte følges i slike saker.*

En kommune vedtok å nedsette et granskingsutvalg for å undersøke om det var grunnlag for den kritikk som en foreldreforening for funksjonshemmede hadde rettet mot forholdene ved en gruppebolig for psykisk utviklingshemmede i kommunen. Granskingsutvalget fikk følgende mandat:

«Utvalget skal undersøke om det er hold i den kritikk som er fremsatt fra foreldreforeningen ved brev av 12. oktober f.å. og skal herunder:

- undersøke om nødvendig godkjennelse for driften foreligger.
- klarlegge om beboerne har vært utsatt for mangelfull eller kritikkverdig omsorg og behandling fra personalet, og om det er foretatt ulovlige eller utilbørlige innskrenkninger i beboernes handlingsfrihet f.eks. ved å nekte deltagelse i fritidsaktiviteter.
- likeledes undersøke påstandene om at beboerne har vært nektet foreskrevne medisiner/medisinsk behandling.
- kartlegge om det foreligger noe mislig forhold med hensyn til disponering/forvaltning av beboernes midler.»

Etter forespørsel fra utvalget ble mandatet senere utvidet til også å omfatte «(U)ttalelse om påstander om seksuelt misbruk av beboerne» ved gruppeboligen.

Foreldreforeningen klaget til ombudsmannen over «utvalgets arbeidsform, og grunnlag for konklusjoner, sett i forhold til deres mandat». I klagen ble det anført at granskingsutvalget hadde gått langt utenfor sitt mandat, blant annet ved å gi en generell vurdering og kritikk av foreningens virksomhet. Videre ble det anført at kritikken var fremsatt i rapporten uten at det forelå noen forsvarlig saksbehandling.

Ombudsmannen forela saken for kommunen og ba om kommentarer til foreldreforeningens anførsler. I brevet ble det også bedt om at klagen ble lagt frem for granskingsutvalgets leder.

Lederen for granskingsutvalget ga i brev til kommunen slik kommentar til klagen:

- «1. Om utvalget har gått utover sitt mandat. Når utvalget har funnet det nødvendig å komme inn på foreldreforeningens virksomhet, har dette sin bakgrunn i at gran-

skingsutvalget ble oppnevnt som følge av henvendelser som ble gjort til kommunen av foreldreforeningen om forholdene i ---. Utvalget kan derfor ikke være enig i at de har gått utover sitt mandat ved å redegjøre for foreldreforeningen sin organisasjon, jfr. pkt. 5.2.1 og foreldreforeningens engasjement rundt ---, jfr. pkt. 5.2.2 i utvalgets rapport.

En gjengivelse av foreldreforeningens egenbeskrivelse av sin organisasjon og en gjennomgåelse av foreldreforeningens engasjement rundt ---, vil utvalget hevde er en relevant saksopplysning som ligger inn under mandatet.

## 2. Vedrørende saksbehandlingen.

Utvalget har under pkt. 1.4. i sin rapport vist til rundskriv av 4. mars 1975 fra Justisdepartementet om granskningskommisjoner. Det er mulig at denne henvisningen kan ha fått en uheldig og utilsikket form, idet rundskrivet ikke tar sikte på kommisjoner oppnevnt av kommuner. Utvalget beklager i så fall dette, men understreker at reglene kun er anvendt så langt utvalget har funnet de å være relevante for denne kommisjonen, jfr. pkt. 1.4. i rapporten.

Utover dette har ikke utvalget bemerkninger til klagen.»

I kommunens svarbrev het det:

«Gruppeboligen for psykisk utviklingshemmede i --- er nå avvirket. --- kommune kan ikke se at det med granskingsutvalgets rapport er fattet uriktige enkeltvedtak. Vi har registrert at foreningen har hatt innsigelser mot rapportens innhold. Vi viser til at foreningens brev av 24. september 1991 ble referert i formannskapet og til formannskapets vedtak i møte 5. november 1991 om at brevet ikke foranlediget noe fra kommunens side.

--- kommune har valgt å ta granskningsrapporten til etterretning. Kommunen har dermed også tatt til etterretning at de samarbeidsvansker kommunen har hatt i forhold til foreldreforeningen - etter granskingsutvalgets mening - også har hatt en årsak i foreningens måte å forholde seg på.

Som det vil fremgå av ovenstående, har --- kommune som granskingsutvalgets oppdragsgiver ikke funnet at foreldreforeningens klage foranlediget at kommunen ga uttrykk for uenighet med granskningskommisjonen. Slik saken i dag fremstiller seg, antar kommunen at det må være tilstrekkelig at foreningens synspunkter er gjort kjent - slik vi har redegjort for.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Rammene for et granskingsutvalgs arbeid er det mandat som er gitt. Et granskingsutvalg må som utgangspunkt selv ta stilling til innholdet av sitt mandat. Dersom det er tvil om forståelsen av mandatet, eller det kommer opp nye forhold som utvalget mener gir

grunnlag for å endre mandatet, må dette tas opp med oppdragsgiveren.

I innstilling om Regler for granskingskommisjoner, avgitt i november 1968, av det såkalte Blom-utvalget, heter det blant annet om dette:

«Utgangspunktet må være at granskingskommisjonen er bundet av den ramme som vedkommende myndighet har trukket opp for kommisjonens virksomhet. Innenfor denne ramme vil kommisjonen ha rett og plikt til å foreta en undersøkelse av saken og til å avgi en uttalelse om ansvarsforholdet i den utstrekning materialet måtte tillate det.

På den annen side må det være klart at kommisjonen selv tolker sitt mandat, og at den om nye ting måtte dukke opp under granskningen plikter å ta saken opp med vedkommende myndighet for eventuelt å få oppdraget begrenset, utvidet eller omformulert. Slike spørsmål synes i praksis å være løst uten vanskelighet mellom vedkommende kommisjon og oppdragsgiveren.

Såvidt utvalget har brakt i erfaring, er det vanlig at mandatet på forhånd forelegges den som er utpekt som formann for kommisjonen, og mulige tvilsspørsmål angående utformingen kan da bli ryddet bort. Det må forøvrig være hevet over tvil at en kommisjon ikke bør akseptere en instruks som hindrer en forsvarlig undersøkelse eller fremtvinger en ensidig vurdering av den sak oppdraget gjelder. Skulle det oppstå dissens om spørsmål av denne art, og kommisjonen ikke desto mindre fortsetter sitt arbeid, plikter den selvsagt å redegjøre for spørsmålet i utredningen.

Når det gjelder formuleringen av oppdraget, bør det være en rettesnor for den oppnevnte myndighet at kommisjonen ikke belastes med annet arbeid enn det som man må forstå kan være av betydning for myndighetenes senere disposisjoner.»

I mandatet for det kommunale granskingsutvalget fremgår det at det er de påståtte kritikkverdige forholdene ved gruppeboligen for psykisk utviklingshemmede i --- som skulle undersøkes. Bakgrunnen for nedsettelsen av granskingsutvalget var et brev 12. oktober 1989 fra foreldreforeningen til kommunen, der det ble klaget over forholdene ved gruppeboligen, samt avisoppslag i X. Utvalget skulle «undersøke om det er hold i den kritikk som er fremsatt av foreldreforeningen», jf. mandatet referert ovenfor.

I granskingsrapportens pkt. 5, «Andre forhold», heter det:

«På bakgrunn av at utvalget gjennom sine undersøkelser i liten eller ingen grad gjorde positive funn i forhold til mandatet ble det vurdert som nødvendig å undersøke nærmere de spørsmål og påstander som var fremsatt av pressen, foreldreforeningen og en pårørende.»

I rapportens pkt. 5.2 er det redegjort for foreningens organisasjon. Punktet bygger i sin helhet på en beskrivelse utarbeidet av foreningen etter anmodning fra utvalget. Utvalget gir deretter i pkt. 5.2 en omtale og vurdering av foreningens engasjement. Utvalget gjengir i hovedtrekk de opplysninger som ble gitt av foreningens styre om befatningen med saken i møte med utvalget, foreningens korrespondanse med kommunen og foreningens eksponering i media. Etter denne faktiske redegjørelsen, foretar utvalget en *vurdering* av formen og innholdet i foreningens engasjement. På s. 43-45 i granskingsrapporten heter det således:

«Utvalget finner det vanskelig å beskrive foreningens rolle. Dels fordi den er omfattende og dels fordi den kombinerer rykter, antagelser, spørsmål og det foreningen oppfatter som gjeldende rett på en måte som gjør det vanskelig å skille de ulike elementer fra hverandre. Utvalget vil trekke fram noen forhold som det har lagt vekt på.

Møtet 12. oktober 1989 i regi av styret i foreningen kom istand på bakgrunn av rykter på bygda, henvendelse fra --- og ---. Til møtet inviteres også et utvalg av arbeidstakere som hadde hatt et arbeidsforhold i ---. Foreningen opplyser at det bare er de «misfornøyde» som inviteres.

Utvalget av informanter i møtet 12. oktober 1989 er skjevt og muligheter for motforestillinger er redusert. Det tas blant annet ikke kontakt med kommunens ansvarlige for ---.

Foreningens brev av samme dato til kommunen med ønske om tilsynsutvalg inneholder en rekke dokumenterte påstander og faktiske feil:

- skadelig terapi utøves
- ulegitim tilbakeholdelse av bankbok
- uriktig påstand om vergemål
- at boligen mangler reglementert godkjenning
- at det ikke er «lov» å benytte atferdsterapeutiske metoder uten faglig veiledning

I forbindelse med de påståtte seksuelle overgrepene kontakter foreningens leder pårørende ---, bekjent i Kripos, politimester i --- og ---. Kommunen informeres ikke.

Utvalget finner det videre godtgjort eller overveiende sannsynlig at foreningen i all hovedsak er pressens kilde, eventuelt mellomledd mellom enkeltpersoner og pressen. Dette er i seg selv ikke kritikkverdig. Mediaoppslagene er imidlertid tildels dramatiske i størrelse, form og innhold. På denne måten bidrar de til et inntrykk av en vedvarende «katastrofe». Det er det etter utvalgets mening ikke dekning for.

Foreningen vil i egenskap av forening for pårørende til funksjonshemmede barn kunne ha legitime og udekkede krav på tiltak og tjenester fra --- kommune. Utvalget har ikke tatt stilling til det. Vi har imidlertid vurdert innhold og form i forenin-

gens engasjement opp mot de faktiske forhold. Det er liten grad av samsvar. Det ser for utvalget uomtvistelig ut som det «føres krig» fra foreningens side. Foreningens anskuelse synes å ha to dimensjoner, svart eller hvit, venn eller fiende.

Foreningen synes videre å basere seg på rykter, «halvkvedede viser», manglende faktakunnskap og selv-rettferdiggjøring i kombinasjon med generelt stor aktivitet. I stedet for informasjonsinnhenting og dialog benyttes media-oppslag og brev som inneholder rykter, påstander og misoppfatninger av formelle forhold i en konkluderende og ofte invektiv form. Fordi forholdene til dels dreier seg om enkeltpersoner som i noen sammenhenger har klientstatus, vil det i en rekke sammenhenger være umulig for kommunen å komme med tilsvaret uten å måtte røpe informasjonen som er unndratt offentlighet.»

I granskingsrapportens pkt. 5.3, «Angivelig seksuelle overgrep», som mandatet ble utvidet til å omfatte ved brev 12. mars 1991 fra kommunen, heter det videre:

«Vedrørende påstander om og anmeldelse av seksuelle overgrep har utvalget tatt dette opp i samtaler med personer som har vært tilknyttet boligen, deriblant anmelderen, ---. Disse samtalene har uten unntak svekket de eventuelle mistanker som måtte ha vært om seksuelle overgrep.

Av hensyn til forhold av privat karakter som er, og bør være unndratt offentlighet vil utvalget nøye seg med å konstatere at --- i samtale med utvalget har forklart at påstandene og anmeldelsen er fremsatt i frustrasjon over forhold som ikke har noen ting med de angivelige seksuelle overgrep å gjøre. Videre gir hun uttrykk for at de er fremsatt etter vedvarende press fra foreningen og for at hun ikke hadde saklig grunnlag for de fremsatte påstandene.

Utvalget finner foreningens rolle i denne saken påfallende og uansvarlig. Vi viser i så måte til de vurderinger vi har gitt i kap. 5.2.»

Vurderinger av foreningens engasjement i saken gjengis også i granskingsutvalgets oppsummering/konklusjon på s. 49-51 i rapporten. I pkt. 10 og 11 heter det:

«10. Foreningens engasjement i forhold til --- kommune i de undersøkte saksforhold er i hovedsak usaklig, overdimensjonert og konfliktorientert. Foreningens bruk av informanter er selektiv og i noen grad utnyttning av personer som befinner seg i en vanskelig livssituasjon.

11. Utvalgets undersøkelser viser at beboerne ikke har vært utsatt for seksuelle overgrep eller fremvisning av pornografisk film.

Påstander om dette og politianmeldelse er fremsatt i frustrasjon over forhold av en helt annen og privat karakter, samt etter press fra foreningen.

Alle ansatte ved --- i det aktuelle tidsrom er utenfor enhver mistanke om

seksuelle overgrep eller annen utilbørlig seksuell adferd.

Utvalget finner grunn til å rette kritikk mot anmelderen for sine ugrunnede påstander. Samtidig antar utvalget at de ikke ville blitt fremsatt offentlig uten aktiv medvirkning fra først og fremst foreningen.»

I pkt. 13 har utvalget noen bemerkninger om foreningens fremtidige virksomhet:

«Utvalget vil videre tilrå foreningen å basere sin virksomhet på fakta og samarbeid. Dette står ikke i motsetning til et legitimt ønske om å være representant for sine medlemmers interesser eller være et kritisk korrektiv til --- kommune. Foreningen bør vurdere å endre sin praksis som en alternativ «helse- og sosialetat» i kommunen. En intern gjennomdrøfting og endret praksis i foreningen, av hvordan organisasjonen konkret opptrer utad, er ønskelig.»

I brevet 29. april 1992 påpekte ledere av granskingsutvalget at utvalget fant det nødvendig å komme inn på foreningens virksomhet fordi granskingsutvalget ble nedsatt som følge av foreningens henvendelser til kommunen. Det ble vist til at en «gjengivelse av foreningens egenbeskrivelse av sin organisasjon og en gjennomgåelse av foreningens engasjement rundt ---, vil utvalget hevde er en relevant saksopplysning som ligger inn under mandatet».

Jeg er enig i at en faktisk redegjørelse for foreningens engasjement i saken er en relevant saksopplysning i forhold til granskingen av forholdene ved ---. De gjengitte deler av utvalgsrapporten viser imidlertid at granskingsutvalget, i tillegg til å gi en faktisk beskrivelse, også har foretatt en *vurdering* (og gitt karakteristikker) av formen og innholdet i foreningens engasjement i saken, samt rettet *kritikk* mot foreningens opptreden og handlemåte. Etter min oppfatning er det vanskelig å forene dette med mandatet. Som sagt var det holdbarheten av foreningens klage over de kritikkverdige forhold ved --- som skulle granskes ifølge mandatet, og ikke sakligheten i «klagerens» engasjement i saken.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken, kan jeg heller ikke se at det var nødvendig å foreta en slik vurdering av foreningens engasjement i saken for å kunne foreta en forsvarlig gransking av forholdene ved ---. Utvalget har i hovedpunktene 2-4, samt pkt. 5.3 undersøkt og vurdert holdbarheten i de påstått kritikkverdige forholdene som er nevnt i mandatet, og som var fremsatt av foreningen. Så vidt jeg kan se ville resultatet og vurderingen av utvalgets funn når det gjelder disse forholdene, være tilstrekkelig til å oppfylle utvalgets mandat. Selv om «utvalget

gjennom sine undersøkelser i liten eller ingen grad gjorde positive funn i forhold til mandatet», jf. utvalgsrapportens s. 33, kan jeg heller ikke se at det skulle være noen fare for at utvalgets rapport ville fremstått som en «ensidig vurdering av den sak oppdraget gjelder», dersom en hadde unnlatt å kritisere foreningens engasjement i saken, jf. det ovennevnte sitat fra Blom-utvalgets innstilling.

Jeg tilføyer videre at uansett hvordan man vil vurdere berettigelsen av å fremsette de kritiske uttalelser utvalget kom med om foreningen i forhold til utvalgets mandat, burde utvalget, før avgivelsen av rapporten, tatt opp med kommunen som oppdragsgiver hvordan mandatet skulle oppfattes på dette punkt.

Dette bringer meg over til neste punkt, som gjelder granskingsutvalgets saksbehandling. I mandatet er det ikke sagt noe om saksbehandlingen, men utvalget skriver selv om dette i rapportens pkt. 1.4, hvor det heter:

«Utvalget er kjent med de regler som er gitt for granskingskommisjoner ved rundskriv 4. mars 1975 fra Justisdepartementet. Dette rundskrivet tar ikke sikte på kommisjoner som er oppnevnt av kommuner, men utvalget har iaktatt rundskrivets hovedretningslinjer.»

Selv om Justisdepartementets rundskriv om granskingskommisjoner ikke gjelder direkte for utvalget, vil prinsippene som er nedfelt i rundskrivet, i praksis også få anvendelse på kommunalt oppnevnte granskingsutvalg, så langt de måtte passe. Jeg viser til at meget av det som er sagt om partsrettigheter i rundskrivet, gir uttrykk for hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling og god forvaltningsskikk som også et kommunalt oppnevnt granskingsutvalg i hovedsak må følge.

I brevet 29. april 1992 understreker lederen for granskingsutvalget at «reglene kun er anvendt så langt utvalget har funnet de å være relevante for denne kommisjonen, jfr. pkt. 1.4 i rapporten». Det fremgår ikke av utvalgets rapport, eller det øvrige materialet i saken, at foreningen ble gjort kjent med at innholdet og formen i foreldreforeningens engasjement ville bli gjenstand for vurdering og kritikk. Det fremgår heller ikke at foreningen har fått anledning til å imøtegå grunnlaget for de vurderinger og den kritikk som utvalget har fremsatt i rapporten. I møtet utvalget hadde med foreningen den 31. januar 1991, synes det som om foreningen har gitt en generell redegjørelse for sitt engasjement i saken. Det ser imidlertid ikke ut til at foreningen, verken da eller på noe senere tidspunkt, ble gjort kjent med eller fikk imøtegå den kritikk utvalget fremsatte i rapporten. Jeg finner dette vanskelig å forene med de krav til kontradiktorisk saksbehandling og god forvaltningsskikk som må følges i slike saker.»

51.

#### Erstatning - ugyldig avslag på søknad om etableringslån

(Sak 4/90)

*En søknad om etableringslån til kjøp av leilighet ble avslått av kommunen på sviktende faktisk grunnlag. Etter klage ble lånet innvilget, men kommunen nektet å dekke de merutgifter søkeren hadde hatt som følge av avslaget. - Ombudsmannen uttalte at avslaget måtte anses ugyldig og at kommunen burde holde søkeren økonomisk skadesløs. Manglene ved kommunens avgjørelsesgrunnlag kunne ikke legges søkeren til last, men skyldtes utelukkende at kommunen ikke hadde undersøkt saken i tilstrekkelig grad.*

Den 14. september 1988 avslo kommunen, boligetaten, en søknad fra A om etableringslån til kjøp av en leilighet. Bakgrunnen var at kommunen anså leiligheten som en eierpartsleilighet og at etableringslån bare ble gitt til kjøp av andels- eller selveierleiligheter.

Etter klage tok boligetaten saken opp til ny vurdering, og den 24. januar 1989 ble A innvilget etableringslån. I denne forbindelse uttalte kommunen:

«I forbindelse med behandling av klage i ovennevnte sak har boligetaten funnet det nødvendig selv å innhente pantattest på ovennevnte eiendom. Som det fremgår av den, avviker den fra tidligere pantattest på et vesentlig punkt idet den bekrefter reell seksjonering i form av seksjonsnummer. På bakgrunn av denne nye informasjonen finner boligetaten å kunne endre sitt vedtak slik at lån kan innvilges til ovennevnte bolig.»

A hadde finansiert kjøpet av leiligheten gjennom ordinært banklån, og hun krevde at kommunen dekket renteforskjellen mellom banklån og etableringslån fra 14. september 1988 til 14. februar 1989 da etableringslånet ble utbetalt. Hun anførte at kommunen skulle ha innvilget søknaden den 14. september 1988, og at merutgiftene var en følge av kommunens mangelfulle saksbehandling.

Kommunen avslo kravet og viste til at det ikke fremgikk av pantattesten som fulgte søknaden, at leiligheten var en selveierleilighet. I brev 26. april 1989 uttalte kommunen:

«Ved omdanning av boligeiendommer til eierparter, førte byskriverembetet --- gjerne den praksis at for å skille de forskjellige ideelle andeler fra hverandre, ble seksjonsnummeret anført på grunnboksbladet som ble opprettet for den enkelte ideelle andel. Ved utskrift av pantattester ble derimot nummeret ikke anført på pantattestens forside da en ideell andel ikke kunne betraktes som fast eiendom.

Dette er bakgrunnen for at vi har lagt

vekt på at seksjonsnummer ikke var angitt på pantattestens forside. I dette tilfellet ble det tydeligvis gjort feil ved utskriften av pantattesten. Den var like fullt et offentlig bekreftet dokument som vi hadde rett til å stole på.»

Videre uttalte kommunen i brev 22. august 1992:

«For vår vurdering av pantobjektet pr. 14.09.88 var fremlagt oppdelingsbegjæring av 04.03.76, sameievedtekter av 05.03.76. Takst av 05.05.88, kjøpekontrakt av 30.06.88 samt kopi av bekreftet pantattest av 05.07.88.

Eiendommen --- er delt opp i 14 ideelle eiendomsandeler. Leil. nr. 11 benytter wc i oppgang. Oppdelingsbegjæringen er noe uklart mht. om denne retten til wc er eksklusiv, men kjøpekontrakten oppgir at den kun er adgang til dette wc. Eierseksjonslovens prgf. 5, 1. ledd nr. 3,2. krever: «Minstekrav til standard i boligseksjonen er at den har --- eget WC og bad innenfor bruksenheten». Det er her altså grunn til tvil om boligen fyller kravene for å være egen seksjon. Når den bekreftede pantattesten i tillegg unnlater å bekrefte seksjonsnummer, måtte konklusjonen bli at dette var en eierpart og ikke en ordinær eierseksjon.

Når det gjelder byskriverembetets praksis mht. utskrivning av pantattester, viser vi til redegjørelse i vårt brev av 26.04.89.

Vi har i denne saken stolt på den bekreftede pantattesten, som er et offentlig dokument. Vi kan ikke se at dette var uberettiget eller på noen måte uaktsomt. Det foreligger ingen erstatningsbetingende handling, og boligetaten fastholder tidligere avslag på krav om erstatning.»

A tok etter dette saken opp med ombudsmannen. Saken ble forelagt herfra 21. mai 1990, og i brev 17. april 1991 uttalte kommunen:

«En vil sterkt beklage sen besvarelse til tross for mange henvendelser i sakens anledning.

Først vil en kort besvare det hovedspørsmål som er reist i Deres brev av 21. mai 1990.

Boligetaten hadde ingen egen praksis m.h.t. hva som skulle kreves for at et objekt skulle betraktes som egen seksjon. Byskriverembetets godkjenning ble lagt til grunn.

Med hensyn til vurdering av at det dreide seg om en reell seksjonering ble bekreftet pantattest lagt til grunn. Om vurdering av slike pantattester vil vi henvise til boligetatens brev av 26. april 1989 til A. En finner ikke at udatert brev fra --- byskriverembete til Ombudsmannen gir noe svar på de punkter og den praksis som er tatt opp til nevnte brev.

Dermed må en fastholde at en anser pantattestens første side som en del av attesten, visende hvilken konkret grunnboks-matrikkel denne vedrører.

Dokumentasjon av faktiske forhold er søkers eget ansvar. Dette innbefatter også

eventuell medvirkning fra andre hjelpere. Derfor kan det ikke sees at boligetaten har pådratt seg noe ansvar i denne forbindelse. Det foreligger således ingen erstatningsbetingende handling, og boligetatens tidligere avslag på krav om erstatning opprettholdes.»

Etter ny henvendelse herfra uttalte byskriverembetet i brev 18. juni 1992 at det var en ren forglemmelse/feil av embetet at det ikke var påført seksjonsnummer på pantattestforsiden i den aktuelle sak.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Det er i tidligere ombudsmannssaker lagt til grunn at en kommunal avgjørelse om tildeling av etableringslån treffes under «utøvelse av offentlig myndighet», og at slike avgjørelser må anses som enkeltvedtak i forhold til forvaltningsloven av 10. februar 1967. Det har i denne forbindelse vært lagt vekt på at utlånsvirksomheten drives for å ivareta offentlige interesser. Formålet med ordningen er å hjelpe vanskeligstilte med bolig, og den er således basert på behovsprøving. Dette forhold sammen med motytelsens størrelse (renteni-vå, avdragstid, sikkerhet osv.) innebærer en klar avstand til det som kan betegnes som «forretningsdrift» i offentlig regi. Ut fra det opplyste er det på det rene at avslaget hvilte på sviktende faktisk grunnlag. Kommunen anså leiligheten som en eierpartsleilighet, mens den faktisk var en selveierleilighet. Den svikt som det er tale om, må betegnes som vesentlig. Det er klart at avgjørelsen hadde blitt en annen - søknaden hadde blitt innvilget - om kommunen hadde lagt rett faktum til grunn, og avslaget må følgelig anses ugyldig.

Det følger av § 17 første ledd i forvaltningsloven at forvaltningen plikter å opplyse saken, slik at vedtak kan fattes på mest mulig riktig grunnlag. Hvor langt undersøkelsesplikten går, vil imidlertid variere etter forholdene i saken og etter hvilke muligheter forvaltningen har for å få satt i verk nærmere undersøkelser.

I saker vedrørende tildeling av offentlige lån må utgangspunktet være at det først og fremst er opp til søkeren å fremlegge de relevante opplysningene. I forbindelse med lånesøknaden la A frem oppdelingsbegjæring, sameievedtekter, takst, kjøpekontrakt og bekreftet pantattest, og kommunen hadde således alle nødvendige opplysninger for å kunne ta stilling til om boligen falt inn under ordningen med etableringslån.

En pantattest er en «utskrift over registerenheten eller en særskilt rettighet som kun

omfatter de heftelser som etter tinglysingslovens § 11 tredje ledd skal anmerkes i en tinglysingsattest», jf. § 20 i tinglysingsforskriften gitt av Justisdepartementet i medhold av tinglysingsloven av 7. juni 1935. Attesten har vanligvis blitt gitt i form av en fotokopi av de aktuelle grunnboksblad samt en forside med alminnelige opplysninger om hva attesten omfatter.

Ut fra byskriverens redegjørelse synes det klart at pantattestene ble utformet forskjellig for eierpartsleiligheter og selveierleiligheter. For sistnevntes vedkommende ble seksjonsnummeret påført pantattestens forside mens dette ikke var tilfellet med eierpartsleilighetene. Forskjellen fremgikk imidlertid også av de kopierte grunnboksbladene.

Den bekreftede pantattesten A fremla var ikke påført seksjonsnummer på forsiden og byskriveren har i ettertid uttalt at dette må skyldes «en ren forglemmelse/feil av embetet». Som nevnt er imidlertid forsiden bare en del av pantattesten og det fremgikk av de kopierte grunnboksbladene at eiendommen var seksjonert i 1976 samt at seksjonen hadde «eksklusiv bruksrett til leilighet nr. 11». Pantattesten omfattet kun grunnbokskopier for den aktuelle seksjonen og hadde ingen kopier av «hovedarket» for eiendommen. For den som gjennomgikk samtlige sider av pantattesten, ville det være klart at leiligheten ikke var en part av et tingsrettslig sameie.

Så vidt skjønnes mottok kommunen på den aktuelle tiden et ikke ubetydelig antall søknader om etableringslån og siden leilighetenes rettslige karakter var avgjørende for om boligen var omfattet av låneordningen, kan det synes naturlig at kommunen la særlig vekt på om seksjonsnummeret var påført pantattestens forside etter som dette på en enkel og oversiktlig måte ga uttrykk for om leiligheten var en selveierleilighet. Pantattesten var gitt av en offentlig registerfører og i alminnelighet kan det ikke stilles særlig store krav til de undersøkelser forvaltningen plikter å foreta med hensyn til opplysninger innhentet fra offentlige registre. Dette innebærer imidlertid ikke at forvaltningen kan forholde seg til kun *deler* av opplysningene når disse er gitt samlet.

I den foreliggende saken har kommunen kun forholdt seg til pantattestens forside uten å se om det var samsvar mellom denne og de øvrige sidene av attesten. En gjennomgang av de kopierte grunnbokssidene ville vist at leiligheten ikke var noen eierpartsleilighet. Kommunens standpunkt avvek også fra hva som fremgikk av de andre fremlagte dokumentene i saken, og slik saken fremsto, hadde kommunen all grunn til å undersøke forholdet nærmere. Slike undersøkelser kunne gjø-

res ved en henvendelse til byskriveren og ville således ikke medføre store kostnader, verken tids- eller arbeidsmessig. Det er vanligvis stor konkurranse om å få etableringslån, og avgjørelsene vil kunne bety svært meget for den enkelte. Disse forholdene gjør det særlig viktig at saken blir forsvarlig utredet, slik at avgjørelsen blir truffet på riktig grunnlag.

Jeg må etter dette legge til grunn at manglene ved kommunens avgjørelsesgrunnlag ikke kan legges A til last, men utelukkende skyldes at kommunen ikke hadde undersøkt saken i tilstrekkelig grad.

Når forholdene ligger slik an, kan jeg ikke se annet enn at kommunen bør holde A økonomisk skadesløs, og jeg ber derfor om at kommunen tar hennes anmodning om dekning av merutgiftene, som følge av det urettmessige avslaget, opp til ny vurdering.

Jeg ber om å bli holdt orientert om sakens utfall.»

52.

**Garantilott for fiskere - bortkommet søknad**  
(Sak 505/91)

*Ifølge § 4 i forskrift for garantiordning for fiskere av 22. juni 1984 må krav om tilskudd fra Garantikassen for fiskere «sendes» innen 2 måneder etter garantiperiodens utløp. A hevdet at han hadde overholdt fristen, men Garantikassen hadde ikke mottatt søknaden. Garantikassen avslo kravet, og avslaget ble opprettholdt av Fiskeridepartementet. Begge instanser mente det var opp til søker å føre bevis for at søknaden var kommet bort i posten. - Ombudsmannen uttalte at det i tråd med alminnelige regler måtte vurderes om det forelå en sannsynlighetsovervekt for at søkers anførsler var riktige. Problemer av bevismessig art kunne ikke føre til at myndighetene unnlot å foreta en vurdering av søkers påstand. A ble deretter tilstått garantilott.*

I forskrift for garantiordning for fiskere av 22. juni 1984 heter det i § 4:

«Krav om tilskudd fra Garantikassen må sendes snarest, og senest innen 2 måneder etter garantiperiodens utløp.»

A hevdet at han hadde innsendt krav rettidig. Garantikassen mottok imidlertid ikke søknaden, og kopi av søknadsskjema ble senere innsendt. A fikk avslag, med den begrunnelse at søknadsfristen var oversittet. Klage fra A ble ikke tatt til følge av Fiskeridepartementet.

I klagen til ombudsmannen viste A til at Garantikassens strenge praktisering av regle-

ne om søknadsfrist hadde gitt et tap på ca. kr. 35.000,-. Han påviste at skjema var sendt kommunekassereren innen fristen og påført dennes underskrift.

Saken ble forelagt Fiskeridepartementet i brev 13. mai 1991, idet jeg uttalte:

«Forskrift av 22. juni 1984 for garantiordningen for fiskere § 4 nr. 1 og 2 lyder:

«Krav om tilskudd fra Garantikassen 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 forsinkelse hos kommunekasserer 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.

Krav om tilskudd fremmes med gjenpart av oppgjørsskjema C, attestert av kommunekassereren. C-skjemaet skal være undertegnet av den som disponerer fartøyet og av mannskapets tillitsmann.»

I Fiskeridepartementets vedtak i klagesaken heter det blant annet:

«Da søknaden/rapporten ikke var Garantikassen i hende innen den fastsatte frist, finner ikke Fiskeridepartementet grunnlag for å omgjøre arbeidsutvalgets vedtak.»

I en tidligere klagesak for ombudsmannen (saksnummer 529/87) - som også gjaldt søknad om garantilott for fiskere - uttalte ombudsmannen i brev til Fiskeridepartementet av 8. februar 1988 i forbindelse med spørsmålet om hva som skal til for å anse søknadsfristen avbrutt:

«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 (jf. Ot.prp. nr. 51 (1967-68) s. 5 flg.). Etter disse bestemmelser avbrytes fristen når skrevet er «avgitt til posten». Dette er av Høyesteretts kjeremålsutvalg forstått slik at det er tilstrekkelig at skrevet er lagt i norsk postkasse tilhørende postverket (jf. Rt. 1982/1118, Rt. 1983/954 og Rt. 1987/112). Dette standpunkt har også meget 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.

--- 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.»

Slik departementets vedtak er utformet, synes det å ha blitt lagt til grunn at søknaden måtte være «Garantikassen i hende innen den fastsatte frist». Dette kan vanskelig sees å være et rettslig holdbart standpunkt.

Hva angår søknadsskjemaet klager hevder ble sendt 9. januar 1990, kan jeg ikke se at departementet har tatt stilling til spørsmålet om fristen kunne anses avbrutt på dette tidspunkt, men nøyte seg med å fastslå at «søknaden/rapporten var poststemplet 30.03.90».

Jeg går ut fra at departementet - på bakgrunn av det som er uttalt ovenfor - finner grunn for å ta saken opp til ny vurdering. Med hensyn til spørsmålet om når søknadsskjemaet faktisk ble innsendt, peker jeg på at det ut fra foreliggende materiale ikke kan sees å være grunnlag for å betvile klagers anførsel. I den forbindelse viser jeg særlig til kommunekassererens bekreftelse med hensyn til innleveringen av oppgjørsskjemaet der.»

Departementet svarte i brev 22. august 1991:

«Saken har vært forelagt Garantikassen for fiskere, som i brev av 12. august 1991 har uttalt:

«Garantikassen finner ikke denne saken forskjellig fra de øvrige klagesaker av denne type.

Fra Garantikassens side blir det ved forsent innkomne søknader, tatt hensyn til 3 virkedager fra poststemplets dato. Søknader innkommet etter dette tidspunkt blir uten unntak avslått. Dette for å unngå forskjellsbehandling.

I saker hvor det er påstand om at søknaden er kommet bort i posten finner Garantikassen at dette skaper store bevisvansker og har overlatt til søkeren å bevise at søknaden er sendt.

Garantikassen har ikke ytterligere kommentarer i denne saken.»

Fiskeridepartementet viser til dette og skal ellers bemerke at Garantikassens praksis m.h.t. når en søknad er å anse som mottatt i Garantikassen i forhold til overholdelse av frister ble endret som følge av Ombudsmannens uttalelse i den tidligere klagesaken (saksnr. 529/87) som er nevnt.

Fra Garantikassens side blir det nå tatt hensyn til 3 virkedager fra poststemplets dato.

Søknader innkommet etter dette tidspunkt blir uten unntak avslått. Dette for å unngå forskjellsbehandling og vanskelige bevismessige spørsmål.

Det fremgår av dokumentene at kommunekassereren i kommunen bekrefter at A



innleverte oppgjørsskjema C for perioden 31/8 - 23/12 - 89 den 9. januar 1990. Fiskeridepartementet gjør oppmerksom på at det ikke er Kommunekassereren som skal sende skjemaet videre til Garantikassen, men søkeren selv som må gjøre dette etter attestasjon. Det er mulig at det her kan ha oppstått en misforståelse fra A's side, da han mener å ha sendt søknaden til Garantikassen den 9.1.90.

Som nevnt av Garantikassen mener vi at ved påstand om at søknaden er kommet bort i posten, må søkeren selv føre bevis for dette.

Fiskeridepartementet mener under henvisning til det ovennevnte at det derfor ikke er grunnlag for å omgjøre vedtaket.»

I brev 31. oktober 1991 skrev jeg tilbake til departementet:

«Jeg har vanskelig for å akseptere departementets standpunkt, slik dette fremgår av brevet hit.

Som det fremgår av mitt brev av 13. mai 1991 til departementet, vil søknadsfristen være brutt når krav om tilskudd postlegges, det vil si legges i norsk postkasse tilhørende postverket.

Med hensyn til spørsmålet om klagers søknadsskjema faktisk ble postlagt før søknadsfristens utløp, vil jeg igjen peke på at det ut fra det foreliggende materiale ikke synes å være grunnlag for å betvile klagers anførsler. Jeg viser på ny til den bekreftelse som foreligger vedrørende klagers innlevering av skjemaet til kommunekassereren, samt at det synes å være på det rene at klager i sin telefonhenvendelse til Garantikassen 30. mars 1990 etterlyste svar på søknaden.

At dette skjæringspunktet kan medføre vanskelige bevismessige spørsmål - som i denne saken - innebærer ikke at Garantikassen og departementet kan unnlate å foreta en vurdering av hvor sannsynlig det i det konkrete tilfellet er, at en søkers påstand om fristavbrudd medfører riktighet.

Når departementet i sitt brev skriver «(s)om nevnt av Garantikassen mener vi at ved påstand om at søknaden er kommet bort i posten, må søkeren selv føre bevis for dette», er jeg i utgangspunktet ikke uenig i dette. Med «bevis» må imidlertid forstås - her som ellers i norsk forvaltningsrett - at det på bakgrunn av de opplysninger som foreligger, må antas å foreligge en sannsynlighetsovervekt for at det som anføres medfører riktighet. Jeg kan fortsatt ikke se at departementet har foretatt noen slik vurdering av klagers sak, og dette bes nå gjort.»

I brev av 21. april 1992 opplyste departementet:

«Fiskeridepartementet har ved brev av 10. april 1992 fra Garantikassen for fiskere mottatt bekreftelse fra Kommunekassereren om at oppgjørsskjema C ble attestert og deretter levert tilbake til A.

A har muntlig meddelt at han deretter umiddelbart postet brevet til Garantikassen.

Etter drøftelse med Garantikassen har Fiskeridepartementet funnet å kunne akseptere denne forklaring. ---»

A ble deretter tilstått garantilott.

53.

#### Inndragning av konsesjon for utleier av video (Sak 378/91)

*A var eier og daglig leder av selskapet B A/S som drev med utleie av video. Kommunen besluttet å inndra hans konsesjon for utleie fra denne forretningen da han hadde vært ansvarlig for utleie av video fra de tidligere lokalene til selskapet C A/S uten at det forelå særskilt konsesjon for dette. Ombudsmannen uttalte at inndragningen av konsesjonen var en reaksjon som ikke sto i noe rimelig forhold til det som var gjort fra A's side og han konkluderte med at avgjørelsen måtte karakteriseres som «klart urimelig». Det ble vist til at det etter regelverket var uklart om A måtte ha ny konsesjon for å kunne drive utleievirksomhet fra de gamle lokalene til C A/S. Videre ble det lagt vekt på at avgjørelsen i stor grad synes å være basert på uriktige faktiske opplysninger, og at kommunen burde ha søkt å oppnå en klargjøring av situasjonen før en gikk til et så drastisk skritt som å inndra A's konsesjon.*

A var eier og daglig leder av forretningene B A/S og C A/S, som drev med utleie av video. C A/S ble så overdratt til D, mens A fortsatte med selskapet B A/S. Noen tid senere ble det innført konsesjonsplikt for blant annet utleie av videogrammer. Ved kommunens tildeling av slike konsesjoner, ble både A og D tildelt konsesjon for videoutleie. D's konsesjon ble senere inndratt på grunn av manglende avgiftsbetaling, og D gikk like etter dette konkurs. A inngikk avtale med D's konkursbo om overtakelse av inventar og diverse utstyr fra konkursboet og han startet deretter videoutleie fra de samme lokalene som D tidligere hadde drevet virksomhet i. A forhørte seg i kommunen om nødvendigheten av ny konsesjon og fikk opplyst at dette var påkrevet. Søknad ble deretter innsendt tre uker etter at virksomheten var startet opp på ny. Kort tid etter inndro kommunen konsesjonen til A, som var gitt for utleievirksomheten til B A/S.



Kommunen mente at konsesjonen som var gitt til A, bare gjaldt for virksomheten B A/S på dette firmaets adresse. Da A drev videoutleie fra de tidligere lokalene til C A/S uten ny konsesjon hadde A etter kommunens mening brutt konsesjonsvilkårene. Vedtaket ble påklaget, men formannskapet som fattet endelig avgjørelse i saken, tok ikke klagen til følge.

A's advokat brakte saken inn for ombudsmannen. Ombudsmannen ba om kommunens uttalelse og spurte blant annet om kommunens syn på advokatens anførsler om proposjonaliteten mellom klagerens overtredelse av regelverket og kommunens reaksjon på dette.

I kommunens brev til ombudsmannen ble det vist til at A hadde brutt konsesjonsbetingelsene ved å starte den nye utleievirksomheten uten konsesjon. Når det gjaldt proposjonaliteten mellom overtredelsen og kommunens reaksjon, viste kommunen til saksfremlegget til formannskapet hvor dette ble ansett besvart. I saksfremlegget til formannskapet het det blant annet:

«Jeg finner det ganske naturlig at brudd på konsesjonsvilkårene for en virksomhet, får konsekvenser for konsesjonen for den samme persons konsesjon annet sted, selv om det her ikke har forekommet noe brudd på bestemmelsene.

Det er personen som har brutt betingelsene. Det er derfor overfor ham man må reagere.»

Avslutningsvis uttalte rådmannen i saksfremlegget at den reaksjon som kommunen hadde gitt, måtte anses tilstrekkelig, og at han åpnet for at kommunen ville se positivt på en ny søknad.

A's advokat kom så med merknader, og kommunen svarte deretter blant annet slik:

«En av årsakene til at det kreves konsesjon for hver enkelt filial (selv om de ligger i samme kommune) er at den kommunale konsesjonen er forutsetningen for å kunne bli registrert i Videogramregisteret. Denne registreringen er igjen grunnlaget for innkreving av den avgift som er fastsatt i lovens prgrf. 3.

Med bakgrunn i at forretningen ble åpnet 22.11.89 uten konsesjon har den lovpliktige avgift ikke blitt betalt. Dette blir bekreftet på telefon fra Norsk kino- og filmfond i dag, 11.09.91.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg følgende:

«Det første spørsmål saken reiser, er hvorvidt det faktisk var påkrevet med ny konsesjon for A ved åpningen av virksomheten i lokalene til C A/S 22. november 1989. Verken loven- lov om film og videogram av 15. mai 1987

nr. 21 - Kulturdepartementets forskrifter (av 7. desember 1987) til denne, eller de kommunale konsesjonsbetingelser kan sies å gi noe klart svar på dette spørsmål. Flere momenter, blant annet utformingen av søknadsskjemaet utarbeidet til ordningen, synes å tale for at en konsesjon kan omfatte flere virksomheter innen samme kommune. Det er på den annen side ikke tvilsomt at kommunen - i sine konsesjonsbetingelser - likevel ville ha hatt adgang til å bestemme at konsesjon måtte søkes for hvert enkelt utsalgssted, selv om disse ble eid og drevet av en og samme person eller et og samme selskap. Det er mulig at kommunen har ment å gi sine bestemmelser dette innhold, jf. at en og samme eier tidligere ble innvilget to konsesjoner for videoutleie i kommunen, i hovedutvalgets vedtak i sak 35/88.

I de kommunale konsesjonsbetingelsenes pkt. 5.1 heter det:

«Konsesjon gis bare til enkeltperson (konsesjonshaver). Firmaer som skifter eier må derfor søke om ny konsesjon.»

Det er denne bestemmelsen kommunen har ansett brutt ved A's videoutleie fra lokalene til C A/S fra og med 22. november 1989.

Kommunens konsesjonsbetingelser er på dette punkt ikke heldig utformet. De kan forstås slik at konsesjon gis til et selskap, men med en ansvarlig person som konsesjonshaver. Betingelsene kan imidlertid også forstås dihten at konsesjon bare gis til enkeltpersoner som sådan. Dersom sistnevnte forståelse kan legges til grunn, kan angivelsen i konsesjonsbetingelsene om at konsesjonen gjelder i X kommune, tyde på at konsesjonen ikke er stedsmessig begrenset ut over dette. Jeg går ikke nærmere inn på disse tolkingsspørsmål, men nøyer meg med å påpeke at kommunens konsesjonstildelingsvedtak, sammenholdt med de vedtatte konsesjonsbetingelser, etterlater tvil på flere punkter når det gjelder spørsmålet om hva konsesjonen egentlig er knyttet til; selskap, person eller en kombinasjon av disse, og ikke minst på hvilke nærmere vilkår konsesjonen er gitt vedkommende selskap eller person.

Det klager faktisk foretok seg 22. november 1989 var etter det som foreligger, i realiteten å åpne en filial av B A/S i lokalene i Y. Det er klart at det ikke var «firmaet» C A/S som ble overdratt, da det på dette tidspunkt var konkurs. Konsesjonsbetingelsenes passus i pkt. 5.1 om at «firmaer som skifter eier må søke om ny konsesjon», passer derfor ikke i dette tilfellet. Om A likevel trengte ny konsesjon for åpningen av en filial er - som nevnt over - uklart. Denne uklarthet i regelverket må etter

mitt syn også få betydning for bedømmelsen av kommunens handlemåte i saken.

Dersom det *kunne* sies å være på det rene at klagers åpning av en filial til B A/S i Y faktisk var betinget av at det forelå særskilt konsesjon for denne virksomheten, ville det være et brudd på film- og videogramlovens § 2 å starte slik utleievirksomhet uten at det på forhånd forelå konsesjon. Jeg gjengir fra bestemmelsens første ledd:

«Framsyning og omsetning av film eller videogram i næring må ikkje skje utan løyve frå kommunestyret eller den kommune- styret har gitt fullmakt. ---»

En gitt konsesjon ville også - etter en konkret skjønnsmessig vurdering - kunne trekkes tilbake i medhold av samme bestemmelses annet ledd, andre setning, som lyder:

«Løyvet kan trekkjast attende dersom løyvehavaren bryt reglar i denne lova eller i forskrifter til denne lova, eller bryt vilkår som er sette ved tildeling av løyvet.»

Om dette skal gjøres i det enkelte tilfelle, må som nevnt over bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering. I dette tilfellet synes kommunen ved sin inndragning av klagers konsesjon i B A/S i stor grad å ha basert seg på uriktige faktiske opplysninger. Det er blant annet vist til at C A/S ble *overdratt* til klager, noe som ikke medfører riktighet, jf. det som er sagt foran. C A/S skiftet ikke eier, heller ikke i konsesjonsbetingelsenes forstand.

Kommunen har videre vist til manglende avgiftsbetaling som grunnlag for inndragningen. Det må være klart at heller ikke dette var et forhold som kunne gjøres gjeldende overfor klager. Han var ikke ansvarlig for konkursboets gjeld, herunder manglende avgiftsbetaling for tiden før konkursen. At det heller ikke ble betalt avgift for C A/S etter konkursen, kan naturlig nok heller ikke være noe argument for inndragning av A's konsesjon, idet det ikke var C A/S eller dets konkursbo som sto ansvarlig for driften i Y, men derimot B A/S. Det fremgår ikke av det mottatte materiale at det i perioden ikke skal ha blitt betalt avgift for sistnevnte firma.

Jeg har etter dette kommet til at kommunens handlemåte overfor A må kritiseres. Reaksjonen - inndragningen av konsesjonen - sto ikke i noe rimelig forhold til det som var gjort fra klagers side, og avgjørelsen må karakteriseres som klart urimelig overfor ham, jf. ombudsmannslovens § 10. Kommunen burde ha søkt å oppnå en klargjøring av situasjonen uten å gå til et så drastisk skritt som å inndra A's konsesjon. På grunn av den uklare situasjon som forelå ut fra regelverket og

kommunens egne konsesjonsbetingelser, hadde kommunen også selv en oppfordring til å bringe bedre orden og klarhet i konsesjonsforholdene, jf. det som er uttalt foran om dette. Jeg vil i denne forbindelse peke på at kommunen her sto overfor et nytt regelverk, og at det da var god grunn til å utvise varsomhet med hensyn til de reaksjonsmidler man valgte å benytte. Kommunens anførsler i denne forbindelse med hensyn til betydningen av rettsvillfarelse på klagers side, fremstår i denne relasjon som lite treffende.

Kommunen bør snarest rydde opp i konsesjonsforholdene og klargjøre det kommunale regelverket.

Saken er med dette avsluttet her, men ombudsmannen bes holdt orientert om hva som videre foretas i saken.»

Etter dette kom kommunen tilbake og opplyste at ombudsmannens uttalelse var tatt til etterretning. Det ble videre opplyst at kommunens regelverk skulle klargjøres i overensstemmelse med ombudsmannens henstilling.

54.

#### Lønnsgarantidekning for daglig leder oppsagt lang tid før bedriftens konkurs

(Sak 56/92)

*En daglig leder ble oppsagt og utestengt fra arbeidet noe over to år før bedriften gikk konkurs. Vedkommendes krav på lønn i oppsigelsestiden ble endelig slått fast rett før konkurransen. Krav om dekning over lønnsgarantifondet ble avslått under henvisning til lønnsgarantiloven av 14. desember 1973 § 1, jf. dekningsloven av 8. juni 1984 § 9-3 første ledd nr. 1 b og nr. 3, som unntar blant annet daglige lederes lønnskrav fra fortrinnsrett. - Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å reise innvendinger mot det daværende Kommunaldepartementets tolkning av bestemmelsen, som gikk ut på at daglig leders fortrinnsrett for lønnskrav var avskåret «uavhengig av om vedkommende kan bebreides for bedriftens økonomiske havari eller ikke».*

Lønnskravet stammet fra A's stilling som daglig leder i B A/S. Kravet mot den tidligere arbeidsgiveren skrev seg fra våren 1988, men ble først endelig fastslått da arbeidsgiveren trakk sin anke over herredsrettens dom 10. februar 1989 i forbindelse med selskapets oppbudsbeğjæring 4. mai 1990, dvs. drøye to år senere.

I klagen til ombudsmannen over det daværende Kommunaldepartementets avslag 18. oktober 1991 fremholdt A at lønnsgarantidekning ikke kunne nektes i dette tilfellet fordi

det gikk så vidt lang tid mellom hans virke som daglig leder og konkursen. Det måtte, etter A's oppfatning, være slik at en tidligere daglig leder som er fratatt sine muligheter til å øve innflytelse over driften lang tid før en konkurs, ikke kunne omfattes av unntaket fra lønnsgarantidekning etter reglene i lønnsgarantilovens § 1, jf. dekningslovens § 9-3 første ledd nr. 1 bokstav b og nr. 3.

Spørsmålet om betydningen av at det var gått lang tid mellom arbeidet som daglig leder og fristdagen, ble i brev 23. mars 1992 lagt frem for departementet:

«Etter § 1 i lønnsgarantiloven av 14. desember 1973 nr. 61 skal lønnsgarantifondet kun dekke lønnskrav i den utstrekning kravet er fortrinnsberettiget etter dekningslovens § 9-3. Etter dekningslovens § 9-3 første ledd nr. 1 b omfattes ikke «vederlag til arbeidstaker som utøvde eller kunne utøve en vesentlig innflytelse over skyldnerens forretning i kraft av sin stilling som leder av forretningen ---».

Det er nå ikke omtvistet at klageren var daglig leder i dekningslovens forstand. Det er heller ikke omtvistet at lønnskravet er direkte avledet av hans stilling som daglig leder, slik at lønnskravet som utgangspunkt må fanges opp av unntaksregelen.

Det særlige i den foreliggende sak er tidsforløpet mellom den perioden hvor daglig leder hadde eller kunne ha vesentlig innflytelse over driften og selve konkursen. Departementet viser i sitt brev av 18. oktober 1991 til klager til at unntaksbestemmelsen i dekningslovens § 9-3 første ledd nr. 1 bokstav b er objektiv i den forstand at «den gjelder --- slik innflytelse». Ombudsmannen har for så vidt ikke innvendinger mot denne betraktningssmåte. Spørsmålet er imidlertid om departementet mener at unntaksbestemmelsen får anvendelse uavhengig av på hvilket tidspunkt/i hvilken periode den daglige leder hadde *mulighet* for å øve innflytelse - sett i relasjon til fristdagen.»

I brev hit 30. april 1992 gjorde departementet nærmere rede for sin lovforståelse på dette punktet:

«Etter dekningsloven § 9-3 første ledd nr 1 b er både daglig leders lønnskrav mv som er opptjent før fristdagen og lønn som vedkommende har opptjent i oppsigelsestid etter fristdagen unntatt fra fortrinnsrett. Det avgjørende er dermed om den som innehadde stillingsbetegnelsen daglig leder hadde mulighet til å utøve vesentlig innflytelse i den perioden vedkommende faktisk fungerte som daglig leder. I de få tilfeller hvor departementet har funnet grunn til å anse lønnskrav fra daglig leder som for-

trinnsberettiget, har vedkommende daglige leder i *utgangspunktet* vært avskåret fra å utøve vanlige lederfunksjoner.

Om den som har hatt stillingsbetegnelsen daglig leder i oppsigelsestiden faktisk mener seg avskåret fra å utøve vesentlig innflytelse, er dette et forhold som ikke kan endre lønnskravets status i denne perioden. I de tilfeller hvor daglig leder blir oppsagt f eks pga en pågående tvist med eierne, vil det være helt normalt at vedkommende helt eller delvis avskjæres fra å utøve sine normale funksjoner i oppsigelsestiden. Dersom man her skulle legge til grunn at daglig leder har et prioritert lønnskrav i oppsigelsestiden, ville formålet med dekningsloven § 9-3 første ledd nr 1 b i forhold til denne gruppen arbeidstakere bli omgått. Departementet har i tråd med dette avslått dekning i flere klagesaker hvor daglig leder i oppsigelsestiden faktisk har vært fratatt sine fullmakter.

Et spesielt forhold i denne saken er at fristdagen og konkursåpningen ligger svært langt etter forfallstidspunktet i tid. A ble oppsagt og utestengt fra arbeidet 20 mars 1988. Han ble ved herredsrettens dom 10 februar 1989 tilkjent lønn fra 1 mai 1988 til 1 mai 1989. Fristdagen er 4 mai 1990. Departementet legger til grunn at forfallstidspunktet for erstatningskravet er den dag den skadevoldende handling fant sted, dvs 20 mars 1988. Som tidligere nevnt avskjærer dekningsloven daglig leders lønnskrav fra fortrinnsrett uavhengig av om vedkommende kan bebreides for bedriftens økonomiske havari eller ikke. Departementet antar derfor at det ikke bør tillegges avgjørende vekt at det gikk lang tid mellom kravets forfallstid og fristdagen. Det avgjørende må være at kravet er direkte avledet av stillingen som daglig leder og at forfallstidspunktet for kravet ligger nær opp til den tiden A faktisk kunne utøve vesentlig innflytelse over virksomheten.»

I mitt avsluttende brev til A's advokat uttalte jeg:

«Jeg har ikke grunnlag for å reise innvendinger mot departementets redegjørelse vedrørende forståelsen av lønnsgarantilovens § 1, jf. dekningslovens § 9-3 første ledd nr. 1 bokstav b. Så vidt jeg kan se, kan det ikke utledes noe klart svar på det omtvistede spørsmål, verken fra lovens ordlyd eller forarbeidene til lovene. I NOU 1972: 20 Gjeldsforhandling og konkurs uttales på s. 350 annen spalte dette om bakgrunnen for den aktuelle regelen:

«Regelen er et utslag av den tanke at de som har hatt en vesentlig innflytelse over forretningsførselen før konkursen, ofte selv vil kunne bebreides at det gikk dårlig, og derfor ikke bør ha fortrinnsrett for sine krav på arbeidsvederlag. En fortrinnsrett for lederne vil dessuten i mange tilfelle kunne virke støtende på den alminnelige rettsfølelse.»

Det kan nok argumenteres for at hensynet til daglig leders mulighet til å påvirke driftsresultatet ikke slår til når det går svært lang tid fra vedkommende utøvde funksjoner i selskapet til åpning av konkurs. Like fullt er det sterke holdepunkter i forarbeidene for at regelen om unntak fra dekning for daglig leder var ment å være absolutt, se f.eks. Ot.prp. nr. 50 for 1980-81 s. 209. Dette har blant annet gitt seg utslag i at daglig leder ikke får lønnsgarantidekning selv om han ikke kan lastes for selskapets dårlige resultater. Jeg nevner videre at den aktuelle bestemmelsen ved lov 31. mars 1992 ble endret noe, slik at det nå utvilsomt er slik at ethvert lønnskrav fra daglig leder ikke omfattes. Forarbeidene gir ikke holdepunkter for å anta at det var ment å gjøre noen realitetsendring på dette punktet.»

55.

**Premieutbetaling i V6, rikstoto**

(Sak 1663/91)

Spørsmål om retten til premieutbetaling i V6 når en vinner har 6 rette markeringer, men slik at det i ett av løpene var to vinnerhester, «dødt løp». Klageren, A, hadde markert begge vinnerhestene, men manglet riktig vinner i ett av løpene. Likevel mente han å ha rett til førstepremie, da han jo hadde markert 6 vinnere. Han fikk imidlertid ikke medhold av Statskontrollen ved Norsk Rikstoto og - etter klage - heller ikke av Landbruksdepartementet.

I mitt brev til klager viste jeg først til pkt. 1.1 i spillereglene for Norsk Rikstoto (fastsatt av Landbruksdepartementet 23. juli 1982 med senere endringer), som lyder:

«Spillet som har betegnelsen V6, går ut på å forutsi riktig vinnerresultat i 6 løp i trav og/eller galopp (hesteveddeler) etter det program som er satt opp for den enkelte spilleomgang.»

Jeg fant at reglene måtte forstås slik at en spiller som manglet riktig vinnerresultat i ett av løpene ikke kunne ha rett til førstepremie, selv om spilleren hadde riktige vinnere i de andre løpene - herunder begge vinnerhester i et såkalt dødt løp. Selv om spørsmålet ikke var uttrykkelig regulert i spillereglene, måtte reglementets bestemmelser sees i sammenheng, og det måtte da være klart at man må tippe riktig resultat i samtlige løp for å vinne førstepremie.

56.

**Konsesjonssak - mangelfullt faktisk grunnlag og usaklig forskjellsbehandling**

(Sak 655/89 og 37E/91)

A søkte om konsesjon for erverv av eiendom til fritidsbolig, jf. forskrift etter konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 5 tredje ledd. Landbruksdepartementet opprettholdt kommunestyrets avslag. Eiendommen tilfredstilte ikke dagens krav til boligstandard og omfattende restaurering var påkrevet. På bakgrunn av kommunens uttalelse i saken, antok departementet at eiendommen var aktuell som fast bolig. - Ombudsmannen kom til at antakelsene ikke var tilstrekkelig underbygget og ba departementet vurdere saken på nytt. Departementet fastholdt avslaget.

Ombudsmannen tok saken opp på nytt av eget tiltak på grunnlag av departementets begrunnelse for det nye vedtak. Klageren hadde påstått forskjellsbehandling, og ombudsmannen stilte et spørsmålstegn ved den begrunnelsen departementet hadde gitt når det gjaldt påstanden fra klager om forskjellsbehandling.

På samme møte som A's søknad ble avslått, hadde kommunestyret innvilget en tilsvarende søknad i et likeartet tilfelle. - Ombudsmannen uttalte at selv om departementet i klageomgangen skulle foreta en selvstendig vurdering, måtte departementet ta hensyn til den ulikhet som rent faktisk var oppstått ved kommunestyrets behandling. I forhold til klageren ville et avslag fremstå som «klart urimelig». Ombudsmannen la til grunn at begge de to vedtak lå innenfor loven, og at det ulike utfall i de to sakene skyldtes utøvelsen av forvaltningsskjønnet. - A fikk deretter konsesjon.

Ved forskrift til § 5 tredje ledd i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 var det i X kommune innført konsesjonsplikt for bebygget eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig.

A søkte om konsesjon for erverv av eiendommen Y til fritidsbolig. Eiendommen er bebygget med et hus på 57 m<sup>2</sup>, oppført i ca. 1860. Den ble brukt som helårsbolig frem til 1982. Siden har den vært i bruk som fritidsbolig. Eiendommen ligger i et område med både fritidsbebyggelse og helårsboliger. Den er ikke tilknyttet kommunalt vann- og avløpssystem, og det er 200 meter til kjørbar veg.

Kommunestyret avslø søknaden. Søker påklaget avgjørelsen til Landbruksdepartementet. I forbindelse med klagebehandlingen uttalte kommunen seg om bl.a. bebyggelsens beskaffenhet, om eiendommen kunne anvendes til fast bolig og om det var påregnelig å få solgt den til dette bruk. Etter befaring på ei-

endommen opprettholdt departementet avslaget med følgende begrunnelse:

«Kommunen hadde på det tidspunkt konsesjonssøknaden ble behandlet i kommunen hatt forskrift om konsesjonsplikt for bebygget eiendom i omkring ett år. Saken ble avgjort i kommunen samtidig med andre saker av samme art. Departementet legger til grunn at det derfor bør kunne aksepteres en viss usikkerhet m.h.t. i hvilke tilfelle det skulle kreves at tidligere helårsboliger skulle kreves opprettholdt som helårsboliger.

Departementet legger til grunn at eiendommen pr. idag ikke kan sies å tilfredsstillere dagens krav til boligstandard. Dette kan imidlertid ikke være avgjørende. Etter departementets oppfatning må eiendommen på bakgrunn av kommunens uttalelser i saken sies å være aktuell som fast bolig dersom den blir solgt til dette formål og til en pris fastsatt med markedsprisen for boliger i området som utgangspunkt. Eiendommen har ikke innlagt vann og er ikke tilknyttet det kommunale vann- og avløpsystem. Departementet legger likevel til grunn at dette kan avhjelpest innenfor en akseptabel økonomisk ramme. Heller ikke det forhold at eiendommen må rustes opp i betydelig grad og at den mangler veiadkomst kan etter departementets oppfatning sies å gjøre eiendommen uegnet som helårsbolig. I den forbindelse viser en til at eiendommen ble benyttet som helårsbolig inntil for fem år siden. Departementet har ut fra dette etter en samlet vurdering kommet til at eiendommens bebyggelse, selv om omfattende restaurering er påkrevet, fortsatt må anses egnet som bolighus.»

Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen. Klager anførte at bebyggelsen ikke egnet seg som helårsbolig med dagens krav til standard. Ombygging til helårsbolig ville medføre meget store omkostninger. Ervervet kunne ikke være konsesjonspliktig. Avslaget innebar dessuten en usaklig forskjellsbehandling. Kommunestyret hadde i samme møte som klager fikk avslag, tillatt konsesjon for erverv av en annen eiendom (Z) til fritidsbolig. Det var enighet om at eiendommene Y og Z var likeartede. Klager mente også at avslaget var i strid med departementets praksis fra andre tilsvarende saker, og at det under enhver omstendighet var klart urimelig og i strid med god forvaltningspraksis.

Klagen ble forelagt departementet, som bemerket:

«Departementet legger til grunn at eiendommens vanskelige kloakk og avløpsforhold kan avhjelpest selv om dette vil kreve betydelige investeringer. At selve huset også må moderniseres og at dette vil medføre utgifter er normalt ved overtagelse av eldre hus. Det forhold at eiendommen må rustes opp i betydelig grad, gjør etter departementets oppfatning ikke eiendommen uegnet som helårsbolig. Det vises i

den forbindelse til at eiendommen ble benyttet som helårsbolig inntil for fem år siden. Når det gjelder adkomstforholdene legger departementet til grunn at det er bilvei fram til ca. 200 meter fra huset.

Etter departementets oppfatning er det nokså klart at det forhold at eiendommen pr. i dag ikke kan sies å tilfredsstillere dagens krav til boligstandard ikke kan være avgjørende for om det foreligger konsesjonsplikt, jfr. konsesjonslovens § 5, 3. ledd. På bakgrunn av kommunens uttalelser i saken, må eiendommen sies å være aktuell som fast bolig dersom den blir solgt til dette formål og til en pris fastsatt med markedsprisen for boliger i området som utgangspunkt.»

Til anførselen om forskjellsbehandling bemerket departementet at det neppe kunne være avgjørende for departementets klagebehandling «at førsteinstanden i en lignende sak på skjønnsmessig grunnlag har kommet til et annet resultat».

For øvrig bemerket departementet:

«--- Det legges ikke lenger alene vekt på boligens standard. Det legges også vekt på om boligen kan sies å være aktuell som fast bolig, dersom den blir solgt til dette formål og til en pris i samsvar med markedspris for boliger i området. I nærværende sak ligger eiendommen i et område som består av både fritidsbebyggelse og helårsboliger. Etter departementets oppfatning vil det være mulig å selge eiendommen til boligformål dersom prisen fastsettes med markedsprisen for boliger i området som utgangspunkt.»

I avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Ved kongelig resolusjon av 25. september 1986 er følgende forskrift innført i X kommune:

#### I

Konsesjonsfriheten for bebygd eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig settes ut av kraft for X kommune.

#### II

Denne forskrift trer i kraft straks. Tidligere forskrift av 16. januar 1981 oppheves.»

De sentrale spørsmål i saken er om ervervet er konsesjonspliktig etter forskriften, og om det i så fall var riktig å nekte konsesjon, samt om avslaget kan sies å innebære en usaklig forskjellsbehandling i forhold til klageren.

Som departementet er oppmerksom på, har det fra ombudsmannens side tidligere vært gitt uttrykk for at det ikke uten videre er nok å konstatere at eiendommen har vært brukt som helårsbolig for å anse den som conse-

sjonspliktig; det må i tillegg foretas en vurdering av byggets egnethet som bolighus på det nåværende tidspunkt. Jeg viser til ombudsmannens årsmelding for 1986 s. 138 flg., jf. 1989 s. 16. Det vil således ikke være rettslig holdbart å etablere konsesjonsplikt for bebyggelse som på grunn av størrelse, standard og beliggenhet må anses som uegnet for helårsbeboelse.

Det aktuelle bygg har vært benyttet som helårsbolig frem til 1982. Frem til dette tidspunkt må det derfor kunne legges til grunn at bebyggelsen var egnet som helårsbolig, selv om det på det tidspunkt var nødvendig med modernisering for å tilfredsstillte datidens krav til boligstandard. Forholdene i dag må det kunne forutsettes har endret seg slik at behovene for modernisering har blitt større enn i 1982. Om behovene er så store og omfattende at bebyggelsen må kunne karakteriseres som uegnet til helårsbebyggelse, er vanskelig for ombudsmannen å ha noen definitiv mening om. Departementet har i sitt vedtak bygget på kommunens uttalelser om bebyggelsens egnethet som helårsbebyggelse. Departementet har, så vidt jeg kan se, ikke på selvstendig grunnlag vurdert spørsmålet om bebyggelsens egnethet.

Da spørsmålet om bebyggelsens egnethet som helårsbolig er sentralt og avgjørende i forhold til lovens krav, burde departementet på selvstendig grunnlag ha gått nærmere inn på dette.

Departementet burde også ha innhentet ytterligere faktiske opplysninger om markedsf forholdene på stedet, slik at departementet hadde hatt muligheter for å kunne prøvd om grunnlaget for kommunens antakelser var holdbare. Jeg har i utgangspunktet intet å bemerke til at departementet henholder seg til kommunens vurderinger omkring disse spørsmål, men i den foreliggende klagesak burde departementet ha gått nærmere inn på hvorvidt det faktiske grunnlag for kommunens vurderinger var holdbart.

Hvilken vekt manglene ved eiendommen skal tillegges ved konsesjonsvurderingen, vil måtte bero på et skjønn. Det fremgår imidlertid at departementet har lagt vekt på kommunens antakelse om at det vil være mulig å selge eiendommen til boligformål dersom prisen fastsettes med markedsprisen for boliger i området som utgangspunkt. Hvorvidt det i den aktuelle saken er påregnelig å finne frem til slike kjøpere, er det vanskelig for ombudsmannen å ha noen sikker formening om. Langt på vei må det standpunkt som her tas, bero på antakelser. Jeg har festet meg ved klagerens opplysninger om at det ikke skal ha

vært interesse for eiendommen som helårsbolig. På den annen side ligger eiendommen i et område som består av både fritidsbebyggelse og helårsboliger, og som etter kommunens mening «synes attraktivt for fast bosetting», jf. kommunens brev 27. juli 1988.

Da det her er tale om faktiske antakelser, burde det ha vært mulig å kunne formulere disse i mer konkrete fakta enn det som er gjort i denne sak. Kommunen har nevnt at huset ligger i et område med «blandet» bebyggelse og mener at dette viser at eiendommen kan være aktuell til helårsbebyggelse, forutsatt at den selges til en akseptabel pris. Denne antakelse synes basert på et noe spesielt grunnlag, og jeg antar som nevnt ovenfor at departementet burde ha søkt å innhente ytterligere dokumentasjon for å kunne underbygge en vurdering av hvorvidt eiendommen var selgelig som boligeiendom. Konklusjonen blir da at departementets vedtak synes basert på et mangelfullt faktisk grunnlag. Både ut fra lovens krav og vedtakets betydning for de berørte parter, burde det faktiske grunnlag for vedtaket ha vært bedre underbygget enn det var.

Etter omstendighetene i saken finner jeg også grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om forskjellsbehandling. Jeg er kommet til at meget tyder på at avslaget må sies å innebære en usaklig forskjellsbehandling i forhold til klageren. På det tidspunkt saken ble behandlet, hadde kommunens forskrift vært virksom i omkring ett år. Det må da forventes en konsekvent praktisering av denne. Selv om avgjørelsene er av skjønnsmessig karakter, og det over tid må kunne legges noe ulik vekt på de forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende, følger det av likhetsprinsippet i forvaltningsretten at like tilfelle, som behandles samtidig, må vurderes likt. Det vil si at en eventuell forskjellsbehandling må være saklig begrunnet. Etter det opplyste, behandlet kommunestyret flere saker av samme art på møtet 2. september 1987. Dette burde jo nettopp gjøre det enklere å foreta en sammenligning og å sikre en ensartet vurdering av sakene.

Søknaden vedrørende Z ble behandlet i det samme møtet som søknaden fra A. De faktiske forhold i saken og i klagerens sak tilsa etter min mening lik vurdering fra kommunestyrets side, og det hadde vært nærliggende at det fra kommunens side var blitt gitt en forklaring på hvorfor de to sakene ble vurdert forskjellig. Det er imidlertid ikke gitt noen fyllestgjørende forklaring på forskjellsbehandlingen.

Konklusjonen etter dette blir at vedtaket som er truffet etterlater tvil om alle relevante

forhold har vært overveiet. Den begrunnelse som er gitt, gir heller ikke tilstrekkelig grunnlag for definitivt å kunne si om departementet har lagt en riktig forståelse av konsesjonslovens § 5 til grunn. Saken bes derfor vurdert på nytt av departementet.»

Kommunestyret behandlet deretter saken på nytt og fastholdt tidligere vedtak. Også departementet opprettholdt i avgjørelse 25. november 1991 sitt tidligere avslag. De faktiske antakelsene ble imidlertid konkretisert. Påstanden om usaklig forskjellsbehandling kommenterte departementet slik:

«Til anførselen om forskjellsbehandling bemerkes at det neppe kan anses avgjørende for departementets klagebehandling at førsteinstansen i en lignende sak på skjønnsmessig grunnlag har kommet til et annet resultat. Spørsmålet om likebehandling må vurderes ut fra departementets praktisering av forskriftene gitt i medhold av konsesjonsloven § 5, 3. ledd. I den forbindelse vil en peke på at departementet ved enkelte anledninger av eget tiltak har overprøvet avgjørelser truffet av underinstansen nettopp for å unngå usaklig forskjellsbehandling. Hadde den sak det henvises til vært kjent for departementet på et tidligere stadium kan en ikke utelukke at avgjørelsen ville ha blitt en annen. En vil forøvrig bemerke at heller ikke X kommune for fremtiden kan være bundet av denne avgjørelse.»

Jeg fant etter dette grunn til å ta saken opp på nytt med departementet. I brev til departementet uttalte jeg blant annet:

«Jeg forstår det slik at departementet nå mener at det var feil å gi konsesjon til erverv av eiendommen Z til fritidsformål. Konsesjon ble som kjent gitt i samme kommunestyremøte som søknaden fra klageren ble avslått. At to like saker blir behandlet med forskjellig resultat i samme møte, må sies å være spesielt. I forhold til den som nektes konsesjon, må resultatet ikke bare virke urimelig, men også støtende. Slik forskjellsbehandling er også egnet til å svekke tilliten til forvaltningen fordi saksbehandlingen fremtrer som tilfeldig. Dette må etter min mening få betydning for vurderingen av departementets klageavgjørelse, jf. departementets nye avgjørelse 25. november 1991.

Det må legges til grunn at kommunestyrets vedtak i de to sakene ligger innenfor loven og at de to forskjellige utfall sakene fikk, skyldtes utøvelsen av forvaltningskjønnet. Departementet henviser således i sitt vedtak 25. november 1991 til at avgjørelsen (vedrørende Z) er fattet på «skjønnsmessig grunnlag».

Selv om departementet i klageomgangen

skal foreta en selvstendig vurdering, og i utgangspunktet fullstendig overprøving av underinstansens (i dette tilfelle kommunestyrets) vedtak, kan departementet i en slik situasjon ikke se bort fra hvordan de to sakene ble behandlet i det samme kommunestyremøtet.

Jeg kan i og for seg være enig i at spørsmålet om likebehandling i utgangspunktet må vurderes ut fra departementets praktisering av forskriftene gitt i medhold av konsesjonslovens § 5 tredje ledd. Men hensynet til den ulikhet som rent faktisk har oppstått ved kommunestyrebehandlingen, må i den aktuelle sak etter min mening uansett slå igjennom, idet en opprettholdelse av avslaget fremstår som «klart urimelig» i forhold til klageren, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd. Jeg må derfor be om at departementet, i lys av det som her er sagt, vurderer saken på nytt.

For ordens skyld tilføyer jeg at en innvilgelse av konsesjon til A ikke behøver å få ytterligere konsekvenser dersom kommunestyret for fremtiden opptre konsekvent ved sin behandling av slike konsesjonssøknader.»

Etter dette innvilget Landbruksdepartementet konsesjon.

57.

#### Delingssak - forskjellsbehandling

(Sak 1401/90)

*A kjøpte gården X som tilleggsjord til hovedbruket. Han søkte om fradelingstillatelse for en parsell på 1,9 da som besto av bebyggelsen på gården.*

*Landbruksdepartementet fant søknaden driftsøkonomisk forsvarlig, jf. § 55 i jordloven av 18. mars 1955. Departementet avsto imidlertid søknaden under henvisning til de ulemper av miljømessig karakter fradelingen ville kunne medføre for resteiendommen.*

*I klagen til ombudsmannen gjorde A gjeldende at avslaget innebar usaklig forskjellsbehandling av ham. Når det gjaldt denne anførselen, la departementet til grunn at en av sakene var sammenlignbar med klagerens, men at dette ikke kunne få betydning for den foreliggende sak, fordi avgjørelsen var i strid med praksis.*

*Ombudsmannen uttalte at parsellenes beliggenhet i forhold til jordbruksdriften var den sentrale problemstilling i begge saker, samt at avgjørelsene lå nær hverandre i tid. Videre uttalte ombudsmannen at avgjørelsesorganet, i dette tilfellet fylkeslandbruksstyret, selv har ansvar for at like tilfeller blir be-*



handlet likt. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å undergi saken ny behandling.

I forbindelse med at klager kjøpte gården X som tilleggsjord, fremmet han søknad om fradeling av bebyggelsen på gården med tomt på ca. 1,9 da. Parsellen skulle overdras til en av hans sønner.

Landbruksdepartementet avsto søknaden under henvisning til de ulemper av miljømessig karakter fradelingen ville kunne medføre for resteiendommen, som f.eks. uønsket ferd- sel over innmark samt faren for konflikter mellom eieren av boligeiendommen og bruker av landbrukseiendommen i forbindelse med f.eks. kalking, sprøyting, støv og støy fra landbruksmaskiner o.l.

Ombudsmannen forela klagen for Landbruksdepartementet, som i brev 14. januar 1991 uttalte:

«Som det går fram av kartet (dok. nr. 2) og det fotografi av parsellen som følger sakens dokumenter (bilde nr. 2), ligger den parsellen som søkes fradelt med grense direkte til dyrka mark på 3 sider. Som det går fram av fotografiet, er det pløyd svært nær bebyggelsen. Det vil derfor ikke bli noen «buffersoner» mellom boligeiendommen og den dyrkede jorda. På denne bakgrunn fant departementet det påregnelig at etablering av en fritt omsettelig boligeiendom her vil kunne føre til ulemper for driften av den dyrkede jorda. Slike ulemper kan være f.eks. uønsket ferd- sel over dyrket mark, barns lek i åkeren m.v. Departementet er etter å ha sett på saken på nytt kommet til at påregneligheten ikke er stor for at det vil bli uvedkommende ferd- sel på den dyrka jorda som følge av den aktuelle fradelingen. Det er ikke gitt opplysninger som tyder på at det er naturlig å anlegge en snar- vei over jordene. Forutsatt at det settes opp et tilstrekkelig solid gjerde rundt tomta er det heller ikke grunn til å regne med at barns lek vil bli et problem. Det er andre arealer som egner seg som lekeareal og et gjerde vil fange opp f.eks. før de havner i åkeren. Barns oppførsel i en leksituasjon er imidlertid vanskelig å forutse.

Det er kort avstand mellom bolighuset og den dyrka jorda. Det er derfor etter departementets mening påregnelig at det vil oppstå konflikter mellom framtidig eier av parsellen og bruker av resteiendommen. Slike konflikter kan medføre at det settes krav om restriksjoner på driften av det dyrkede areal, jfr. den redegjørelse som ble gitt i forbindelse med ombudsmannens sak nr. 20 E/85, referert på s. 137 i Stortingets ombudsmann for forvaltningens årsmelding for 1985. Det er ingen ting som verner eieren mot støv-, støy- og luktplager i forbindelse med drift av den dyrka jorda. Det er ingen nevneverdig høydeforskjell mellom bolighuset og den dyrka jorda.

Eiendommen har i følge kartet dyrka jord inntil atkomsten på begge sider. Departementet har lagt til grunn for avgjørel-

sen at adkomsten er en alminnelig opparbeidet adkomst. Departementet har ikke ment at den direkte går på dyrka jord. Adkomsten vanskeliggjør en rasjonell drift av den dyrka jorda ettersom eiendommen har dyrka jord på begge sider. Da det er grunn til å regne med at husene ikke vil bli revet og atkomsten fjernet kan en ikke tillegge atkomsten stor vekt i den miljømessige vurderingen.

Departementet mener alle forhold tatt i betraktning fortsatt at det er påregnelig med betydelige miljømessige ulemper som følge av denne fradelingen.

Når det gjelder spørsmålet om forskjells- behandling, skal det bemerkes at fradelingen på gnr. 79 bnr. 1 skjedde så langt tilbake som i 1983 og neppe kan være relevant som sammenligningsgrunnlag i dag. Etter de opplysninger som er gitt om tomtens beliggenhet i forhold til dyrket jord samt atkomsten vil en imidlertid hevde at fradelingen ikke kan anses å være i samsvar med praksis slik den var verken i 1983 eller nå. Når det gjelder fradelingen på gnr. 102 bnr. 17, er en enig i at sakene til en viss grad kan sammenlignes.

Under henvisning til at tomta ligger inne i hovedbruket i tilknytning til dyrka jord og vil få adkomst langs vei som også brukes som driftsvei, kan en imidlertid ikke se at avgjørelsen er i samsvar med praksis. Det vises i denne sammenheng også til jordbrukssjefens og fylkeslandbrukssjefens innstillinger i saken som begge gikk i mot fradeling. En kan etter dette ikke se at avgjørelsen bør få avgjørende betydning for resultatet i nærværende sak. ---»

I brev 19. mars 1991 ba ombudsmannen departementet redegjøre nærmere for påregneligheten og omfanget av de miljømessige ulempene, samt den betydning det hadde at søknaden refererte seg til en bebygd parsell. Det ble også bedt om bemerkninger til klagers anførsler om at sosiale hensyn talte for å tillate fradeling.

I brev 25. juni 1991 viste departementet til at ulempene for den omsøkte parsell nok ikke var større enn det man normalt må regne med for eiendommer som grenser til fulldyrket jord i aktiv drift, men at ulempene var påregnelige på grunn av parsellens beliggenhet da tomta grenser til dyrket jord på tre sider. Departementet viste ellers til at det var tvilsomt om en kunne legge til grunn at parsellen er bebygd, fordi bygningene var i dårlig forfatning.

I min avsluttende uttalelse til departementet ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«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 å gi slikt samtykke er at «deling er driftsø-



konomisk forsvarlig eller samfunnsinteresser av større vekt taler for det». Selv om noen av disse vilkår er oppfylt, har søker imidlertid ikke noe rettskrav på å få fradele, jf. at samtykke i slike tilfelle «kan --- gis». Et avslag må imidlertid være saklig begrunnet. Hvorvidt samtykke skal gis, vil ellers bero på en nærmere skjønnsmessig vurdering av forholdene i den enkelte sak.

I denne sammenheng vises til at ombudsmannens adgang til å overprøve skjønnsmessige avgjørelser er sterkt begrenset. En slik avgjørelse kan ombudsmannen bare kritisere om den må anses for «klart urimelig». Dette følger av § 10 annet ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962.

Departementet har lagt til grunn at betingelsene for å gi delingssamtykke er oppfylt i det foreliggende tilfelle. Bebyggelsen med tomt er med andre ord ikke blitt ansett for å representere en driftsnødvendig ressurs for bruket. Når man allikevel har funnet å måtte avslå søknaden, er det fordi fradeling - etter departementets oppfatning - vil kunne få uheldige miljømessige konsekvenser. Standpunktet er først og fremst begrunnet med at boligtomta gjennom fradeling vil kunne komme på «fremmede hender», og at det i slike tilfeller vil kunne oppstå konflikter mellom landbruks- og boliginteresser. Dette vil særlig kunne skje i situasjoner hvor den fradelte bebyggelse har en slik beliggenhet i forhold til resteiendommens produktive areal som i dette tilfelle. Departementet har ellers pekt på at eieren av hovedbølet lettere vil kunne forhindre konflikter ved bortleie enn ved salg.

De momenter departementet har trukket frem og vurdert er relevante i den skjønnsmessige vurdering av om fradelingstillatelse skal gis.

Under saksbehandlingen for ombudsmannen har departementet gjennomgått og foretatt en nærmere vurdering av omfanget og tyngden av de miljømessige ulempene. Departementet har fastholdt at det er påregnelig med betydelige miljømessige ulemper som følge av fradelingen, selv om ulempene ikke er større enn det man ellers må regne med i slike tilfeller. Departementet har derimot lagt til grunn at atkomsten til boligeiendommen ikke kan tillegges særlig vekt ved vurderingen. Når det gjelder det forhold at den omsøkte parsell er bebygd, har departementet kommet til at dette moment ikke kan tillegges avgjørende betydning, da klager har opplyst at driftsbygningen er kondemnabel, samt at bolighuset trenger totalrestaurering. Når klager selv har opplyst at bygningsmassen er i så vidt dårlig forfatning, må departementets vurdering på dette punkt aksepteres, selv om

det må tillegges en viss vekt at det faktisk er bebyggelse på parsellen. Videre har departementet ikke funnet å kunne tillegge de sosiale hensyn avgjørende vekt.

Som nevnt kan ombudsmannen bare kritisere en skjønnsmessig avgjørelse om den må anses for «klart urimelig». Selv om det nok kan være en viss tvil til stede med hensyn til om de ulemper som departementet har vist til har slik tyngde og omfang at de gjør det riktig å nekte fradeling, har jeg etter en grundig gjennomgang av det skriftlige saks materialet kommet til at det ikke er grunnlag for å ta i bruk en så sterk karakteristikk som «klart urimelig» av avgjørelsen i dette tilfellet. I vurderingen har jeg tillagt parsellens beliggenhet, med grense til dyrket jord på tre sider, stor vekt.

I klagen og under saksbehandlingen her har A vist til en rekke avgjørelser av fylkeslandbruksstyret, som han mener innebærer usaklig forskjellsbehandling av ham. Det spørsmål som her fremstår som tvilsomt er om fylkeslandbruksstyrets avgjørelse 30. april 1990, hvor B fikk tillatelse til fradeling av en parsell fra eiendommen gnr. --- bnr. --- i Z kommune, innebærer usaklig forskjellsbehandling av A. Departementet opplyser i brev 14. januar 1991 at denne saken til en viss grad kan sammenlignes med klagers, men at avgjørelsen er i strid med praksis. Ombudsmannen har innhentet og gjennomgått saksdokumentene i den aktuelle saken, og jeg er enig med departementet i at den er sammelignbar med A's sak. I fylkeslandbrukssjefens innstilling til fylkeslandbruksstyret 23. april 1990 vedrørende B's søknad heter det blant annet:

«Fylkeslandbruksstyret har lagt avgjørende vekt på boligtomtens plassering som en selvstendig øy på bruket. Tomten vil grense til dyrket mark og adkomsten blir felles med driftsveien til jordene på ---. Fylkeslandbruksstyret finner det klart påregnelig at tomten som selvstendig boligeiendom vil medføre ulemper for driften av hovedbruket.»

Fylkeslandbruksstyret innvilget imidlertid søknaden med 6 mot 1 stemme kun med en henvisning til at delingen var driftsøkonomisk forsvarlig. Det er således uklart om fylkeslandbruksstyret har vurdert/lagt vekt på de driftsmessige ulemper som fylkeslandbrukssjefen har trukket frem.

Som grunnlag for at anførselen om usaklig forskjellsbehandling ikke kan føre frem, viser departementet til at avgjørelsen er i strid med praksis, jf. at både jordbrukssjefen og fylkeslandbrukssjefen gikk imot fradeling. Ombudsmannen har ikke tilstrekkelig oversikt over fylkeslandbruksstyrets praksis i slike sa-

ker til å ta stilling til dette spørsmål, men det generelle inntrykk av fylkeslandbruksstyrenes praksis støtter departementets opplysning om at avgjørelsen i B's sak strider mot praksis. Det forhold at jordbruksjefen og fylkeslandbruksjefen gikk imot fradeling, støtter for så vidt også departementets argumentasjon. Imidlertid er det vedtaksorganet selv, i dette tilfellet fylkeslandbruksstyret, som har ansvar for at like tilfeller behandles likt. Sakens dokumenter gir klare holdepunkter for at så ikke er tilfelle når det gjelder disse to sakene. Jeg peker i denne sammenheng på at den omsøkte parsells beliggenhet i forhold til jordbruksdriften synes å ha vært det sentrale problem i forhold til en eventuell fradelingstiltale i begge saker. Videre peker jeg på at avgjørelsene ligger nær hverandre tidsmessig, men at B's søknad ble avgjort etter klagers. Det er således heller ikke grunnlag for å anta at avgjørelsen i A's sak har sammenheng med en innskjerping av praksis fra fylkeslandbruksstyrets side.

Jeg finner etter dette å måtte be Landbruksdepartementet om å vurdere saken på nytt. I denne sammenheng antar jeg at saken bør forelegges fylkeslandbruksstyret for å få en redegjørelse for bakgrunnen for at disse to sakene fikk forskjellig utfall.»

Departementet ga beskjed om at A i ettertid hadde fremkommet med forslag om en alternativ plassering av tomta. Etter dette forslaget fremsto saken vesentlig annerledes enn tidligere, og departementet ba landbruksnemnda om å foreta en fullstendig ny behandling av delingsspørsmålet. I forståelse med A stilte departementet den første delingssaken i bero inntil det ble avklart om A ville få en tilfredsstillende alternativ løsning gjennom den nye delingssaken.

58.

#### Atkomstavgift til Nordkapp-platået (Sak 1422/91)

*I forbindelse med utbygging av et turist-/reiselivsanlegg på Nordkapp-platået behandlet Miljøverndepartementet spørsmålet om utbygger hadde rett til å kreve avgift for adgang til selve Nordkapp-platået. Alle som ønsket å komme ut på platået måtte betale en avgift, enten de bare ville ut på platået, eller om de også ville besøke turist-/reiselivsbygget. Miljøverndepartementet ga på forespørsel uttrykk for at en slik ordning kunne aksepteres etter friluftslovens § 14, som gir adgang til å kreve en rimelig adgangsavgift som ikke må stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker*

*har gjort på området til «fordel for friluftsfolket».*

*Ombudsmannen ga uttrykk for at reiselivsbygget måtte anses som et selvstendig tiltak med reiselivs- og turistformål for øyet, og at friluftslovens § 14 ikke ga hjemmel for å kreve en fellesavgift hvor de besøkende som bare var interessert i den friluftsopplevelse et besøk på Nordkapp-platået gir, også ble avkrevet en avgift for adgang til turist-/reiselivsbygget.*

*Etter å ha vurdert saken på nytt, kom departementet til at friluftslovens § 14 ikke ga hjemmel for den etablerte avgiftsoppkrevingen.*

Ved festekontrakt datert 1. mars 1982 inngikk Nordkaps Vel A/S avtale med staten om feste av parsellene «Hornviken» og «Nordkapp-platået» for perioden 1982-2011. Nordkaps Vel A/S foretok betydelige investeringer i et reiselivs-/turistanlegg på platået, som skulle dekkes inn gjennom en adgangsavgift for de besøkende. Avgiften ga adgang til både selve platået og til reiselivs-/turistanlegget. De besøkende som kun var interessert i den naturopplevelse som et besøk på Nordkapp-platået gir, måtte imidlertid også betale for adgang til selve Nordkapphallen.

I brev 10. mars 1989 til Nordkapp kommune ga Miljøverndepartementet uttrykk for sitt syn på spørsmålet om friluftsloven gir hjemmel for den etablerte avgiftspraksis:

*«Som foran nevnt gir avgiften adgang til området/platået, foruten til bygningene med salgsboder, video m.v. På dette grunnlag vil vi tro at det må differensieres i forhold til friluftslovens § 14 i denne saken. § 14 vil etter vår vurdering komme til anvendelse på de deler av avgiften som må anses å dekke utgifter i forbindelse med den generelle adkomst til området, så som utgifter til inngjerding, stier, parkering m.v. Friluftslovens § 14 vil imidlertid ikke komme til anvendelse for den del av avgiften som må anses som inngangspenger til hallen og bygningene.»*

Spørsmålet om lovligheten av den etablerte avgiftsordning ble også vurdert av Fylkesmannen i Finnmark. I brev 27. mai 1990 til Nordkaps Vel A/S konkluderte fylkesmannen med at fellesavgiften til platået og Nordkapphallen er i strid med hjemmelsgrunnlaget og bør revurderes.

Finnmark fylkeskommune uttalte i brev 21. september 1990 til Miljøverndepartementet at det ikke er hensiktsmessig å anvende friluftslovens bestemmelser i saken. Fylkeskommunen var således uenig med fylkesmannen.

Etter henvendelse fra Nordkaps Vel A/S avga Miljøverndepartementet 23. oktober 1990

ny uttalelse til spørsmålet om forståelsen av friluftslovens § 14. Departementet fremholdt:

«Vi har ved telefonhenvendelse til Nordkapp kommune fått nærmere opplysninger om saken. Vi har fått tilsendt bilder og kart. Vi har bl.a. fått opplyst at eksisterende bom er plassert ca 190 m fra bygningene. I vårt brev av 10.3.89 bygde vi på saksopplysninger om at avstanden mellom bom og bygninger var ca 300-400 m. Avstanden mellom bom og bygninger er etter vår vurdering av betydning for vurderingen av om friluftsløven setter grense for adgangen til avgiftsinnkreving på Nordkapp. At avstanden ved nåværende bomplassering er mindre enn vi tidligere har antatt er således et moment av betydning i denne sammenheng. Vi har fått opplyst fra kommunen at bommen tenkes flyttet til en avstand av ca 1 km fra bygningene.

Etter ny vurdering på bakgrunn av de opplysninger som nå foreligger, ser Miljøverndepartementet slik på denne saken:

Som vi har lagt til grunn i vårt brev av 10.3.90 (skal være '89), antar vi at friluftsløven gjelder for ferdsel på Nordkapp. Vi antar at det området som i dag er avgiftsbelagt må anses som et opparbeidet friluftsområde, slik at friluftslovens § 14 gir hjemmel til å ilegge en avgift for adkomsten til området, innenfor de rammer som framgår av denne bestemmelsen. Vi legger videre til grunn at området er å anse som utmark etter definisjonen i friluftslovens § 1. Vi vil her bemerke at opphold i friluft med sikte på naturopplevelse (oppleve og beskue naturen) klart faller inn under den vanlige definisjonen av begrepet friluftsliv. Det er generelt sett viktig å verne om allmennhetens rett til ferdsel også i områder som har interesse i slik sammenheng.

Vi har i vårt brev av 10.3.89 lagt til grunn at friluftslovens § 14 kunne anføres som hjemmel på de deler av avgiften som må anses å dekke utgifter til inngjerding, stier, parkering m.v., men at bestemmelsen ikke kunne komme til anvendelse for den del av avgiften som må anses som inngangspenger til hallen og bygningene.

Det kan være rom for et visst skjønn vedr. hvilke opparbeidings tiltak en avgift med hjemmel i friluftslovens § 14 kan knytte seg til. På Nordkapp må det kunne sies å være en gradvis overgang mellom anlegg som må anses som tilretteleggings tiltak for friluftslivet og anlegg av mer kommersiell karakter. Også innendørsanlegget har klar interesse også for folk som primært er interessert i besøk på Nordkapp i friluftsliv og naturopplevelsesøyemed.

Vi har forståelse for at det er behov for en hensiktsmessig og praktisk drift av det reiselivs anlegg som er bygd på Nordkapp. Vi finner av den grunn ikke å ville gå inn for at *dagens ordning* endres.

En ev. flytting av bommen med plassering ca 1 km fra bygningene, er derimot problematisk å akseptere i forhold til friluftsløven. Dersom bommen flyttes, vil et langt større område enn i dag bli avstengt. Dette området kan i sin helhet vanskelig karakteriseres som et opparbeidet friluftsområde som kan avgiftsbelegges med hjemmel i friluftslovens § 14.»

Ved brev 21. oktober 1991 brakte Friluftslivets Fellesorganisasjon og Friluftsrådernes Landsforbund departementets uttalelse inn for ombudsmannen. Klagerne anførte i hovedsak at friluftslovens § 14 ikke gir nødvendig hjemmel for avgiftsoppkrevingen.

Klagen ble forelagt departementet, som i brev 26. november 1991 blant annet uttalte:

«Det kan konstateres at det er enighet om at det avgiftsbelagte området på Nordkapp er å anse som utmark etter friluftsløven. Vi oppfatter det også slik at det er enighet om at området må kunne regnes som et opparbeidet friluftsområde i forhold til friluftslovens § 14, slik at denne bestemmelsen gir hjemmel for ihvertfall å ilegge avgift på grunnlag av parkeringsplassen på plataet.

Imidlertid er det uenighet om hvilke nærmere opparbeidings tiltak som kan danne grunnlag for avgiftsberegningen etter § 14, mao hvilke opparbeidings tiltak som er «til fordel for friluftslivet», jf. ordlyden i § 14.

Vi har i vårt brev av 10.3.89 og også etter ny vurdering på grunnlag av nye opplysninger i brev av 23.10.90 kommet til at friluftsløven hjemler avgift for å dekke utgiftene til inngjerding, stier, parkering m.v. på Nordkapp-plataet.

Vi har i vårt brev av 23.10.90 lagt til grunn at det kan være rom for et visst skjønn vedr. hvilke tiltak en avgift kan knytte seg til, og at det på Nordkapp kan sies å være en gradvis overgang mellom anlegg som må anses som tilretteleggings tiltak for friluftslivet og anlegg av mer kommersiell karakter. Vi har forutsatt at også innendørsanlegget har klar interesse også for folk som primært er interessert i besøk på Nordkapp i friluftsliv og reiselivsøyemed. På denne bakgrunn og ut fra behovet for en hensiktsmessig og praktisk drift av reiselivs anlegget, fant vi ikke å ville gå inn for at gjeldende ordning endres. Slik det framgår, har vi her også tillagt hensiktsmessighetshensyn en viss vekt i saken.»

I forbindelse med den avsluttende behandling av klagesaken ble det 4. juni 1992 foretatt befaring på Nordkapp-plataet og i Nordkapp-hallen. Ved befaringen deltok representanter fra klagerne og Miljøverndepartementet.

I min avsluttende uttalelse til departementet ga jeg uttrykk for følgende syn på saken:

«Miljøverndepartementet har lagt til grunn at området på Nordkapp-plataet, som ligger innenfor bommen, er å anse som «utmark», jf. friluftslovens § 1. Jeg er enig med departementet i denne lovforståelse.

Etter lovens § 2 har allmennheten fri ferdselsrett i utmark. De begrensninger som kan gjøres i denne retten fremgår av lovens kap.

II. Spørsmålet i saken er om lovens § 14 gir hjemmel for den avgiftsoppkreving som nå praktiseres på Nordkapp-platået.

Bestemmelsens første ledd lyder:

«Ferdelsesrett etter denne lov er ikke til hinder for at eier eller bruker kan kreve en rimelig avgift for adgangen til badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde, men avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket.»

Begrepet «opparbeidet friluftsområde» er ikke definert i loven. De konkrete alternativer som er nevnt i bestemmelsen gir imidlertid en viss veiledning. Området må være opparbeidet med sikte på å fylle særlige funksjoner for friluftslivet. Selve Nordkapp-platået kan ikke sies å være «opparbeidet» i særlig grad. Etter at Nordkapphallen kom, har selve platået ikke vært gjenstand for endringer. Grusflaten man beveger seg på ligger der for det vesentligste slik den har ligget der fra tidligere.

Spørsmålet er så om området på platået kan sies å ha endret karakter etter at Nordkapphallen og anlegget i tilknytning til dette ble etablert.

Det er ingen tvil om at Nordkapphallen med tilhørende innretninger har endret situasjonen på Nordkapp-platået, men i likhet med departementet, mener jeg det er klart at området på selve platået fortsatt må regnes som utmarksområde. Jeg har imidlertid, i motsetning til departementet, vanskelig for å akseptere at selve Nordkapphallen kan betraktes som noen del av et «opparbeidet friluftsområde» i friluftslovens forstand. Anlegget må betraktes som et selvstendig tiltak, etablert og igangsatt med egne formål for øye. Formålet med anlegget har vært å fremme turist- og reiselivsnæringen, men spørsmålet er om anlegget eller eventuelle deler av det kan sies å være «opparbeidet — — til fordel for friluftsfolket». Jeg forstår loven slik at den avgift som kan oppkreves må være forankret i slike tiltak som kan sies å være gjort til fordel for «friluftsfolket». Nordkapphallen og det vesentligste av det tilhørende anlegget må, som nevnt, sies å være igangsatt som et ledd i utviklingen av turist- og reiselivsnæringen på Nordkapp. Det vil imidlertid ikke være naturlig å si at anlegget er opparbeidet til fordel for «friluftsfolket». Både bestemmelsens ordlyd og formål tilsier at «friluftsmål», som stikkordmessig kan brukes på de formål bestemmelsen skal ivareta, er noe annet enn «turist- og reiselivsmål».

I vurderingen av om man står overfor et «opparbeidet friluftsområde» i lovens forstand, må det imidlertid også vurderes om

parkeringsplass, stier og gjerder kan berettige avgiftsoppkreving i dette tilfellet.

Av Ot.prp. nr. 2 (1957) på s. 35 fremgår at uttrykket opparbeidet friluftsområde «etter tilhøva» også omfatter parkeringsplass. Ellers fremgår det av friluftslovkomitéens innstilling (1954) på s. 63 at sanitære forhold vil være av betydning for adgangen til å kreve avgift og avgiftens størrelse. Den utendørs opparbeidelse av Nordkapp-platået omfatter også parkeringsplass, gjerde og stier, samt noen sanitære anlegg. De eksempler som gis i lov og forarbeider med hensyn til graden av tilrettelegging som er nødvendig for at avgift skal kunne kreves, viser at det ikke kreves særlig mye fra grunneiers side, jf. blant annet at en parkeringsplass i seg selv kan være tilstrekkelig for at det kan kreves avgift. I forhold til disse tiltak antar jeg at det må kunne forsvares å tale om et «opparbeidet friluftsområde» i lovens forstand.

Jeg har derfor ikke grunnlag for å reise innvendinger mot at det innkreves en avgift til dekning av utgifter til inngjerding, stier, parkering m.v. Den avgift som kreves må imidlertid stå i et «rimelig forhold» til de tiltak eier eller bruker har gjort til fordel for friluftsfolket, jf. § 14 første ledd i.f. Avgiften for 1987 var kr. 17,- pr. person. På bakgrunn av investeringene i Nordkapphallen økte avgiften til kr. 65,- i 1988. I 1992 er avgiften kr. 90,- for voksne og kr. 30,- for barn. Det synes således klart at den avgift som kreves, i hovedsak refererer seg til de investeringer som er gjort i Nordkapphallen. Investeringene omfatter blant annet restaurant, butikk, informasjonssenter, videograf, telekommunikasjon, «en reise i Nordkapps historie», etc.

Jeg finner det etter dette ikke nødvendig å ta uttrykkelig stilling til spørsmålet om hvorvidt deler av det bygningsmessige anlegget er til fordel for friluftsfolket og således kan avgiftsbelegges i medhold av lovens § 14. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å kreve adgangsavgift til et anlegg av kommersiell karakter som retter seg mot reiseliv/turisme. Den foreliggende praksis må på denne bakgrunn anses å ligge utenfor rammene av det som kan tillates med hjemmel i friluftslovens § 14.

Når det gjelder departementets standpunkt om at også innendørsanlegget har interesse for folk som primært er interessert i besøk på Nordkapp i friluft- og naturopplevelseseøyemed, kan jeg ikke se at dette er avgjørende i forhold til anvendelsesområdet for lovens § 14. De personer dette gjelder vil kunne få adgang til anlegget ved å løse særskilt billett. Friluftslovens § 14 er en skranke for i hvilken utstrekning grunneier/bruker har adgang til å

kreve avgift for atkomst til et friluftsområde. At fester anser det som hensiktsmessig å kreve avgift også av de som bare er interessert i den naturopplevelse et besøk på Nordkapp gir, er for så vidt forståelig, men kan ikke være avgjørende i forhold til tolkingen av hjemmelsgrunnlaget.»

Etter å ha vurdert saken på nytt konkluderer departementet med at friluftslovens § 14 ikke ga hjemmel for den etablerte avgiftsopprevingen.

59.

**Vilkår etter plan- og bygningsloven om regulering av åpningstider for videoforretning**  
(Sak 1189/90)

*A drev virksomhet for utleie av videokassetter. Han tok i bruk nye lokaler og utvidet driftten vesentlig. I forbindelse med at det ble gitt midlertidig bruksendringstillatelse, begrenset bygningsrådet åpningstidene for videoforretningen.*

*Etter å ha innhentet uttalelse fra Kommunaldepartementet, uttalte ombudsmannen at plan- og bygningslovens § 78 nr. 1 ga hjemmel for å regulere åpningstidene i det aktuelle tilfellet.*

A startet videoutleie i 1983 i en sentrumsgate i X kommune. Bygningsrådet ga tillatelse for utleie av videokassetter i forretningen, som hadde et gulvareal på 109 m<sup>2</sup> og 5 ansatte. Videoforretningen utvidet etter hvert sitt areal til 215 m<sup>2</sup> og ytterligere 3 personer ble ansatt i virksomheten. Utvidelsen av lokalene skjedde ved at A tok i bruk 1. etasje og kjeller i et tilbygg på eiendommen. Åpningstidene ble også utvidet til 24 timer i døgnet fra 1. oktober 1989.

Kommunen mottok høsten 1989 protester fra naboer mot videoforretningen. Foruten innsigelser mot opparbeidelse av nye parkeringsplasser, ble det anført at utleievirksomheten var svært sjenerende på grunn av støy og trafikk.

Bygningsrådet behandlet på denne bakgrunn spørsmålet om forretningens åpningstider i møte 19. oktober 1989. Det ble her vist til at alle bygningene i kvartalet ble benyttet til boliger, og det ble lagt til grunn at videoforretningen lå i et boligområde. Det forelå også et forslag om å regulere eiendommen til boligformål. Det ble videre vist til at omfanget av virksomheten var en helt annen enn ved åpningen i 1983, og at det til tider var så stor trafikk at det forekom tilfeller av ulovlig parkering langs veg hvor det er stans forbudt. Forretningen hadde som nevnt også utvidet area-

let ved å innlemme nytt lokale i 1. etasje og kjeller «i nyere tilbygg», og dette ble midlertidig tillatt av bygningsrådet. Under henvisning til plan- og bygningslovens § 80 nr. 2, sammenholdt med § 87 nr. 4, ble det lagt til grunn at bygningsmyndighetene kunne sette vilkår for den utvidede virksomheten. Åpningstidene ble derfor begrenset - fra kl. 0900 på alle hverdager til kl. 2000 (kl. 1800 på lørdager) - og på søndager fra kl. 1300 til kl. 1500.

A klaget til fylkesmannen som opprettholdt bygningsrådets avgjørelse om midlertidig tillatelse for utvidet drift og begrensede åpningstider. Fylkesmannen la for sin del til grunn at plan- og bygningslovens § 78 nr. 2 ga hjemmel til å sette vilkår som beskytter de som kan bli utsatt for særlige ulemper. Fylkesmannen hadde ikke innvendinger mot de vilkår som var satt for bruken av bygningene inntil spørsmålet om bruksendring for eiendommen var avgjort.

I klagen til ombudsmannen ble det anført at verken plan- og bygningslovens § 80, og heller ikke § 78 nr. 2 - som fylkesmannen mente ga adgang til å regulere åpningstidene - gir tilstrekkelig hjemmel for slike tiltak.

Ombudsmannen forela saken for fylkesmannen, som innhentet uttalelse fra kommunen. Av uttalelsen fremgikk at virksomheten ikke var omfattet av lukningsvedtektene. Forretningen ble ansett å ligge i et boligområde, «både i reguleringsmessig og faktisk forstand». Det ble ellers vist til at virksomheten hadde tiltatt betydelig i form av faktisk utvidelse og utleievolum og med stor trafikk. Fylkesmannen opplyste at henvisningen i klageavgjørelsen skulle vært plan- og bygningslovens § 78 nr. 1, idet det var tvilsomt om virksomheten var å anse som kiosk. Fylkesmannen uttalte videre at:

«det etter plan- og bygningslovens § 78 må være adgang til å sette vilkår som beskytter de som kan bli utsatt for særlige ulemper. I tråd med forvaltningspraksis ellers, går fylkesmannen ut fra at det må være adgang til å sette vilkår ut fra et «fra det mer til det mindre-argument». Bygningsrådets tillatelse til fortsatt bruk av 1. etasje og kjeller i nyere bygg til utleie av video, er derfor ansett gitt på vilkår av at eieren aksepterer åpningstidene.»

A kom med merknader og fremholdt at heller ikke § 78 nr. 1 gir hjemmel for å regulere forretningens åpningstider. Subsidiært hevdet A at «virksomheten ikke er til vesentlig ulempe for beboerne i strøket».

Jeg fant grunn til å forelegge saken for Kommunaldepartementet. Fra mitt brev 21. januar 1991 siteres:

«Dersom en virksomhet krever tillatelse etter bygningslovgivningen, vil det kunne reises spørsmål om bygningsmyndighetenes adgang til å stille vilkår for virksomheten. I prinsippet må det være adgang for bygningsmyndighetene til å stille vilkår, men forutsetningen må være at vilkårene som stilles må være egnet til å fremme plan- og bygningslovens formål. Spørsmålet er så om den regulering av åpningstiden som her er gjort, ligger innenfor rammen av det som bygningsmyndighetene kan stille vilkår om etter plan- og bygningsloven.

Ut fra de foreliggende opplysninger legger jeg til grunn at A's Video er lokalisert i boligstrøk. Den utvikling av videoforretningen som fant sted i perioden 1983-1989, i form av arealøkning på nærmere 100 %, økning av antall ansatte fra 5 til 8 personer, volumøkning av utleiekassetter og omlegging til døgnet rundt-drift - må falle inn under plan- og bygningslovens § 87 nr. 4 som taler om «vesentlig utvidelse eller endring av den tidligere drift eller bruksmåte». På denne bakgrunn må forholdet vurderes etter lovens § 78.

Spørsmålet blir derfor om § 78 etter sitt innhold kan nyttes til å sette slike vilkår som det er gjort i denne saken.

Spørsmålet vil vel være om den regulering gjennom vilkår som her er gjort, kan sies å være egnet til å fremme lovens formål i dette tilfellet, nemlig å hindre at videoforretningens virksomhet påfører beboerne i strøket en «vesentlig ulempe». Om adgangen til å stille vilkår viser jeg til Eckhoff, Forvaltningrett, 1989, s. 346 flg.

Såfremt § 78 nr. 1 kan nyttes og utleievirksomheten kan sies å representere slik vesentlig ulempe, vil det, dersom bestemmelsen i § 78 nr. 1 tas på ordet, ikke være adgang til å godkjenne tiltaket. Jeg viser imidlertid til muligheten for dispensasjon etter lovens § 7 og adgangen til å tillate tiltaket gjennom regulering, jf. i denne forbindelse pkt. 2 i bygningsrådets vedtak om at eventuell søknad om bruksendring for deler av eller hele eendommen skal fremmes som et privat reguleringsforslag. Jeg legger til grunn at bygningsmyndighetene ut fra en samlet vurdering av de foreliggende forhold i saken - i stedet for å nekte tillatelse til en virksomhet - må kunne tillate denne på nærmere bestemte vilkår.

I praksis vil det nok by på visse vanskeligheter for bygningsmyndighetene å trekke opp en klar skillelinje for når den konkrete utleievirksomheten - ut fra selve åpningstiden - kan sies å representere vesentlig ulempe for beboerne i strøket. Etter omstendighetene kan det derfor synes noe kunstig å operere med eksakte åpningstider for når tålegrensen etter § 78 nr. 1 er overskredet. Jeg har imidlertid festet meg ved at det er satt skille ved de vanlige åpningstider i kommunens forskrift om lukningstider. Det vil si at det legges til grunn at åpningstider etter at den normale trafikken er stilnet av, vil medføre vesentlig ulempe. - Har departementet kommentarer til dette?»

Kommunaldepartementet uttalte:

«Kommunaldepartementet har blitt forelagt spørsmålet om hvorvidt det med hjemmel i plan- og bygningsloven § 78 nr. 1

kan stilles vilkår om regulering av åpningstiden for en videoforretning.

Departementet må her forutsette at vilkårene i pbl §§ 87 nr. 4 og 78 nr. 1 er oppfylt. Videre legges det til grunn at vurderingen etter § 78 nr. 1 er opp til bygningsmyndighetenes frie skjønn.

Det sentrale spørsmål i saken blir om regulering av åpningstider kan sies å være egnet til å fremme plan- og bygningslovens formål. § 2 i loven inneholder en generell formålsbestemmelse. Det heter her i annet ledd at loven skal «legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». Dette er en relativt vidtfaende bestemmelse.

§ 2 må så sammenholdes med § 78. Her gis bygningsmyndighetene en hjemmel for å forby virksomheter i boligstrøk som vil være til vesentlig ulempe for beboerne i strøket. Formålet er her å beskytte bomiljøer mot visse kvalifiserte typer forstyrrelser i form av støy, lukt, røyk, trafikk m.m. Det synes naturlig å hevde at en begrensning av en videobutikks åpningstider her vil fremme lovens formål. Ved å begrense åpningstidene vil beboerne bli beskyttet mot ekstra trafikk, eksos, og støy som driften av videobutikken medfører. Vilkåret bidrar således til å begrense skadevirkninger som tillatelsen medfører.

Det synes uheldig om bygningsmyndighetene skal bli nødt til å velge mellom totalforbud eller drift 24 timer i døgnet. I utgangspunktet vil en videoforretning selv i et boligstrøk kunne være et positivt og nyttig tilbud dersom virksomheten holdes innenfor visse rammer. Det er vel primært de omfattende åpningstidene som fører til at sjenansen for beboerne blir uakseptabel. Rimelighet og fornuft taler da for at loven tolkes slik at man kan velge mellomløsninger i stedet for å måtte nekte videre drift.

Det kan hevdes at det å regulere virksomhetens åpningstider er et inngrep i næringsfriheten som krever klar hjemmel. Dersom § 78 nr. 1 skal kunne brukes som hjemmel for dette, må forutsetningen være at regulering av åpningstider kan anses som «noe mindre» enn det å forby virksomheter. Det er åpenbart at for en næringsdrivende vil det kunne føles som et relativt omfattende inngrep dersom bygningsmyndighetene «dikterer» når hans butikk skal åpne og stenge. Likevel vil et totalforbud mot drift være enda mer inngripende. Det synes derfor å være grunnlag for å hevde at når bygningsmyndighetene kan forby en virksomhet, så må de også kunne regulere åpningstidene.

Etter Kommunaldepartementets vurdering må det derfor være hjemmel i pbl § 78 nr. 1 for å stille vilkår om regulering av en forretnings åpningstider når vilkårene ellers er oppfylt.»

I avsluttende brev til A uttalte jeg deretter:

«Departementet har lagt til grunn at det må være hjemmel i § 78 nr. 1 i plan- og bygningsloven for å stille vilkår om regulering av en forretnings åpningstider når vilkårene ellers er oppfylt.

Departementet har videre lagt til grunn at vurderingen etter § 78 nr. 1 er opp til bygningsmyndighetenes frie skjønn. Jeg er enig med departementet i at en avgjørelse etter § 78 nr. 1 beror på en skjønnsmessig vurdering («byggningsrådets skjønn»). Om vilkårene ellers er oppfylt, f.eks. om en virksomhet vil være til «vesentlig ulempe», er derimot et rettsspørsmål, som riktignok beror på skjønn, men som ombudsmannen i utgangspunktet kan prøve fullt ut.

Hvorvidt virksomheten i dette konkrete tilfellet - hvor forretningen holder åpent døgnet rundt på hverdager - medfører vesentlig ulempe for beboerne i strøket, vil bero på en faktisk vurdering av forholdene på stedet. Vurderingstemaet forutsetter inngående kjennskap til ulemper forbundet med støy, eksos og trafikk, og forholdet vil være lite egnet for avklaring fra min side.

Dette skyldes at ombudsmannen, som vanligvis ikke foretar befarings- eller tilknytning til behandlingen av den enkelte sak, vil være henvisning til å bygge på opplysningene i det foreliggende dokumentmateriale. Dette begrenser ombudsmannens mulighet til å foreta en overprøving av bygningsmyndighetenes vurderinger. De momenter som er trukket frem fra bygningsmyndighetenes side, må imidlertid anses relevante ved en vurdering etter § 78 nr. 1.

Jeg har kommet til at den regulering av åpningstiden som fylkesmannen har truffet vedtak om, kan godtas. Avgjørende må være at reguleringen av åpningstidene må anses å være egnet til å fremme lovens formål i dette tilfellet, nemlig å hindre at virksomheten til videoforretningen påfører beboerne i strøket «vesentlig ulempe».

60.

#### Fradeling av kårbolig

(Sak 1117/90)

*A søkte om tillatelse til fradeling av tomt til bestående kårbolig. Fylkeslandbruksstyret gikk inn for at søknaden skulle imøtekommes. Fylkesmannen avsto søknaden under henvisning til den kommunale forskrift om midlertidig plankrav gitt i medhold av plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 117.*

*Ombudsmannen uttalte at lovens § 117 og den kommunale forskrift ikke ga hjemmel for å avslå søknaden. - A fikk deretter tillatelse til fradeling av tomt til kårboligen.*

*A søkte om fradelingstillatelse for en kårbolig fra et gårdsbruk på ca. 70 da i X kommune. Eiendommen lå innenfor et større sammen-*

*hengende landbruksareal. Klager satt i uskiftet bo, og søknaden om fradelig av kårboligen var ledd i et fremtidig skifteoppgjør. Bygningsrådet avsto søknaden i vedtak 14. oktober 1988 under henvisning til kommunens forskrift til § 117 i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.*

*A påklaget vedtaket til fylkesmannen ved brev 4. november 1988. I forbindelse med klagebehandlingen oversendte byggningsrådet saken til landbruksnemnda til uttalelse. Landbruksnemnda gikk mot søknaden i møte 13. februar 1989. Saken ble så behandlet av fylkeslandbruksstyret, som i møte 11. april 1989 enstemmig gikk inn for at søknaden skulle imøtekommes. I sitt vedtak reduserte fylkeslandbruksstyret tomte rundt parsellen fra omsøkte 10 da til 1-2 da.*

*Bygningsrådet behandlet saken på nytt i møte 8. september 1989 og holdt der fast ved det tidligere vedtak under henvisning til kommunens forskrift, gitt i medhold av plan- og bygningslovens § 117. Forskriften lyder:*

*«I X kommune kan det i 3 år fra ikrafttreden av lov nr. 77, plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 ikke settes iverk arbeid eller tiltak som nevnt i samme lovs §§ 84 og 93 uten etter samtykke fra byggningsrådet før området inngår i arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan. Det samme gjelder andre tiltak, herunder fradeling, som vesentlig kan vanskeliggjøre planleggingen. Anlegg som fremmes etter godkjent veiplan etter vegloven er unntatt fra disse bestemmelsene.»*

*Fylkesmannen har senere forlenget forskriften med inntil 2 år regnet fra 1. juli 1989.*

*I byggningsrådets begrunnelse ble det blant annet anført at fradeling ville være i strid med forutsetningen for byggetillatelsen, da bygningen ikke lenger ville være knyttet til bruket som kårbolig dersom tillatelse ble gitt. Det ble videre vist til behovet for å avvente endelig vedtakelse av kommuneplanens arealdel.*

*Klagesaken ble oversendt fylkesmannen, som 7. november 1989 opprettholdt byggningsrådets avslag. Fylkesmannen ga slik begrunnelse for sitt vedtak:*

*«Forskriften til plan- og bygningslovens § 117 er vedtatt av kommunestyret og er å oppfatte som et pålegg til byggningsrådet om ikke å tillate byggetiltak eller fradelinger som er i strid med den arealbruk det legges opp til i kommuneplanen eller som på annen måte vil vanskeliggjøre planleggingen.*

*A tillate fradeling i en slik sak betyr at en legger opp til spredt bebyggelse i området. Hvorvidt slik spredt bebyggelse skal tillates er noe som skal vurderes i kommuneplanens arealdel. Inntil denne foreligger er fylkesmannen enig i at søknaden ikke innvilges.»*



A anførte i klagen til ombudsmannen:

«Fylkesmannen anfører videre at den omsøkte deling vil kunne være i strid med den arealbruk det legges opp til i kommuneplanen eller vanskeliggjøre planleggingen, og avslutningsvis at spørsmålet om hvorvidt slik spredt bebyggelse skal tillates, er noe som skal vurderes i kommuneplanens arealdel.

Til dette er å bemerke at arealet allerede er bebygget. Byggetillatelse ble gitt for en årrekke siden, slik at det allerede da ble tatt stilling til spørsmålet om «spredt bebyggelse». Ved fradeling av en mindre tomt rundt eksisterende bolig, er denne delen av Fylkesmannens begrunnelse irrelevant.

Den omsøkte fradeling vil heller ikke kunne endre nåværende arealbruk, idet arealet allerede er bebygget. Av samme grunn er det vanskelig å se at en ren formalisering av den eksisterende situasjon, ved tildeling av eget bruksnummer til nåværende bolig med passende tomt, vil kunne vanskeliggjøre planleggingen. Arealet er i utkast til kommuneplanen foreslått til landbruks-, natur- og friområde. Det er vanskelig å se at en fradeling av en tomt av vanlig størrelse rundt eksisterende bolig på noen måte vil kunne bli «til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen», jfr. plan- og bygningslovens § 20-6, 2. ledd.

---

Ombudsmannen forela saken for fylkesmannen og ba blant annet om en redegjørelse for fylkesmannens vedtak i forhold til Miljøverndepartementets rundskriv T-5/87 pkt. 8. Fra foreleggelsesbrevet gjengis:

«Spørsmålet om § 117 kan hjemle nektelse av fradeling av tomten med påstående bygninger er ikke særskilt berørt i forarbeidene til plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet har kommentert spørsmålet i rundskriv T-5/87 s. 8 punkt 8 blant annet på følgende måte:

«I likhet med bestemmelsene i tidligere bygningslovs § 21 om generalplanvedtekt og § 82 om hytter og fritidshus tar bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 117 om midlertidig plankrav først og fremst sikte på å regulere oppføring av bolig- og fritidsbebyggelse samt fradeling av tomter til slik bebyggelse. Bestemmelsen i plan- og bygningslovens § 117 kan således etter departementets mening, på samme måte som de to nevnte bestemmelser i bygningsloven, ikke nyttes for å hindre fradeling av grunn der slik bebyggelse som nevnt allerede er oppført.»

I brev 8. november 1990 uttalte fylkesmannen:

«Etter de tidligere generalplanvedtekter var det klar hjemmel for å nekte en uønsket spredt bosetning i jord- skog og naturområdene. Tillatelser til fradeling og oppføring av frittliggende boliger i slike områ-

der ble vanligvis kun gitt når bebyggelsen hadde tilknytning til stedbunden næring, eksempelvis kårbolig på lanbrukseiendom. Boligen som her søkes fradelt ville i følge kommunal praksis neppe blitt tillatt oppført som ordinær bolig den gang den ble satt opp. Forutsetningen for å kunne føre opp en bolig her var at den skulle tilhøre gårdsbruket som en del av dette.

Forskriften til plan- og bygningslovens § 117 har erstattet de gamle generalplanvedtekter og gjelder i perioden fram til de utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel foreligger. Inntil disse er vedtatt har kommunen ingen annen hjemmel for å forhindre uønskede fradelinger i utkantstrøk. Når kommuneplanen er vedtatt vil kommunens arealer bli disponert for forskjellige formål som landbruks- natur og friluftsmål, boligformål, osv.

I de utfyllende bestemmelser til planen vil en få retningslinjer om spredt bosetning, vilkår for å kunne føre opp kårboliger osv.

Det ville klart bryte med den boligpolitikken en i dag ønsker å føre om en måtte tillate fradelinger av boliger som tidligere ble tillatt satt opp som kårboliger. En fradeling betyr at boligen blir en helt selvstendig boenhet som fritt kan omsettes. Senere eier av gårdsbruket kan da i prinsippet søke om å få godkjent ny kårbolig. Det er slik ukontrollert, spredt boligbygging bygningsmyndighetene ønsker å forhindre.

I kommuneplanens arealdel legges det ikke opp til ordinær boligbygging i det området hvor kårboligen ligger. Det skal forbli landbruksareal. Fylkesmannen har derfor ikke funnet grunn til å fravike plankravet slik at kårboligen kan fradeles gårdsbruket.

Ny søknad kan fremmes når kommuneplanen med sine utfyllende bestemmelser foreligger. En vil da måtte ta stilling til søknaden ut fra de nye bestemmelser og eventuelt vurdere en dispensasjon fra det bygge- og delingsforbud som måtte bli innført.

I fylkesmannens stadfesting av bygningsrådets vedtak var også et mindre areal rundt boligen vurdert. Vi fant ikke å kunne godta fradeling.

Ombudsmannen viser i sitt brev av 24.10.d.å. til Miljøverndepartementets rundskriv T-5/87 hvor det fremgår at § 117 ikke hjemler nektelse av fradeling av tomter med påstående bygninger. Til dette er å si at etter den praksis som føres kan § 117 ikke benyttes som hjemmel for å avslå fradelinger av tomt med påstående bolig- og fritidsbebyggelse i de saker hvor en fradeling ikke endrer den faktiske situasjon. (Hytta forblir hytte osv.) Forskriften til § 117 er innført for å hindre faktiske endringer som etablering av nye boliger, deling til slik bebyggelse osv., noe som kan komme på tvers av den planlegging som er i gang i kommune eller reguleringsplan.

Når det gjelder fradeling av en kårbolig, skjer en vesentlig endring i den faktiske situasjon i den forstand at kårboligen går over fra å være en del av gårdsbruket til å bli en frittstående bolig, jfr. det som er sagt ovenfor. En slik endring må rammes av § 117.

At vedtekten til § 117 kan benyttes som



hjemmel for å nekte fradelinger av kårbolig har ikke vært tvilsomt, og vi har en rekke kommunale avgjørelser som er stadfestet av fylkesmannen de senere år. Fylkesmannen har en bekreftet forståelse av at dette er i samsvar med Miljøverndepartementets fortolkning.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Kommunens forskrift om midlertidig plankrav er gitt i medhold av plan- og bygningslovens § 117 første ledd som lyder:

«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.»

Etter bestemmelsens ordlyd kan kommunestyret vedta forskrift som krever samtykke fra bygningsrådet for at tiltak som nevnt i §§ 81, 84, 86 a, 86 b og 93 kan settes i verk. Forskriften kan samtidig stille krav om bygningsrådets samtykke for fradeling til *slike formål*. De formål bestemmelsen omhandler, gjelder bygningsmessige tiltak eller arbeid på eiendommen. En tillatelse til fradeling av kårbolig fra et gårdsbruk medfører ikke nødvendigvis at det iverksettes tiltak av den art som er omhandlet i de foran nevnte bestemmelser i plan- og bygningsloven. Det er heller ikke påberopt at det vil være tilfelle i denne saken.

I plan- og bygningslovens forarbeider, Ot. prp. nr. 56 (1984-85), er ikke spørsmålet om hvorvidt fradeling av kårboliger omfattes av kravet til samtykke i § 117 direkte behandlet. I proposisjonen på s. 131 heter det imidlertid:

«Siden bestemmelsen er en overgangsbestemmelse som skal gjelde i maksimum 5 år, finner departementet det ikke uforvarsvarlig at bygningsrådet gis en slik skjønnsmessig adgang til å utsette bygge- og anleggstiltak inntil nødvendig plangrunnlag er sikret.»

Forarbeidene trekker her i retning av at § 117 bare gir hjemmel til å nekte samtykke til bygge- eller anleggstiltak, noe som harmonerer med lovens ordlyd.

Det fremgår ellers av forarbeidene at hensy-

net til kommunenes behov for å avklare arealdisponeringen var det sentrale moment ved innføringen av det midlertidige plankravet. Når situasjonen som her, er at den omsøkte parsell allerede er disponert gjennom bebyggelse, kan arealdisponeringshensynet for den omsøkte parsell vanskelig ha særlig bærekraft.

Av Miljøverndepartementets rundskriv T-5/87 pkt. 8 fremgår at § 117 ikke kan benyttes for å hindre fradeling av grunn der bolig- eller fritidsbebyggelse allerede er oppført. Eventuelle unntak fra dette kan tenkes dersom det omsøkte tiltak ikke medfører bygge- og anleggstiltak, men allikevel omfattes av de bestemmelser som det er henvist til i § 117. Et eksempel på dette kan være søknad om bruksendring etter § 93 tredje ledd. Fradeling av kårbolig vil imidlertid ikke komme inn under noen av de bestemmelser det henvises til i § 117.

Fylkesmannen har i brev 8. november 1990 anført at § 117 er den eneste hjemmel kommunen har for å hindre uønskede fradelinger i utkantstrøk inntil kommuneplanens arealdel blir vedtatt. Når det gjelder fradeling av kårboliger, vises særlig til at eieren av gården kan søke om ny tillatelse til oppføring av ny kårbolig etter at fradelingen er gjennomført.

Jeg har forståelse for at fylkesmannen ut fra disse hensyn mener det er *behov* for å kunne nekte å gi samtykke til fradeling av kårboliger, men kan vanskelig se at § 117 kan tolkes på denne måte. Lovens ordlyd, og de øvrige rettskildedefaktorer jeg har gjennomgått ovenfor, trekker klart i retning av at det ikke kan nektes tillatelse til fradeling i et tilfelle som det foreliggende. I denne sammenheng er det også av betydning at forholdet til landbruksinteressene synes å være avklart, jf. at fylkeslandbruksstyret har samtykket i fradeling av kårboligen med 1-2 da. Jeg har videre festet meg ved at det fremtidige behovet for kårbolig på bruket er usikkert ifølge jordbrukssjefen.

Som nevnt, gjelder saken fradeling av bebygd eiendom, og fradelingen vil ikke medføre endret utnyttning av huset og tomte. Jeg kan da ikke se at fradelingen vesentlig kan vanskeliggjøre planleggingen, og det er etter min mening ikke rettslig holdbart å nekte deling i medhold av kommunens forskrift til § 117.»

Fylkesmannen opphevet deretter sitt vedtak og sendte saken tilbake til bygningsrådet, som ga tillatelse til fradeling av inntil 2 da tomt til bestående kårbolig.

61.

**Krav om fjerning av ulovlig oppført brygge**

(Sak 1069/90)

*Eieren (A) av en fritidseiendom hadde ulovlig oppført en brygge. Bygningsrådet krevde bryggen revet med den begrunnelse at bryggen var oppført i strid med reguleringsplanen for området, og at det ikke forelå slike særlige grunner at dispensasjon kunne gis etter plan- og bygningslovens § 7. Pålegget ble påklaget av eieren, men fylkesmannen opprettholdt pålegget. Fylkesmannen viste blant annet til at hensynet til allmenne friluftsinnteresser talte mot å gi dispensasjon.*

*Ombudsmannen var enig med fylkesmannen i at det ved vurderingen av hvorvidt «særlige grunner» foreligger etter plan- og bygningslovens § 7, må sees hen til allmennhetens interesser. Men forholdene i saken var spesielle. I reguleringsplanen var det avsatt plass til felles brygge for flere eiendommer i et område som var lite egnet. Kommunen hadde i realiteten allerede gitt en dispensasjon fra planen ved ikke å krevde fjernet en brygge som en nabo av klageren hadde oppført. Ombudsmannen ba derfor om at saken ble undergitt ny behandling.*

*Bygningsrådet behandlet etter dette saken på nytt, og fattet et nytt vedtak om fjerning av bryggen.*

A var eier av en fritidseiendom, og hadde i tilknytning til den oppført en brygge. Også eieren av naboeiendommen hadde oppført en tilsvarende brygge. Reguleringsplanen for området forutsatte derimot at de to eiendommene skulle ha felles brygge, og at den skulle ligge noe lenger vest enn de bryggene som eierne hadde oppført.

Bygningsrådet fant at den bryggen som A hadde oppført, var i strid med reguleringsplanen, og krevde bryggen fjernet med hjemmel i plan- og bygningslovens § 113. I saksfremstillingen til bygningsrådet het det blant annet at iallfall den ene av de to oppførte brygger i området var klart i strid med reguleringsplanen. A's brygge ble ansett for å hindre tilgangen til en vik innenfor. Selv om det var meget grunt farvann i området, hadde viken «kvaliteter for småbåter m.h.t. oppdagelsesferder».

Pålegget om fjerning ble påklaget av A. Bygningsrådets vedtak ble opprettholdt av fylkesmannen, som i vedtak av 17. juli 1990 viste til at bryggen var plassert i strid med reguleringsplanen, men at det likevel måtte vurderes om det skulle gis dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7. Fylkesmannen viste til at dispensasjon kan gis der det foreligger «særlige grunner», fortrinnsvis der de

interesser reguleringsplanen ivaretar, ikke blir skadelidende eller en dispensasjon ikke gjør planen vanskeligere gjennomførbar. Fylkesmannen mente det var viktig å opprettholde mest mulig sammenhengende strandområde fri for bebyggelse og annen privatisering. Den beste løsning var derfor å samle bryggene på ett sted, slik reguleringsplanen forutsatte. Fylkesmannen konkluderte med at «allmennhetens interesser og friluftsinnteressene er skadelidende», og at det ikke forelå «særlige grunner» som ga adgang til dispensasjon fra reguleringsplanen.

I klagen til ombudsmannen anførte A blant annet:

«--- Vi anså dette området som fullstendig uinteressant for andre enn oss selv pga. vannforholdene. Som nevnt var det ikke mulig å komme inn med båt før vi mudret opp kanalen. At området er uinteressant for andre har vi fått bekreftet gjennom 7 år nå; det er nesten aldri noen som kommer innover i vika mot oss. Brygga ligger også rundt en sving i bukta, slik at man ikke oppdager den før man er 100 meter fra. Og det er det nesten aldri noen som er. Ved lavvann er det ikke vann mer enn et lite stykke innenfor brygga. Strandlinjen er ubrukelig for andre fordi det er altfor bratt å gå i land uten brygge.»

Jeg tok saken opp med fylkesmannen, som forela saken for kommunen. Kommunen fastholdt at viken som lå innenfor bryggen, hadde klare friluftskvaliteter, og at atkomsten til viken ikke burde hindres. At området ikke i stor grad blir brukt av småbåteiere i dag, mente kommunen ikke kunne tillegges avgjørende vekt når området ellers «egner seg ypperlig til denne bruken». Man kunne ikke legge kortsiktige perspektiver til grunn ved vurdering av friluftsinnteresser på et sted. Kommunen viste også til at det i de senere år hadde vært en klar tendens til at hytteeiere ønsket å etablere sine egne anlegg og konstruksjoner i vannkanten. Kommunen ønsket å stanse denne utviklingen, og uttalte at den førte en restriktiv linje med hensyn til å tillate tiltak i 100-metersbeltet.

Fylkesmannen tilføyde blant annet:

«Fylkesmannen er av den oppfatning at det foreligger friluftsinnteresser på det stedet saken gjelder. Man har bl.a. derfor ikke funnet at det foreligger «særlige grunner» etter plan- og bygningslovens § 7 som kan gi dispensasjon fra reguleringsplanen.

Saker om brygger i skjærgården kan i utgangspunktet virke bagatellmessige, men det er viktig å se på konsekvensene. Reguleringsplanen la opp til å samle brygger til hyttene i såkalte småbåthavner. Ved å tillate brygger spredt i vannkanten vil dette ha en klar privatiserende effekt til fortrengsel for allmennheten.

Fylkesmannen mener at forhold av pri-

vat karakter, f.eks. at brukerne av hytta er i alderen 0 til 70 år, og at man må bære mat, propanbeholdere osv. i et bratt terreng, er forhold som ikke skal få betydning for dispensasjon etter plan- og bygningsloven.

Det er påstått at det ikke finnes vann når det er lavvann der småbåthavna er innregulert. Fylkesmannen er av den oppfatning at evt. ny plassering av småbåthavna er et forhold som må tas opp i regulerings-sammenheng.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Det er på det rene at den aktuelle bryggen ble oppført i strid med vedtatt reguleringsplan for området. Om bryggeplasseringen likevel skulle godtas, ville dette være avhengig av bygningsmyndighetenes dispensasjon i henhold til plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 § 7 første ledd, som lyder:

«Når særlige grunner foreligger, kan bygningsrådet, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse eller plan, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift eller fra arealdelen av kommuneplanen, reguleringsplan eller fra bebyggelsesplan. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.»

Det er altså et vilkår for dispensasjon at «særlige grunner» taler for det.

For at «særlige grunner» skal kunne sies å foreligge, må det foreligge spesielle forhold som etter en konkret vurdering kan sies å være av en slik karakter og ha en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de arealdisponeringshensyn som planen er ment å ivareta i det aktuelle området.

Jeg er enig med fylkesmannen i at særlige grunner fortrinnsvis foreligger der de interesser reguleringsplanen ivaretar, ikke blir skadelidende ved at dispensasjon gis, eller der en dispensasjon ikke gjør planen vanskeligere gjennomførbar.

Når den aktuelle reguleringsplan forutsetter bare ett bryggeanlegg i området, og anlegget ble plassert så vidt langt øst i viken, har det etter det opplyste sammenheng med behovet for å ha et samlet småbåtanlegg som reduserte privatiseringen av viken mest mulig. Jeg er derfor enig med fylkesmannen i at det ved vurderingen av hvorvidt «særlige grunner» foreligger, må sees hen til allmennhetens interesser, herunder særlig friluftsinnteressene. Det kan neppe bestrides at en brygge beliggende slik som den aktuelle, vil ha en pri-

vatiserende effekt og således være i strid med intensjonene i reguleringsplanen.

Når jeg likevel, i motsetning til fylkesmannen, har kommet til at «særlige grunner» foreligger i dette tilfellet, har det sammenheng med følgende forhold:

Slik som de faktiske forhold på stedet fremstår på bakgrunn av det materiale som er fremlagt i saken, har jeg funnet å måtte legge til grunn at det området der det er regulert inn felles brygge for eiendommene, er lite egnet for formålet på grunn av vannstand og det faktum at sjøen til tider overhodet ikke når inn til brygga.

Dette er et så vidt særegent forhold at det etter mitt skjønn må sies at det er rettslig adgang til å gi dispensasjon - dvs. her må antas å foreligge «særlige grunner». Så vidt skjønnes er det utslag av nettopp de faktiske forholdene på stedet at bygningsmyndighetene har latt den ene av de to oppførte brygger stå og således i realiteten allerede gitt én dispensasjon fra planen (selv om det riktignok sies at denne brygga ligger så vidt langt øst at den er oppført i tråd med planen).

På bakgrunn av mitt standpunkt ber jeg om at saken undergis ny behandling ut fra den synsvinkel at det er adgang til å gi dispensasjon fra planen.

Jeg understreker imidlertid at hvorvidt en dispensasjon faktisk skal gis, vil bero på bygningsmyndighetenes frie skjønn, jf. at dispensasjon etter loven «kan» gis.»

Den 14. mai 1992 behandlet bygningsrådet saken på nytt. Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 113 ble bryggen igjen krevet fjernet med frist 1. juli 1992. I begrunnelsen ble det blant annet vist til at bryggen ville ha en privatiserende effekt og således være i strid med intensjonene i reguleringsplanen. Det ble også lagt vekt på at bryggen ville stenge adkomsten til den bakenforliggende vik.

Vedtaket ble påklaget av A. Prinsipalt ønsket han at bryggen skulle bli stående. Subsidiært tilbød han å fjerne bryggen mot å oppføre en ny brygge i tilknytning til den bryggen som bygningsrådet tidligere hadde godkjent for eieren av naboeiendommen. Kommunens administrasjon fant å kunne gå inn for A's subsidiære forslag med visse endringer. A sendte deretter inn en ny byggesøknad, som i det alt vesentlige var i samsvar med de retningslinjer kommunens administrasjon hadde trukket opp. Søknaden ble enstemmig godkjent av bygningsrådet 18. februar 1993.

## Register over saker, referert i meldingene for 1978-1992

Register over saker referert i meldingene for 1963-1977 er inntatt i ombudsmannens melding for 1977, Dok. nr. 4 (1977-78) s. 167 flg., jf. også tidligere meldinger.

Registeret er bygget på emne/stikkord, supplert med et lovregister. Henvisningene i registeret gjelder år og side i de trykte meldinger.

### Adopsjon,

- bidragsforskudd til enslig adoptant, 87/56.
- forhåndsgodkjenning av hjem, utenlandsk barn, 91/75.
- lovvalgsregler ved søknad fra nordisk adoptant, 91/76.
- opphevelse av adoptivforhold, 85/71.
- opplysning om biologisk mor, 91/74.

### Advokatbevilling,

- godkjenning av praksis, 82/46.
- irrettesettelse av advokat, hjemmelsspørsmål, 89/127.
- krav om prosedyreerfaring, 83/87.

### Advokatbistand, se også Saksomkostninger, fri sakførsel,

- fraråding av advokatbistand i forvaltnings-sak, 79/109.
- ved planarbeid før ekspropriasjonsvedtak, oreigningsloven § 15, 80/108.

### Alkoholomsetning,

- skjenkebevilling,
  - avslag begrunnet med nærhet til kirke, 89/113.
  - avslag pga. negativ uttalelse fra politiet, 90/134.
  - urettmessig avslag, utenforliggende hensyn, 85/121 jf. 88/18, 91/138.

- ølsalg,
  - innskrenket salgstid, 80/121.
  - nektelse av fortsatt salg, forskjellsbehandling, 84/99.

### Ambulansetjeneste,

- oppsigelse av skysskafferkontrakt, 85/69.

### Anbud,

- anbudene forkastet på uholdbart grunnlag, ny utlysning, 87/92, 87/96 jf. 88/20.
- avtalebasert fortrinnsrett til oppdraget, 88/122.
- bud gjort avhengig av størrelsen på andre bud, 87/96 jf. 88/20.
- dokumentinnsyn,
  - banktjenester i kommune, 87/91.
  - tilbud på leveranse til kommune, 89/62.
- laveste bud antatt, eiendomssalg, 86/116, 91/129.
- mangelfullt utfylt anbud antatt, 90/119.
- ombudsmannens kompetanse i statlige anbudssaker, 90/202.

- sysselsettingshensyn ved anbudvalg, 82/48.

- tidligere anbudsutførelse avgjørende ved anbudvalg, 79/117.
- tilsidesettelse av anbud i strid med likebehandlingsprinsipp, 78/118 jf. 81/15, 88/122.
- vurdering av anbyders kompetanse, kommunens opplysningsplikt, 85/119.

### Annonsering, se Kunngjøring.

### Apotek,

- vandelskrav til apoteker, 87/128.

### Ansettelse, se Tilsetting.

### Arbeidsgiveravgift,

- tilbakebetaling av - for musikere som drev selvstendig næringsvirksomhet, 78/100.

### Arbeidsmiljø,

- melding om flytting til nye lokaler, 84/112 jf. 86/19.

### Arbeidstillatelse, se Fremmedsaker.

### Arkiv- og kartoteksystem,

- Landbruksdepartementets -, 81/86.

### Avgifter, se også Arbeidsgiveravgift, Elektrisitetsforsyning, Motorvognavgift, Renovasjonsavgift, Toll- og innførselsavgift, Vann- og kloakkavgift, Tilbakevirkning,

- båtplassavgift, høyere for utenbygdsboende, 79/76.
- feravgift, mangelfull feiing, 84/87.
- fritak for arveavgift, erklæring om arvefall avgitt for sent, 84/82, 90/108.
- hundavgift, innkreving ved forening mot avgiften som vederlag, 79/77 jf. 80/16.
- kontroll av kalkingsmidler, hjemmelsspørsmål, 87/111.
- tilleggsavgift ved passering av bompengering, 91/120.

### 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 jf. 87/23.
- kloakkavgift, eldre avtale om engangsavgift, 78/95.
- kommunalt boligsalg, endring av satsene for salgsomkostninger, 89/108.

kommunalt eiendomssalg, lavere bud antatt på vilkår, 91/129.

manglende ferdigstilling av veg, 92/132.

refusjon for kommunal tomteopparbeidelse basert på - , 86/49, 86/148, 87/121.

refusjon for yanntilknytning, forutsetning i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.

strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sammenslutning av kommunale elverk, 78/124.

utbyggingsavtale med kommune, 89/105.

vederlag ved frivillig grunnavståing, frist for fullbyrdelse, 83/75 jf. 85/21.

#### **Avvisning,**

av søknad under henvisning til tidligere avslagsvedtak, 85/91.

verserende straffesak, 86/91.

klageinstans i avkjørselssaker, 83/146 jf. 84/19.

utforming av konklusjon, sontringen mellom avvisning og realitetsvedtak, 85/90.

#### **Barnebidrag, se Underholdsbidrag.**

#### **Barnehage,**

betalingssatser,

endring av, 91/52.

for utenbysboende, 83/73.

opptak, begrunnelse for avslag, 88/57.

saksbehandlingen ved opptak i -, 82/110, 89/31.

#### **Barnetrygd,**

utbetaling ved delt omsorg, 85/53.

#### **Barnevern,**

behandlingstiden, 87/14, 88/14, 91/68.

bruk av flere fullmektiger, 92/66.

foreløpig anbringelse av nyfødt, 88/49.

ved mistanke om incest, 92/67.

fylkesmannens tilsynsplikt, 88/52.

fylkesmannens klagebehandling, 90/49, 91/66.

gjennomføring av vedtak om omsorgsopphøvelse, 88/50.

mistanke om incest, saksbehandlingen, 88/52.

omsorgsovertakelse, klagerett for potensielle fosterforeldre, 90/51.

klagerett, delt foreldreansvar, uten del i daglig omsorg, 92/71.

#### **Befaring i forvaltningsaker,**

behov for lovregulering, 86/76 jf. 87/21.

byggesak, 87/172.

#### **Begrunnelse,**

melding om vedtak før begrunnelse er utformet, 85/51.

retningslinjer for - i saker om skattenedsettelse, 86/97.

standardbegrunnelse,

i bilavgiftssaker, 84/77 jf. 85/23 og 87/18, 86/106.

ved inndragning av førerkort, 88/68.

standardsvar ved massehenvendelser, 80/101 jf. 81/16.

utilfredsstillende,

begrenset realitetsvurdering i skattesak, 84/72.

i hyttesaker, 80/72, 81/87, 82/74, 84/153 jf. 85/24.

i sak etter fengselsloven, 84/53.

i sak om dokumentoffenlighet, 84/61.

i saker om politisk asyl, 89/48.

i visumsak, 81/145, 85/77 jf. 87/19.

ved inntak i videregående skoler, 85/35, 92/43.

ved opptak i barnehage, 88/57.

#### **Behandlingsmåte, se Saksbehandling.**

#### **Bil, se Motorvogner.**

#### **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 jf. 82/15.

boplikt for erverver av sameiepart i 350 da ubebygde skogeiendom, 80/68 jf. 81/16.

boplikt for erverver med bolig 1 mil fra bruket, dispensasjon, 80/63.

boplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i 165 da ubebygde skog, rasjonaliseringshensyn, 80/65.

boplikt for tre søsken ved erverv av 23 da dyrkingsjord, 80/64.

boplikt ved erverv av eiendom påheftet livsvarig boret, 91/154.

«jord- og skogbrukseiendommer» etter konsesjonslovens § 6 og «odlingsjord» etter odelslovens § 2, 81/80.

rammen for hensyn av betydning for fritak, generelt om sameieformen, 80/66, 87/155 jf. 88/22.

#### **Bolig- og husleieforhold, se også Tomtutdeling,**

depositum for kommunal leilighet, tilbakebetaling, 84/94.

kommunal tildeling av trygdeleiligheter, uklar regelsituasjon, 85/116 jf. 86/22 og 87/20.

kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning av boligbytte, 78/59.

kommunes tilsyn med TV-antennelag i kommunal leiegård, 82/121.

oppsigelse fra kommunal leilighet, husleielovens rekkevidde, vesentlig mislighold, 78/58.

prisfastsettelse ved salg av kommunal leilighet, 83/73.

verdistigning i ventetid ved utskutt overdragelse, 79/74.

#### **Borteboerstipend, se Statens lånekasse for utdanning.**

#### **Bostøtte,**

husstandsbegrepet, ektefelle i aldershjem, 80/39.

inntektsberegning, avvik fra skatteligning, 86/49 jf. 87/20 og 88/18.

søknadsfrist oversittet, i påvente av klageavgjørelse for foregående termin, 78/57.

p.g.a. manglende informasjon, 79/37.

p.g.a. uriktige opplysninger, 81/50 jf. 82/15.

**Bruksendring, se Bygningssaker.**

**Bygningssaker, se også Gateadresse, refusjonskrav og Strandplansaker, ansvarshavende,**

bytte av -, 86/122.

ikke godkjent noen -, 85/97.

inndragning av ansvarsrett, 86/124.

atkomst til eiendom, 83/135 jf. 84/18 og 85/21, 87/168.

avstand til kraftlinje, erstatning, 85/97.

bruksendring,

garasjeanlegg i boligstrøk overdratt til bilfirma, 82/36.

samtykke etter husleielovens § 41, 81/115.

samtykke etter plan- og bygningslovens § 117, 87/177 jf. 88/22.

brygge,

flyte-, vilkår om parkeringsplasser, 85/150.

sikring av atkomst, 87/170.

ulovlig oppført, krav om fjerning, 92/165.

byggemelding,

veiledningsplikt, samtykke fra andre myndigheter, 81/107 jf. 82/16.

byggetillatelse,

betaling av tilknytningsavgift som vilkår for -, 87/108.

bortfall av - for hytte, 82/96.

forbehold om forurensningsmyndighetenes tillatelse, 91/159.

forholdet mellom granneloven og plan- og bygningsloven, 88/166.

forholdet til senere byggeforbud eller reguleringsvedtak, 89/148.

ugyldig omgjøring, 89/145.

vilkår om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161 jf. 89/18.

bygningens plassering,

avstand fra nabogrense,

- beregning av bygnings høyde, 82/32.

- for carport forbundet med hus, 82/92.

- for garasje, avveining av begge parters interesser, 83/134, 84/138.

- gjenoppføring av bygning, 85/149.

- innbygging av veranda i firemannsbolig, 87/174.

høydeplassing,

- delegasjon, saksbehandling, 83/120 jf. 87/17.

- hensynet til nabo, 87/172.

stedsplassing,

- for terrasse, nabohensyn, 91/158.

- som avslagsgrunn, valg mellom alternativer, 87/174.

bygningsskontroll, myndighetenes ansvar, forholdet til andre etater, 85/97.

oppmålingsmyndighetene, 86/151.

politibistand til gjennomføring av vedtak, 91/160.

bygningssrådets plikt til undersøkelse av byggesøkers rett i forhold til grunneier, 79/65.

bygningssrådets varslingsplikt overfor bortfester, 88/159.

campingvogner, vedtektsforbud mot -, 84/141 jf. 85/24.

delegasjon av bygningssjefens myndighet, 83/120.

deling av eiendom,

avstand til nabogrense, samme eier av begge parseller, 88/154.

fradeling av parsell til hagebruk, krav om kloakk, 83/138.

unnlatt varsel til protesterende nabo i klagesak, 89/79.

vilkår begrunnet med etterfølgende reguleringsendring, 88/157.

dispensasjon,

forholdet mellom plan- og bygningslovens § 7 og

- § 28-1 nr. 2, 88/168

- § 88, 87/176, 89/154.

fra byggeforskrift, huskjøpers protest, 83/123.

fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningslovens § 82, 78/75 jf. 79/10.

fra 100-metersbeltet langs sjøen, 90/163 jf. 91/21.

fra hyttebyggingsforbud p.g.a. tidligere rettslig uholdbar byggenektelse, 80/75.

fra hyttebyggingsforbud p.g.a. tidligere uheldig saksbehandling, 78/72.

fra hyttebyggingsforbud, forhåndsuttalelse, 82/94 jf. 83/19.

fra kommuneplan, fritidsbolig i boligområde, 89/151.

fra reguleringsbestemmelse om utnyttingsgrad, 81/100, 82/84, 85/151.

fra reguleringsplan, enkeltstående brygge, 92/165.

planforutsetninger, 90/160.

fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningslovens § 79, 82/35.

fra reguleringsplan, svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.

fra veglovens byggegrensebestemmelser, 87/166.

hvem kan søke om dispensasjon, 83/123.

ikke ubetinget nødvendig med særskilt søknad, 85/149.

inkonsekvent praksis, 85/151.

- kompetansebegrensningen i plan- og bygningslovens § 7, 89/158.
- ved gjenoppføring av totalskadet sjøbu, 90/163.
- disposisjonsplan*,  
betydningen av ikke godkjent -, 88/161, 88/163.
- festetomt innenfor planområdet ikke medtatt i planen, 80/75.
- grunnlag for å nekte godkjenning, 79/56 jf. 81/16.
- hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål, 78/67, 79/10.
- uklar vedtekt etter bygningslovens § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
- erstatning*,  
for husplassering nær kraftlinje, 85/97.  
for sen saksbehandling, 83/123.  
for ugyldig, ikke 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, jf. 83/18 og 84/16.  
vedtekt i tilknytning til generalplan (a-vedtekt)  
- fradeling av boligtomt i område avsatt til landbruk, deling tillatt etter jordloven, konsekvenshensyn, 81/94.  
- fradeling av boligtomter i landbruksområde, soneplankart anga klare grenser for arealutnyttelsen, 83/124.  
- oppføring av bolighus i område utlagt til jord-, skog-, naturområde, 82/31.  
- ufullstendig kartmateriale, 87/161.  
- utnyttning i samsvar med planformålet, 82/77.  
vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt)  
- oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 jf. 83/19.  
- plassering av kårbygning, 80/81.  
- vedtektens stedlige virkeområde, 81/93.
- hundegård*, spørsmål om bygningsloven fikk anvendelse, 83/132 jf. 84/18.
- hyttevedtekt med byggeforbud m.v.*  
dispensasjon, se foran.  
dispensasjonsnektelse,  
fordi bygget var for stort, 86/156.  
generell begrunnelse, hyttepress, 84/153 jf. 85/24, 85/156, 85/159, 90/166.  
konsekvenshensyn, utfyllingstomt, 84/155, 85/156, 90/166.  
disposisjonsplan, se foran.
- flyttbar campinghytte, 78/68.  
forhåndsuttalelse om dispensasjon, 83/118.  
generelt om hyttesaker, 85/17.  
krav om reguleringsplan, 84/150.  
lovvilkår for vedtekt, 84/150.  
soneforbud langs vassdrag og veg, 84/150.  
uklar vedtekt etter bygningslovens § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.  
varighet, forhold til generalplanperiode, 85/159.  
varslings- og klagereregler ved dispensasjon, 81/86.
- innhegning mot veg*, 83/132 jf. 84/18.  
*innløsning*, av del av matrikkelenhet, 86/149.
- kloakksystem*, spørsmål om annen ordning, betydningen av personlige hensyn, 78/71, 79/10.  
hyttetilbygg, muligheten for økt bruk, 80/73.  
krav til kloakk ved fradeling av parsell til hagebruk, 83/138.  
områdemessige vurderinger, byggepress, 80/79 jf. 83/15.  
retningslinjer for skjønnsutøvelsen, 78/62, 78/71, 79/10.
- kommunen som berørt grunneier*, 86/150.  
*midlertidige konstruksjoner m.v.*, jf. bygningslovens § 85, 84/141 jf. 85/24.
- midlertidig plankrav*,  
fradeling av kårbolig, 92/162.  
samtykke til tross for behov for regulering, 90/174.  
tillatelse til bruksendring uten konkret vurdering og begrunnelse, 87/177 jf. 88/22.  
virkningen av unnlatt kunngjøring, 89/160, 89/162.
- nabos rettsstilling*, partsbegrepet, omgjøring, 80/103.
- nabovarsel*  
til bortfester, 88/159.  
til punktsteder, 86/144.
- ombygging* av bedrift i boligstrøk, 82/93.  
*privatrettslige konflikter*, 79/65, 86/150, 88/159, 88/166.
- pålegg* om byggestans og riving, hjemmelsspørsmål, 80/83.
- reguleringsplan*,  
anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.  
avvikelse fra - ved dispensasjon eller reguleringsendring, 82/82, 82/84, 88/168.  
byggningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924, uoversiktlig regelsituasjon og inkonsekvant praksis, 85/151.  
delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.

departementets kompetanse, 90/178.  
 endret husplassering, 79/64.  
 etterfølgende endring  
 – som grunnlag for å avslå byggesøknad, 87/162.  
 – som hjemmel for vilkår i delingssak, 88/157.  
 forhåndsbinding av reguleringsmyndighet ved avtale, 82/87.  
 fravikelse av reguleringsformål, 90/160.  
 grunneiers endrede behov, 91/157.  
 jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.  
 klageinstansens overprøving av plan for massetak, 90/182.  
 konkret bruksregulering, hjemmelspørsmål, 82/87.  
 mindretallsanke, departementets kompetanse, 88/169.  
 nøyaktighet mht. husplassering, 83/127.  
 privat utkast ikke forelagt kommunestyret, 81/99 jf. 82/16.  
 privat utkast innstilt, utenforliggende hensyn, 81/96 jf. 82/16.  
 som hjemmel for å nekte deling, 82/75.  
 tilbygg til reguleringsstridig bygning, 86/145.  
 vilkår om redusert mønehøyde, takvinkel, 82/85 jf. 83/19.  
*sen saksbehandling*, erstatning, 83/123.  
*skjønnhetshensyn*,  
 avslagsgrunnlag for garasje, 79/68.  
 vindusutskifting, 81/103, 81/106, 83/128.  
*større bygge- og anleggsarbeid*, etablering av ridesenter, 90/174.  
*tilfluktsrom*, sivilforsvarsmyndighetene, 83/77.  
*ulovlige byggverk*, myndighetenes plikt til å gripe inn, 84/143 jf. 85/24.  
*utsatt iverksetting* ved klage, 85/154, 86/143, 90/173.  
*uvanlig bebyggelse*, 82/35, 86/156.  
*varige konstruksjoner og anlegg*, jf. bygningssloven § 84, 82/81, 83/132 jf. 84/18.  
*vernehensyn*, vindusutskifting og fasadeendring, 83/128, 84/139.  
*vilkår*,  
 for flytebrygge, parkeringsplasser, 85/150.  
 for utslippstillatelse, 82/99.  
 om begrenset hyttestørrelse, 89/160.  
 om regulering av åpningstider for videoforretning, 92/160.  
 om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161.  
 ved delingstillatelse, 89/165.  
 ved dispensasjon fra reguleringsbestemmelse, 81/100.

#### **Børs og kreditt,**

Børsens forvaltningsmessige stilling, 88/76.  
 Kredittilsynets kontrollvirksomhet, taushetsplikt og dokumentinnsyn, 88/76.

#### **Båndtvang,**

etter bufeloven for hele året i hele kommunen, grunnlaget for stadfesting av forskrifter, 78/125.

#### **Dispensasjon, se også Bo- og driveplikt,**

#### **Bygningssaker, Strandplansaker,**

fra arealvilkår for kraftforrabatt, 78/127, 79/10.

fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.

fra forskrift om åpningstider, 88/128.

fra krav om antall kanaler for manuell mobiltelefon, 88/85.

fra kringkastingsloven, 83/90 jf. 84/17.

fra prisforskriftene for innskottseiligheter, 78/93.

fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.

fra tilfluktsromforskrifter, 83/77.

fra tollovforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.

fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.

uten uttrykkelig hjemmel i skattesak, 84/69 jf. 85/22.

#### **Dokumentinnsyn, se Offentlighet i forvaltningen og Partsoffentlighet.**

#### **Drosjeløyve,**

beregning av ansiennitet,

kjørebøker og ansiennitetslister, 84/101.

kjøring av skolebuss, 89/115.

passivt kompaniskap, 87/125.

svangerskapspermisjon, 85/123.

dokumentasjon for sykefravær, 83/85.

nektet fornyet, 90/123.

omgjøring som følge av uriktig faktisk grunnlag, 82/41.

overføring til avdødes samboer, 83/87.

#### **EDB,**

behandling av søknader om,

inntak i de videregående skoler, 85/35.

tilskott i jordbruket, 85/128.

innkreving og utbetaling av bidrag, 88/55.

#### **Eiendomsskatt,**

omgjøring av individuelt fritaksvedtak, 84/75.

renter for uriktig innkrevd -, 79/79.

takseringsprinsipper, øking av skattegrunnlaget, 91/116, jf. 92/20.

#### **Eierleiligheter,**

etablering av - i bestående bygning, 81/116.

#### **Ekspropriasjon,**

dekning av advokatutgifter ved planarbeid før vedtak, oreigningslovens § 15, 80/108.

gjenervervsrett for ekspropriasjon til ubenyttet ekspropriasjonsfelt, 81/150.

grunnnavståelse under ekspropriasjonstrusel, 83/75 jf. 85/21, 86/110 jf. 87/24.

grunnkjøpsobligasjoner, usaklig avslag, 81/147.

plikt til å foreta grunnerverv til offentlig veg, 90/188.



renteplikt ved forsinket betaling, 82/50.

**Ekteskap,**  
skilsmisse, administrativ behandling og samtidig søksmål, 83/44, 91/69 jf. 92/20.

**Elektrisitetsforsyning,**  
elektrisitetsavgift, ansvar for - på frikraft, 81/148.  
erstatning for uhjemlet pålegg, elektriske installasjoner, 86/96.  
fordeling av strømforbruk før/etter tariffhøyelse, 86/113.  
jordkabel til hinder for videre utbygging av eiendom, 88/119.  
overføring av midler fra elverk til kommunekassen, 87/112.  
sammenslutning av kommunale elverk, oppfyllelse av avtale om strømfremføring, 78/124 jf. 79/10.  
strømregning, etterbetaling ved for lavt stipulert forbruk, 88/121.  
økt strømpris, avsetning til spesielt kommunalt formål, 85/112 jf. 86/22.

**Enkeltvedtak, se Lovregisteret.**

**Erstatning,**  
ansvarslemping ved meransvar, 80/84.  
arbeidsgiveransvar,  
ansvarsfraskrivelse, 79/110.  
oppreisningskrav, 86/93.  
ugyldig arbeidsavtale, 84/32.  
forlagt søknad om husbanklån, 85/95.  
hus plassert for nær kraftlinje, 85/97.  
innløsning av årlige erstatninger etter vassdragsreguleringsloven, 86/94.  
lekkasje fra kondemnert privat vannledning, 86/118.  
oppreisning, brudd på taushetsplikt, 86/93.  
pasientskader,  
forholdet sykehuseier/forsikringsselskap, 85/61.  
teknisk svikt, 86/53.  
sen behandling i byggesak, 83/123.  
skade forårsaket av konsesjonær, statens ansvar, 91/151.  
skade på beplantning forvoldt av vegvesenet, 89/166.  
skade på bil forvoldt av privat inntauings-selskap, på vegne av kommune, 83/76 jf. 84/17.  
skade på eget kjøretøy under oppdragsbrøyting, 87/100.  
tap som følge av offentlig kontrollvirksomhet, 91/146.  
tyveri av klær fra skole, 80/122, 89/84.  
ugyldig avslag på etableringslån, 92/143.  
ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.  
uhjemlet pålegg om retting av elektriske installasjoner, 86/96.  
uhjemlet vedtak (forbud), men de materielle vilkår forelå, 78/78.

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 jf. 86/21.  
besøksnektelse som reaksjon mot irregulær korrespondanse, 84/53.  
besøksrutiner, overhøring av alle besøk, 84/50 jf. 86/19.  
enromsplassering, krav til begrunnelse, 89/47.  
forvaltningslovens anvendelse i fengselsaker, 90/64.  
frigang til arbeid, egen betaling, 92/80.  
fullbyrdelse av straff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.  
helsetjenesten i fengslene, 86/64 jf. 87/20 og 88/19.  
informasjon til innsatte om ombudsmannsordningen, 83/153.  
legetilsyn ved sikkerhetsavdelingen, 92/77.  
refselse,  
bevisbyrderegler, 90/67.  
utilstrekkelig grunnlag, 81/157.  
saksbehandling,  
foreløpig svar og adgang til muntlige konferanser, 90/72.  
nedprioritering av søknader fra en innsatt, 88/64.  
ved overføring til annet fengsel, 91/78.  
soningsavbrudd, ektefelles nedkomst, 87/59.  
toalettforhold, 85/86 jf. 86/21.  
urinprøve, kontroll ved avgivelse, 81/157.  
utdanningslån, rentefritak under soning, 85/50 jf. 86/21.  
utelukkelse fra felles gudstjenester, 90/73 jf. 91/20.

**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.  
søknadsfrist, bortkommet søknad, 92/145.  
konsesjon for oppdrett, saksbehandling 84/104, 87/142 jf. 88/21, 90/125 jf. 90/21, 90/128, 91/144.  
opptak i fiskermanntall, forskjellsbehandling, 89/121.

- Råfisklagets forretningsregler, pålegg til fiskeoppkjøper om betaling av tilleggspris, 87/142 jf. 88/21.
- Folkeregistrering,**  
av studenter i utlandet, 89/93.  
folke- og bolig telling, opplysningsplikt, 91/77.  
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 vegtrafikklovens § 31b, 79/111.
- Forhåndsuttalelse,**  
om dispensasjon fra hyttebyggingsforbud, 82/94 jf. 83/19, 83/118.  
til pressen i byggesak, 88/153.
- Forhåndsvarsel,**  
før beslutning om klageprosedyren, 84/115.  
før revisjon av gatenavn, 86/155.  
innkalling til fellesmøte, sammenslåing av viltområde, 86/129.  
omfanget av - i reinbeitesak, 79/98.  
til bortfester i byggesak, 88/159.  
til jordsøkende nabo ved salg av landbruks-eiendom, 83/113 jf. 85/21.  
til leieboere ved dispensasjon for etablering av eierleiligheter, 81/116.  
til nabo og gjenboer ved dispensasjon fra strandplanloven, 81/86.  
unnlatt overfor grunneierlag ved 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.  
ved anmeldelse for overtredelse av ligningsloven, 89/77.
- Forkjøpsrett, se også Tilleggsjordsaker, statens - etter konsesjonsloven,**  
beregningen av tre måneders-fristen, 86/135, 89/138.  
betydningen av plansituasjonen i området, 89/135.  
fristoversittelse, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 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 jf. 83/17 og 85/21.  
ved overdragelse til forpakter, fastsettelse av pris ved skjønn, 79/49 jf. 81/16.  
*kommunens* - til leiegårder, formannskapet kompetanse, 87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115.
- Formannskap,**  
reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.  
vilkår for bruk av hasteparagrafen, 90/115.
- Forskjellsbehandling,**  
båtplassavgift høyere for utenbygdsboende, 79/76.  
dispensasjonspraksis i sak etter kringkastingsloven, 83/90 jf. 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, 92/154.  
i konsesjonssak, 92/115.  
i sak om dokumentinnsyn, 89/71.  
i strandplansak, 83/148, 83/152.  
skattlegging av utdanningsstipend, 83/62.  
ved fastsettelse av kloakkavgift, 80/88.  
ved flyttingodtgjøring, 81/134.  
ved inndragning av førerkort, 79/114.  
ved inngåelse av legeavtale, 85/66.  
ved ligningsverdi for nyoppført bolighus, 79/80.  
ved lønnsforhøyelse, 86/127.  
ved oppføring i fiskermanntall, 89/121.  
ved skattenedsettelse, 81/127.  
ved tildeling av mesterbrev, 89/117.  
ved ølsalgsbevilling, 84/99.
- Forskrift,**  
dispensasjon fra -, forvaltningslovens § 40, 81/142, 91/127.  
etablering/utvidelse av fredningssone burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101, 91/163.  
forholdet til hjemmelsgrunnlaget, 78/125.  
forhåndsvarsel ved utferdigelse av -, 79/97, 88/85.  
fremgangsmåten ved utferdigelsen av, 92/120.

ikrafttreden, kunngjøring, 81/125, 89/160, 89/162.

kunngjøring ved oppslag, 84/68.  
mangler ved -, ombudsmannslovens § 11, se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.  
opphøvelse av ordningen med fri skole-skyss, saksbehandlingen, 92/40.  
tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf. 87/23.

**Forurensning**, se også **Utslippstillatelse**, gebyr ved oversittelse av frist for retting, 90/140.

innløsning av boligeiendom, 88/172.  
pålegg om frakopling av septiktank, 87/68.  
pålegg om oppføring av støyskjerm, 89/177.  
tilbakeslag av kloakk i kjeller, 89/181.

**Forvaltningens avtaler**, se **Avtaler**.

**Fosterhjem**,

godtgjøring til fosterforeldre, 85/72, 91/73.

**Fremmedsaker**, se **Utlendingssaker**

**Friluftsliv**,

atkomstavgift til Nordkapp-plataet, 92/157.

**Fri rettshjelp**,

*Fri sakførsel*,

i erstatningssak mot det offentlige, 92/108.  
i avskjedssak, 91/106.  
i skiftesak, 89/88.  
skjønnsmessig fastsetting av advokatsalær, klageinstansens overprøving, 87/75 jf. 88/20 og 90/20.  
ved gjenoptakelse av farskapssak, 92/107.  
ved statens anke over skjønn, 80/120.

*Fritt rettsråd*,

i benådningssak, 89/90, 91/104.  
i fremmedsak, 90/78, 90/93.  
i sak om utvisning fra riket, 82/119.  
omgjøring av advokats innvilgelse, 83/55.  
nødvendighetskriteriet i rettshjelplovens § 15, 90/78.  
rimelighetskriteriet i rettshjelplovens § 13, 82/119.  
sen saksbehandling, 83/56.

**Frister**,

fristforlengelse ikke reell, 78/60.  
fristoversittelse  
- i forkjøpssak etter konsesjonsloven, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 83/17 og 85/21.  
- ved krav om refusjon for feriegodtgjøring, 89/129.  
- ved søknad om produksjonstillegg i jordbruket, 83/107.  
- ved søknad om skoleskyssgodtgjørelse, 89/33.  
meldingsfrist om endring til skade ved klage over karakter, 78/50 jf. 79/10.  
søknadsfrist oversittet i bostøttesak, 78/57.  
vilkår for fristavbrytelse, 88/145, 89/31.

**Fysioterapeuter**,

forhåndsgodkjent turnusplass som vilkår for autorisasjon, 87/130 jf. 90/21.

**Fører kort**, se **Motorvogn**.

**Gateadresse**,

revisjon av gatenavn, sletting av korte stikkveger, 86/155.  
søknad om endring av -, 86/151 jf. 87/24.

**Granskning**

fra prismyndighetene, omfang og saksbehandling, 89/73.  
kommunalt oppnevnt granskingsutvalg, mandat og saksbehandling, 92/139.

**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 herredssagronom i delingssak, 84/132.  
for herredssagronom i forkjøpssak for bruk han var interessert i, 80/59.  
for ingeniørfirma som utreder i utslippssak, 84/115.  
for Justisdepartementet ved behandling av søknad om fri sakførsel, 89/61.  
for kommuneadvokat og kommunekontorsjef i erstatningssak, 79/68.  
for kommunestyrerepresentanter ved uttalelse i vegsak, 78/103.  
for medlemmer av rådgivende ekspertorgan, 85/88.  
for medlemmer i klagenemnd, 86/41 jf. 89/16, 91/137.  
for skolestyremedlem i tilsettingssak, 82/17, 86/73.  
for statens prosessfullmektiger, 91/103.  
for trygdesjef som hadde uttalt seg i avisartikkel om trygdesøker, 78/103.  
fremgangsmåten ved avgjørelse av -, 86/73.  
oppnevning av stedfortreder, 79/98.  
ved lovbestemt interesserepresentasjon, 87/69.  
ved vervkombinasjoner, 91/102 jf. 92/20.

**Havnevesen**, se **Sjøfart**.

**Helsepersonell**, se også **leger**,

offentlig godkjenning av hjelpepleiere, 91/143 jf. 92/21.

**Hjemmehjelp**,

klagerett, klageinstansens kompetanse, 86/79 jf. 87/21.

**Hundeavgift**; se **Avgifter**.

**Husbanken**, se også **Bostøtte**, **Erstatning**.

*etableringslån*,

mangelfull kommunal informasjon, 88/124 jf. 89/18.  
redusert inntekt på søknadstidspunktet, 82/21.  
spørsmål om enkeltvedtak og klagerett, 89/58.

vedtak bygget på bristende forutsetninger, 82/118 jf. 83/20.

*husbanklån*, behov for formalisering av prioriteringsregler, 88/124 jf. 89/18.

*tilskudd til småhusbygging om vinteren*, søknadsfrist oversittet, mangelfull kunngjøring og veiledning, 79/35 jf. 80/15.

*utbedringstilskudd*, tildelingskriterier, 86/51.

#### **Husdyr,**

isolering av sauebesetning pga. fare for mædismitte, 80/123.

konsesjon, maksimaltall for svineproduksjon, 90/146 jf. 91/21.

maksimaltall for verpehøns, 91/147.

#### **Husleieforhold, se Bolig.**

#### **Informasjon, se også Veiledning,**

feilinformasjon i tollsak, 86/103 jf. 87/23 og 88/19.

feilinformasjon om praksiskrav ved opptak til høyskole, 89/41.

om billettordningen på A/S Oslo Sporveier, 90/116.

om «rimelige skjønnetshensyn» etter bygningslovens § 74 nr. 2, 81/106.

om sammenhengen mellom ulike tilskuddsordninger i landbruket, 87/132 jf. 88/21.

om søknadsfrist for tilskudd til småhusbygging om vinteren, 79/35.

om søknadsordningen for bostøtte, 79/37.

saksomkostninger ved klage over parkeringsgebyr, 92/116.

ved omlegging av eksamensform, 85/40.

#### **Jakt, se Viltsaker.**

#### **Jordlovsaker, se også Tilleggsjordsaker,**

*deling (lovens § 55),*

av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

bebygd boligomt, 82/25.

bebygd boligomt tilhørende tidligere bruker, 80/48.

bebygd hyttetomt i utmark, 79/47, 82/24 (nr. 8), 84/131.

bebygd hyttetomt på skogseiendom, behov for skogshusvære, 83/111.

boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket, 79/45 jf. 81/15.

bruk av jordlovens formålsbestemmelser, 79/45 jf. 81/15, 79/47, 80/45, 80/53.

etablering av sameie, 82/63.

forholdet til bygningsmyndighetene, oversiktsplaner, 81/65, 81/67, 83/107 jf. 84/18.

forskjellsbehandling, 92/154.

grunneiers partsstilling, 91/153.

hypotetisk begrunnelse for avslag, forskjellsbehandling, 79/42 jf. 80/16.

hyttetomter i beiteområde, 83/107 jf. 84/18.

innløsning av festetomt, 82/26.

i to bruksnummer uten endring i eier eller driftsforhold, 80/43.

kontroll med tomtestørrelse og -behov, 81/64, 82/24 (nr. 7 og 8).

krav om bakgrunnsareal pr. hytte, 83/107 jf. 84/18.

krav om reguleringsplan, disposisjonsplan, 83/107 jf. 84/18.

krav om reguleringsplan for tilstøtende område, 80/53.

lovens delingsbegrep, 82/63.

lovens uttrykk «driftsøkonomisk forsvarleg», 83/107 jf. 84/18, 88/146.

miljøhensyn som avslagsgrunn, 81/67,

81/70, 82/25, 82/67, 83/107 jf. 84/18,

83/111, 84/131, 85/137.

muligheten for landbruksdrift på tomten, 79/44, 80/53.

naboers rettsstilling, 89/81.

ombytte av våningshus, 80/50 jf. 81/16, 82/65, 85/139.

passivitet fra myndighetene, 79/40, 85/139. som ledd i konsesjonsbehandling, 82/70, 82/72.

statens umatrikulerte grunn i Finnmark, 81/61.

stiftelse av vegrett, hogstrett m.v., 81/58.

tidsbegrenset delingssamtykke, 81/63.

tomt for det ene av to våningshus på gårdsbruk, 82/67, 85/139.

varigheten av delingssamtykke, 83/112.

vilkår om bortfeste i stedet for salg, 78/65 jf. 80/15.

vilkår om byggetillatelse, 81/65.

vilkår om overdragelse av del av eiendommen, 80/42.

*jordlovens anvendelse i område regulert til fritidsbebyggelse, 80/41.*

*omdisponering (lovens § 54),*

av del av bebygd eiendom på 2,7 dekar, miljøhensyn, 81/52.

av del av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

av setertomt for hytteformål, uriktig lov-anvendelse, 87/147 jf. 88/22.

#### **Kirkelige forhold,**

alkoholfri nattverdvin, 86/48.

ordinasjonsnektelse, 92/39.

plassering og flytting av askeurne, 83/38.

prestegjeld, organisering av prestetjenesten, 92/37.

rett til å opptre som prest, 92/40.

utlån av kirkehus til suspendert prest, 89/43.

#### **Kjørelærer,**

tilbakekall av godkjenning, 85/125, 87/126 jf. 88/21.

**Klagebehandling,**

- arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.
- begrenset prøving av skjønnsmessig vedtak, 87/75 jf. 88/20, 87/142 jf. 88/21.
- endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50 jf. 79/10.
- etter at klagerett var gått tapt, 78/85, 85/145.
- fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.
- før klagefristens utløp, 79/98.
- førsteinstansens omgjøringsadgang i klagesak, 89/138:
- i underinstanser, 78/36.
- klage etter begjæring om omgjøring, 82/44.
- klageinstans for avvisningsvedtak i avkjørselssaker, 83/146 jf. 84/19.
- klageinstans i naturskadesaker, 84/130.
- klageinstansens forhold til praksis og retningslinjer, 83/143.
- klageinstansens overprøving av reguleringsvedtak, 90/182.
- klageinstansens overprøving i byggesak, 89/151.
- mangelfull styring av saksbehandlingen, 85/145.
- realitetsuttalelse fra klageinstans utenfor klagebehandling, 82/62.
- realitetsvurdering unnlatt i sak om hjemmehjelp, 86/79 jf. 87/21.
- ugyldig underinstansvedtak, 84/137.
- underretning om vedtak, fremgangsmåten, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17.
- unnlatt behandling av klage, 78/67 jf. 79/10, 90/49.
- uten holdbart grunnlag i tilsettingssak, 84/25.
- uten varsel til part, 88/128, 89/79.
- utforming av konklusjon i klagesaker:
- omgjøring, opphevelse, avvisning, 85/90.
- utilstrekkelig grunnlag i karaktersak, 84/34 jf. 85/22.
- utsatt iverksetting, jf. forvaltningslovens § 42, 85/154, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173.
- vedtak truffet etter intern delegasjon, instansordningen, 84/132.

**Klagerett (klageadgang),**

- til ombudsmannen,*
- begunstigende vedtak, 86/79.
- for jordsøkende nabo i konsesjonssak, 81/72.
- for rådmann over departementsuttalelse om hans habilitet i vegsak, 78/131.
- til overordnet forvaltningsorgan,*
- begunstigende vedtak, 86/79.
- for bortfester i byggesak, 88/159.
- for grunneiere i konsesjonssak om utbygging av elv, 87/74.
- for grunneier i delingssak, privatrettslig forpliktet til å fradele, 91/153.

- for jordsøkende nabo i forkjøps- og konsesjonssak, 80/57, 81/72.
- for kjøper av leilighet i pristakstsak, 81/121.
- for nabo i delingssak etter jordloven, 89/81.
- for nabo i konsesjonssak med virkning for hans seterdrift, 81/76.
- for nabo og gjenboer ved dispensasjon for hyttebygging, 81/86.
- for odelsberettiget i delingssak, 82/113, 84/135, 87/149.
- for selger ved avslag på konsesjonssøknad, rettslig klageinteresse, 78/108.
- for tidligere eier i sak om boplikt for odelserverver, 82/114.
- klageinstansens omgjøring av eget vedtak, 87/177 jf. 88/22.
- ved avgjørelser i*
- naturskadesaker, 84/130, 86/81 jf. 87/22.
- NAVF, 79/104.
- sak om hjemmehjelp, 86/79 jf. 87/21.

**Kloakkavgift, se Vann- og kloakkavgift.****Kommunale bedrifter,**

- A/S Oslo Sporveier, forholdet til forvaltningsloven, 86/84.

**Kommunale lån og stønader, se også Husbanken,**

- endring av vilkår for egenkapitallån, 88/124.
- klausul om rentefritak, 92/134.

**Kommunestyre,**

- feil ved varamanninnkalling, omgjøring, 85/115.
- fylkesmannens legalitetskontroll, 86/27.
- kommunestyrerepresentanters habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.
- mindretallsanke i regulerings sak, 88/169.
- stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skoletomt, 78/113.
- tolking av vedtak i - om salg av kommunal eiendom, 81/155.

**Kommunestyrevalg, se Valg.****Konsesjon, se også Bo- og driveplikt, Forkjøpsrett, Tilleggsjordsaker,**

- avslått etter aksept fra søker på forelagte vilkår, 81/77.
- avslått fordi det ikke kunne påregnes byggetillatelse, 82/68.
- avslått fordi kjøper av tomteområde ikke drev utbygging som næring, 86/134.
- avslått fordi kjøper var utenlandsk statsborger, 88/152.
- avslått for å opprettholde eiendommen som selvstendig enhet, 90/153.
- avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83.
- avslått ut fra urealiserbare rasjonaliseringsformål, 90/157.
- eiendomsoverføring i to etapper for å oppnå konsesjonsfrihet, 83/115.

jordsøkende nabos rettsstilling, 81/72.  
 klagerett for nabo pga. virkninger for hans seterdrift, 81/76.  
 klagerett for selger ved avslag på konsesjonsøknad, 78/108.  
 konsesjonsplikt, ikke-håndhevelse av visse konsesjonsregler i landsdelen, uttalelser fra tjenestemann, 78/81.  
 konsesjonsplikt ved gjenerverv, 89/140.  
 konsesjonsøknad som innebærer deling av driftsenhet, saksbehandlingen, 82/70, 82/72.  
 kontroll av konsesjonspliktig virksomhet, 91/151.  
 kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79.  
 ombudsmannens kompetanse når saken er brakt inn for jordskifteretten, 91/170.  
 sameie i landbrukseiendom, 83/116, 87/150, 88/152.  
 utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger, hyttepress, 86/138 jf. 89/16 og 90/20, 91/148, 92/151.  
 vilkår,  
 om begrenset yrkesaktivitet utenom bruket, 80/61.  
 om grunnavståing, 80/57, 89/140.  
 om videresalg av eiendommen innen en bestemt frist (tidsbegrenset konsesjon), 83/116.  
 spørsmål om bortfall som følge av passivitet, 89/143.

#### **Kringkasting,**

delt opphavsrett til felles fjernsynsproduksjon, 89/44.  
 dispensasjon fra loven, signaler fra OTS-satelitten, 83/90 jf. 84/17.  
 forringet TV-mottaking forårsaket av privat bedrift, 87/98.  
 NRK's forvaltningsrettslige stilling, klageadgang, 92/98.

#### **Kunngjøring,**

av lokal forskrift, i avis, 81/125.  
 av tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf. 87/23.  
 om ulovlig eiendomsmegling, Kredittilsynet, 91/98.  
 unnlatt kunngjøring av midlertidig plankrav, 89/160, 89/162.  
 ved oppslag, 84/68.  
 Vinmonopolets annonsering i dagspressen, 86/125.

#### **Landbruket, se Tilskudd.**

#### **Leger,**

avtale med kommunen, plikt til kunngjøring, 85/66.  
 kravet til skikkethet for leger over 75 år, 89/125.  
 tilbakekall av autorisasjon, 91/141.  
 turnustjeneste som vilkår for autorisasjon, 85/63.

#### **Ligning,**

*beskatning av samboere*, 83/61.  
*distriktsskatteloven*, krav om søknad før investering foretas, 84/72 jf. 85/22.  
*fradrag i inntekt*,  
 besøksreiser til hjemmet 78/97, 88/94 jf. 89/18.  
 bruk av bil mellom hjem og arbeidssted, 90/102.  
 forskuddsbetalte renter, 88/91.  
 privatbil brukt i yrket, 85/105.  
 regnskapsmessig avskrevet goodwill, 82/107, 83/65.  
 utgifter i forbindelse med doktordisputas, 84/73.  
 utgifter til brukerkurs i EDB, 91/115.  
 utgifter til hobbyvirksomhet, 88/96.  
 utgifter til juridisk bistand ved fastsettelse av barnebidrag, 79/83 jf. 80/16 og 81/16.  
 utgifter til pass av barn delvis dekket ved stønad, 82/108.  
 utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.

#### *inntektsbeskatning,*

av billighetserstatning, 80/91.  
 av ekspropriasjonserstatning for steinuttak, 80/92.  
 av ekspropriasjonserstatning for steinuttak, 80/92.  
 av erstatning ved opphør av arbeidsforhold, 85/103.  
 av utdanningsstipend, 83/62.  
 skjønnsmessig fastsettelse av inntekt ved honningsalg, 87/101.

*klassefradrag m.v. for enslig forsørger ved delt omsorg*, 88/99.

*ligningsdokumenter*, frigivelse i rettssak, 80/93.

*ligningsverdi for nyoppført bolighus, forskjellsbehandling*, 79/80.

#### *skatteplikt til Norge,*

for utenlandsboende sjømann, 90/97 jf. 91/20.  
 midlertidig utenlandsopphold, 84/73, 87/100.  
 tidspunktet for -, 88/88, 89/18.

#### *sparing med skattefradrag,*

frist for kontraktsforlengelse, 84/69 jf. 85/22.

bindingstiden brutt ved feil fra barkens side, 89/91.

#### *særfradrag,*

for forsørgelse av foreldre i utlandet, 79/85.

for sykdomsutgifter, 83/64, 92/118.

#### **Ligningsbehandling,**

adressering, skattyters krav om annen postadresse enn bopel, 79/87.

advarsel fra ligningsnemnd til skattyter for språkbruk, 82/38.

- anmeldelse for lovovertrødelse, 89/77.  
dokumentinnsyn, skattyters opplysningsplikt, 85/101 jf. 91/20.  
fylkesskattesjefs nektelse av å legge sak frem for fylkesskattestyret, 78/97.  
innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.  
lojalitetsplikt overfor rettskraftig underrettsdom, 88/101.  
mangelfull informasjon til skattyter, 90/102.  
mangelfull veiledning, unødvendig skjema-  
bruk, 78/107.  
saksomkostninger ved administrativ klage-  
behandling i skattesaker, 78/114, 86/98.  
spørsmål om fornyet behandling i overlig-  
ningsnemnd, 90/106.  
tap av klagerett, 91/113.
- Loddtrekning,**  
som fordelingsprinsipp, kommunal små-  
båthavn, 85/118.
- Luftfart, se også Motorferdsel,**  
endring av innflygingsrutiner, saksbehand-  
lingen, 89/169.  
«handlingsvirksomhet» på flyplass, 86/122.  
medisinske krav for luftfartssertifikat,  
85/62.  
midlertidig tilbakekalling av trafikkflyger-  
sertifikat, saksbehandlingen, 89/172.
- Lønnsgarantidekning,**  
for daglig leder, 92/149.
- Lærere,**  
*administrasjonsgodtgjøring, 79/26.*  
*erstatning, ugyldig arbeidsavtale, 84/32.*  
*ferierettigheter,*  
godtgjøring for adjunkt i videregående  
skole, 81/33 jf. 82/15 og 83/15.  
i forbindelse med repetisjonsøvelse, 83/33  
jf. 84/17.  
*inntektsfradrag for utgifter til studiereise  
for språklærer, 79/82.*  
*kompetanse,*  
dispensasjon fra utdanningskrav for fag-  
lærer, 80/26.  
forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31  
jf. 81/15.  
rettsvilkår, forhold mellom lov og avtale,  
83/32 jf. 84/16.  
vurdering av utenlandske universitets-  
studier, 82/61 jf. 83/17.  
*midlertidig tilsetning, 90/35.*  
*overføring, av rektor ved nedleggelse av  
skole, 89/30.*  
*tilsetning,*  
departementets godkjenningsrett ved  
stemmelikhet i skolestyre, 79/18.  
departementets tilsettingsmyndighet et-  
ter grunnskolelovens § 21 nr. 2 «på fritt  
grunnlag», 78/14, 89/19.  
fortrinnsrett,  
for midlertidig tilsatt i grunnskolen,  
85/33.  
for timelærer i videregående skole,  
84/30.  
partsoffentlighet i sak om -, 92/22.  
praksiskravet i lærerutdanningslovens § 9  
nr. 1 ved rektortilsetning, 79/16.  
saken ikke tilstrekkelig opplyst, 91/22,  
91/23.  
skoledirektørens adgang til å nekte god-  
kjenning etter grunnskolelovens § 21  
nr. 2, 80/26.  
tilsidesettelse av søker,  
til årsvikariat pga. innkalling til første-  
gangstjeneste, 84/20.  
til årsvikariat pga. påregnet svanger-  
skapspermisjon, hensynet til elevene,  
78/16.  
*tjenestefrihet,*  
forlengelse av - til å omfatte skoleferien,  
79/24.  
til husbygging for lektor i videregående  
skole, 81/28.  
*trekk i lønn under repetisjonsøvelse, 83/33  
jf. 84/17.*
- Lånekassen, se Statens lånekassee for ut-  
danning.**
- Merverdiavgift, se også Toll,**  
ansvar for - på frikraft, 81/148.
- Motorferdsel i utmark,**  
eldre funksjonshemmet henvist til leiekjø-  
ring, 86/132.  
for næringsfiske, 91/168.  
i nasjonalpark, 89/175.  
i område med etablert leiekjøring, 80/119.  
med fly, funksjonshemmet, 78/129 jf. 79/10.  
på statsgrunn i Finnmark, 84/126.
- Motorvogner, se også Motorvognavgift og  
toll,**  
feilparkering, erstatningskrav etter kon-  
demnering, 92/137.  
førerkort,  
inndragning, 79/112, 79/114, 80/125 jf.  
81/16, 88/68.  
sperrefrist på grunn av gjentatt promille-  
kjøring, 86/66 jf. 87/21.  
parkeringsgebyr, kommunes behandling av  
søknad om frafallelse, 84/57, 91/37 jf. 92/  
21.  
tillegg ved overtrødelse av parkeringsbe-  
stemmelser, 91/121.  
parkeringstillatelse for eldre fører med be-  
vegelseshemmet ektefelle, 87/60.
- Motorvognavgift,**  
*kilometeravgift, nedskrevet avgiftsgrunn-  
lag, 86/107.*  
*registreringsavgift,*  
tilbakebetaling ved heving av bruktbil-  
kjøp, 83/67 jf. 84/17.  
tiltak mot uriktig innkreving, tilbakebeta-  
ling, 84/81.  
utdeling fra uskiftet bo, 80/90.

- årsavgift, tilleggsavgift ved for sen betaling, 86/106.
- Motregning,**  
i omsorgslønn for sosialstøtte, 92/56.  
i skattetilgodehavende for renovasjonsavgift, 78/97.
- Målform,**  
retten til å kreve annet skriftlig opplæringsmål enn vedtatt for skolen, 78/41.
- Naturskade,**  
erstatning, forsikring, klageadgang, 84/130, 86/81 jf. 87/22.
- Navn,**  
bevilling til foreldres rettsbeskyttede slektsnavn, 80/117.  
slektsnavnet Henrikson 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.  
bilag i kommunalt internregnskap, 91/95.  
brev fra underordnet organ, 92/101.  
brev med tilknytning til budsjettbehandling, 79/92.  
ettergivelse av skatt, 87/89.  
forskere adgang til folkeregisterets flyttemeldinger, 84/64.  
fotografier i politiets passregister 92/99.  
fotografier utenfor bestemt sak, sikkerhetsmessige hensyn, 82/109.  
granskingsrapport i tjenestesak, meroffentlighet, 80/97.  
hensynet til rikets sikkerhet, «dråpe-beger»-metoden, 86/90.  
hvordan dokument gjøres kjent, 84/61, 86/85, 86/90, 87/81, 88/73.  
infamerende opplysninger i tjenestesak, 89/67.  
intern oversikt over nordmenn i krigsområde, 90/81.  
interne styredokumenter i tjenestesak, meroffentlighet, 78/36.  
internt dokument utarbeidet av underordnet organ, 84/63.  
internt dokument sitert i innstilling til fylkesutvalg, 89/70.  
journalføring, korrespondanse med statsråd, 88/71.  
lovens dokumentbegrep,  
bokverk, 84/61.  
reglement, 87/81.  
notat vedrørende Hurumprosjektet, 91/89.  
opplysninger giengitt i rettsaksdokument, 87/86.  
pressemelding om politianmeldelse, 88/76, 90/85.
- rapport om personalforhold ved sykehus, 89/71.  
referat fra nordisk helsedirektørmøte, 83/60.  
sesjonsplakater, 86/90.  
tilbud på leveranse til kommune, 89/62.  
ugradert artikkelsamling, sikkerhetsmessige hensyn, 81/129.  
unntak for visse lånesaker, 78/110.  
utdeling av kommunal kulturpris, 87/82.  
utleiepris for jaktrett i statsallmenning, 80/99 jf. 83/15.  
utsettelse av tidspunkt for offentliggjøring av oppsigelsesbrev, 78/109.  
vassdragsregulering, tidspunkt for innsyn, 88/73.  
vegvesenets brøytekontrakter, meroffentlighet, 82/38.
- Ombudsmannen, se også Klagerett**  
informasjon om ombudsmannsordningen, 83/153 jf. 84/19, 84/161.  
kompetanse, forholdet til,  
domstolene,  
forelegg etter bygningslovens § 114, 82/122.  
kommunalt oppnevnt granskingsutvalg, 91/170.  
konsesjonssak brakt inn for jordskifte retten, 91/170.  
private organisasjoner og institusjoner på helse- og sosialsektoren, 89/186.  
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.  
Riksrevisjonen, 90/202.  
Råfisklaget, 87/142 jf. 88/21.  
stevnevitne, 78/131.  
Stortinget, 84/161, 88/175.  
studentsamskipnader, 79/115, 80/127.
- saksbehandlingen for ombudsmannen**  
forvaltningsorganer som mener seg fritatt fra å begrunne vedtak som påklages til ombudsmannen, 83/156, 86/116, 87/15, 89/22.  
frafallelse av ombudsmannsklager for å oppnå avtale med kommunekasserer, 83/154.  
innhenting av uttalelse fra Statens lege- råd, 90/200.  
klagere som ber om konfidensiell behandling, 83/156.  
mangelfull og misvisende orientering til ombudsmannen, 91/172.  
sak med flere private parter, 85/19, 86/158.



- sak uegnet for klagebehandling, faglig teknisk ekspertise, 88/175, 92/130. privatrettslig innslag og bevissspørsmål, 84/161, 86/158.
- sen besvarelse av brev fra ombudsmanen, 80/128, 83/79, 83/80, 85/166, 86/159, 87/15, 89/22, 89/82.
- taushetsplikt, 91/171.
- Omgjøring,**
- av advokats innvilgelse av fritt rettsråd, 83/55.
- av beslutning om utsatt iverksetting, 90/173.
- av byggetillatelse, 89/145.
- 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 varmanninnkalling, 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 kompetanse, 82/117.
- av vilkår for oppløsning av borettslag, 82/44.
- opphevelse av adopsjonsforhold, 85/71.
- uttrykket «direkte tilgodeser» i forvaltningsloven § 35, 82/44.
- Omsorgslønn**
- ansett som lønn, uberettiget motregning, 92/56.
- søknad om, 91/57.
- Oppholdstillatelse, se Fremmedsaker.**
- Oppsigelse, se Tjenestemenn.**
- Parkeringsgebyr, se Motorvogner.**
- Partsoffentlighet,**
- betaling for dokumentkopier, 86/85, 87/85 jf. 89/17 og 90/20.
- granskingsrapport i tjenestesak, innsynsrett for anmelder, 80/97.
- i ligningssak, skattyters opplysningsplikt, 85/101 jf. 91/20.
- i sak om dommerutnevning, 91/91.
- i sak om vassdragsregulering, 88/73.
- i sak om vernepålegg etter arbeidsmiljøloven, 87/79.
- i tilsetningssak,
- navn på referansepersoner, 89/24.
- Norges Eksportråd, 83/155.
- Oslo Sporveier, 86/84.
- uttalelser fra kollegaer, 92/22.
- uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.
- innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.
- kopiering og utlån av dokumenter, 86/85, 88/73.
- navn på barnevernets kilde, 92/71.
- jurymedlemmer ved prøveopplesning i NRK, 82/41.
- underskriverne av klage mot lærer, 78/106.
- opplysning om eget fødselstidspunkt, 85/74.
- partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.
- politiets vakt- og sambandsjournaler, 81/130.
- privat forslag i regulerings sak, 78/80.
- sykejournal med fortrolige opplysninger fra tredjemann, 80/97.
- utleiepris for jaktrett i statsallmenning, 80/99 jf. 83/15.
- ved politianmeldelse, 88/76.
- vegvesenets brøytekontrakter, meroffentlighet, 82/38.
- Pasienter, se også Partsoffentlighet, Refusjon, Sykehus,**
- retting av sykejournal, 91/55.
- Pensjonsordninger,**
- førtidspensjonering av kommunal tjenestemann, 86/32.
- Statens Pensjonskasse,
- boliglån, 83/27, 91/37.
- frafall av foreldelsesinnsigelse, 81/48.
- mangelfull informasjon, 86/34.
- medlemskap for engasjementsstilling finansiert under sekkebevilgning, 79/23.
- medlemskap, spørsmål om innmeldingsdato, 83/31.
- medregning av kommunal tjenestetid, 82/20 jf. 83/15 og 84/16.
- tilbakebetaling av for meget utbetalt pensjon, 81/37 og 91/20.
- underretning til pensjonsberettigede om pensjonsrettigheter, 82/18.
- utbetaling av restpensjon etter medlemets død, 80/37 jf. 82/14.
- tilleggspensjon fra statskassen, informasjon, veiledning, 83/31.
- konsekvenshensyn, 86/33.
- Pensjonsforsikring,**
- dispensasjon fra gjenkjøpsforbud, 92/64.
- Politi og påtalemyndighet,**
- assistanse ved tvangsbehandling av psykiatrisk pasient, 85/59.
- beslaglagte penger brukt uten skriftlig samtykke, 84/55.
- bistand til gjennomføring av bygningsrådsvedtak, 91/160.
- formløs inndragning av beslaglagte gjenstander, 84/55 jf. 85/22.
- krav om opplysning av kildes identitet, 92/103.
- offentliggjøring av påtalevedtak, 91/101.

- overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.
- pågrepelse og innsetting i ventecelle, 86/63.
- ransaking uten rettens samtykke, 80/126.
- Riksadvokatens påtalemessige vurderinger, 88/175, 92/129.
- «særlig politioppsyn» etter politilovens § 27, 80/106, 92/129.
- underretning til bistandsadvokat, 87/56 jf. 89/17 og 91/20.
- Postverket,**
- portotakster, refusjonskrav ved utskutt iverksettelse av nye -, 79/75.
- urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, erstatning, 85/99.
- Prisforskrifter,**
- anmeldelse for brudd på -, offentliggjøring, 90/85.
- endring av dispensasjonspraksis ved pristopp, 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.
- HVPU-reformen
- søknad om etablering i vertskommune, 91/62.
- utskrivning fra institusjon til kommunalt bofellesskap, 91/60.
- informasjon til pasienter om ombudsmannsordningen, 83/153.
- klage over medisinsk mangelfull og inhuman behandling, 81/45.
- kravet til forutgående legeundersøkelse, vilkårene for innleggelse, 78/51.
- refusjon i dødsbo for utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88, 88/46.
- tvangsmedisinering i institusjon, mangelfulle rutiner, 88/41, 89/17.
- tvangsmedisinering utenfor institusjon, 85/59 jf. 86/21.
- tvangsinnleggelse i psykiatrisk sykehus, innleggelsesbegjæring fra den sykes «nærmeste», 79/33.
- Ransaking, se Politi.**
- Refusjonskrav,**
- for det offentlige utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88, 88/46.
- for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.
- for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.
- for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggs pasient, 80/35.
- for tekniske anlegg basert på avtalerettslig grunnlag, 90/170.
- for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96.
- for tomteopparbeidelse basert på avtale, 86/16, 86/148, 87/121.
- overgangen til reglene i loven av 1985, 88/171.
- Reindrifft,**
- tap av retten til -, 84/111.
- tillatelse til vinterbeiting i annet distrikt, 89/110.
- Renovasjon,**
- avgift for permanent plasserte campingvogner, 91/124.
- avgift for ubebygd eiendom, fraflyttet helårsbolig, 83/71, 86/109.
- fritak for hytterrenovasjon pga. beliggenhet, 84/88 jf. 85/24 og 86/19, 87/13.
- fylkesmannens godkjenning, formkrav, 83/70.
- kommunens plikter etter renovasjonsordning, 78/97.
- områdebestemt unntak, saksbehandlingen, 87/109.
- overføring av midler fra renholdsverk til kommunekassen, 87/112.
- retningslinjer for deltagelsesplikt, 81/124.
- tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelser, 85/110 jf. 86/22.
- Rente,**
- forsinket utbetaling,
- bostyrets salærkrav, 91/139.
- eiendomssalg til kommune, 86/110 jf. 87/23.
- kommunalt grunnerverv, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50, 88/113.
- klausul om rentefritak, kommunalt lån, 92/134.
- salg av kommunal tomt, - fra ferdigstillelse til avtaleinngåelse, 87/120.
- uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.
- utgifter for pleiehjemsopphold, 84/95.
- ved tilbakebetalingskrav, 88/142 jf. 89/18, 89/92.
- Rettsgebyr,**
- utstedelse av midlertidig reisepass, 86/71 jf. 87/21.
- Retts hjelp, se Fri rettshjelp.**
- Retts hjelpsvirksomhet,**
- tillatelse til begrenset - for skatterevisor, 91/109.
- Saksbehandling, se Avvisning, Befaring, Begrunnelse, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, Habilitet, Klagebehandling, Kunngjøring, Omgjøring, Partsoffentlig-**

- het, **Sen saksbehandling, Underretning, Veiledning.**
- Saksomkostninger, Forvaltningslovens § 36,** endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter § 36, 79/107.
- endring «til gunst for en part», opphevelsesvedtak, 89/86.
- «feil ved ... avgjøringsgrunnlaget» etter § 36, 82/115, 83/57, 83/59, 92/111.
- feil lovanvendelse i byggesak, 87/91.
- forholdet mellom § 36 første og annet ledd, 82/115.
- frist for fremsetting av krav, 85/94 jf. 86/21.
- i fremmedsak, 90/93.
- i sak for Markedsrådet etter markedsføringsloven § 13, 78/113.
- i sak om betaling for sykehjemsopphold, 86/56.
- klageavgjørelse ikke truffet fordi saken falt bort, 84/60.
- manglende underretning om omgjøringsvedtak, 92/109.
- «nødvendige» kostnader, ved advokatbistand, 81/133, 81/134, 82/116, 83/57, 86/56, 86/89, 90/93.
- ved egne undersøkelser, 85/92.
- på erstatningsrettslig grunnlag, utenfor § 36, 85/95.
- påløpt før formelt vedtak, 81/138, 84/59.
- reduksjon av omkostningskrav etter § 36 første ledd, 82/116.
- under administrativ klagebehandling i skattesak, 78/114, 86/98.
- underretning om rett til saksomkostnader, 85/94 jf. 86/21.
- ved klagesak om betaling av «særlig politioppsyn», 80/106.
- ved omgjøring av, forkjøpsvedtak, 81/132, 83/59.
- hovedplanvedtak for veg, 88/82.
- konsesjonsvedtak, 91/112.
- ved omgjøring av tilsetningsvedtak, 80/104.
- vedtaksbegrepet i § 36, 84/59.
- Samboere,** beskatning, 83/61.
- boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.
- overføring av drosjeløyve ved dødsfall, 83/87.
- trygd til separert mor, 84/40.
- Sen saksbehandling,** barnevernssaker, 84/45, 91/66.
- bidragssaker, 88/55 jf. 89/17.
- byggesaker, 80/128, 81/111, 83/123, 86/143, 86/159, 89/82.
- fengselssaker, 88/64.
- konsesjonssaker for fiskeoppdrett, 84/104, 91/144.
- husbanklån, 88/124 jf. 89/18.
- reguleringssak, 82/90.
- rettshjelpsaker, 83/56.
- sosialsaker, 92/61.
- straffesak, 87/56 jf. 89/17 og 91/20.
- tildeling av festetomt på statsgrunn, 85/145.
- tilskudd til jordbruksveg, 87/78 jf. 88/20.
- trygdesaker, 83/42, 88/38.
- ved underretning om vedtak, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17.
- Sjøfart, Havnevesen,** båtplass, tilsagn fra havnefogd, 87/123.
- det offentliges ansvar for isbryting, 86/127.
- fjerning av privat fortøyningsbøye, 86/127, 87/123.
- havnestyrets uttalerett ved mulig salg av tomt i havneområde, 88/115.
- Sjømenn,** forhyringsnektelse, frist for søknad om opphevelse, 81/24.
- Skatt, se Eiendomsskatt, Ligning og Ligningsbehandling.**
- Skattenedsettelse, Ettergivelse,** for lavt forskuddstrekk, 91/114.
- forskjellsbehandling, 81/127.
- offentlighet, taushetsplikt i sak om -, 87/89.
- retningslinjer for begrunnelse, 86/97.
- Skattetrekk,** anvendt til dekning av kommunal renovasjonsavgift, 78/97.
- Skilsmisse, se Ekteskap.**
- Skjemabrev,** unødvendig skjemabruk, 78/107.
- Skjenkebevilling, se Alkoholomsetning,**
- Skogbruk,** håndheving av forbud mot blinking og avvirkning, 87/155.
- regning for skogplanting foretatt uten eierens vitende eller pålegg etter lov, 78/125.
- Skole og universitet,** eksamen, bortvisning på grunn av «fusk eller forsøk på fusk», 92/52.
- erstatning, ved tyveri fra elev, 80/122, 89/84.
- fagprøve (svenneprøve), prøvenemndas kompetanse, 90/86.
- saksbehandlingen, 85/43, 86/41 jf. 89/16.
- folkehøgskoler, departementets ansvar som overstyre, 80/31.
- departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyret, 79/18.
- hjemmeundervisning, 78/42.
- karactersaker, elevrådsarbeid som begrunnelse for nedsett oppførselskarakter, 81/40.
- endring til skade ved klage i -, meldingsfrist, 78/50 jf. 79/10, 85/48.
- fritak fra skriftlig karakter i norsk side-mål, 88/62.
- norsk hovedmålseksamen, 92/46.
- standpunkt-karakter, klageinstansens kompetanse og saksbehandling, underretning, 84/34 jf. 85/22, 86/40 jf. 87/20, 87/48 jf. 89/17.

standpunkt karakter, kompetansen til å fastsette tilligger faglærer, 77/59 jf. 78/11.

*målform,*

overføring av nynorskklasse til annen skole med nynorsk opplæringsmål, 78/41.

skifte av skriftlig -, ugyldighet pga. misoppfattet foreldremening, 81/42.

stemmerett ved avstemming om -, 81/44 jfr. 82/15 og 84/16.

*nedleggelse av barneskole, saksbehandling,* 84/33.

*omlegging av studieopplegg og eksamensform, informasjon,* 85/40.

*opptak (inntak),*

feilinformasjon om praksiskravet ved Norges Veterinærhøgskole, 89/41.

fremskutt skolestart, mangler ved saksbehandlingen, 87/39.

karakter feilført på søknadsskjema av skolerådgiver, 80/30.

manglende opplysning om ungdomsskoleleeksamen, 81/38.

overflytting av elev til ny klasse pga. disiplinærproblemer, saksbehandlingen, 82/58.

poengberegning ved fysioterapiskole, 79/32 jf. 80/15.

regelstrid, departementsforskrifter/lokale forskrifter, 78/39 jf. 81/15.

*videregående skoler,*

- fortrinnsrett, særlig behov for tilrettelagt undervisning, 92/43.

- kriterier for -, elevenes skoleønske, 87/41, 90/37, 91/40.

- inntaksprosedyren, 85/35.

*reglement,*

endring av -, distriktshøgskole, 83/35.

for videregående skole, 86/37.

*skolebytte, ved flytting innen kommunen,* 89/31.

*skolepenger,*

for elever i privat videregående skole, 92/54.

for elev i ungdomsskole i nabokommunen, 78/45.

*skolerom,*

dissentermenighets adgang til å leie, 78/48.

*skyss, for elever i grunnskolen,* 92/40.

for elever i videregående skoler, 87/45, 90/40.

*spesialundervisning, etter voksenopplæringsloven,* 85/38 jf. 86/20.

for gjesteelev, refusjon, 91/43.

*tilskott, statstilskott til privat skole,* 89/35.

*utelukkelse,*

fra leirskoleopphold, 91/46.

fra undervisning på grunn av røking, 86/37.

*utvisning, utsatt iverksetting ved klage,* 88/60.

**Sosialhjelp, se også Hjemmehjelp,**

dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for hjelpeløs, syk person, 79/34 jf. 80/15.

kommunal garanti for opphold på pensjonat, 91/131 jf. 92/21.

mangelfullt avslagsgrunnlag, 88/41.

nektelse av adgang til sosialkontorer, 90/48.

til fosterforeldre, 91/73.

til hjemreise for utlending, 84/49.

vilkår ved omsorgsarbeid i hjemmet, 92/60.

**Statens lånekasse for utdanning,**

behandlingsrutiner, søknadsfrist, 86/45, 91/49.

borteboerstipend nektet pga. tidligere tilstått grunnstipend, 78/46.

ettergivelse av lån, omsorg for barn, 85/49.

fødselsstipend, 91/49.

klagebehandling, begrunnelse, underretting, 85/51.

rentefritak under soning, 85/50 jf. 86/21.

risiko for svikt i postgangen, 86/45.

utenlandsstudent,

krav om fullstendig yrkes- eller utdanningskompetanse, 84/36.

studium allerede påbegynt, 84/38.

**Statens Pensjonskasse, se Pensjonsordninger.**

**Strandplansaker,**

*brygge, til sikring av atkomst,* 87/170.

*dispensasjon,*

begrunnelse ved avslag, 80/72, 81/87, 87/159.

etablert hytteområde, planbehovet, 83/148.

forskjellsbehandling, 83/148, 83/152.

hyttetilbygg, 81/87.

krav om konkret vurdering, kommunale retningslinjer for arealbruk, 82/74, 83/152.

langvarig planarbeid uten resultat, 82/29.

oppføring av sjøbod, 82/74.

varslings- og klageregler, 81/86.

ved langvarig planarbeid, 79/59.

vilkår om brygge-, båt- og parkeringsplass, 84/158 jf. 85/24.

*endring av plan,*

for oppføring av hytte, 79/61.

*vesentlig endring etter strandplanlovens § 3 nr. 1,*

omdisponering av uthus til sovehytte, 81/89.

**Strøm, se Elektrisitetsforsyning.**

**Studentsamskipnad,**

tildeling av studenthybel, 79/115.

**Sykehus og sykehjem,**

betaling for kopi av sykejournal, 87/85 jf. 89/17 og 90/20.

egenbetaling ved sykehjemsopphold, 86/56.

hjerteroperasjon i utlandet, 88/44.  
 motsetningsforhold personale/pasient, 86/55.  
 pasientrepresentant i styre, suppleringsvalg, 86/55.  
 pasientskader,  
 behandling av erstatningskrav, 85/61.  
 teknisk svikt, 86/53.  
 refusjonskrav for oppholdsutgifter for overbeleggspasient, 80/35.  
 vederlag for institusjonsopphold, beregningsgrunnlaget, 90/45, 91/53.

#### **Tannhelsetjeneste,**

folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere manglende tannlegekapasitet, 78/55 jf. 83/14.

#### **Tannleger,**

reisegodtgjøring for tjenestepiktig tannlege, 78/31.

#### **Taushetsplikt,**

erstatningskrav mot arbeidsgiver for brudd på -, 86/93.  
 for leger, rekkevidde av samtykke til offentliggjøring, 90/83 jf. 91/20.  
 for medlem av barnevernsnemnd som opptrådte som observatør i barnehagenemnd, 82/110.  
 for ombudsmannen i klagesaker, 91/171.  
 for psykolog i barnevernsak, 80/95.  
 for sykehuspersonell i samarbeidsmøte med barnevernet, 92/104.  
 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.  
 opplysninger om urettmessig mottatt godtgjørelse, 91/97.  
 politianmeldelse referert i pressemelding, 88/76.  
 samtykke til offentliggjørelse, alminnelig kjente opplysninger, 78/103.  
 ved politianmeldelse fra prismyndighetene, 90/85.

#### **Telefon,**

kanalantall for manuell mobiltelefon, 88/85.  
 påstand om feilregistreringer av tellerskritt, 92/130.

#### **Tilbakebetalingskrav,**

for innbetalt arbeidsgiveravgift, 78/100.  
 for meget betalt vann- og kloakkavgift, 84/84 jf. 85/24, 91/127, 91/128.  
 for meget utbetalt,  
 lønn, 80/25, 86/31.  
 pensjon, 81/37.

produksjonstillegg i landbruket, 88/142 jf. 89/18.  
 trygd, 85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35.  
 for mottatt  
 bidragsforskudd, 87/54.  
 sosialstøtte, 92/56.  
 uhjemlet avgiftskrav, 87/111.

#### **Tilbakevirkning,**

etterfølgende endring av reguleringsplan, 87/162, 88/157.  
 forhøyelse av kommunale avgifter, regelsituasjonen, 85/110.  
 forhøyelse av vann- og kloakkavgift, 84/83.  
 nedsettelse av barnebidrag, 87/51.  
 tilsetningsvilkår endret etter tilsetningsvedtaket, 88/30.  
 vandelskrav ved autorisasjon av preparant, 88/133.

#### **Tilleggsjordsaker, se også Forkjøpsrett og Konesjon,**

jordsøkende nabos rettsstilling, 80/57.  
 myndighetenes opptreden ved forespørsel om salg av landbrukseiendom, 82/70, 82/72, 83/113 jf. 85/21.  
 saksbehandlingen 78/85, 80/57, 81/74, 82/70.  
 videresalg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, landbruksmyndighetenes kompetanse, 79/53.

#### **Tilsetting, se også Lærere,**

*kunngjøring,*  
 av engasjement som gir fortrinnsrett til ny tilsetting, 80/20 jf. 81/16.  
 forbehold i utlysning om tidsbegrensning, 80/16.  
 fravikelse av kvalifikasjonskrav, 83/23.  
 intern, 78/13, 80/20 jf. 81/16.  
 spørsmål om fornyet utlysning var saklig motivert, 91/27.  
*saksbehandling,*  
 anmodning fra departementet om ny behandling i tilsetningsråd, 79/19.  
 arbeidsgivers uttalelser burde vært forelagt søker, 79/11.  
 delegasjon av tilsetningsmyndighet, 84/24.  
 diskriminering av søkere utenfor landsdelen, 90/27.  
 fremgangsmåten ved avgjørelse av habilitetsspørsmål, 86/73.  
 innstilling  
 - ekstern søker utelatt, 90/31.  
 - fra interesseorganisasjon, 79/11.  
 - opplysninger om de ansattes syn, 92/24.  
 intervju, skriftlig referat, 86/73.  
 klagebehandling uten holdbart grunnlag, 84/25.  
 kollegaers uttalelser burde vært forelagt søker, 92/22.  
 kompetanseforholdet mellom administrasjonsutvalg og formannskap, 84/27.  
 mindretallsanke, 79/19.

omgjøring uten klage, 81/131, 84/25, 85/115.  
 omgjøring ved inhabilitet, 82/17.  
 saken ikke tilstrekkelig opplyst, 91/22, 91/23.  
 søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.  
 tilsetning i rekkefølge, opprykk for varmann, 82/18, 85/29.  
 tilsettingsorganets plikt til selvstendig vurdering, 87/25, 89/19.  
 tilsettings sak stanset, omorganisering 92/29.  
 tilsettingsvilkår endret før tiltredelse, 88/30.  
 tjenestemann uten stemmerett i tilsettingsråd, 82/56 jf. 83/17.  
 undersøkelse av attester, 83/24.  
 utredningsplikt mht. personlig skikket, 89/19.  
 uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.  
**tilsettingsvedtaket,**  
 alders betydning, 80/23, 92/24.  
 arbeidsløshet, betydning av -, 83/21, 90/27.  
 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, 89/22 jf. 90/21, 90/28, 90/31, 91/27, 92/26.  
 fortrinnsrett,  
 - for deltidsansatt til hel stilling, 85/27.  
 - for en engasjert i stillingen, 80/20 jf. 81/16.  
 - forholdet mellom arbeidsmiljølovens § 67 og § 58 nr. 7, 86/26.  
 - for midlertidig tilsatt, arbeidsmiljølovens § 67 nr. 1, 82/54 jf. 83/17, 85/33.  
 - for søkere fra kommunen, 80/19, 86/26, 90/28.  
 - for timelærer i videregående skole, 84/30.  
 - ved videreføring av arbeidsoppgaver ved omorganisering, 89/24.  
 godkjenning retten for kommunen ved tilsetning av barnehagepersonell, 81/20.  
 likestilling, sterk kjønnspreferering, 86/23.  
 lovbestemte kvalifikasjonskrav, 83/26 jf. 84/16, 87/128, 90/35.  
 sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt, 80/18, 81/18 jf. 82/14, 92/24.  
 stillingsinndragning, betydningen av muligheten for -, 80/19.  
 stillingsskifte, forbigåelse pga. hyppige -, 78/21.  
 tilsidesettelse av søker,

- til årsvikariat pga. innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.  
 - til årsvikariat pga. påregnet svangerskapspermisjon, 78/16.  
 - tiltredelsestidspunktets betydning, 80/18.  
 - uriktig faktisk grunnlag, 78/20.  
 - utenfor landsdelen, 90/27.  
 - utenlandsk statsborgerskap, 89/21.  
 - utlending, språkkunnskaper, 85/30.  
 - velferdsgrunner, 82/17.  
 ugyldighet, 82/17, 82/56, 83/24, 84/22.  
 utenforliggende hensyn, 83/20, 83/21, 84/22, 90/28.  
 vandel, eldre promilledom, 88/24 jf. 92/20.

#### **Tilskudd til kursteder,**

betydningen av sosialkomitéens merknad, 91/54.

#### **Tilskudd til landbruket,**

endring av administrativ praksis, 87/136.  
 endring av regelverket,  
 oppbrukt tildelingskvote, 87/134.  
 sen saksbehandling, 88/139.  
 forholdet mellom flere tilskuddsordninger, 85/130, 87/132 jf. 88/21.  
 forholdet til forvaltningsloven, kunngjøringsmåten, 86/120 jf. 87/23.  
 forventning om tilskudd som følge av uheldig saksbehandling, 88/137.  
 kontraktproduksjon av egg, tidspunkt for slaktning, 85/130.  
 produksjonstillegg,  
 arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127 jf. 79/10.  
 forholdet mellom produksjon og arealgrunnlag, 85/128.  
 forpaktningssavtale må omfatte hele bruket, 83/104.  
 fristoversittelse, 83/107.  
 tilbakebetaling og rentekrav ved feilaktig utbetaling, 88/142 jf. 89/18.  
 tiltak påbegynt før søknaden var avgjort, 87/136, 88/137, 88/139.  
 veganlegg, mangelfulle svarrutiner, 87/78 jf. 88/20.

#### **Tilskudd til organisasjoner,**

søknad fra menneskerettighetskomité, 90/97.

#### **Tinglysing,**

krav om offentlig prioritetsvikelse, 91/157.  
 overdragelse i strid med lov, 86/140 jf. 87/24.  
 tinglysingsdommerens undersøkelsesplikt, 85/165.

#### **Tjenestemenn, se også Habilitet, Lærere, Pensjonsordninger, Taushetsplikt, Tilsetning,**

*avskjedsgrunnlag*, distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.  
*beordringstillegg* for ekstrabetjent i lensmannsetaten, 88/31.

- bindingsforpliktelse* overfor tidligere arbeidsgiver ved stillingsskifte, 81/23, 87/32.
- boliglån* i Statens Pensjonskasse, 83/27.
- boligtilskott* til prest, 81/27.
- boplikt* for lensmann, 92/35.
- flyttestedsgjøring*,  
forskjellsbehandling, 81/134.  
uklar stillingsutlysning, 79/28 jf. 83/14.
- hovedstillinger*, forbud mot å ha to - i stats-tjenesten, 78/13.
- innsyn* i interne saksdokumenter vedrørende eget arbeidsforhold, 78/36.
- intervjuordning* ved opptak av postelever, 79/31 jf. 80/15.
- krav om lederskifte* som vilkår for økonomisk støtte til bedrift, 88/136.
- ledelsens styringsrett*  
- hvor tjenestemann ønsket overflytting fra en seksjon til en annen, 78/12.  
- ved endring av arbeidsoppgaver, 89/24 jf. 90/21.
- lojalitetsplikt*,  
for fylkesveterinær, 78/25.  
for kommunal etatsjef, 91/30.  
for redaktør i direktorat, 85/25.  
for tolk i fremmedsak, 89/56.
- lønn*,  
bortfall av personlige lønnstillegg som følge av tariffrevisjon, 84/28.  
lønnstillegg til uorganisert, 86/27.  
lønnstrekk,  
premie til kollektiv hjemforsikring, 92/34.  
ulovlig fravær, 87/29.  
oppjustering ut fra likhetsbetraktninger, 80/24.  
opplysning i tilsetningsbrev i strid med overenskomst, 79/22.  
overtidsgodtgjørelse for arbeidsleder, 86/29.  
personlig avlønning, tjenestemann i overtallig stilling, 81/25 jf. 82/15.  
tilbakebetaling av for meget utbetalt -, 80/25, 86/31.  
ved utdanningspermisjon, bindingstid og tilbakebetalingsvilkår, 82/57.
- lønnsopplysning* i tilsetningsbrev i strid med overenskomst, 79/22.
- næringsvirksomhet*, ligningssjefs ektefelles rett til å drive -, 78/32 jf. 81/15 og 83/14.
- omorganisering*,  
avdelingsledere i trykdeetaten, 89/24 jf. 90/21.  
endret stillingsinnhold, 91/29.
- oppsigelse*,  
endring av arbeidsoppgaver, 89/24 jf. 90/21.  
lederskifte som vilkår for økonomisk støtte, 88/136.  
poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.
- opptak av aspirant* til utenriktjenesten, 85/32.
- permisjon*,  
offentlig verv, 87/29.  
omgjøring pga. kompetansemangel, 82/117.  
ved overgang til ny stilling, 79/20.
- reisegodtgjøring*,  
reisens utgangspunkt, 87/33.  
tjenestepliktig tannlege, 78/31.
- stillingsvern*, ved kommunal overtakelse av privat virksomhet, 91/31 jf. 92/20.  
yrkeshemmet arbeidstaker, 92/30.
- særdomstol*, utskifting av medlem, 91/38.
- tilrettevisning* for brudd på lojalitetsplikt, 85/25, 91/30.
- uttalelser til pressen*, 78/25, 78/103, 85/25, 91/97.
- Toll og Innførselsavgift**,  
båtmotoravgift på industrimotor, hjemmelsspørsmål, 87/107 jf. 88/20 og 90/21.  
frist for etterberegning, 88/109 jf. 89/18.  
innførsel av arvet personbil, 92/120.  
innførsel av lystbåt, ansvaret i kjøps-situasjon, 85/107.  
kosmetikkavgift på hårsjampo, 90/111.  
kroppsvisitasjon ved tollundersøkelse, 88/107.  
kvantumsgrense ved kjøp av alkoholholdige varer fra «tax-free shop», 83/66.  
midlertidig bruk av utenlandsregistrert kjøretøy, gjenutførsel, 89/97, 91/117, 92/111.  
ombygging av buss til personbil, 89/102.  
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 jf. 87/23 og 88/19.  
omtarifisering og etterberegning, 89/94.  
politisk flyktning, 86/101 jf. 87/22 og 88/19.  
standardbegrunnelse og andre saksbehandlingsspørsmål, 84/77 jf. 85/23 og 87/18.  
transportskadet bil byttet, brukstid, 84/80 jf. 85/23.  
unntakstilstand i hjemlandet, 84/78 jf. 85/23.  
valg av tollsted ved import av bruktbil, 83/65.
- Tomtetildeling i kommunal regi**, se også **Anbud og Avtaler**,  
fristforlengelse for byggestart ikke reell, 78/60.  
krav om deltakelse i kabel-TV anlegg, 87/118.  
manglende ferdigstillelse av veg, 92/132.  
rentekrav for tiden mellom ferdigstillelse og avtaleinngåelse, 87/120.

rentetillegg til tilbudsprisen, 80/40.  
sammenkobling med avgiftskrav, 83/72.

### **Trygderetten,**

gjenopptagelse av sak etter anmodning fra ombudsmannen, 80/37 jf. 82/14, 81/46, 85/51.

kompetanse i saker om, frafall av statens foreldelsesinnsigelse, 81/48 jf. 82/15.

tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/57 jf. 87/19 og 88/18.

Rikstrygdeverkets adgang til søksmål mot trygdede om Trygderettens kjennelser, spørsmål om lovendring, 78/115 jf. 83/14.  
tempo i gjenopptagelsessak, henstilling, 80/39.

### **Trygdesaker, se også Barnetrygd og Trygderetten,**

dagpenger under arbeidsledighet, for partreder, 87/37.

etterbetaling av grunnstønad utover 3 måneder, 88/34.

forhøyet hjelpestønad, krav til botid, 91/64.  
fødselspenger, omsorgspermisjon med lønn for fedre, 87/35 jf. 88/20.

krigspensjon, krigsseilersyndromet, 85/51.  
mangelfull dokumentasjon av krigstjeneste, 88/37.

medisinsk behandling i utlandet, 84/40, 88/44.

meldingsrutine ved klagers død, 78/55 jf. 80/15.

saksbehandlingstiden i trygdeetaten, 83/42.

sen oppfølging av trygderettskjennelse, 88/38.

separert mor samboende med mulig barnefar, 84/40.

tilbakebetaling av for meget utbetalt trygd, 85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35.

underrettingsformen ved kortvarig betalingsstans, 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 hjemneværende kvinne uten egen inntekt, 83/44.

til barn over 18 år, 92/75.

ved delt omsorg, 90/56.

#### *bortfall av -*

lang tid siden fastsettelsen, 91/71 jf. 92/20.  
bidragspliktiges betalings-/inntektsevne, 86/60, 87/49.

#### *nedsettelse av -*

på feilaktig grunnlag, 90/59 jf. 91/20.  
tilbakevirkning, 87/51.

rutiner ved innkreving og utbetaling, 88/55 jf. 89/17.

uklar hjemmelsanvisning for bidrag til tidligere ektefelle, 84/43.

### **Underretning,**

til bistandsadvokat i straffesak, 87/56, jf. 89/17 og 91/20.

til foreldre i barnevernsak, 91/68.

vedtak i klagesaker, fremgangsmåten, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17, 87/48 jf. 89/17, 88/41 jf. 89/17.

vedtak om kortvarig stans av dagpenger, 87/37 jf. 90/20 og 91/20.

### **Utlendingsaker,**

avvisning, frist for begjæring om oppsettende virkning av klage, 90/75.

pga. manglende midler, kompetanse-spørsmål, fengsling, 83/51.

beslag, av utlendingers midler, 91/85.

bortvisning, frist for begjæring om oppsettende virkning av klage, 89/51.

oppholdstillatelse, innreise til Norge, etter samlivsbrudd, 91/87.

forhåndstilsagn omgjort etter endret lovforståelse,

arbeidstillatelse, 78/116.

foreldre/søsken til vietnamesiske barn, 85/81 jf. 86/21, 87/62, 91/82.

mindreårig ektefelle, 85/81 jf. 86/21.

mor med en sønn i Norge, søkers hovedtilknytning, 85/82.

sønn fra tidligere ekteskap, 84/46.

to kvinner med foreldre og søsken i Norge, 92/94.

uriktige opplysninger fra søker, 80/112, 80/115.

oppholdstillatelse, fortsatt opphold i Norge, avsluttet utdannings situasjon, 84/48.

dårlig studieresultat, 80/110.

mor med flere barn i Norge, 86/69.

søkers ekteskap med norsk borger, 80/109.

#### *politisk asyl,*

bortkommet søknad, 89/50.

iverksetting av utvisningsvedtak, 80/110, kravet til begrunnelse ved avslag, 89/48.

statsborgerskap, vilkår om «sømeleg» atferd, 83/53, 86/70.

tolketjeneste, utelukkelse av tolk, 89/56.

#### *Utvisning,*

dom for grov narkotikaforbrytelse, 92/82..



**visumnektelse,**

forholdet til innvandringsstoppen, mangelfull og for generell begrunnelse, 85/77 jf. 87/19.

generelle uttalelser om hensyn ved myndighetenes skjønnsutøvelse, 92/88.

uriktige opplysninger fra søker, 81/145.

**Utsatt iverksetting,** se under **Klagebehandling.**

**Utslippstillatelse,** se også **Bygningssaker,** byggepress og hensyn til andre søkere som begrunnelse for avslag, 83/139.

byggepress og oppbrukt utslippskvote, 84/145 jf. 85/24.

industriutslipp i sjøområde (Titania-saken), saksbehandling, vilkår, 84/115.

klart urimelig avslag på søknad om separat utslipp, 89/184.

riving av eldre bolig som vilkår for oppføring av ny, 82/99.

**Valg,**

listeforslag til kommunestyrevalg, 83/81.

pasientrepresentant i sykehjemsstyre, 86/55.

valgbarhet til landbruksnemnd for kommunerevisor, 84/98.

valgbarhet ved kommunestyrevalg, 88/117.

**Vann- og kloakkavgift,**

betaling av tilknytningsavgift som vilkår for byggetillatelse, 87/108.

forskjellsbehandling ved forhøyelse av tilknytningsavgift, 80/88.

fritak, eiendom tilhørende religiøs organisasjon, 91/127.

fritak for hus oppført før avgiftsordningen, 80/89.

kommunale forskrifter er satt i kraft før kunngjøring, 81/125.

krav om annen gangs betaling av tilknytningsavgift, 83/69.

overføring av midler fra vannverk til kommunekassen, 87/112.

plikt til å betale - ved eldre avtale om engangsavgift, 78/95.

tilbakevirkning ved avgiftsforhøyelse, 84/83, 85/110 jf. 86/22.

tilknytningsavgift,

ved gjenoppføring av bolig, 92/125.

ved påbygg og bruksendring, 82/105, jf. 83/20.

tilleggsavgift for unnlatt montering av vannmåler, hjemmelsspørsmål, 89/109.

uriktig beregningsgrunnlag; tilbakebetaling, 84/84 jf. 85/24, 91/127, 91/128.

**Vassdrag,**

dokumentinnsyn i reguleringssak, 88/73.

fjerning av laksetrapp, saksbehandling, 83/97.

innløsning av årlige erstatninger, 86/94.

**Veg,****avkjørsel,**

alment om regelverket, rammeplaner, klageinstansens stilling, 83/143, 83/146 jf. 84/19.

avslag uten holdbar hjemmel, 90/193 jf. 91/21.

bortfall av tillatelse, hjemmelsspørsmål, 82/101.

endret bruk, 81/113, 82/101.

ny avkjørsel, fjernvirkninger, 79/70.

omlegging av avkjørsel, vedtaksform, økonomisk medansvar for myndighetene, 85/163.

utvidet bruk,

- begrensning av randbebyggelse, hensyn til «myke trafikanter», 80/85.

- forskjellsbehandling, 83/143, 89/167, 90/197.

- hjemmelsspørsmål, 76/110 jf. 78/11, 80/85, 82/100.

- liten trafikkfare, 84/146.

- oppføring av ny bolig og riving av gammel, 78/81.

- tolking av vegplan, 83/141 jf. 84/19.

- vilkår om bruksrett for nabo, 84/148.

**byggegrensar,** manglende individuell vurdering av dispensasjonssøknad, 87/166.

**erstatning,** for veggrunn, 90/188 jf. 91/21.

**privat veg,**

spørsmål om åpen for alminnelig ferdsel, 83/135 jf. 84/18, 84/93, 84/146, 86/114.

vegmyndighetenes adgang til stenging, 79/72.

**reklameskilt,** «tettbygd strøk» i vegloven § 33, 79/73 jf. 80/16.

**vedlikehold** av - bygget med kommunal garanti, 86/114.

**vegplan,**

- saksomkostninger ved omgjøring, 88/82.

- tolking, endringer ifm. ekspropriasjon, 83/141 jf. 84/19.

**vegstatus,** spørsmål om privat eller kommunal veg, 90/186.

**Veiledning,** se også **Informasjon,**

fra fylkeslegen ved uklar henvendelse, 91/58.

i pensjonssak, 83/31, 86/34.

i sak om betaling for sykehjemsopphold, 86/56.

i trygdesak, 83/41.

ved byggemelding, 81/107.

ved ligningsbehandling, 78/107.

ved søknad om småhusbygging om vintren, 79/35.

**Viltsaker,**

endring av grenser for elgvald, 87/145.

feilskyting under elgjakt, viltlovens § 48, 83/99, 89/133.

felles viltområde,  
forvaltningsregler for - , 86/83.  
sammenslåing til - , 86/129.  
jegerregister, bruk av fødselsnummer,  
90/152.

subdelegasjon av myndighet fra direktorat  
til fylkesmann, 87/147.  
**Vinmonopolet,**  
annonsering i dagspressen, 86/125.  
**Ølbevilling, se Alkoholomsetning.**

## Lovregister.

<b>I. Lover.</b>	
<b>15.4.1687 Norske Lov</b>	
2- 3-2 .....	92/39
2-11-3 .....	89/43
2-17-1 .....	89/43
<b>17.5.1814 Grundloven</b>	
§ 20 .....	85/84
§ 96 .....	86/107
§ 97 .....	85/110 jf. 86/22, 88/133
<b>12.8.1848 jernbaneloven</b>	
§ 2 .....	90/116
<b>16.5.1860 sunnhetsloven</b>	
§ 3 .....	89/177
<b>1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven</b>	
§ 91 første ledd .....	83/50
§ 131 .....	81/159
§ 221 .....	80/126
§ 223 .....	80/126
§ 236 .....	83/51
§ 280 .....	81/159
§ 473 .....	85/84
<b>3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder</b>	
§ 35 .....	83/38
§ 37 .....	83/38
§ 41 .....	83/38
§ 47 .....	89/43
<b>19.12.1898 nr. 2 om jordmødre</b>	
§ 12 tredje ledd .....	81/30
<b>22.5.1902 nr. 10 straffeloven</b>	
§ 121 .....	87/86
<b>18.8.1911 nr. 8 skatteloven</b>	
§ 15 første ledd .....	87/100, 88/88 jf. 89/18
§ 17 .....	84/73, 87/100, 88/88 jf. 89/18, 90/97 jf. 91/20
§ 41 siste ledd .....	88/91
§ 42 første ledd .....	80/91, 83/62, 85/103
§ 43 fjerde ledd .....	80/92
§ 44 første ledd .....	79/83, 82/107, 85/105, 88/96, 91/115
første ledd, bokstav g .....	79/82, 88/94 jf. 89/18
annet ledd .....	92/64
syvende ledd .....	82/108, 88/99
åttende ledd .....	84/73
ellevte ledd nr. 2 .....	84/69 jf. 85/22, 89/91
§ 47 første ledd .....	80/92
§ 50 annet ledd .....	83/65
§ 75 første ledd .....	83/61, 88/99
§ 76 .....	79/85
§ 77 nr. 4 .....	83/64, 92/118
<b>3.5.1913 om likbrenning</b>	
§ 2 .....	83/38
<b>13.8.1915 nr. 5 domstolsloven</b>	
§ 29 .....	91/38
§ 52 .....	91/38
§ 146 .....	88/145
§ 219 nr. 2 .....	82/46, 83/87
§ 225 .....	83/87
§ 229 .....	89/127
<b>13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven</b>	
§ 204 .....	80/93
§ 437 .....	90/125 jf. 91/21
<b>2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven</b>	
§ 21 .....	85/71
§ 27 .....	85/71
<b>1.6.1917 nr. 1 skjønnsprosessloven</b>	
§ 57 .....	83/75 jf. 85/21
<b>14.12.1917 nr. 16 industrikonsesjonsloven</b>	
§ 20 første ledd .....	88/152
<b>14.12.1917 nr. 17 vassdragsreguleringsloven</b>	
§ 4 a .....	88/73
§ 6 .....	88/73
§ 16 nr. 5 annet ledd .....	86/94
<b>31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven</b>	
§ 43 første ledd .....	83/44, 91/69
§ 56 annet ledd .....	84/43
§ 56 sjette ledd .....	91/71
<b>31.5.1918 nr. 4 avtaleloven</b>	
§ 36 .....	86/110 jf. 87/23, 86/113, 87/118, 89/105
<b>26.6.1925 nr. 4 om hundavgift</b>	
§ 1 første ledd .....	79/77 jf. 80/16
<b>10.7.1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg</b>	
§ 10 annet ledd .....	84/98
§ 13 nr. 1 d, annet ledd .....	83/81
<b>9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m.v.</b>	
§ 3 annet ledd .....	78/125
<b>5.4.1927 alkoholloven</b>	
§ 17 .....	84/99
§ 22 .....	89/113
§ 24 .....	85/121 jf. 88/18, 89/113, 90/134, 91/138
§ 27 første ledd .....	80/121
<b>29.4.1927 nr. 1 legeloven</b>	
§ 14 første ledd .....	80/97
<b>20.5.1927 nr. 1 ektefelleloven</b>	
§ 1 annet ledd .....	83/46, 85/100
<b>8.6.1928 nr. 1 om kommunal renholdsavgift</b>	
§ 1 .....	83/70, 83/71, 84/88 jf. 85/24 og 86/19
<b>8.6.1928 nr. 2 postloven</b>	
§ 12 .....	85/99
§ 17 .....	85/99
§ 23 .....	85/99
<b>6.6.1930 nr. 20 forsikringsavtaleloven</b>	
§ 81 b .....	86/81 jf. 87/22
§ 94 .....	85/61
<b>17.6.1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landsbruksvarer m.v.</b>	
§ 2 .....	91/146
<b>19.5.1933 nr. 11</b>	

<b>omsetningsavgiftsloven</b>			
§ 1 .....	87/107 jf.	88/20	
<b>7.6.1935 nr. 2 tinglysingsloven</b>			
§ 7 fjerde ledd .....		85/165	
§ 13 .....	85/165, 86/140 jf.	87/24	
<b>1.2.1936 om rettshjelpsvirksomhet</b>			
§ 6 .....		91/109	
<b>13.3.1936 nr. 3 politiloven</b>			
§ 13 .....		88/24	
§ 20 a .....		88/24	
§ 27 .....	80/106	92/129	
<b>16.6.1939 nr. 6 om husleie</b>			
§ 2 .....		78/58	
§ 41 .....		81/115	
§ 42 .....		84/94	
<b>15.3.1940 nr. 3 om vassdragene</b>			
§ 115 nr. 1 og 2 .....		81/156	
§ 116 .....		83/97	
<b>1.3.1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank</b>			
§ 15 tredje ledd .....		79/79	
<b>24.10.1946 barnetrygdloven</b>			
§ 2 første ledd b) .....		85/53	
§ 11 .....		85/53	
<b>13.12.1946 krigspensjon for sivile m.v.</b>			
§ 1 .....		88/37	
§ 3 .....		85/51	
<b>27.6.1947 nr. 9 sysselsettingsloven</b>			
§ 34 annet ledd ....	87/37 jf. 90/20 og	91/20	
<b>14.11.1947 nr. 3 om ferie</b>			
§ 1 tredje ledd .....	81/33 jf. 82/15 og	83/15	
§ 6 første og annet ledd .....	81/33		
	jf. 82/15 og	83/15	
<b>9.4.1948 nr. 2 losloven</b>			
§ 2 .....		86/127	
<b>28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt</b>			
§ 1 .....	78/55 jf.	83/14	
<b>28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular</b>			
§ 4 .....		80/31	
§ 6 tredje ledd .....		79/18	
<b>28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse</b>			
§ 6 .....	79/23,	83/31	
§ 19 .....	82/20 jf. 83/15 og	84/16	
§ 23 første ledd a) .....		86/33	
§ 50 første ledd .....	80/37 jf.	82/14	
<b>8.12.1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett</b>			
§ 6 første ledd nr. 3 .....	83/53,	86/70	
<b>14.12.1951 nr. 3 råfiskloven</b>			
§ 4 .....	87/142 jf.	88/21	
<b>21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven</b>			
§ 18 .....		89/92	
§ 24 nr. 1 .....		78/97	
§ 41 nr. 1 .....	81/127, 86/97,	91/114	
§ 58 .....		86/97	
<b>29.4.1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning</b>			
§ 26 .....		89/43	
§ 30 .....		92/37	
<b>26.6.1953 nr. 4 prisloven</b>			
§ 15 .....		89/73	
§ 18 .....	86/113,	87/118	
§ 52 .....		90/85	
<b>17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven</b>			
§ 41 .....		83/77	
<b>17.7.1953 nr. 14 om barnevern</b>			
§ 4 tredje ledd .....		82/100	
§ 4 c .....		92/104	
§ 8 .....	92/66,	92/71	
§ 9 .....	88/49, 88/52,	91/68	
§ 11 .....	88/49, 88/52, 90/49,	92/67	
§ 12 .....		80/95	
§ 15 .....		88/52	
§ 19 .....	90/49, 91/66,	91/68	
§ 24 .....	85/72,	91/73	
§ 29 .....		91/73	
§ 48 .....		88/50	
§ 52 .....	90/49,	90/51	
§ 54 .....	90/51,	92/71	
§ 55 .....	90/49,	91/66	
§ 70 .....		88/50	
<b>12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene</b>			
§ 16 .....	78/113,	88/169	
§ 17 .....		85/115	
§ 21 .....		84/27	
§ 22 .....		90/115	
§ 24 nr. 1 .....	87/115 jf. 88/21 og	90/21	
§ 55 tredje ledd .....		79/77	
§ 60 .....	86/27, 87/115 jf. 88/21,	88/169	
§ 61 .....		88/169	
<b>18.3.1955 nr. 2 jordloven</b>			
§ 1 .....	79/45, 79/47, 80/45, 80/53,	85/143	
§ 2 første ledd .....		80/41	
§ 5 tredje ledd .....		84/98	
§ 6 .....	82/72, 83/113 jf.	85/21	
§ 54 .....	80/53, 81/52, 81/57, 87/147 jf.	88/22	
§ 55 første ledd .....	78/65 jf. 80/15,		
	79/40, 79/42 jf. 80/16, 79/44, 79/45,		
	79/47, 80/42, 80/43, 80/45, 80/48,		
	80/50, 80/53, 81/57, 81/58, 81/61,		
	81/63, 81/64 jf. 82/15, 81/65, 81/67,		
	81/70, 82/24 (nr. 7 og 8), 82/25,		
	82/26, 82/63, 82/65, 82/67, 82/70,		
	82/72, 83/107 jf. 84/18, 83/111,		
	83/112, 84/131, 84/132, 84/137,		
	85/137, 85/139, 87/149, 88/146,		
	89/81, 91/153	92/154	
annet ledd ...	79/40, 81/59, 82/63,		
	83/111, 84/135,	85/139	
<b>9.12.1955 nr. 5 innkrevingsloven</b>			
§ 10 .....	88/55 jf.	89/17	
§ 11 .....	88/55 jf.	89/17	
<b>13.7.1956 fysioterapeutloven</b>			
§ 2 .....	87/130 jf.	90/21	
<b>27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)</b>			
§ 3 .....	81/45, 85/77 jf. 87/19,	92/88	
§ 6 .....	78/116, 91/82, 91/87,	92/94	
§ 11 .....	78/116, 83/51,	90/75	

§ 29 .....	92/82	8.6.1962 nr. 4 husdyrloven	
§ 30 .....	92/82	§ 3 første ledd .....	80/123
7.12.1956 nr. 1 kredittilsynsloven		22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven	
§ 7 .....	88/76 jf. 89/18, 91/98	§ 3 .....	87/142
5.4.1957 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.		§ 4 første ledd .....	78/132, 79/115, 80/127, 83/155, 89/186, 91/170
§ 9 .....	81/27	a) .....	84/161
26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag		b) ...	78/131, 83/156, 85/165, 86/70, 91/170
§ 2 nr. 5 .....	80/33	c) ..	81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157
§ 3 .....	87/54	d) .....	90/202
§ 4 .....	80/33, 87/56	f) .....	85/112 jf. 86/22
§ 5 .....	87/54	§ 6 første ledd .....	78/131, 81/72, 86/79
§ 6 annet ledd .....	80/33	tredje ledd .....	83/153 jf. 84/19, 86/157
§ 13 .....	87/54	fjerde ledd .....	84/161, 86/157, 86/158, 88/175, 90/202
28.6.1957 nr. 7 friluftsløven		§ 7 første ledd ..	79/117, 86/116, 87/15, 89/22
§ 1 .....	92/157	tredje ledd .....	83/156, 84/161, 87/15
§ 2 .....	92/157	§ 9 første ledd .....	91/171
§ 6 .....	83/27	§ 10 annet ledd «klart urimelig»	
§ 14 .....	92/157	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 jf. 87/23 og 88/19, 87/60, 89/184	
6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser		«begrunnet tvil» .....	92/46
§ 25 .....	81/37	§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
12.12.1958 nr. 7 om fengselsvesenet		21.6.1963 nr. 17 apotekloven	
§ 1 a .....	90/64, 91/78	§ 8 .....	87/128
§ 6 .....	88/24	21.6.1963 nr. 23 vegloven	
§ 7 .....	89/47	§ 1 .....	83/135 jf. 84/18, 84/93, 86/114
§ 17 .....	92/80	§ 5 .....	86/114
§ 21 .....	86/24 jf. 87/20	§ 11 .....	83/146 jf. 84/19
§ 23 .....	84/50 jf. 86/19, 84/53	§ 12 .....	88/82
§ 26 .....	90/67	§ 15 .....	90/188 jf. 91/21
§ 30 a .....	81/157, 84/50 jf. 86/19	§ 24 .....	90/188 jf. 91/21
§ 33 .....	87/59	§ 25 .....	86/114, 90/186
19.6.1959 nr. 2 motorkjøretøy og båtavgiftsloven		§ 27 .....	91/120
§ 1 .....	86/107	§ 30 .....	87/166
23.10.1959 om oreigning av fast eiendom		§ 31 .....	89/166
§ 10 annet ledd .....	81/150	§ 33 annet ledd .....	79/73 jf. 80/16
§ 15 .....	80/108	§ 40 .....	79/70, 80/85, 81/113, 82/100, 83/141, 83/143, 83/146 jf. 84/19, 84/146, 84/148, 85/163, 89/167, 90/193, jf. 91/21, 90/197
4.2.1960 nr. 2 om borettslag		§ 41 første ledd ..	80/85, 82/101, 83/146 jf. 84/19, 84/148, 85/163, 90/193 jf. 91/21
§ 58 .....	89/172	tredje ledd .....	85/163
§ 78 .....	82/44	§ 56 .....	79/72
17.6.1960 nr. 1 om rett til fotografi		6.3.1964 om laksefiske og innlandsfiske	
§ 15 .....	92/99	§ 68 .....	91/163
16.12.1960 nr. 1 luftfartsloven		29.5.1964 nr. 1 om personnavn	
§ 55 .....	85/62	§ 7 .....	83/49, 85/74
28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern		§ 9 .....	80/117, 86/61
§ 1 nr. 2 .....	85/59 jf. 86/21	5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg	
§ 2 femte ledd ..	85/59 jf. 86/21, 88/41 jf. 89/17	§ 3 .....	84/49, 88/41, 90/45, 91/53, 91/73, 91/131, 92/60
§ 5 annet ledd ..	78/51	§ 5 .....	84/95
§ 13 første ledd ..	85/59 jf. 86/21	§ 13 .....	90/48
§ 18 .....	78/87, 78/88, 88/46		
§ 21 .....	79/33		
12.5.1961 nr. 2 åndsverkloven			
§ 6 .....	89/44		
§ 39 .....	89/44		
9.6.1961 nr. 24 naturskadeløven			
§ 21 .....	84/130		
16.6.1961 nr. 15 grannelova			
§ 2 .....	88/166, 89/177		

§ 16 a .....	84/49	§ 74 nr. 2 .....	79/68, 81/103, 81/106, 83/128, 87/91
§ 17 .....	84/95	§ 78 nr. 1 første ledd .....	82/36, 82/93
§ 18 nr. 1 .....	82/62	§ 79 .....	82/35, 86/156
nr. 2 .....	84/49, 86/79	§ 80 nr. 2 .....	85/150
<b>19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven</b>		§ 82 .....	78/67, 78/68, 79/10, 80/73, 80/75, 82/68, 82/94 jf. 83/19, 82/96, 83/118, 84/150, 84/153, 84/155, 85/17, 85/156, 85/159, 86/156, 90/166
§ 8 tredje ledd .....	84/82, 90/108	§ 84 .....	82/81, 83/132 jf. 84/18, 85/150
<b>12.3.1965 om statens grunn i Finmark</b>		§ 85 .....	78/68, 84/141
§ 2 .....	84/126, 85/145	§ 87 nr. 1 .....	86/145
<b>21.5.1965 om skogbruk og skogvern</b>		nr. 2 .....	82/93, 83/132 jf. 84/18, 86/145
§ 21 .....	87/159	§ 92 tredje ledd .....	81/103, 83/118, 84/139
<b>18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven</b>		§ 93 første ledd .....	83/132 jf. 84/18
§ 5 .....	87/60	annet ledd .....	82/36
§ 8 .....	87/60	§ 94 nr. 3 .....	86/144
§ 22 tredje ledd .....	79/112	§ 95 nr. 1 og 2 .....	81/107 jf. 82/16, 84/148, 85/97, 86/150
§ 24 a .....	86/66 jf. 87/21	§ 96 .....	82/96
§ 27 .....	85/125, 87/126 jf. 88/21	§ 97 .....	84/143 jf. 85/24, 85/97
§ 31 a .....	84/57, 91/137	§ 98 .....	85/97, 86/122, 86/124
b .....	79/111	§ 113 .....	80/83
§ 33 nr. 1 .....	80/125, 88/68	§ 114 .....	80/83, 82/122, 84/143 jf. 85/24
nr. 3 .....	79/112	§ 117 .....	85/151
nr. 4 .....	86/66 jf. 87/21	§ 119 .....	84/139
§ 37 annet ledd .....	92/137	<b>25.6.1965 nr. 1 forpaktingslova</b>	
§ 37 fjerde ledd .....	83/76	§ 11 .....	86/89
§ 39 .....	86/66 jf. 87/21	<b>10.6.1966 nr. 5 tolloven</b>	
<b>18.6.1965 nr. 7 bygningsloven</b>		§ 1 nr. 3 .....	85/107
§ 3 .....	84/141 jf. 85/24, 86/151	§ 12 .....	88/107
§ 7 .....	78/67, 78/72, 79/10, 82/35, 82/82, 82/84, 83/118, 83/123, 85/149	§ 15 første ledd .....	82/104
§ 9 .....	84/143 jf. 85/24, 86/150	§ 33 .....	89/97
§ 14 .....	83/120 jf. 87/17	§ 37 .....	85/107
§ 21 første ledd a . 81/91, 81/94, 82/31, 82/75 jf. 83/18, 82/77, 83/124, 87/161		§ 38 .....	89/94
annet ledd . . . 78/70, 79/10, 79/39, 80/81, 81/93, 82/75, 82/79 jf. 83/19		§ 58 første ledd .....	88/109 jf. 89/18, 89/94
tredje ledd .....	82/75	<b>17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven</b>	
syvende ledd .....	78/75, 79/10, 81/91	§ 2-6 nr. 1 .....	85/69
§ 25 nr. 6 .....	82/87	§ 2-13 .....	84/40
§ 26 nr. 1 .....	79/64, 82/85 jf. 83/19, 82/87, 90/182	§ 3-21 nr. 4 .....	87/35 jf. 88/20
§ 27 nr. 1 og nr. 5 .....	79/61, 80/78	§ 4-3 nr. 2 .....	87/37
nr. 2 .....	81/96 jf. 82/16, 81/99 jf. 82/16	§ 7-7 .....	86/35
§ 28 nr. 3 .....	82/84	§ 8-1 .....	91/64
§ 31 nr. 1 .....	86/145	§ 8-5 .....	80/37
nr. 3 .....	85/151	§ 11-8 .....	83/40
§ 33 .....	85/151, 86/143	§ 12-3 fjerde ledd .....	88/38
§ 35 nr. 1 .....	86/149	§ 12-4 annet ledd .....	84/40
§ 42 .....	86/149	§ 14-2 nr. 2 .....	86/35
§ 46 .....	84/91	§ 14-7 .....	87/37
§ 48 nr. 5 .....	86/148	§ 14-9 fjerde ledd .....	88/34
§ 63 nr. 3 .....	82/75, 83/138, 86/150	§ 15-8 . . 85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18,	86/35
§ 66 nr. 1 . . . 83/135 jf. 84/18 og 85/21, 85/151, 86/151 jf. 87/24		§ 16-1 nr. 4 .....	89/129
nr. 2 .....	78/62, 78/71, 79/10, 80/73, 80/79 jf. 83/15, 83/138	§ 16-3 .....	78/100
§ 67 .....	83/135, 84/18	§ 18-4 nr. 1 .....	78/103
§ 69 nr. 1 .....	85/150	<b>16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygderetten</b>	
§ 70 .....	82/32, 82/92, 83/120, 83/127, 83/134, 84/138, 85/149 jf. 87/17	§ 23 .....	78/115 jf. 83/14
§ 72 .....	82/32	<b>10.2.1967 forvaltningsloven</b>	
		§ 1 .....	83/55, 83/155, 86/84, 87/45, 87/68, 87/142 jf. 88/21, 88/76, 92/98

§ 2 første ledd		§ 24 første og annet ledd	80/101,
a), b) og c)	78/101, 80/99 jf. 83/15,	82/58, 82/112, 85/51, 86/41 jf. 89/16,	88/57
	81/130, 82/38, 83/35, 84/33, 84/59,	tredje ledd	89/47
	84/126, 85/69, 85/145, 86/48,	§ 25 første ledd	82/112, 92/43
	86/81 jf. 87/22, 86/120 jf. 87/23,	annet ledd	85/77
	86/155, 87/45, 87/109, 87/142 jf.		jf. 87/19, 86/106, 89/47
	88/21, 88/60, 88/76 jf. 89/18,	tredje ledd	81/145, 84/77
	88/82, 88/136, 89/58, 90/51, 90/64,		jf. 85/23 og 87/18, 85/35, 85/77 jf.
	91/46, 91/160, 91/163, 92/40		87/19, 88/68, 90/182, 92/43
e)	80/57, 80/99 jf. 83/15, 80/103,	§ 26	87/25
	81/72, 81/116, 82/58, 85/53, 86/122,	§ 27 første ledd	82/58, 84/65
	86/129, 87/145, 88/159, 91/153		jf. 85/22, 86/17 og 87/78, 86/41 jf.
annet ledd	91/30		89/16, 86/83, 87/37 jf. 90/20 og
tredje ledd	83/146 jf.		91/20, 87/142 og 88/21
	84/19, 85/90, 85/91	annet ledd	79/98, 80/101, 82/58, 89/48
§ 3 annet ledd	85/60	tredje ledd	82/58, 82/112,
§ 4 første ledd	87/86		84/77 jf. 85/23, 85/17, 85/62, 86/96
§ 6 første ledd	78/22, 78/103,	§ 28 første ledd	78/108, 79/104, 81/72,
	79/95, 86/41, 87/69		81/76, 81/121, 82/113, 82/114, 83/
annet ledd	78/103, 79/68, 80/59,		146 jf. 84/19, 84/130, 84/135,
	84/115, 84/132, 85/88, 86/41, 89/61, 91/102		86/79, 87/74, 87/142 jf. 88/21,
§ 8	86/73		87/149, 88/159, 89/81, 91/153, 92/71
§ 9	79/98	annet ledd	86/79 jf. 87/21, 89/58
§ 10	79/68, 79/95, 84/115, 86/41, 91/103	tredje ledd	79/104
§ 11	81/107 jf. 82/16, 82/20,	§ 29	78/85
	83/31, 83/123, 88/109 jf. 89/18, 92/116	§ 30	83/145, 89/31
§ 11 a)	84/104, 85/166, 87/15,	§ 31	82/44, 85/94 jf. 86/21, 85/145, 86/83
	87/78 jf. 88/20, 88/64, 88/124 jf.	§ 32	92/71
	89/18, 89/82, 90/72, 91/144	§ 33 første ledd	84/65 jf. 85/22,
§ 12	86/85, 87/111		86/17 og 87/78, 84/132
§ 12	86/85, 87/111, 92/66	annet ledd	78/36, 85/90, 89/138
§ 13	87/86, 88/76 jf. 89/18,	tredje ledd	88/128, 89/79, 90/125
	89/70, 90/81, 90/85, 91/97		jf. 91/21
§ 13 a	89/71	fjerde ledd	87/79
§ 13 b	88/76 jf. 89/18	femte ledd	90/49
§ 13 f	82/110	§ 34 første ledd	85/90, 86/79
§ 15	89/73	annet ledd	78/50, 85/48,
§ 16 første ledd	82/58, 82/112, 84/115,		86/79 jf. 87/21, 86/129, 87/75 jf.
	85/53, 86/129, 87/145, 88/159		88/20 og 90/20, 87/142 jf. 88/21,
annet ledd	79/98, 82/58		88/68, 89/151, 90/125 jf. 91/21, 90/182
tredje ledd	88/49, 88/128	tredje ledd	84/137, 85/90
§ 17 første ledd	78/21, 79/11, 81/107	§ 35 første ledd a)	80/103, 82/44
	jf. 82/16, 82/112, 83/97, 85/53,	b)	81/131, 84/25
	85/119, 85/121 jf. 88/18,	c)	85/71,
	85/132, 86/76 jf. 87/21,		85/115, 86/83, 89/145
	86/129, 87/25, 87/136, 88/76,	annet ledd	83/55, 84/25, 86/83
	88/109 jf. 89/18, 88/159,	§ 36	78/113, 79/107, 80/104, 80/106,
	89/19, 90/134, 90/182, 91/22,		81/132, 81/133, 81/134, 81/138,
	92/22, 92/66		82/115, 82/116, 83/57, 83/59,
annet ledd	82/58, 82/110, 85/119		84/59, 84/60, 85/92, 85/94 jf.
tredje ledd	81/107 jf. 82/16,		86/21, 85/95, 86/56, 86/89,
	84/115, 87/172, 89/24		87/91, 88/82, 89/86, 90/93,
§ 18 første ledd	78/80, 86/84		91/112, 92/109, 92/111
annet ledd	82/41, 87/26	§ 37 første ledd	89/169
tredje ledd	82/41	annet ledd	79/97, 88/85, 89/169, 91/163
§ 19	78/106, 87/79, 92/71	§ 38	83/70, 84/68, 86/120 jf. 87/23, 92/40
§ 20	86/85, 87/85	§ 39	81/125, 84/68, 84/83,
	jf. 89/18, 88/73 og 90/20		85/40, 85/110 jf. 86/22, 89/160, 89/162
§ 22	90/48, 90/72, 91/58	§ 40	81/142 jf. 82/16, 88/85, 91/127
§ 23	82/58, 86/41 jf. 89/16		

§ 41 .....	82/58, 85/115, 86/83, 87/134	§ 2 annet ledd .....	82/109, 87/81, 88/71
§ 42 .....	82/58, 85/84, 85/154,	tredje ledd .....	86/90, 87/91, 89/62,
	86/96, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173		90/81, 92/102
<b>7.7.1967 om husleieregulering m.v. for boliger</b>		§ 3 første ledd .....	84/61, 88/73
§ 17 .....	81/123, 81/124, 82/22	annet ledd .....	87/82, 89/67
§ 20 første ledd .....	81/121	§ 4 første ledd .....	78/109
<b>22.3.1968 tilleggslov om krigspensjonering</b>		§ 5 .....	78/36, 90/81, 91/89, 91/95
§ 1 .....	88/37	annet ledd a. . . . .	84/63, 87/82, 92/101, 92/102
§ 2 .....	88/37	annet ledd b. . . . .	89/70
<b>13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen</b>		tredje ledd .....	87/82, 89/70
§ 3 .....	84/33, 89/31	§ 5 a .....	87/89, 89/67, 89/71, 90/81,
§ 4 nr. 1 .....	92/40		91/97, 92/99
§ 10 nr. 4 .....	78/48	§ 6 nr. 1 .....	83/60, 86/90, 90/81
§ 13 nr. 1 .....	78/42	nr. 2 .....	87/91, 89/62
nr. 2 .....	87/39	nr. 3 .....	78/110
§ 16 annet ledd .....	88/60, 91/46	nr. 5 .....	88/76
§ 17 nr. 2 .....	85/33	nr. 6 .....	80/97
§ 19 nr. 6 .....	79/24	nr. 8 .....	79/92
§ 21 nr. 2 .....	78/14, 80/26, 86/73, 89/19	§ 8 .....	86/90, 87/81
§ 24 nr. 1 .....	89/30	<b>26.6.1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning</b>	
§ 31 .....	81/44 jf. 82/15	§ 6 .....	84/145 jf. 85/24
§ 40 nr. 4 .....	81/42, 81/44 jf. 82/15	§ 10 .....	82/99, 83/139, 84/115
nr. 6 .....	78/41	§ 11 .....	82/99, 84/115
<b>13.6.1969 nr. 26 om skadeserstatning</b>		<b>4.12.1970 nr. 83 om handel med gjødsel m.v.</b>	
§ 2-1 .....	79/29, 79/110, 80/84,	§ 8 .....	87/111
	83/76 jf. 84/17, 84/32	<b>10.12.1971 om planlegging i strandområder og fjellområder</b>	
§ 2-2 .....	80/84	§ 3 nr. 1 .....	81/89, 90/166
§ 3-5 .....	86/93	§ 4 nr. 3 .....	84/158 jf. 85/24
§ 5-2 .....	89/84	§ 6 første ledd .....	79/59, 79/61, 80/72,
<b>19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning</b>		81/87, 82/29, 82/74, 83/148, 83/152, 87/159	
§ 2 første ledd .....	78/46	annet ledd .....	84/158 jf. 85/24
§ 6 femte ledd .....	85/49, 85/50 jf. 86/21	§ 12 tredje ledd .....	79/61
§ 7 annet ledd .....	84/36, 84/38, 86/45	<b>3.3.1972 nr. 5 arveloven</b>	
<b>19.6.1969 nr. 57 om sykehus m.v.</b>		§ 19 første ledd .....	86/140 jf. 87/24
§ 2 .....	88/44	<b>16.6.1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring</b>	
§ 6 .....	88/44	§ 15 første ledd .....	79/87
§ 12 .....	80/35, 86/56	§ 20 første ledd .....	79/87
§ 14 .....	86/55	<b>16.6.1972 nr. 57 om regulering av fiskerideltakelsen</b>	
§ 16 .....	92/104	§ 2 .....	84/107
<b>19.6.1969 nr. 66 om merverdiavgift</b>		§ 4 .....	84/107
§ 14 .....	81/148	<b>9.3.1973 nr. 13 psykologloven</b>	
§ 64 .....	85/107, 89/94	§ 6 .....	80/52
<b>19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven</b>		<b>8.6.1973 nr. 49 om lærerutdanning</b>	
§ 4 nr. 2 b) .....	84/72 jf. 85/22	§ 9 nr. 1 .....	79/16
<b>19.12.1969 om gjennomføring av nordiske konvensjoner</b>		§ 12 nr. 1 .....	80/26, 83/32 jf. 84/16
§ 1 .....	91/76	§ 24 nr. 2 .....	85/40
<b>16.1.1970 nr. 1 om folkeregistrering</b>		§ 26 nr. 3 .....	83/35
§ 14 annet ledd .....	84/64	§ 27 .....	83/35
§ 15 .....	85/75, 89/93, 91/172	<b>14.12.1973 nr. 61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v.</b>	
<b>29.5.1970 nr. 32 brannvernloven</b>		§ 1 .....	92/149
§ 19 .....	84/87	<b>31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter</b>	
<b>19.6.1970 nr. 63 om naturvern</b>		§ 1 første ledd .....	78/95, 80/88, 91/127, 92/125
§ 22 .....	89/175	fjerde ledd .....	91/127
<b>19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven</b>			
§ 1 .....	80/99 jf. 83/15, 82/38,		
	86/84, 87/86, 88/73, 92/98		



- § 2 ..... 82/105 jf. 83/20, 83/69, 84/84  
jf. 85/24, 87/108, 89/109, 91/127, 91/128
- § 3 ..... 80/89, 84/83, 85/110 jf. 86/22,  
87/108, 87/112
- 31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven**
- § 1 ..... 79/53, 82/68, 85/143, 86/134,  
87/150, 88/148, 89/135, 90/153
- § 2 ..... 89/140
- § 5 første ledd nr. 1 b) ..... 82/68  
tredje ledd ..... 86/138 jf. 89/16  
og 90/20, 91/148, 92/151
- § 6 første ledd nr. 1 ..... 81/80, 83/115  
annet ledd ..... 80/68, 80/71, 81/80,  
81/85 jf. 82/15
- § 7 ..... 86/134
- § 8 ..... 81/77, 83/116, 90/153, 90/157
- § 9 ..... 80/61, 83/116, 89/140, 89/143
- § 12 ..... 79/49
- § 13 annet ledd ... 80/57, 80/59, 81/74,  
82/73 jf. 83/17 og 85/21, 86/135,  
87/153, 89/138
- § 14 ..... 79/49
- § 21 tredje ledd ..... 88/148, 89/135
- § 25 ..... 83/116
- 14.6.1974 nr. 47 om godkjenning m.v.  
av helsepersonell**
- § 2 tredje ledd ..... 91/143
- 21.6.1974 nr. 55 om vidaregåande  
opplæring**
- § 6 ..... 88/62, 92/52
- § 7 ..... 78/39, 85/35, 87/41,  
90/37, 91/40, 92/43
- § 11 ..... 91/43
- § 13 ..... 87/45
- § 15 ..... 86/37
- § 16 ..... 86/37
- § 21 ..... 81/28
- § 22 ..... 83/32 jf. 84/16
- § 35 ..... 91/43
- 28.6.1974 nr. 58 om odels- og  
åsetesretten**
- § 2 ..... 81/80
- § 27 ..... 80/63, 80/64, 80/65, 80/66,  
81/80, 81/85 jf. 82/15, 87/155  
jf. 88/22, 91/154
- § 39 ..... 91/154
- § 63 ..... 87/159
- 6.6.1975 nr. 29 om eidegdomsskatt**
- § 7 c) ..... 84/75
- § 33 ..... 91/116
- 6.6.1975 nr. 30 om barnehager m.v.**
- § 7 ..... 81/20
- § 10 nr. 1 ..... 81/20, 83/73
- 13.6.1975 nr. 46 om ervervsmessig  
husdyrhold**
- § 2 ..... 90/146 jf. 91/21, 91/147
- 2.4.1976 nr. 16 om Norges  
veterinærhøgskole**
- § 17 ..... 89/41
- 28.5.1976 nr. 35  
voksenopplæringsloven**
- § 5 annet ledd ..... 85/38 jf. 86/20
- 28.5.1976 nr. 36 om forbud mot  
etablering av eierleiligheter**
- § 2 ..... 81/116 jf. 86/20
- 4.6.1976 nr. 63 om samferdsel**
- § 7 ..... 82/41, 83/85, 84/101, 85/123,  
87/125, 89/115, 90/123
- § 17 nr. 2 ..... 83/87
- 17.12.1976 nr. 100 om morarenter**
- § 1 ..... 84/95, 91/139
- 4.2.1977 nr. 4 om arbeidervern og  
arbeidsmiljø m.v.**
- § 19 ..... 84/112 jf. 86/19
- § 31 ..... 85/123, 87/35
- § 41 ..... 86/29
- § 55 nr. 3 ..... 87/29, 92/34, 92/56
- § 58 ..... 80/16, 85/33, 86/26, 90/35
- § 58 nr. 7 ..... 92/30
- § 60 nr. 3 ..... 91/31
- § 66 nr. 1 ..... 81/30
- § 67 nr. 1 . 82/54 jf. 83/17, 84/30, 85/33,  
86/26, 90/35
- § 77 ..... 87/79
- 29.4.1977 nr. 34 om kommunal  
forkjøpsrett til leiegårder**
- § 3 ..... 87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115
- § 5 ..... 87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115
- § 6 ..... 87/115 jf. 88/21 og 90/21
- 10.6.1977 nr. 82 om motorferdsel i  
utmark og vassdrag**
- § 5 ..... 84/126
- § 6 første ledd . 78/129, 79/10, 80/119,  
86/132, 91/168
- § 10 ..... 84/126
- 9.6.1978 nr. 45 likestillingsloven**
- § 3 tredje ledd ..... 86/23, 91/23
- § 4 annet ledd ..... 86/23, 91/23
- 9.6.1978 nr. 49 reindriftsloven**
- § 4 ..... 84/111, 89/110
- 9.6.1978 nr. 50 kulturminneloven**
- § 22 nr. 4. .... 91/165
- 23.6.1978 nr. 70 delingsloven**
- § 1-1 ..... 86/151 jf. 87/24
- § 1-6 ..... 86/155
- § 4-1 ..... 86/151 jf. 87/24, 86/155
- § 5-5 ..... 86/151 jf. 87/24, 86/155
- 18.5.1979 nr. 18 foreldelsesloven**
- § 10 ..... 91/128
- 23.5.1980 nr. 11 stiftelsesloven**
- § 35 ..... 90/62
- § 38 ..... 90/62
- 23.5.1980 nr. 13 fagopplæringsloven**
- § 19 ..... 90/42
- § 23 ..... 85/43, 86/41 jf. 89/16
- 13.6.1980 nr. 24 ligningsloven**
- § 3-4 nr. 2 b ..... 85/101 jf. 91/20
- § 3-13 ..... 83/46, 85/100, 87/89

§ 4-8 .....	85/101 jf. 91/20, 91/113	§ 16 .....	87/145
§ 8-2 .....	87/101	§ 26 .....	90/152
§ 9-2 nr. 7 .....	91/113	§ 37 .....	86/83, 86/129
§ 9-5 nr. 1 .....	90/106	§ 48 .....	83/99, 89/133
§ 9-5 nr. 7 .....	88/88 jf. 89/18, 90/102, 91/115	§ 49 .....	88/133
§ 9-11 .....	86/98	11.6.1982 nr. 42 om fiskerirettledning	
13.6.1980 nr. 35 om fri rettshjelp		§ 8 .....	89/121
§ 1 .....	89/90, 91/104	19.11.1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene	
§ 3 .....	87/75 jf. 88/20 og 90/20	§ 1-1 annet ledd ....	86/64 jf. 87/20 og 88/19
§ 6 .....	89/90, 91/104	§ 1-3 annet ledd nr. 4.	86/79 jf. 87/21, 91/57, 92/56, 92/62
§ 8 .....	83/55	§ 2-1 .....	91/57
§ 10 .....	91/106	§ 4-2 .....	85/66
§ 13 .....	82/119, 90/93, 91/104	§ 7-1 .....	85/66
§ 14 annet ledd .....	83/55	17.12.1982 nr. 86 rettsgebyrloven	
§ 15 .....	90/78, 90/93	§ 26 .....	86/71 jf. 87/21
§ 17 .....	91/106, 92/108	4.3.1983 nr. 3 tjenestemannsloven	
§ 18 .....	89/88, 91/106, 92/107	§ 10 .....	89/19, 90/28, 91/29
§ 19 nr. 3 .....	84/88 jf. 85/24 og 86/19	§ 11 .....	85/32
13.6.1980 nr. 36 om kringkastingsloven		§ 12 .....	85/25, 89/19
§ 1 .....	83/90 jf. 84/17	§ 13 .....	85/27, 89/19, 90/28
13.6.1980 nr. 42 legeloven		§ 14 nr. 2 tredje ledd .....	85/25
§ 2 nr. 2 .....	85/63	8.1.1984 nr. 5 havneloven	
§ 6 .....	89/125	§ 16 annet ledd .....	86/127
§ 10 .....	91/141	§ 17 annet ledd .....	88/115
§ 25 .....	91/55	8.6.1984 nr. 59 dekningsloven	
§ 30 .....	91/55	§ 2-5 .....	92/56
§ 32 .....	90/83 jf. 91/20	1.3.1985 nr. 3 valgloven	
§ 43 .....	91/55	§ 12 .....	88/117
§ 46 .....	85/74, 87/85 jf. 89/17 og 90/20	§ 65 .....	88/117
§ 50 .....	90/200	§ 78 .....	88/117
13.3.1981 nr. 6 forurensningsloven		26.4.1985 nr. 20 åpningstidsloven	
§ 7 .....	89/181	§ 6 .....	88/128
§ 16 .....	84/115	7.6.1985 nr. 51 om utmarkskommisjon	
§ 17 .....	88/172	§ 1 .....	91/38
§ 18 .....	89/181	§ 3 .....	91/38
§ 26 .....	87/68	14.6.1985 nr. 68 fiskeoppdrettsloven	
§ 30 .....	84/88 jf. 85/24, 86/109, 87/13, 87/109	§ 5 .....	91/144
§ 34 .....	85/110, 87/112, 91/124	§ 6 .....	90/128
§ 37 .....	86/83	§ 11 .....	90/125 jf. 91/21
§ 73 .....	90/140	14.6.1985 nr. 73 privatskulelova	
§ 83 .....	87/109	§ 27 tredje ledd .....	92/54
8.4.1981 nr. 7 barnelova		14.6.1985 nr. 77 plan- og bygningsloven (se også bygningsloven av 1965)	
§ 3 .....	84/40	§ 2 .....	92/160
§ 45 .....	88/50	§ 7 ....	87/176, 88/168, 89/154, 89/158, 90/160, 90/163 jf. 91/21, 90/166, 92/165
§ 50 annet ledd .....	86/53	§ 10-1 annet ledd .....	86/150, 89/148
§ 52 .....	83/44, 86/60, 87/49, 88/55 jf. 89/17, 90/56, 90/59 jf. 91/20	§ 17-2 første ledd ..	87/159, 90/163, jf. 91/21, 90/166
§ 53 .....	92/75	tredje ledd .....	87/170
§ 57 .....	87/51	§ 23 nr. 1 .....	90/174
15.5.1981 nr. 19 fiskeoppdrettsloven		§ 27-2 nr. 2 .....	88/169, 90/178
§ 2 .....	84/104	§ 28-1 nr. 2 .....	88/168, 91/157
22.5.1981 nr. 25 straffeprosessloven		§ 31 nr. 1 .....	87/162, 88/157
§ 73 annet ledd ....	87/56 jf. 89/17 og 91/20	§ 33 .....	89/148, 90/178, 90/182
§ 175 .....	86/63	§ 46 .....	86/16
§ 179 .....	86/63	§ 55 .....	86/148
§ 264 a .....	87/56 jf. 89/17 og 91/20		
§ 458 .....	85/84		
29.5.1981 nr. 38 viltloven			
§ 4 .....	87/147		



## IV. Andre forskrifter og vedtekter

20.3.1957, forskrifter om utlendingers adgang til riket		§ 1 nr. 3 . . . . . 84/77 jf. 85/14 og 87/18, 84/80
§ 24 . . . . . 81/145, 85/77 jf. 87/19, 92/88		7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetting
§ 29 . . . . . 92/88		§ 9 . . . . . 80/20 jf. 81/16
§ 42 femte ledd . 84/46, 85/81 jf. 86/21		14.12.1978, forskrifter om avgift på elektrisk kraft
(nr. 31 og 32), 85/82, 86/69 jf. 87/62, 91/82, 91/87, 92/94		§ 1 og § 3 . . . . . 81/148
a) . . . . . 80/109, 80/112, 80/115		20.2.1979, forskrifter om registreringsavgift
b) . . . . . 80/110, 84/48		§ 3 . . . . . 80/90
§ 57 . . . . . 83/51, 90/75		21.10.1983, forskrift om parkering for bevegelseshemmede
§ 58 . . . . . 83/51		§ 2 . . . . . 87/60
12.12.1961, fengselsreglementet		4.1.1984, forskrifter om toll- og engangsavgift på motorvogner m.v.
§ 22.15 . . . . . 91/78		§ 6 . . 85/107, 86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19
§ 51.2 . . . . . 92/77		§ 9 . . . . . 87/103
§ 53.1 . . . . . 85/86 jf. 86/21		§ 13 . . . . . 86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19
§ 53.4 . . . . . 89/47, 92/77		2.12.1985, forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg
§ 53.7 . . . . . 92/77		§ 7 . . . . . 89/184
§ 55.2 . . . . . 90/73 jf. 91/20		§ 11 . . . . . 89/184
§ 57.1 . . . . . 85/86 jf. 86/21		5.3.1987, forskrift om toll og avgiftsfri innførsel av utenlandsregistrerte motorvogner
§ 57.8 . . . . . 92/80		§ 2 . . . . . 89/79, 91/117, 92/111
§ 59.8 . . . . . 87/59		21.12.1988, forskrifter om vederlag for opphold i institusjon m.v.
§ 64 . . . . . 84/50 jf. 86/19, 84/53		§ 5 . . . . . 91/53
18.12.1964, reglement for ligningskontorene og folkeregistrene		17.3.1989, forskrift om leges og helseinstitusjons journal for pasient
§ 4 . . . . . 78/32 jf. 81/15 og 83/14		§ 6 . . . . . 91/55
10.6.1975, forskrifter for sjømannsformidlingen . . . . . 81/24		§ 7 . . . . . 91/55
15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapiskoler . . . . . 79/32 jf. 80/15		21.12.1990, forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her
6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m.v. § 2 . . . . . 78/88		§ 23 . . . . . 92/94
15.12.1976, forskrifter til barnehageloven § 3 og § 5 . . . . . 81/20		§ 24 . . . . . 92/94
1.10.1976, forskrifter om toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy medbrakt ved flytting til Norge		§ 106 tredje ledd . . . . . 92/88

## Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

av 22. juni 1962 nr. 8, endret ved lover av 22. mars 1968 nr. 1, 8. februar 1980 nr. 1, 19. desember 1980 nr. 63 og 6. september 1991 nr. 72

### § 1.

#### *Valg av ombudsmann.*

Etter hvert stortingsvalg velger Stortinget en ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen. Valget gjelder for 4 år fra 1. januar året etter stortingsvalget.

Ombudsmannen må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Han må ikke være medlem av Stortinget.

Hvis Ombudsmannen dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv, velger Stortinget en ny ombudsmann for den gjenværende del av tjenestetiden. Det samme gjelder dersom Ombudsmannen sier fra seg vervet, eller Stortinget med et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmer beslutter å frata ham vervet.

Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av andre grunner midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste så lenge fraværet varer. Ved fravær inntil 3 måneder kan Ombudsmannen bemyndige kontorsjefen til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

Finner Stortingets presidentskap at Ombudsmannen bør anses som inhabil ved behandlingen av en sak, velger det en setteombudsmann til å behandle saken.

### § 2.

#### *Instruks.*

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for Ombudsmannens virksomhet. For øvrig utfører Ombudsmannen sitt verv, selvstendig og uavhengig av Stortinget.

### § 3.

#### *Formål.*

Ombudsmannens oppgave er som Stortingets tillitsmann og på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger.

### § 4.

#### *Arbeidsområde.*

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste. Hans arbeidsområde omfatter likevel ikke:

- a) forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til,
- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepfiktige,
- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet etter lov av 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene § 22 eller av fylkesutvalget etter lov av 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner § 24. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensyn til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks fastsette:

- a) om en bestemt offentlig institusjon eller virksomhet skal anses for å være offentlig forvaltning eller en del av statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste etter denne lov,
- b) at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

### § 5.

#### *Grunnlag for arbeidet.*

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak.

### § 6.

#### *Nærmere om klage og klagefrist.*

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, kan klage til Ombudsmannen.

Den som er fratatt sin personlige frihet har rett til å klage til Ombudsmannen i lukket brev.

Klagen skal være navngitt og må være satt fram innen 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over ble foretatt el-

ler opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan, regnes fristen fra det tidspunkt denne myndigheten treffer sin avgjørelse.

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

#### § 7.

##### *Rett til å få opplysninger.*

Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

Reglene i rettergangslovens §§ 204-209 får tilsvarende anvendelse for Ombudsmannens rett til å kreve opplysninger.

Ombudsmannen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstollovens § 43 annet ledd. Rettsmøtene er ikke offentlige.

#### § 8. Adgang til forvaltningens kontorer.

Ombudsmannen har adgang til tjenestesteder, kontorer og andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan og enhver virksomhet som går inn under hans arbeidsområde.

#### § 9.

##### *Taushetsplikt.*

Med mindre annet følger av hans verv etter denne lov, har Ombudsmannen taushetsplikt med omsyn til de opplysninger han får i sin tjeneste om forhold som ikke er alminnelig kjent. Opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter må ikke i noe tilfelle offentliggjøres. Taushetsplikten varer ved også etter Ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks gi nærmere regler om i hvilken utstrekning Ombudsmannens saksdokumenter skal være offentlige.

#### § 10.

##### *Avslutning av en klagesak.*

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold i den offentlige forvaltning. Om han finner tilstrekkelig grunn til det, kan han meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann. Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må anses

ugyldig eller klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette. Mener Ombudsmannen at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, kan han gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det.

Finner Ombudsmannen at det foreligger forhold som kan medføre erstatningsansvar, kan han etter omstendighetene gi uttrykk for at det bør ytes erstatning.

Ombudsmannen kan la saken bero med retting av feilen eller med den forklaring som gis.

Ombudsmannen skal gi klageren og den eller dem saken angår underretning om resultatet av sin behandling av en sak. Han kan også gi overordnet forvaltningsorgan slik underretning.

Ombudsmannen avgjør selv om, og i tilfelle i hvilken form, han skal gi offentligheten meddelelse om sin behandling av en sak.

#### § 11.

##### *Innberetning om mangler i lovverk og praksis.*

Blir Ombudsmannen oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis, kan han gi vedkommende departement underretning om det.

#### § 12.

##### *Melding til Stortinget.*

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Meldingen trykkes og offentliggjøres.

Får Ombudsmannen kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde, kan han gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding.

#### § 13.

Ombudsmannens lønn og pensjon fastsettes av Stortinget. Det samme gjelder godtgjørelse til stedfortreder som oppnevnes etter § 1 fjerde ledd første punktum. Godtgjørelse til stedfortreder antatt etter fjerde ledd annet punktum kan fastsettes av Stortingets presidentskap.

Ombudsmannen må ikke uten samtykke av Stortinget eller den det gir fullmakt, ha annen stilling eller noe verv i offentlig eller privat virksomhet.

#### § 14.

##### *Personalet.*

Personalet ved Ombudsmannens kontor tilsettes av Stortingets presidentskap etter Ombudsmannens innstilling eller i henhold til

Presidentskapets bestemmelse av et tilsetningsråd. Midlertidige tilsetninger for inntil 6 måneder foretas av Ombudsmannen.

Presidentskapet gir nærmere regler om fremgangsmåte ved tilsetning og om rådets sammensetning. Personalets lønninger fast-

settes på samme måte som for Stortingets personale.

§ 15.

1. Denne lov trer i kraft

## Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 i medhold av ombudsmannslovens § 2.

§ 1.

*Formål.*

(Til ombudsmannslovens § 3.)

Stortingets ombudsmann for forvaltningen - Sivilombudsmannen - skal arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.

§ 2.

*Arbeidsområde.*

(Til ombudsmannslovens § 4.)

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, med de unntak lovens § 4 fastsetter.

Unntaket for domstolenes virksomhet etter lovens § 4 første ledd c) omfatter også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol.

§ 3.

*Utforming og underbygging av klage.*

(Til ombudsmannslovens § 6.)

Klage kan inngis direkte til Ombudsmannen. Den bør settes fram skriftlig og være underskrevet av klageren eller en som handler på hans vegne. Hvis klagen settes fram muntlig for Ombudsmannen, skal han sørge for at den straks blir satt opp skriftlig og underskrevet av klageren.

Klageren bør så vidt mulig gjøre rede for de grunner klagen bygger på og legge fram sine bevis og andre dokumenter i saken.

§ 4.

*Overskridelse av klagefrist.*

(Til ombudsmannslovens § 6.)

Om klagefristen etter lovens § 6 - 1 år - er oversittet, er ikke det til hinder for at Ombudsmannen tar opp forholdet av eget tiltak.

§ 5.

*Vilkår for klagebehandling.*

Klages det over en avgjørelse som klageren har høve til å få overprøvd av et høyere forvaltningsorgan, skal Ombudsmannen ikke behandle klagen med mindre han finner særlig grunn til å ta saken opp straks. Ombudsmannen skal veilede klageren om den adgang han har til å få overprøvd avgjørelsen på administrativ veg. Kan klageren ikke få avgjørelsen overprøvd fordi han har oversittet klagefristen, avgjør Ombudsmannen om han etter omstendighetene likevel skal behandle klagen.

Angår klagen andre forhold som kan innbringes for høyere administrativ myndighet eller for spesielt tilsynsorgan, bør Ombudsmannen henvise klageren til å ta saken opp med vedkommende myndighet eller selv legge saken fram for denne, med mindre Ombudsmannen finner særlig grunn til selv å ta saken opp straks.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke dersom Kongen er eneste klageinstans som står åpen.

§ 6.

*Undersøkelse av klager.*

(Til ombudsmannslovens §§ 7 og 8.)

Klage som Ombudsmannen tar opp til nærmere undersøkelse, skal i alminnelighet legges fram for det forvaltningsorgan eller den tjenestemann den gjelder. - Det samme gjelder senere uttalelser og opplysninger fra klageren. Vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann skal alltid gis anledning til å uttale seg før Ombudsmannen gir uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet og tredje ledd.

Ombudsmannen avgjør hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet. Han kan innhente de opplysninger han finner nødvendige i samsvar med bestemmelsene i ombudsmannslovens § 7 og kan sette frist for å etterkomme pålegg om å gi opplysninger el-

ler legge fram dokumenter m.v. Han kan også foreta nærmere undersøkelser hos det forvaltningsorgan eller den virksomhet klagen gjelder, jf. ombudsmannslovens § 8.

Klageren har rett til å gjøre seg kjent med uttalelser og opplysninger som er gitt i klagesaken, med mindre han etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan ikke har krav på det.

Når Ombudsmannen av særlige grunner finner det nødvendig, kan han innhente uttalelse fra sakkyndige.

#### § 7.

*Underretning til klageren når klage ikke tas opp.*

(Til ombudsmannslovens § 6 fjerde ledd.)

Finner Ombudsmannen at det ikke er grunnlag for å ta opp en klage, skal klageren snarest underrettes. Ombudsmannen bør så vidt mulig veilede ham om annen klageadgang som måtte foreligge eller selv sende saken til rette myndighet.

#### § 8.

*Saker som opptas av eget tiltak.*

(Til ombudsmannslovens § 5.)

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han ta saksbehandling, avgjørelser eller andre forhold opp til nærmere undersøkelse av eget tiltak. Bestemmelsene i § 6 første, annet og fjerde ledd får tilsvarende anvendelse ved slike undersøkelser.

#### § 9.

*Avslutning av Ombudsmannens saksbehandling.*

(Til ombudsmannslovens § 10.)

Ombudsmannen skal personlig ta standpunkt i alle saker som kommer inn etter klage eller som han tar opp av eget tiltak. Han kan likevel bemyndige kontorsjefen til å avslutte saker som åpenbart må avvises.

Ombudsmannen tar standpunkt i en uttalelse, der han sier sin mening om de spørsmål som saken gjelder og som går inn under hans arbeidsområde, jf. ombudsmannslovens § 10.

#### § 10.

*Instruks for personalet.*

(Til ombudsmannslovens § 2.)

Ombudsmannen fastsetter nærmere instruks for sitt personale. Han kan gi medarbeidere på sitt kontor fullmakt til å foreta den nødvendige forberedelse av de saker som behandles.

#### § 11.

*Taushetsplikt ved melding til offentligheten.*

De begrensninger i adgangen til å gi opplysninger som følger av § 12 tredje ledd, gjelder tilsvarende ved melding til offentligheten etter ombudsmannslovens § 10 sjette ledd.

#### § 12.

*Årlig melding til Stortinget.*

(Til ombudsmannslovens § 12.)

Ombudsmannens årlige melding til Stortinget skal avgis innen 1. april hvert år og omfatte Ombudsmannens virksomhet i tidsrommet 1. januar-31. desember det foregående år.

Meldingen skal inneholde en oversikt over behandlingen av de enkelte saker som Ombudsmannen mener har alminnelig interesse, og nevne de tilfelle der han har gjort oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis eller har gitt særskilt melding etter ombudsmannslovens § 12 annet ledd.

Har Ombudsmannen funnet en klage grunnløs, skal verken klagerens eller tjenestemannens navn nevnes i meldingen. Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han også ellers la være å nevne navn. Meldingen må ikke inneholde opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter. Ombudsmannen skal også unngå at opplysninger som er undergitt taushetsplikt, kommer fram i meldingen.

Omtalen av saker hvor Ombudsmannen har gitt uttalelse som nevnt i ombudsmannslovens § 10 annet, tredje og fjerde ledd, skal inneholde et referat av hva vedkommende forvaltningsorgan eller tjenestemann har uttalt om klagen, jf. § 6 første ledd tredje punktum.

#### § 13.

*Ikrafttredelse.*

Denne instruks trer i kraft 12. mars 1980. Fra samme dato oppheves Stortingets instruks for Ombudsmannen av 8. juni 1968.



## Brosjyre med orientering

### Om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet

#### Forord

Sivilombudsmannens oppgave er å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger. Den som mener å ha vært utsatt for urett fra forvaltningens side, kan klage til ombudsmannen.

Sivilombudsmannen gir borgerne en mulighet for å kunne henvende seg til en uavhengig og nøytral instans med klagemål over den offentlige forvaltningen. Ombudsmannen, som selv ikke er en del av den offentlige forvaltning, er «folkets ombudsman». Han står til borgernes disposisjon og skal søke å imøtekomme deres behov for å få undersøkt og vur-

dert om feil eller urett er begått fra forvaltningens side.

Denne brosjyren inneholder en kortfattet orientering om klagemulighetene etter ombudsmannsordningen. Det er gjort rede for hvilke saker ombudsmannen kan behandle, hvordan man skal gå frem ved klage til ombudsmannen og hva ombudsmannen kan gjøre i en sak.

Hensikten med brosjyren er å gjøre ombudsmannsordningen bedre kjent. Brosjyren er også ment som en orientering til personer som ønsker å forelegge en sak for ombudsmannen, men som gjerne vil vite noe mer om ordningen først.

Oslo, i mars 1992

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Arne Fliflet

Brosjyren foreligger også på nynorsk.

#### Ombudsmannens arbeidsområde

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter med enkelte unntak hele den offentlige forvaltningen, det vil si statens, fylkeskommunenes og kommunenes forvaltning. Klager kan rettes både mot forvaltningsorganer og mot tjenestemenn eller andre som virker i forvaltningens tjeneste. Private tvister faller utenfor arbeidsområdet. Ombudsmannen kan f.eks. ikke behandle tvister mellom privatfolk i naboforhold, tvister om private kontraktsforhold, eller klager over private organisasjoner.

Unntatt fra arbeidsområdet er dessuten:

- saker som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til
- avgjørelser truffet i statsråd
- domstolens virksomhet, herunder også administrative gjøremål som er lagt til dommerkontorene, og avgjørelser som etter uttrykkelig lovbestemmelse kan bringes inn for domstolene ved bruk av anke, klage eller annet rettsmiddel, f.eks. en utpanting eller et trekkpålegg
- Riksrevisjonens virksomhet
- saker som hører under Ombudsmannen for Forsvaret

Avgjørelser som er truffet av kommunestyre eller fylkesting, vil bare i visse tilfelle kunne påklages til ombudsmannen.

Ombudsmannen gir ikke svar på rettslige spørsmål som ikke har tilknytning til en bestemt klagesak. Ombudsmannen kan heller ikke gi råd om rettslige spørsmål. Klageren må i slike situasjoner søke hjelp hos en advokat, eventuelt gjennom ordningen med fritt rettsråd.

#### Hva kan tas opp i en klage?

En klage til ombudsmannen kan gå ut på at forvaltningens avgjørelse er uriktig, eller den kan gjelde måten saken er behandlet på. Den som er misfornøyd med at forvaltningen ikke foretar noe i en sak, eller ikke svarer på brev, kan klage over dette.

Klagen må gjelde noe som kan anses som en urett mot den som klager. Det er ikke noen betingelse at klageren har lidt økonomisk tap, og det behøver ikke være noen «stor» sak.

#### Når kan man klage til ombudsmannen?

Man kan ikke klage til ombudsmannen før forvaltningen har tatt standpunkt til saken. Ombudsmannen kan ikke brukes som advo-

kat eller fullmektig for den enkelte borger i forhold til forvaltningen.

I mange tilfelle finnes det en høyere instans i forvaltningen som man kan klage til. Da må denne klageadgangen utnyttes før man kan klage til ombudsmannen. For eksempel må en klage over en trygdeavgjørelse som regel bringes inn for Trygderetten, og gjelder det en byggesak, må det klages til fylkesmannen. Hvis man også etter endelig avgjørelse i slik klagesak mener det er begått feil eller urett, kan man klage til ombudsmannen. - Saker hvor det er Kongen (Regjeringen) som er klageinstans, er unntatt fra regelen om at klageadgang til høyere forvaltningsorgan må være nyttet før man kan klage til ombudsmannen. Dette gjelder således en avgjørelse av et departement.

Det som er sagt i forrige avsnitt, gjelder først og fremst selve avgjørelsen i saken. Det kan imidlertid klages til ombudsmannen over saksbehandlingen også mens saken er under behandling i forvaltningen. Slike klager kan f.eks. gjelde fremdriften av saken (sen saksbehandling), eller avslag på begjæring om å få se dokumentene i en sak.

#### Klagefrist

Klagefristen er 1 år. Fristen regnes fra forvaltningens endelige avgjørelse i saken eller fra tidspunktet for det påklagede forhold. Ombudsmannen kan imidlertid ta opp et forhold til behandling selv om fristen for klage skulle være utløpt. Men dette skjer bare i helt spesielle tilfelle.

#### Hvem kan klage?

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltning, kan klage til ombudsmannen. Den feil eller forsømmelse som påstås å foreligge, må ha berørt klageren selv. Ingen kan klage over noe som bare angår andre. Men det er ikke noe i veien for at man kan få en annen til å sende inn klage for seg. I så fall må det legges ved fullmakt fra den som saken gjelder. En organisasjon kan klage til ombudsmannen på vegne av et enkelt medlem. Da bør medlemmet medunderskrive klagen, eller det bør legges ved en skriftlig fullmakt fra vedkommende medlem. De som er fratatt sin personlige frihet, f.eks. innsatte i fengslene, har rett til å klage til ombudsmannen i lukket brev, dvs. uten noen form for brevsensur fra institusjonens side.

#### Hvordan bør en klage settes opp?

Klagen må være skriftlig og undertegnet av klageren, eller av en annen etter fullmakt fra

klageren. Et vanlig brev er nok; det gjelder ingen spesielle krav til formen. Klageren bør gjøre rede for hva klagen gjelder og gjerne legge ved eventuelle saksdokumenter. Behandlingen er gratis.

#### Klagebehandlingen hos ombudsmannen

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. I så fall sørger han for at saken blir undersøkt. Det blir innhentet dokumenter, opplysninger eller uttalelser fra forvaltningen i den grad dette er nødvendig.

Saksbehandlingen er skriftlig. Det blir ikke foretatt befarung eller opptatt muntlig forklaring.

Klageren blir holdt orientert om sakens gang og om resultatet av ombudsmannens behandling.

#### Hva kan ombudsmannen gjøre i en sak?

Ombudsmannen kan uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Hans uttalelser er imidlertid ikke rettslig bindende. Han kan således ikke treffe avgjørelse i en sak eller omgjøre vedtak truffet i forvaltningen. Men i praksis vil forvaltningen rette seg etter ombudsmannens uttalelser, slik det også er forutsatt fra Stortingets side.

Visse saker er imidlertid ikke egnet for behandling og uttalelse fordi saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig og vurderingen basert på dokumentmateriale. Dette gjelder f.eks. saker der åstedsbefaring eller muntlig forklaring er av betydning, slik som i en del saker om rettigheter over fast eiendom og enkelte erstatningskrav.

Ombudsmannen kan peke på at det er begått feil eller forsømmelse fra et forvaltningsorgan eller en tjenestemann. Ombudsmannen kan også henstille til vedkommende forvaltningsorgan at feil, forsømmelser eller skjvheter blir rettet opp.

Overfor skjønnsmessige avgjørelser som ikke gjelder selve lovbruken, har ombudsmannen bare en begrenset adgang til å uttale krittikk.

#### Advokatbistand ved klage

Den som ønsker råd og bistand fra advokat i forbindelse med klage til ombudsmannen, kan på visse vilkår få dekket utgiftene av staten (fritt rettsråd). Fylkesmannen eller en advokat vil kunne gi nærmere opplysninger om dette.

Den som vil vite mer om ombudsmannsordningen, kan skrive eller ringe til ombudsmannens kontor, eventuelt oppsøke kontoret i

Møllergaten 4, Oslo 1.

Telefon: 22 42 74 20

Telefax: 22 33 23 26

Postadressen er: Postboks 8028 Dep., 0030  
OSLO

Utgitt 1979 og revidert i 1982, 1986 og 1992 av Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
Konsulent: Statens informasjonstjeneste  
Design: Mike Mills

AA-501 30.000 B/7.000 N

