

Arkivet

Årsmelding for 1994

fra

**Stortingets ombudsmann for forvaltningen
(Sivilombudsmannen)**

Avgitt til Stortinget i mars 1995

Dokument nr. 4
(1994–95)

Årsmelding for 1994

fra

**Stortingets ombudsmann for forvaltningen
(Sivilombudsmannen)**

Avgitt til Stortinget i mars 1995

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 1994.

Meldingen er bygget opp slik:

I kapittel I gis en oversikt over institusjonens alminnelige forhold og generelle merknader om ombudsmannens virksomhet. I kapittel II omtales forskjellige generelle forvaltningsmessige spørsmål av alminnelig interesse. Kapittel III inneholder omtale av saker der det er påvist mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen med statistikk gis i kapittel IV. I kapittel V gis tilleggsopplysninger om saker referert i tidligere årsmeldinger. Kapittel VI inneholder referater av saker av alminnelig interesse, jf. instruksens § 12 annet ledd. I vedlegg til meldingen er det gitt en oversikt over ombudsmannskontorets inndeling og personalforhold.

Som vedlegg til meldingen er videre inntatt ombudsmannsloven, Stortingets instruks for ombudsmannen og orienteringene til publikum om ombudsmannsordningen som er gitt ut på bokmål, nynorsk, samisk og engelsk. Et sammendrag av årsmeldingen på engelsk er også tatt med som vedlegg til meldingen.

Oslo, i mars 1995

Arne Fliflet

Innhold:

	Side
I. Institusjonens alminnelige forhold - Generelle merknader om ombudsmannens virksomhet	
1. Personal- og kontorforhold	7
2. Ombudsmannens undersøkelser og saksbehandling	7
3. Forholdet mellom klagesakene og saker tatt opp av eget tiltak	7
4. Systematiske undersøkelser av saksbehandlingen	8
5. Systematiske undersøkelser av forvaltningspraksis	8
6. Mulighetene for å foreta inspeksjoner og besøk	8
7. Forholdet til forvaltningen - sen saksbehandling/manglende svar	8
8. Møter, besøk, konferanser og reiser	8
II. Uttalelser om generelle forvaltningsrettslige spørsmål av alminnelig interesse	
1. Saksbehandlingsreglene for granskingsutvalg	10
2. Saksbehandlingsrutiner og rettssikkerhet i ligningsforvaltningen	10
3. Mangelfull eller villedende informasjon, krav om forholdsmessighet ved fastsettelse av reaksjon ved vilkårsbrudd - topriorordningen for melk	11
4. Behandlingstiden i utlendingssaker ved Oslo politikammer	12
5. Forholdet til fylkesnemndene for sosiale saker	13
6. Rutiner for innkreving og utbetaling av barnebidrag ved Trygdeetatens innkrevingssentral	14
III. Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v.	15
IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
1. Tilgangen på saker i 1994	18
2. Hvor klagen kom fra	19
3. Uavsluttede saker	20
4. Avviste saker	20
5. Avsluttede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer	21
6. Avsluttede saker - behandlingssmåte og utfall	23
7. Realitetsbehandlede saker - behandlingssmåte og utfall	31
V. Tilleggsopplysninger om saker, referert i tidligere årsmeldinger	32
VI. Referat av saker av alminnelig interesse, jf. instruksens § 12	
<i>Alminnelig forvaltningsrett, inhabilitet, målbruk i offentlig tjeneste m.m.</i>	
1. Gransking av Vestlandet sjøforsvarsdistrikt - saksbehandling	35
2. Granskingen av Oslo kommune - saksbehandling	44
3. Statens naturskadefond - uheldig praksis i klagesaker	52
4. Politiets behandling av søknad om tillatelse til å sette opp spilleautomat	54
5. Manglende svar - klage over ilagt ordensstraff	55
6. Retten til muntlig konferanse med forvaltningen	56
7. Inhabilitet for personalleder i tilsetningssak	59
8. Målbruken i politiet og påtalemakta	62
<i>Offentlighet i forvaltningen m.v.</i>	
9. Utenriksdepartementets postjournaler	64
10. Dokumentinnsyn i uttalelse fra et departement til et annet departement	68
11. Dokumentinnsyn - brev fra Forsvarsdepartementet og Sjøforsvarets forsyningskommando til Riksrevisjonen	72
12. Utskrift fra taleregistrator i fly	76
13. Dokumentinnsyn - rett til kopiering av saksdokumenter	81

<i>Tjenestemenn</i>	
14. Tilsetjing av lærar i grunnskulen - søkjar forbigått utan sakleg grunn	84
15. Tilsetjing av vaktmester ved skole og idrettshall - fortrinnsrett for deltidsansatt.....	86
16. Tilsetjing av lærer i russisk i den videregående skole - kvalifikasjonsvurdering	88
17. Tilsetjing av sogneprest - spørsmål om utredningsplikten	91
18. Tilsetjing av sogneprest - gjentatte beslutninger om fornyet utlysning av stillingen	92
19. Tilsetjing i Televerket - unnlatt kvalifikasjonsvurdering	94
20. Tildeling av utdanningsstipend og tilknytningen til senere tilsetjing	95
21. Tilsetjing av miljøterapeutar og miljøarbeidarar - saksbehandlinga for ombudsmannen ..	98
22. Forvaltningens opplysningsplikt overfor ombudsmannen i tilsettings sak, oppbevaring av søknader med bilag, protokollasjon og nedtegning av opplysninger	100
23. Lønnstillegg etter lokale forhandlinger - uorganisert arbeidstakers stilling	103
<i>Barnehage, skole, universitet, studiefinansiering</i>	
24. Barnehage - tildeling av plass ut fra særskilte kriterier	107
25. Barnehage - informasjon ved endring av betalingssatser	110
26. Innføring av skole for 6-åringer	113
27. Kretsregulering etter grunnskoleloven	115
28. Klage på standpunktarakter i den videregående skole - forholdet til forvaltningslovens omgjøringsregler	119
29. Opptak ved universitet - søkers kvalifikasjoner ikke vurdert	124
30. Utdanningsstøtte til hotellfagutdanning - forskjellsbehandling	127
31. Adgangen for elever ved privatskole til å søke om utdanningsstøtte	132
<i>Trygdefusjon, pensjon, folkeregistrering</i>	
32. Trygdefusjon for psykologer	137
33. Invalidepensjon - frafallelse av foreldelsesinnsigelse	141
34. Sperring av adresse i Det sentrale personregister (folkeregisteret)	142
<i>Barnevern, bidrag</i>	
35. Fylkesnemndsvedtak om plassering i fosterhjem - fylkesmannens tilsynsansvar.....	144
36. Barnebidrag - avgjørelsesorganets forhold til partenes påstander m.m.	146
37. Nedsettelse av bidrag med tilbakevirkende kraft - saksbehandling	149
38. Ettergivelse av bidragsgjeld - betydningen av bidragspliktiges økonomiske situasjon og barnas egen inntekt	152
<i>Fengsel</i>	
39. Dekning av varetektsinnsattes utgifter til telefonsamtaler med offentlig oppnevnt forsvarer	155
40. Avgivelse av negativ urinprøve som vilkår for deltakelse i det alminnelige daglige fellesskap	157
41. Iverksetting av eneromsbehandling med narkotikatoalett for innsatte	162
<i>Utlendinger</i>	
42. Sen saksbehandling - utvisningssak.....	166
43. Sen saksbehandling - tilbakekall av oppholdstillatelse	166
44. Sen saksbehandling - midlertidig arbeidstillatelse etter avslag i første instans på søknad om asyl	168
45. Asylsøknader - midlertidig oppholdstillatelse kun gitt fordi det ikke fantes returmogheter	171
46. Opparbeiding av rett til bosettingstillatelse	174
<i>Sakskostnader, voldsoffererstatning</i>	
47. Avslag på krav om dekning av sakskostnader	176
48. Voldsoffererstatning - fremsettelse av regresskrav når straffesak er henlagt	181
<i>Skatt og avgifter</i>	
49. Saksbehandlingen ved ligningskontor	186
50. Gjentatte feil ved utskrivning av skattekort	188
51. Feil ved ligningen og saksbehandlingssystemer	189
52. Ligningsbehandling - spørsmål om å få opplyst navn på saksbehandler	190

53. Klage på ligningsbehandling	191
54. Nedsettelse/ettergivelse av restskatt - retningslinjer for saksbehandlingen	194
55. Ettergivelse av rentetillegg på restskatt	197
56. Godskrivning av pensjonspoeng for bureiser	198
57. Sjømannsfradrag etter skatteloven § 44 syttende ledd for mannskap på statsskip	201
58. Spørsmål om adgang for staten til å etterberegne merverdigavgift	210
59. Refusjon av engangsavgift på motorvogn	217
60. Ekstinksjon av avgiftskrav	220
Kommunale tjenester	
61. Tilknytningsavgift for vann og kloakk - betalingsplikt ved innredning av eksisterende lokaler	227
62. Omsorgslønn - spørsmål om omsorgslønsmottakerens rettsstilling	230
63. Renter på kommunale boliglån	233
64. Depositumsordning for trygdeboliger	237
Næringsvirksomhet, laksebrev, lotterier m.m.	
65. Tilsynsmyndighetenes behandling av klager mot eiendomsmeglere	241
66. Skjenkebevilling - inndragning og avslag på ny søknad - manglende forhåndsvarsel	242
67. Produksjonstilskudd til dagsaviser	246
68. Toprisordningen for melk - avregning av melkeleveranse til lavpris	249
69. Import av bison - forholdet mellom viltloven og husdyrloven	252
70. Tilbakekall av laksebrev	258
71. Endring i vedtektene for stiftelsen Norsk Rikstoto	261
Konsesjon, salg av eiendom	
72. Konsesjon for erverv av eiendom med bolighus under oppføring på tidligere ubebygd eiendom	266
73. Salg av tidligere eksproprietert eiendom	268
Bygg og regulering	
74. Oppføring av to bolighus med dobbel garasje i strid med reguleringsplan	270
75. Dom som grunnlag for arvings krav om fradeling av hyttetomt overfor ny hjemmelshaver	276
Forurensning, tobakkskadeloven	
76. Fjerning av bilvrak etter forurensningsloven - erstatning	281
77. Vedtak etter tobakkskadeloven - røyk fra serveringssted i felles trappeoppgang	284
Registre	
Register for saker referert i meldingene for 1978-1994	289
Lovregister for meldingene for 1978-1994	315
Vedlegg/Appendices	
1. Ombudsmannskontorets inndeling og personalforhold	326
2. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen	327
3. Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen	329
4. Orientering om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet	
Brosjyretekster på bokmål, nynorsk og samisk	331
5. Act concerning the Storting's Ombudsman for Public Administration	338
6. Directive to the Storting's Ombudsman for Public Administration	341
7. Brief Description of the Ombudsman's Sphere of Responsibility, what Sorts of Complaints may be made to the Ombudsman, his Tasks and what the Ombudsman can do, etc., Text of a Booklet in English	343
8. Annual Report for 1994 - Summary in English	346
I. The Ombudsman institution - General comments on the activities of the Ombudsman	346
II. Statements concerning administrative issues of general interest	348
III. Attention drawn to shortcomings in legislation, regulations, practice, etc.	350
IV. Information about the cases and administrative procedure	351
V. Brief reference to cases of general interest, cf. section 12 of the Directive	353

I. Institusjonens alminnelige forhold – Generelle merknader om ombudsmannens virksomhet

1. Personal- og kontorforhold

Pr. 31. desember 1994 hadde ombudsmannens kontor 27 stillinger, hvorav 3 kontorsjefstillinger og 1 ass. kontorsjefstilling. Kontoret hadde videre 13 juridiske saksbehandlerstillinger, hvorav 8 som rådgiverstillinger og 5 som førstekonsulentstillinger. Det er 9 kontorstillinger. I vedlegg 1 er gitt en oversikt over organiseringen av kontoret og en oversikt over de ansatte pr. 31. desember 1994. På grunn av bemanningsøkning og for å bedre plassutnyttelsen, har det vært gjort noe oppussing- og innretningsarbeid i kontorlokale i Møllergt. 4.

2. Ombudsmannens undersøkelser og saksbehandling

De statistiske oversikter i kapittel V viser at saksbeholdningen ligger på omtrent samme nivå som i 1993. På den annen side kan det være grunn til å peke på at saksbehandlingstiden for den enkelte klagesak har vært redusert ytterligere. I 1994 har det imidlertid ikke vært mulig å utvide virksomheten når det gjelder saker som tas opp av eget tiltak.

For å kunne gi klagerne et så raskt og opplysende svar på sin klage som mulig, jf. ombudsmannsinstruksens § 7 første pkt., blir enhver klage som finnes å høre inn under ombudsmannens arbeidsområde, undergitt en foreløpig undersøkelse og behandling. Dette skjer ved en gjennomgåelse og vurdering av de av klageren innsendte og av ombudsmannen fra forvaltningen innhentede dokumenter. Den foreløpige undersøkelse er også påkrevet for å kunne ta stilling til om klagen gir tilstrekkelig grunn til ytterligere behandling, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd.

Det må understrekes at arbeidet med å få klarlagt om en klage gir grunnlag for nærmere undersøkelse, i de fleste saker er både tid- og arbeidskrevende. Arbeidet som gjøres i forbindelse med de foreløpige undersøkelser er imidlertid viktig fordi dette gjør det mulig for ombudsmannen å kunne gi klagerne en

orientering og veiledning om de spørsmål klagerne gjelder. Dette innebærer at ombudsmannen, selv om klagerne ikke leder til at det iverksettes nærmere undersøkelser og dermed forelegges forvaltningen, i et stort antall saker gir uttalelser om realiteten i de klager som fremsettes. Videre peker jeg på at klagerne gjelder forhold innenfor hele den offentlige forvaltning, og lov og regelverk på de ulike forvaltningsområder kan være til dels meget komplisert. Dette betyr at selv de foreløpige undersøkelser normalt krever grundige undersøkelser av både rettslige og faktiske spørsmål for å kunne få den nødvendige oversikt og innsikt i hvordan regelverket er forstått. Det må fremheves at ombudsmannen gjennom denne virksomheten i ikke ubetydelig grad bidrar til å gi publikum rettshjelp.

Ved å redusere på kravet til redegjørelse og begrunnelse i disse saker, ville ombudsmannens kontor kunne få «frigjort» ressurser til å ta opp flere saker av eget tiltak og til å sette i verk systematiske undersøkelser. Dette ville imidlertid bryte med en lang tradisjon, og jeg har tidligere gitt uttrykk for ikke å ville tilrå noen endring i praksis, se meldingen for 1990 s. 14.

3. Forholdet mellom klagesakene og saker tatt opp av eget tiltak

Etter ombudsmannsloven § 5 kan ombudsmannen ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak. Helt siden opprettelsen av institusjonen i 1963 har det overveiende antall saker hatt sin bakgrunn i klager fra publikum. Ombudsmannen har imidlertid også tatt opp saker av eget tiltak, gjerne på grunnlag av opplysninger som har kommet frem under arbeidet med enkeltsakene. Fra tid til annen tar ombudsmannen også opp saker av eget tiltak på grunnlag av opplysninger kommet frem i media. I 1994 har 18 saker vært tatt opp av eget tiltak. Dette er noe færre enn i 1993. Det hadde vært ønskelig å kunne ta opp flere saker, men bemannings- og ressursituasjonen har ikke gitt rom for det.

4. Systematiske undersøkelser av saksbehandlingen

Gjennom behandlingen av enkeltklagene blir ombudsmannen i mange tilfeller oppmerksom på forhold som kan tyde på uheldige forhold og andre svakheter i forvaltningens saksbehandling. Når ombudsmannen blir oppmerksom på uheldige og dårlige saksbehandlingsrutiner, er det ofte ønskelig å kunne sette i verk bredere undersøkelser. Det ligger i sakens natur at forvaltningen selv ikke alltid vil være egnet til å klarlegge forholdene nærmere.

5. Systematiske undersøkelser av forvaltningspraksis

Det er av stor betydning for ombudsmannens undersøkelser å få et bredere kjennskap til forvaltningens praksis på de områder klagen angår. I mange saker hevder klagerne at forvaltningen gjør forskjell. I slike tilfeller kan det være behov for å se nærmere på hvordan lignende saker på det aktuelle området har vært behandlet.

Det er ressurskrevende å skulle gjennomføre slike undersøkelser, men på mange områder er det viktig å kunne gjøre det. I forvaltningsretten er det dessuten av betydning å få klarlagt praksis for å kunne danne seg et bilde av hva som er gjeldende rett. Særlig med utgangspunkt i konkrete klagesaker kan det derfor være av særlig interesse å kunne gå nærmere inn i forvaltningens praksis. Noe vil forvaltningen selv kunne bringe til veie, men både av hensyn til forvaltningen selv og av hensyn til tilliten til ombudsmannens uttalelser, bør ombudsmannen og hans kontor i mange tilfelle selv stå for undersøkelsene.

6. Mulighetene for å foreta inspeksjoner og besøk

Fra 1960-årene har ombudsmannen jevnlig gjennomført besøk i lukkede institusjoner, særlig fengsler og psykiatriske sykehus. I de senere år har også andre typer institusjoner vært besøkt, så som HVPU-institusjoner, alders- og sykehjem og asylmottak. Formålet med disse besøk har vært å gi ombudsmannen og hans medarbeidere en orientering om forholdene som gjør behandlingen av klagesakene enklere. Besøkene er av rent orienterende art, og har således ikke hatt karakter av tilsynsmessige inspeksjoner som har hatt som siktemål å avdekke feil, forsømmelse eller mangler.

Det er ønskelig å kunne utvide besøksvirksomheten, slik at de i større grad kan danne grunnlag for vurderinger og overveielser om

behov for endringer av praksis eller uheldige forhold. Selv om det sterkt må understrekes at ombudsmannen ikke skal ha noe tilsynsmessig ansvar for institusjonene, vil ombudsmannens besøk og inspeksjoner kunne bidra til å kaste lys over forhold som ellers ikke ville ha kommet frem. En utvidelse av besøksvirksomheten vil også være et egnet middel til å få spredd informasjon om ombudsmannens virksomhet til spesielt svakstilte og utsatte grupper. Jeg viser her til Dokument nr. 9 (1977-78) s. 29 og Innst. 0. nr. 15 (1979-80) s. 8-9.

De utvidelser av virksomheten som er omtalt under pkt. 4.-6. vil gjøre det nødvendig med en styrking av bemanningen. Jeg vil komme tilbake til dette i forbindelse med behandlingen av ombudsmannens budsjett.

7. Forholdet til forvaltningen – sen saksbehandling/manglende svar

Stort sett svarer forvaltningen på en konstruktiv måte i de saker som tas opp til nærmere undersøkelse av ombudsmannen. Både statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer opptrer vanligvis imøtekommende når ombudsmannen forelegger saker. Dessverre har det imidlertid også i 1994 vært enkelte forvaltningsorganer som har vært vanskelige å få svar fra, og som ikke kan tjene som eksempel til etterfølgelse. Jeg viser her bl.a. til sak omtalt i kapittel VI, s. 98.

8. Møter, besøk, konferanser og reiser

For å få bakgrunnskunnskap ved behandlingen av klagen, har ombudsmannen og hans medarbeidere besøkt ulike offentlige institusjoner. I 1994 har Oslo kretsfengsel, Bergen landsfengsel, Sandviken psykiatriske sykehus og Vestre Sikthaugen Bofellesskap for psykisk utviklingshemmede i Bergen vært besøkt. Også enkelte forvaltningsorgan har vært besøkt. Dette gjelder Skattedirektoratet, Statens helsetilsyn og Statens utlendingskontor.

I de land der det arbeides med etablering og utvikling av demokratiske institusjoner, er interessen for ombudsmannsinstitusjonen stor. Forfatningskommisjoner, lovkommissjoner, folkevalgte, forvaltningstjenestemenn, pressefolk, forskere og andre kontakter institusjonen for å få orientering om ombudsmannens virksomhet. I løpet året har jeg her ved kontoret mottatt besøk av dommere fra Russlands høyesterett, representanter og delegasjoner fra bl.a. Colombia, Burundi, Litauen, Eritrea, Bangladesh, Zambia, Libanon og Tsjekkia.

Jeg sto i november som vert for et møte her i Oslo med mine kolleger fra Danmark og Island.

For å skaffe opplysninger om arbeidet med systematiske undersøkelser i forvaltningen, hadde jeg og to av mine medarbeidere møte med Riksdagens justitieombudsmenn i Stockholm i mars. De svenske justitieombudsmenn har lang og omfattende erfaring med systematiske undersøkelser av forvaltningens saksbehandling og praksis.

Interessen for Stortingets ombudsmannsordning er også stor i utlandet. Ombudsmanen får videre en rekke anmodninger fra utlandet om å bidra med informasjon og veiledning om ombudsmannsordningen. Også disse anmodninger søkes imøtekommet så langt det er mulig, jf. Innst. S. nr. 192 (1993-94) s. 4. Etter invitasjon fra The Carter Foundation og Folketingets Ombudsmand deltok jeg i april på møter i Addis Abeba med Etiopias forfatningskommisjon og med dommere, advokater og andre jurister om opprettelse av en etiopisk ombudsmannsordning. Institusjonen var også representert på et parlamentarisk ombudsmannsmøte i Lisboa i juni og under Den europeiske ombudsmannsorganisasjonens

møte i Berlin samme måned. Etter invitasjon fra Grønlands landsting deltok jeg på flere møter i forbindelse med vedtakelsen av loven om en ombudsmann i Grønland. Som styremedlem i den internasjonale organisasjonen for ombudsmenn (IOI) deltok jeg på organisasjonens styremøte i Buenos Aires i oktober, der bl.a. verdenskonferansen for ombudsmenn for 1996 ble forberedt. Etter invitasjon fra Sergej Kovalov, kommisjonær for menneskerettigheter i Russland, deltok jeg sammen med andre europeiske ombudsmenn på et møte støttet av UNDP i Moskva i november om opprettelse av en parlamentarisk ombudsmannsinstitusjon for menneskerettigheter i Russland.

Endelig vil jeg nevne at en kontorsjef deltok på Europarådets konferanse om menneskerettigheter på Sicilia i månedskiftet september/oktober. I juni måned deltok en av mine rådgivere på et seminar i Lidingö hvor spørsmålet om opprettelse av en ombudsmannsordning blant palestinere i de selvstyrte områdene ble tatt opp. Seminaret ble arrangert av det svenske Utenriksdepartementet.

II. Uttalelser om generelle forvaltningsrettslige spørsmål 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 er det gitt uttalelser om generelle forvaltningsrettslige problemstillinger som antas å ha alminnelig interesse. Jeg finner grunn til her å fremheve noen av disse sakene, og i tillegg noen andre saker hvor generelle spørsmål er omtalt.

1. Saksbehandlingsreglene for granskingsutvalg

Departementets rundskriv G-18/75 av 4. mars 1975 «Regler for granskingskommisjoner» inneholder veiledende regler om saksbehandlingen for granskingsutvalg oppnevnt i statlig regi, herunder bestemmelser om rettigheter til dem som får sitt forhold gransket av granskingsutvalget. Klagesaker som ombudsmannen har hatt til behandling har imidlertid vist at det er behov for en gjennomgang og klargjøring av saksbehandlingsreglene. Særlig gjelder det hvilke krav som skal stilles til kontradiksjon og partsoffentlighet.

En sak som er referert i årets melding (kap. VI s. 35), gjaldt et granskingsutvalg som var nedsatt av Forsvaret for å undersøke påstander om omfattende misligheter i forbindelse med innhenting av anbud og utførte taktikkingsarbeid ved Vestlandet Sjøforsvarsdistrikt. Selv om mandatet for utvalgets arbeid i utgangspunktet var rettet mot Forsvarets interne forhold og tjenestemennenes handlemåte, fant utvalget grunn til å vurdere A's ansvarsforhold nærmere. A var tilsatt i et firma som hadde inngått kontrakter med Forsvaret. I granskingsutvalgets rapport ble A kritisert, og det ble også gitt en anbefaling om anmeldelse til påtalemyndigheten. Jeg fant grunn til å kritisere granskingsutvalgets og Forsvarsdepartementets saksbehandling, idet de krav som må stilles til kontradiksjon, ikke var fulgt i tilstrekkelig grad. A var ikke blitt gjort kjent med eller gitt mulighet til å imøtegå det grunnlag/beviser utvalget bygget sin sterke kritikk på. Videre fant jeg grunn til å kritisere departementet for å ha offentliggjort en politianmeldelse i saken. De opplysninger som tilfløt offentligheten, gjorde det klart at A var politianmeldt og forholdet måtte således anses å være i strid med taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og god forvaltningskikk.

En annen klagesak som er referert i årets melding (kap. VI s. 44), gjaldt Smith-utvalgets granskning av påståtte misligheter i Oslo kommune. I utvalgets avsluttende rapporter ble en ledende person (A) i kommunens politiske ledelse utsatt for sterk kritikk. Saken ble behandlet av setteombudsmann. Han konkluderte med at utvalget kom på kollisjonskurs med partsoffentlighetsreglene i Justisdepartementets rundskriv om saksbehandlingsregler for granskingsutvalg, når A ikke fikk anledning til å være til stede under samtaler hvor hennes forhold ble tatt opp, samtidig som hennes anmodning om innsyn i de protokollerte referatene av samtalene ble gjort betinget av samtalepartnerens skriftlige samtykke.

Det som har kommet frem i klagesakene for ombudsmannen, viser at det hersker stor usikkerhet når det gjelder den nærmere tolkingen og anvendelsen av de saksbehandlingsprinsippene som er nedfelt i rundskrivet. Klagesakene har bl.a. vist at det er uklart overfor hvem, og hvor langt, reglene om kontradiksjon og innsyn gjelder, og i hvilken utstrekning det er adgang til å gjennomføre fortrolige samtaler for å få et saksforhold belyst. På denne bakgrunn har jeg tatt et initiativ overfor Justisdepartementet og bedt departementet vurdere behovet for en gjennomgang og klargjøring av regelverket som gjelder for granskingsutvalg.

2. Saksbehandlingsrutiner og rettssikkerhet i ligningsforvaltningen

Utligningen av den enkeltes skatt på inntekt og formue foretas hvert år av ligningsmyndighetene. De lokale ligningsmyndigheter behandler årlig et stort antall saker, og av hensyn til rettssikkerheten er det viktig at saksbehandlingen foregår på en forsvarlig og betryggende måte. Ombudsmannen mottar jevnlig klager fra skattytere som er misfornøyde med ligningsmyndighetenes behandling av ligningen. Fire av årets klagesaker er referert i kap. VI. Behandlingen av sakene har avdekket til dels mangelfulle og sviktende saksbehandlingsrutiner, noe som er uheldig både for den enkelte skattyter og for forvaltningen selv.

Flere skattytere har påpekt at de ikke mottar bekreftelse på at deres klage over ligningen er mottatt ved ligningskontoret. Saksbe-

handlingen ved ligningsnemndene kan ofte ta lang tid, og det er således utilfredsstillende for skattyter ikke å motta et foreløpig svar om at klagen er mottatt, helst også med en angivelse av når saken kan ventes avgjort. Selv om ligningsloven ikke har noen uttrykkelig regel om dette, slik som forvaltningsloven § 11 a, er det grunn til å påpeke at også ligningsmyndighetene må anses forpliktet til å sende et foreløpig svar dersom det vil trekke ut i tid før saken kan ventes avgjort.

I en av sakene som ble brakt inn for ombudsmannen, hadde skattyter og hans fullmektig flere ganger henvendt seg til ligningskontoret i forbindelse med ligningen for 1989, som etter tre år fremdeles ikke var ferdig behandlet. Ligningskontoret svarte ikke på henvendelsene vedrørende saksbehandlingen. Etter foreleggelse herfra kom det frem at saken var blitt liggende ubehandlet på ligningskontoret etter at saksbehandler hadde sluttet. Saken var blitt arkivert i stedet for å bli overført til en annen saksbehandler. Etter spørsmål herfra kom det også frem at ansvaret for oppfølgingen av sakene i sin helhet var overlatt til den enkelte saksbehandler, uten at dennes overordnede hadde oversikt over sakene og mulighet til å følge opp. Jeg påpekte at dette var utilstrekkelige og kritikkverdige behandlingsrutiner. Det ble understreket at det er et lederansvar å følge opp behandlingen av sakene og føre tilsyn med at sakene blir behandlet på korrekt måte. Ligningskontoret opplyste for øvrig at rutineene var lagt om i forbindelse med innføring av data-støttet ligningsbehandling, og faren for at saker skulle bli liggende ubehandlet, var etter dette minimalisert. (Referert i kap. VI, s. 186)

Mangelfulle saksbehandlingsrutiner ble også avdekket i saken som er referert i kap. VI s. 191. Saksbehandler ved ligningskontoret hadde korrekt lagt til grunn at skattyter skulle lignedes i skatteklasser 1. Imidlertid hadde «en annen person – hvis identitet ligningskontoret ikke kjenner og heller ikke kan bringe på det rene – av grunner som man ikke har kjennskap til, --- rettet klasseansettelsen til den feilaktige klasse 2». Jeg uttalte at dette ikke var betryggende, og at ligningskontoret til enhver tid måtte ha kontroll over behandlingen av de enkelte selvangivelser og over hvem som behandlet de forskjellige selvangivelser. Saken avdekket også andre forhold som tydet på at saksbehandlingsrutinene ikke var gode nok. Ligningskontoret fremholdt at det hvert år arbeidet under meget intenst tids- og arbeidspress. Jeg påpekte at dette likevel ikke kunne gå ut over den enkeltes rettssikkerhet i ligningsforvaltningen, og at ligningskontoret måtte bestrebe seg på å ha

tilfredsstillende rutiner som minsket risikoen for feil av den art skattyter var blitt utsatt for.

I en annen klagesak hadde skattyter flere år på rad blitt lignet feil i forbindelse med anvendelsen av skatteloven § 78. Feilen ble hvert år rettet opp etter henvendelse fra skattyter. Feilen oppsto ved ligning av ektefeller hvor den ene bodde på institusjon. Ektefellene skulle da begge lignedes som om de var enslige. Ligningskontoret hadde i lengre tid hatt problemer med håndteringen av bestemmelsen i skatteloven § 78, og innføring av forenklet selvangivelse og automatisert saksbehandling hadde ikke ført til bedring av situasjonen. I mitt avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg at ligningsforvaltningen må ta sikte på å ha saksbehandlingssystemer som gir en korrekt ligning av skattyteren. Det er høyst utilfredsstillende at feil gjentas flere år på rad og at skattyteren er henvist til å klage for å få korrekt ligning. I en slik situasjon må ligningsforvaltningen gjennomgå sine saksbehandlingssystemer og se hvilke forbedringer som er nødvendige. Skattyter kom for øvrig tilbake til saken, idet hun for inntektsåret 1994 fikk utskrevet skattekort etter tabell, til tross for at hun skulle ha hatt frikort. Etter henvendelse herfra løste saken seg og skattyter fikk utstedt frikort. Jeg bemerket imidlertid i brev til ligningskontoret at selv om utskrivningen av skattekort skjer ved datasenteret i Skattedirektoratet, kan forholdene ligge slik an at ligningssjefen av eget tiltak bør sørge for utskrivning av nytt og korrekt skattekort, jf. skattebetalingsloven av 21. november 1952 § 8 nr. 1. (Referert i kap. VI, s. 188 og 189)

3. Mangelfull eller villedende informasjon, krav om forholdsmessighet ved fastsettelse av reaksjon ved vilkårsbrudd – topprisordningen for melk

Ombudsmannen har de senere år mottatt stadig flere klager som gjelder topprisordningen for melk. De fleste av klagenes har dreid seg om fastsetting av basiskvote; klagerne mener den tildelte kvoten er for lav. Jeg viser til meldingen for 1993 s. 221 og til saker omtalt nedenfor i kap. III s. 17 og kap. VI s. 249.

Et gjennomgående tema i sakene etter topprisordningen har vært mangelfull eller villedende informasjon fra det lokale meieri eller landbrukskontor. En rekke klager har vist til at de har foretatt store investeringer i tillit til landbrukskontorets opplysninger om at investeringen ville føre til større basiskvote, men at opplysningene har vist seg ikke å være korrekte. Andre klager har påberopt at landbrukskontoret eller meieriet har gitt

uriktige opplysninger om innholdet i de tillatelser som er gitt.

Regelverket om topprisordningen er komplisert. I enkelte bestemmelser har dessuten ordlyden vært uklar, slik at tolkingsproblemer har oppstått. Dette stiller store krav til de organer som skal veilede brukerne om regelverket og bistå dem med å utarbeide driftsplaner og sette opp søknader. Denne oppgaven tilligger først og fremst de lokale landbrukskontorer. De sakene ombudsmannen har undersøkt, kan tyde på at landbrukskontorene ikke fullt ut har maktet å fylle sine informasjonsoppgaver.

Jeg har i flere enkeltsaker påpekt at den informasjon og veiledning klagerne har fått, ikke har vært tilfredsstillende. Dessuten har behovet for å gjøre regelverket klarere og enklere å forstå vært tatt opp med myndighetene.

De sentrale myndigheter for topprisordningen, styringsgruppen og klagenemnda, har praktisert regelverket meget strengt. Dette har bidratt til å forsterke de uheldige følgene av manglene ved regelverket og informasjonssvikten. I tilknytning til en sak som ikke er referert i meldingen, og som gjaldt reduksjon av melkekvoten på grunnlag av at gårdbrukeren hadde brutt forutsetningene for tillatelsen, ba jeg klagenemnda om å revurdere sin reaksjonspraksis ved vilkårsbrudd. Jeg uttalte om dette:

«Det er likevel grunn til å sette et spørsmålstegn ved om praksis er rimelig. Som nevnt i brev herfra 5. mai 1994, er regelverket komplisert og vanskelig å forstå. Selv om de som regelverket skal anvendes på, er selvstendig næringsdrivende som må forutsettes å ha et ansvar for å sette seg inn i det regelverk som til enhver tid gjelder, er det grunn til å fremheve, slik klageren har vært inne på, at mange gårdbrukere ikke har spesiell trening i å detaljtolke kompliserte regler. Informasjonen om regelverket vil i stor grad måtte skje gjennom det lokale landbrukskontoret og meierier. I praksis har det vist seg at den informasjon som gårdbrukerne har fått lokalt, har vært ufullstendig eller direkte misvisende. De avgjørelser som blir truffet, vil kunne ha betydelige økonomiske konsekvenser for den som vedtaket retter seg mot. For å unngå urimelige resultater i praksis, er det da viktig at de myndigheter som skal håndheve topprisordningen, styringsgruppen og klagenemnda, praktiserer regelverket med fornuft og lempe.

Når det særlig gjelder kontrollen av at forutsetningene for fastsetting av kvote er fulgt, skal bemerkes at det juridisk sett ikke kan være noe i veien for at nemnda følger en prak-

sis som i større grad tar hensyn til omstendighetene i den enkelte sak. Det er således ikke gitt at ethvert brudd på forutsetningene for kvotetildelingen må føre til at tildelingen må trekkes tilbake. Her som ellers i forvaltningsretten må det kreves at valget av reaksjon undergis en konkret vurdering, og at reaksjonen står i et rimelig forhold til det brudd på forutsetninger som blir konstatert å foreligge. I denne vurderingen vil selvsagt allmennpreventive hensyn kunne tillegges betydelig vekt, men det må også tas hensyn til hvor omfattende overskridelsene er, hvilke følger et tilbakekall vil få for gårdbrukeren, om han har opptrådt klanderverdig og hans forhold for øvrig. Dersom gårdbrukeren har fått uriktig eller ufullstendig informasjon fra landbruksmyndighetene, taler dette selvsagt for at reaksjonen ikke bør bli for streng.

For ordens skyld understreker jeg at en slik vurdering som her er nevnt, i utgangspunktet er noe annet enn – og må holdes adskilt fra – spørsmålet om det er grunnlag for å dispensere fra regelverket. Selv om det ikke skulle bli satt i verk noen reaksjoner på grunn av overskridelsen, vil gårdbrukeren naturlig nok normalt måtte pålegges å bringe forholdet i orden.» (Sak 93-1947)

4. Behandlingstiden i utlendingssaker ved Oslo politikammer

Også i 1994 har ombudsmannen mottatt en rekke klager over at forvaltningen ikke besvarer henvendelser og at behandlingstiden er uakseptabelt lang.

I den forbindelse vil jeg spesielt nevne at det i flere saker er tatt opp at behandlingstiden ved forberedelsen av statsborgerskapsaker ved Oslo politikammer er opp mot 2 år. I tillegg kommer behandlingstiden ved Utlendingsdirektoratet som avgjør søknaden i første instans. Klagerne har bl.a. vist til det uholdbare i den forskjellsbehandling det innebærer at søknader til det aktuelle politidistrikt blir underlagt en vesentlig lenger saksbehandlingstid enn søknader til andre politidistrikter, samt at botidskravet i realiteten forlenges fra 7 til 9 år.

Etter å ha fått en redegjørelse fra politikammeret om situasjonen, fant jeg grunn til å ta saken opp med Justisdepartementet. I sitt svarbrev viste departementet til tidligere brev til ombudsmannen vedrørende saksbehandlingstiden i utlendingssaker (inkl. statsborgerskapsaker) generelt der det heter:

«Når det gjelder saksbehandlingstiden generelt kan vi opplyse at Justisdepartementet vurderer den som uakseptabelt

lang i flere typer utlendingssaker i dag. Konkret vil derfor departementet i samarbeid med politiet, Utlendingsdirektoratet og Kommunal- og arbeidsdepartementet starte et arbeid i høst for å redusere saksbehandlingstiden. Dette er et stort sakskompleks med mange grunner til lang saksbehandlingstid. Bl.a. har saksmengden økt betraktelig de seneste årene, og mange typer saker blir stadig vanskeligere, bl.a. i forbindelse med verifisering av søkers opplysninger.

Departementet mener at det bør være mulig å redusere saksbehandlingstiden, og den nevnte arbeidsgruppen vil foreslå konkrete tiltak for å oppnå dette. Gruppen vil først konsentrere seg om politiet og avlevere innstilling tidlig neste år. Deretter vil en ta for seg saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet og i departementet.»

Videre uttalte departementet:

«Justisdepartementet ser svært alvorlig på den lange saksbehandlingstiden ved Oslo politikammer, og vil derfor nedsette arbeidsgruppen nevnt i brev av 20. oktober 1994. Det bør nevnes at kammeret har fått øremerket 20 kontorstillinger ved utlendingsenheten etter Justiskomiteens budsjettinnstilling av 25.10.94. Dette bør kunne avhjelpe situasjonen endel.

Som svar på ombudsmannens mer konkrete spørsmål forøvrig kan vi opplyse at hva som er en «akseptabel» saksbehandlingstid er blant de spørsmål som vil bli vurdert av arbeidsgruppen.

Videre kan vi som aktuelle tiltak nevne:

- skaffe oversikt over saksavviklingen
- foreslå mål for saksavviklingen
- vurdere maksimal saksbehandlingstid
- foreslå forbedringer i oppfølgingsrutiner
- vurdere ressurstilførsel
- vurdere forenklinger i regelverket

Arbeidsgruppen vil starte sitt arbeid i november i år.»

Jeg ba om å bli holdt underrettet om det som blir foretatt i sakens anledning.
(Sak 94-1497)

5. Forholdet til fylkesnemndene for sosiale saker

I hvert fylke skal det være en nemnd – fylkesnemnda for sosiale saker – som skal avgjøre saker om tiltak for rusmisbrukere etter § 6-2 i sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 og saker nevnt i § 7-2 i barnevernloven av 17. juli 1992 nr. 100. Dette dreier seg bl.a. om saker om pålegg om hjelpetiltak, saker om medisinsk undersøkelse og behandling av barn, saker om omsorgsovertakelse av barn ved ulykkestilfelle, saker om tiltak for barn med adferdsvansker, klager over mid-

lertidig vedtak om å plassere barn utenfor hjemmet og klage om vedtak om flytting av barn.

Barne- og familiedepartementet oppnevner leder for nemnda. Lederen skal ha juridisk utdanning og erfaring. Ved behov skal det også oppnevnes en stedfortreder med samme kvalifikasjoner, et utvalg av sakkyndige og et alminnelig medlemsutvalg. Fylkesmannen skal være sekretariat for fylkesnemnda og nemndas vedtak kan bringes inn for herreds- og byretten. Fristen for å reise søksmål er to måneder fra den dag den som har rett til å reise søksmål får melding om vedtaket. De nærmere regler om fylkesnemnda finnes i kap. 9 i sosialtjenesteloven.

I sak omtalt i meldingen i kap. VI s. 144, fylkesnemndsvedtak om plassering i fosterhjem – fylkesmannens tilsynsansvar, kom lederen av den aktuelle fylkesnemnda med enkelte generelle synspunkter vedrørende forholdet til ombudsmannen. Fra brevet siteres:

«Fylkesnemnda er et frittstående avgjørelsesorgan som sammensettes i den enkelte sak med leder samt to medlemmer fra nemndas sakkyndige utvalg og to medlemmer fra nemndas lege utvalg. Forut for avgjørelsen har partene redegjort for sine anførseler og bevis, skriftlig og muntlig i forhandlingsmøtet, jfr. bvl. § 7-1 pkt. 1, jfr. sostjl. § 9-8. Vedtaket er begrunnet etter reglene om begrunnelse av dommer.

Jeg finner det prinsipielt betenkelig om nemnda etter en avgjørelse skulle gå inn å redegjøre nærmere for premissene såvel som konklusjonene i vedtaket. Det vises her til at såvel prosessformen som avgjørelsesinstansen har en domstolslignende karakter med bevisførsel etter tvistemålslovens bestemmelser og muntlige forhandlinger forut for avgjørelsen. Fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak, tilsier også at en etterfølgende uttalelse i saken er svært upraktisk. Som leder av nemnda finner jeg imidlertid å kunne besvare ombudsmannens henvendelse uten at nemnda sammenkalles på nytt.

Jeg legger til grunn at fylkesnemndas virksomhet ikke er unntatt fra ombudsmannens kontroll med forvaltningen ---.

--- Fylkesnemnda har forøvrig hverken tilsyns, oppfølgings eller instruksjonsmyndighet i forhold til kommunen. Jeg har derfor ikke sett det som naturlig at fylkesnemnda innhenter opplysninger om de forhold som er beskrevet i klagen.

Fylkesnemndas vedtak kan som nevnt bare overprøves av domstolene, en realitetsprøving som klageren tydeligvis ikke

har benyttet. Det er derfor noe uklart hva klageren egentlig ønsker å oppnå gjennom en uttalelse fra ombudsmannen.»

I brev til fylkesnemnda 10. februar 1994 bemerket jeg bl.a.:

«Ombudsmannens arbeidsområde omfatter med enkelte unntak hele den offentlige forvaltning, jf. § 4 i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Domstolenes virksomhet er spesielt unntatt, jf. § 4 c. Selv om fylkesnemndene for sosiale saker er gitt et «domstolsliggende» preg, hører de til og er en del av den offentlige forvaltning. Virksomheten må også sies å være «forvaltningsvirksomhet», og jeg legger til grunn at nemndas virksomhet hører inn under ombudsmannens arbeidsområde.

Når det gjelder innholdet i realitetsavgjørelser som krever barnevernfaglig eller annen særlig sakkunnskap, vil ombudsmannen av naturlige grunner måtte være tilbakeholden i sin overprøving. Dessuten peker jeg på at saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig og at det heller ikke normalt foretas parts- og vitneavhør i forbindelse med behandlingen av barnevernsaker. En behandling hos ombudsmannen vil derfor være mindre egnet når det gjelder skjønsmessige avgjørelser som i stor grad vil måtte baseres på spesiell fagkunnskap. Dette gjelder særlig på saksområder der man som her har opprettet særskilte organer som forutsettes å ha en spesiell kompetanse på området – slik som fylkesnemndene. Fylkesnemndas vedtak kan for øvrig i foreliggende sak bringes inn for domstolene til behandling etter kap. 33 i tvistemålsloven.

Til orientering kan jeg nevne at tilsvarende problemstillinger som De har reist tidligere har vært reist i forhold til ombudsmannens kompetanse i forhold til Trygderetten. Jeg viser her til ombudsmannens årsmelding 1981 s. 46 flg.»

6. Rutiner for innkreving og utbetaling av barnebidrag ved Trygdeetatens innkrevingsentral

Sensommeren 1994 mottok jeg en klage på Trygdeetatens innkrevingsentral som gjaldt sentralens rutiner ved innkreving og utbetaling av barnebidrag. Klageren opplyste at barnebidragene ble utbetalt til ulike tider, vanligvis mellom den 6. og 10. hver måned. Dette var hun misfornøyd med og mente å ha krav på å få bidraget utbetalt en fast dato hver måned.

Klagen foranlediget en telefonhenvendelse fra mitt kontor til Rikstrygdeverket. Det ble fra Rikstrygdeverket henvist til regelverk og

praksis samt om et pågående arbeid med å forsøke å forkorte formidlingstiden. Jeg kunne deretter avslutte saken med følgende brev til klager:

«---I telefonsamtale med Rikstrygdeverket har en fått opplyst at det ikke er fastsatt noen frist for utbetaling av bidraget til bidragsmottaker. Trygdeetatens innkrevingsentral krever inn bidraget forskuddsvis ved at arbeidsgiver sendes et krav omkring den 10. for så vidt gjelder bidrag for den påfølgende måned. I kravet gis arbeidsgiver en frist til den 25. for innbetaling av bidraget til innkrevingsentralen. Bidraget skal deretter registreres ved innkrevingsentralen på grunnlag av lister som arbeidsgiver har sendt inn. Forsinkelser kan inntreffe i ulike ledd, f.eks. ved sen innbetaling og innsending fra arbeidsgiver, forsinkelser i Bankenes Betalingsentral eller sen postgang. Helligdager kan også forsinke utbetalingen. Man er imidlertid oppmerksom på problemstillingen og det arbeides stadig med å forsøke å forkorte formidlingstiden.

Den forsinkelse som oppstår i forbindelse med bidragsinnkrevingen synes således dels å være en følge av innkrevingsentralens rutiner for bidragsinnkreving, dels forhold som er utenfor innkrevingsentralens kontroll. Når det gjelder forsinkelsen i august-utbetalingen som De spesielt har nevnt i Deres klage, synes denne i hovedtrekk å skyldes ferie hos bidragspliktiges arbeidsgiver.»

I brev til Rikstrygdeverket samme dag skrev jeg bl.a.:

«For ordens skyld vil jeg understreke betydningen av at innkrevings- og utbetalingsrutinene i størst mulig grad søkes lagt opp slik at systemet ikke medfører unødige forsinkelser i utbetalingen til bidragsmottakerne. Særlig når det offentlige står for innkreving av bidragene synes det å være uheldig om systemet medfører at private midler blir «stående fast» i det offentlige formidlingssystemet. Jeg har i den forbindelse merket meg at Rikstrygdeverket i samarbeide med Trygdeetatens innkrevingsentral nå vil søke å forkorte formidlingstiden ved bl.a. å understreke overfor arbeidsgiverne nødvendigheten av en rask og korrekt utfylling og innsending av de listene som danner grunnlaget for innkrevingsentralens registrering av bidragsinnbetalinger.» (Sak 94-1403)

III. Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v.

I flere saker har vedkommende departement blitt bedt om å vurdere endringer eller tilføyelser til lover og forskrifter eller omlegging av administrativ praksis, jf. ombudsmannsloven § 11. Slike anmodninger har også vært rettet til andre organer (direktorat, fylkeskommune, kommune). Av disse sakene er flere referert blant enkeltsakene under kapittel VI i meldingen, se s. 52, 100, 103, 107, 110, 119, 132, 142, 162, 166, 168, 174, 194, 201 og 237. I tillegg nevner jeg følgende saker:

– *Ombudsmannen stilte spørsmålstegn ved praksis med å unnlate å vurdere stillingssøker som nylig var tilsatt i etaten.* En ligningssjef klaget over at det sentrale tilsetningsråd ikke hadde tatt hans søknad om stilling som ligningssjef i en annen kommune til behandling. Han hevdet at årsaken til dette var at personer som nylig hadde fått en annen stilling i etaten etter fast praksis ikke kom i betraktning ved søknad om ny stilling. Det ble påpekt at det fra forvaltningens side ikke var gitt noen tilfredsstillende forklaring på de mange forhold som støttet opp om klagerens påstand, og at dette kunne tyde på at klagerens søknad var blitt satt utenfor under behandlingen av saken. Jeg fant derfor grunn til å understreke overfor Finansdepartementet betydningen av at det i tilsettingssaker blir foretatt en skjønsmessig sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av alle søkerne. Betydningen av at en av søkerne er relativt nyttsatt i sin stilling, må vurderes individuelt og konkret i hvert enkelt tilfelle, og forholdet kan bare vektlegges i den grad det er saklig grunn for det i den enkelte sak (sak 93-1637).

– *Kommunes praksis i tilsettingssaker syntes ikke å være i samsvar med tilsettingsreglementet.* I en kommunal tilsettingssak påpekte jeg at det syntes å være uoverensstemmelse mellom bestemmelsen i kommunens tilsettingsreglement om når det i utlysingen av ledige stilling skulle tas inn en oppfordring til kvinner om å søke, og kommunens praksis på området. Etter ordlyden syntes reglementet å oppstille et absolutt krav om at alle ledige stillinger skulle lyses ut med spesiell oppfordring til kvinner om å søke, mens praksis var at oppfordringen bare ble tatt inn ved utlysning av stilling der det var tilsatt flest menn på arbeidsstedet, og kvinner tradisjonelt ikke hadde søkt stillinger. Kommunen ble bedt om å vurdere en endring av bestemmelsen i forbindelse med den pågående revisjon av tilsettingsreglementet, slik at denne kom bedre i samsvar med praksis (sak 93-482).

– *Satser for timelønn for vikarlærere over 60 år vanskelig å forene med ferieloven.* I årsmeldingen for 1993 s. 35 var det referert en sak der en lærervikar i grunnskolen hadde klaget over at timelønnsatsen ikke tok hensyn til at han som arbeidstaker over 60 år hadde krav på 2,3 % høyere feriegodtgjørelse enn yngre lærere (ferieloven av 29. april 1988 nr. 21 § 10 nr. 3). Jeg fant at de timelønnsatser som var utarbeidet for lærere over 60 år, vanskelig lot seg forene med ferielovens ordlyd og en kjennelse avsagt av Statens lønnsutvalg som særskilt nemnd 15. april 1988. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ble anmodet om å vurdere saken på nytt. I brev 23. desember 1994 meddelte departementet at det etter «en grundig vurdering av saken» hadde kommet til at klageren måtte gis medhold, og kommunen ble bedt om å utbetale klageren hans tilgodehavende. Jeg antok at departementet fortsatt vurderte hvilke konsekvenser saken skulle få for andre timelønte arbeidstakere over 60 år, og ba om å bli holdt orientert om hva departementet foretok seg (sak 90-0738).

– *Svakheter/uklarheter i varslingsreglene i eksamensforskrift.* Behandlingen av en klage over standpunkt karakterer ved videregående skole avdekket svakheter/uklarheter ved varslingsreglene i forskrift 3. august 1987 nr. 672 om karakterer, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skole. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ble på denne bakgrunn bedt om å vurdere en endring av forskriften som pålegger lik varslingsplikt uavhengig av om elevene gis vurderingsformen bestått/ikke bestått eller tallkarakterer. Departementet opplyste deretter at karakterforskriften er under revisjon og at man i den forbindelse vil foreta en generell gjennomgang av varslingsreglene, herunder nevnte spørsmål (sak 93-0995).

– *Privatisters rettsstilling i forbindelse med eksamensavvikling.* A hadde som privatist avlagt eksamen i instrumentalutøving klaver ved et av landets musikkonservatorier. Vurderingen av hennes eksamen ble kun foretatt av en sensor, noe som var i strid med eksamensreglementet. Behandlingen av saken avdekket en viss uklarhet med hensyn til avviklingen av eksamen for privatister. Regelverket syntes i første rekke utformet med sikte på vurdering av konservatoriets egne elever. Ved brev til det regionale høgskolestyret ble det fra min side gitt uttrykk for at det var

ønskelig at konservatoriet tok regelverket opp til vurdering, med sikte på en klarere regulering av privatistenes rettsstilling i forbindelse med eksamensavviklingen (sak 93-1584).

- *Statens helsetilsyns praksis med bruk av foreløpig underretning etter forvaltningsloven § 11 a.* Behandlingen av en klage over sen behandling av sak om å få tilbake tidligere autorisasjon eller lisens som lege avdekket at Statens helsetilsyn ikke sendte foreløpig underretning i henhold til forvaltningsloven § 11 a dersom man regnet med at det ikke ville gå mer enn et par måneder før en sak kunne behandles. Rutinene for foreløpig svar ble tatt opp med Statens helsetilsyn (sak 94-777).

- *Om forholdet mellom lovtekst og praksis for tilleggstrygd for selvstendig næringsdrivende.* Etter § 3-10 nr. 2 i folketrygdloven kan selvstendig næringsdrivende «tegne frivillig trygd for sykepenger i de første 14 dager og/eller for sykepenger svarende til 100 prosent av inntektsgrunnlaget». Sosialdepartementets forskrift § 1 inneholder tre alternativer for slik tilleggstrygd:

- a. sykepenger med 65 prosent av inntektsgrunnlaget fra første sykedag,
- b. sykepenger med 100 prosent av inntektsgrunnlaget etter 14 dager,
- c. sykepenger med 100 prosent av inntektsgrunnlaget fra første sykedag.»

En selvstendig næringsdrivende klaget til ombudsmannen over at hun ikke fikk tegne frivillig tilleggstrygd for sykepenger samtidig etter både alternativ a og alternativ b i § 1 i forskriften. Hun hevdet at § 3-10 nr. 2 i folketrygdloven gir hjemmel for å kreve en slik avtale. - Både loven og forarbeidene tilkjenner imidlertid at forvaltningen skal kunne begrense de alternativer som er nevnt i lovens § 3-10 nr. 2, jf. forskriftens § 1. Jeg fant ikke grunnlag for å rette kritikk mot trygdemyndighetenes avgjørelse, men påpekte overfor Sosialdepartementet at lovteksten nok kan gi grunnlag for uriktige forventninger. Departementet ga deretter uttrykk for at det ville vurdere å endre lovteksten slik at det entydig går frem at det bare finnes tre alternative tilleggstrygdeordninger (sak 94-0408).

- *Om forholdet mellom regelverk og praksis i bostøttesaker.* Ved beregning av bostøtte, skal som hovedregel husstandens samlede inntekt ifølge siste skatteligging legges til grunn. Etter bostøtteforskriften § 8 fjerde ledd kan imidlertid husstandens faktiske

brutto inntekt og formue legges til grunn for beregningen. Ved anvendelse av denne unntaksbestemmelsen har Husbanken langvarig praksis for også å ta hensyn til studielån som medlemmer i husstanden mottar. Som følge av en konkret klagesak, ble påpekt at ordlyden i bostøtteforskriften § 8 siste ledd siste punktum syntes mindre heldig, da det er lite naturlig å betegne studielån som «inntekt». Husbanken ble anmodet om å endre regelverket med sikte på å finne et mer dekkende uttrykk for den praksis banken mener skal følges (sak 93-1435).

- *Uklare regler om adgangen til forhøyelse av barnebidrag.* Ved lov av 19. juni 1992 nr. 63 ble § 57 annet ledd i barneloven av 8. april 1981 nr. 7 endret slik at bestemmelsen etter sin ordlyd ikke lenger omfattet forhøyelse av barnebidrag med tilbakevirkende kraft, idet begrepet «endrast» ble byttet ut med «setjast ned eller ettergjævast». På bakgrunn av uttalelser i lovforarbeidene opplyste Barne- og familiedepartementet at det ikke hadde vært meningen å gjøre noen realitetsendring i bestemmelsen. Jeg påpekte at en endring av § 57 annet ledd burde søkes gjennomført raskt. Bestemmelsen ble endret ved lov 16. juni 1994 nr. 21 (sak 92-1646).

- *Uheldige rutiner for behandlingen av mot-tatt post i Utlendingsdirektoratet.* En klager hadde henvendt seg til Utlendingsdirektoratet og på vegne av sin ektemann bedt om å få fjernet et uriktig stempel i passet hans om at han var blitt bortvist fra riket. Etter ett år hadde han fortsatt ikke fått svar. Det viste seg at klagers henvendelse var blitt liggende ca. 9 måneder i direktoratet før det ble konstatert at brevet var feilsendt. Brevet ble deretter sendt Oslo politikammer, men ved en feil arkivert der. Jeg kritiserte saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet og uttalte at god forvaltningsskikk tilsier at enhver henvendelse blir gjennomgått straks den er kommet inn. Det ble ikke funnet godtgjort at den feil som var gjort i saken var et enkeltstående tilfelle, og det måtte legges til grunn at direktoratet ikke hadde etablert rutiner som sikret en rutinemessig gjennomgang av samtlige innskikkede saker. Direktoratet ble derfor bedt om å etablere slike rutiner. Jeg ga også uttrykk for at det vil være i samsvar med god forvaltningsskikk at klager gis en uttrykkelig beklagelse når forvaltningen har gjort en feil. Utlendingsdirektoratet hadde ikke gjort dette. At forholdet var beklaget overfor ombudsmannen med en kopi til klager, kunne ikke anses tilstrekkelig (sak 94-1357).

- *Svikt i rutine og skifte av saksbehandler i Justisdepartementet førte til at henvendelser ikke ble besvart.* Et avslag på søknad om oppholdstillatelse ble begjært omgjort 8. september 1993. Til tross for gjentatte purringer hørte advokaten ikke noe fra departementet før saken ble brakt inn for ombudsmannen 3. mai 1994. Svikt i interne rutiner og utskiftinger innen kontorets bemanning ble sagt å være årsaken til at dette ikke var gjort. Jeg uttalte at slike rutiner burde kunne innarbeides uavhengig av kontinuiteten i bemanningen, og anbefalte departementet å vurdere om det var mulig å gjøre noe med dette (sak 94-0795).

- *Uklare retningslinjer for tildeling av husdyrkonsesjon.* En klage til ombudsmannen over avslag på søknad om husdyrkonsesjon etter lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold av 13. juni 1979 nr. 46 illustrerte at Landbruksdepartementets rundskriv som ga retningslinjer for innvilgning av konsesjon var uklart. Jeg påpekte dette overfor departementet og uttalte at uklarheten, som gjaldt rundskrivets oppbygging og systematikk, gjorde det lett å blande sammen spørsmålet om konsesjon til overtakelse av anlegg og konsesjon til økning av produksjonen. Nytt rundskriv ble utarbeidet 1. juni 1994 (sak 94-0607).

- *Uklart regelverk - topriorordningen for melk.* En gårdbruker mente landbruksmyndighetene hadde lagt uriktige prinsipper til grunn ved fastsettingen av arealgrunnlaget for basiskvote etter topriorordningen for melk. Gjennomgangen av saken her ga ikke grunnlag for å kritisere utregningen eller den av-

gjørelse som var truffet i saken. Regelverket var imidlertid utformet på en måte som lett kunne misforstås. Dette var også påpekt av Klagenemnda for topriorordningen under behandlingen av saken. Den tvil som heftet ved reglene, syntes særlig å skyldes at enkelte sentrale uttrykk ikke var definert eller forklart nærmere. Jeg ba Styringsgruppen for topriorordningen ha dette for øye ved senere revisjoner av regelverket (sak 94-1850).

- *Ulik praksis i byggesaker der miljøverninteresser var involvert.* En huseier i Stavanger klaget over at han ikke fikk oppføre et naust og en brygge. Kommunen ga først byggetillatelse, men etter klage fra Naturvernforbundet omgjorde fylkesmannen tillatelsen. Jeg fant ikke grunnlag for å kritisere fylkesmannens avgjørelse, men påpekte at behandlingen av saken hadde tatt lang tid, og at informasjonen til byggherren underveis ikke hadde vært fullt ut tilfredsstillende. Gjennomgangen av saken syntes dessuten å vise at fylkesmannen og kommunen fulgte en noe ulik praksis i byggesaker der miljøverninteresser var involvert. Jeg karakteriserte situasjonen som uheldig, og ba fylkesmannen opplyse hva som ville bli gjort «for å sikre en mer konsekvent praktisering av plan- og bygningsloven på dette punkt». Fylkesmannen viste til at plan- og bygningsloven § 7 ble endret med virkning fra 1. januar 1994. Etter endringen skal fylkesmannen og øvrige sektororgan ha dispensasjonssak til uttalelse før vedtak treffes. Fylkesmannen hadde også presisert dette i et rundskriv, og kommunen fulgte nå en tilfredsstillende praksis (sak 93-1616).

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 skjedde en forholdsvis stor økning i klagetallet, idet det innkom 1 734 klager. *I alt kom det inn 2 134 klager i 1994.*

Avvisningsprosenten var i 1994 på 49,8 – tilsvarende tall for 1993 var 47,0 og 48,8 i 1992. 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 399 ved årsskiftet 1994/95, mens tallene for det foregående årsskiftet var 354. Av de 399 sakene er 31 mer enn ett år gamle.

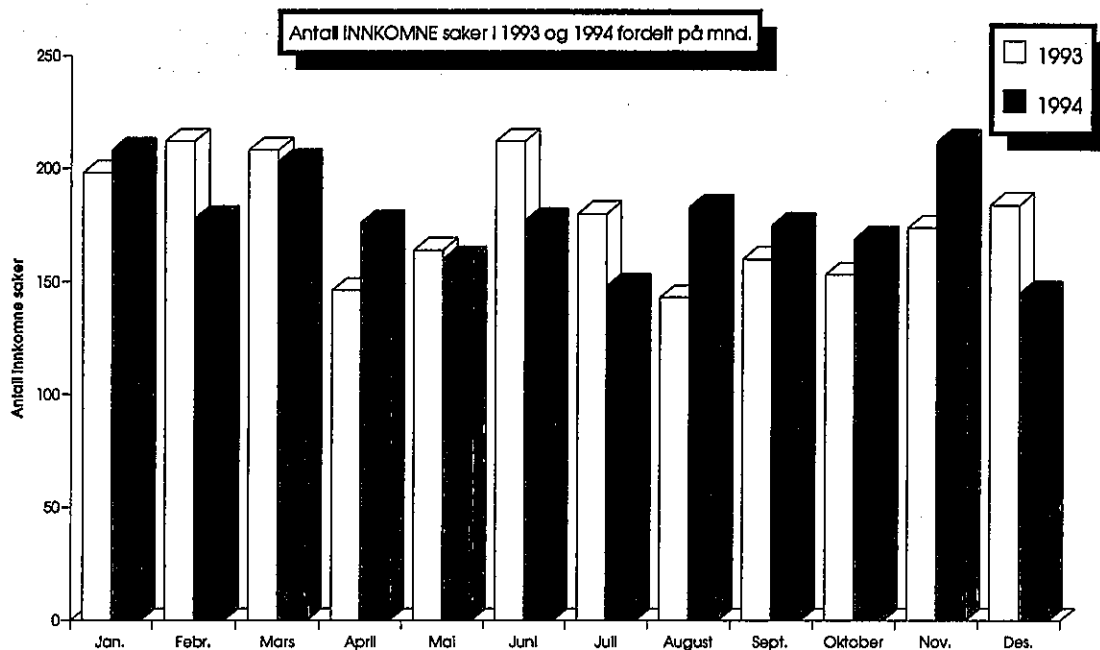
1. Tilgangen på saker i 1994

Klager og forespørsler m.v.	2 134 saker
Saker tatt opp av eget tiltak	18 saker
I alt	2 152 saker

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

Klager og forespørsler m.v.	1993	1994
Januar	198	208
Februar	212	178
Mars	208	203
April	146	176
Mai	164	160
Juni	212	177
Juli	180	148
August	143	183
September	160	175
Oktober	153	169
November	174	212
Desember	184	145
	2 134	2 134
Saker tatt opp av eget tiltak	27	18
Saker i alt	2 161	2 152

Nedenfor er tallene for innkomne saker pr. måned i 1993 og 1994 gjengitt i grafisk form:



Tallene på foregående side refererer seg til saker som har vært behandlet *skriftlig*. I 1994 ble det også registrert 2 093 (for 1993 2 081) generelle forespørsler (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. Tallet på personlige besøk har i 1994 vært 139, mot 209 året før.

1994: Fylke:	Antall besøkende:
Akershus	31
Buskerud	5
Hedmark	1
Hordaland	1
Møre og Romsdal	4
Nord-Trøndelag	2
Oppland	2
Oslo	64
Rogaland	3
Sør-Trøndelag	1
Telemark	1
Troms	1
Utlandet	8
Vest-Agder	2
Vestfold	3
Østfold	10
Til sammen	139

2. Hvor klagen 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 1994 utgjorde disse klagen 135 saker. Tilbake blir da $2\ 134 - 135 = 1\ 999$ saker. Nedenfor er angitt hvordan disse klagen fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klagetall	Folkemengde i prosent av av rikets - 1989
Østfold	78	4,0	5,6
Akershus	246	12,3	9,8
Oslo	346	17,3	10,8
Hedmark	69	3,5	4,4
Oppland	50	2,5	4,3
Buskerud	60	3,0	5,3
Vestfold	82	4,1	4,7
Telemark	65	3,2	3,9
Aust-Agder	60	3,0	2,3
Vest-Agder	78	4,0	3,4
Rogaland	150	7,5	7,9
Hordaland	214	10,7	9,7
Sogn og Fjordane	58	3,0	2,5
Møre og Romsdal	85	4,2	5,6
Sør-Trøndelag	93	4,6	5,9
Nord-Trøndelag	37	1,8	3,0
Nordland	106	5,3	5,7
Troms	76	3,8	3,5
Finnmark	45	2,2	1,7
Svalbard	1	0	0
	1 999	100	100
Antall klager fra innsatte i fengsler var i 1994	71	mot	54 året før
Antall klager fra personer bosatt i utlandet	53	mot	64 året før
Antall klager fra personer i psykiatriske institusjone	11	mot	9 året før
I alt	135	mot	127 året før

3. Uavsluttede saker

Antall uavsluttede saker pr.	
1. januar 1994 var	354 saker
Nye saker i 1994	2 152 saker
Til behandling i året	2 502 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember 1994	2 107 saker
Antall uavsluttede saker pr.	
1. januar 1995	399 saker

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

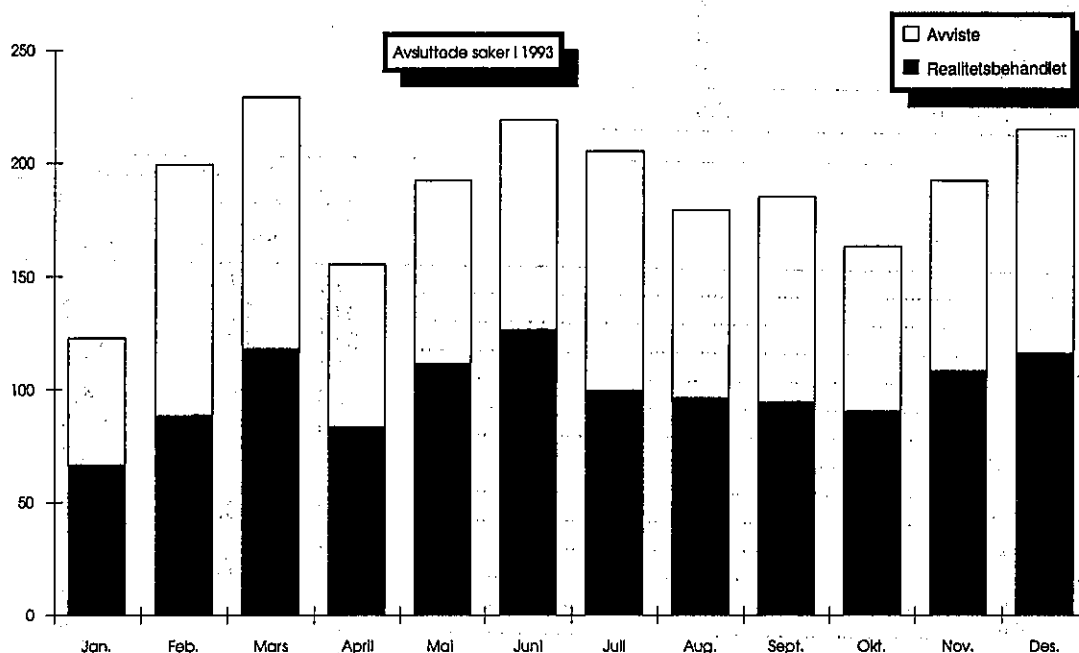
1992	3
1993	28
1994	368
	<u>399</u>

Av beholdningssakene var omlag 220 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

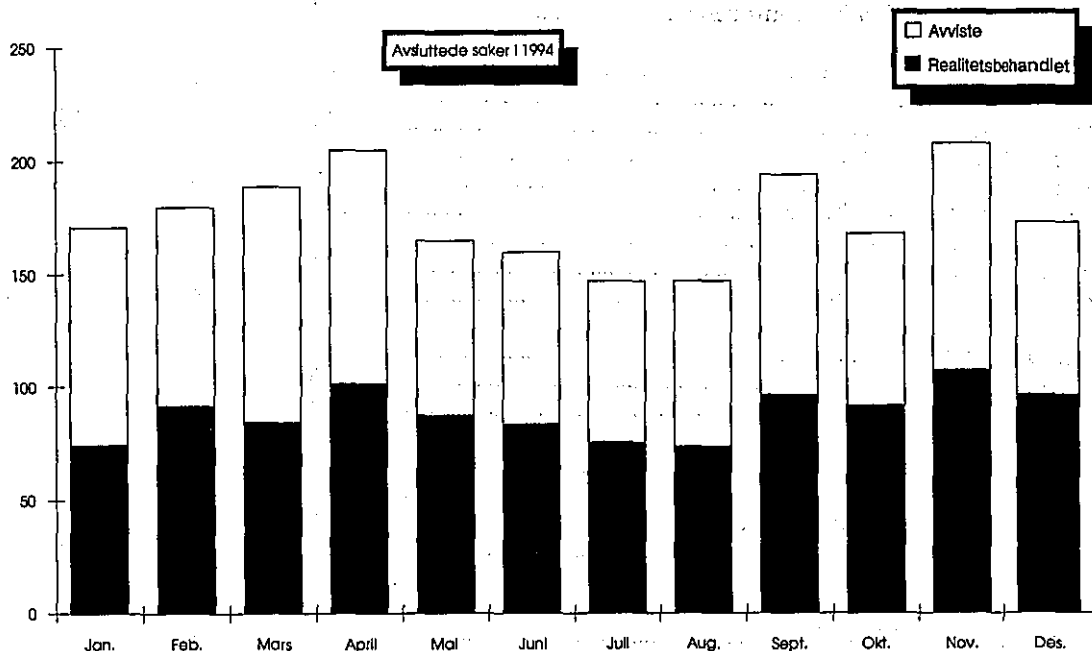
4. Avviste saker

Av de 2 107 saker som det er tatt standpunkt til i 1994, har 1 049 eller ca. 49,8 % ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling.

Nedenfor er tallene for avsluttede saker, fordelt på avviste og realitetsbehandlede, for 1993 gjengitt i grafisk form:



Nedenfor er tallene for avsluttede saker, fordelt på avviste og realitetsbehandlede, for 1994 gjengitt i grafisk form:



Etter avvissningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1. Forhold utenfor kompetanseområdet:

- a) Domstolenes virksomhet . 54
- b) Tidligere behandlet av Stortinget 7
- c) Avgjørelser i statsråd 5
- d) Private rettsforhold 32
- e) Riksrevisjonen 2
- f) Kommunestyre 3
- g) Ombudsmannen for forsvaret 3
- h) Fylkesting 1

2. Foreldet forhold 81

- 3. Fortsatt behandling i forvaltningen 399
- 4. Utilstrekkelig klagegrunnlag, uegnet sak 219
- 5. Tilbakekalte klager 22
- 6. Brev sendt til orientering 113
- 7. Ikke klagerett 38
- 8. Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak 34
- 9. Anonyme og uforståelige henvendelser 36

1 049

Av de avviste sakene er 12 sendt andre myndigheter som rette vedkommende.

5. Avsluttede saker – fordelt på de ulike forvaltningsorganer

Ombudsmannen har i 1994 realitetsbehandlet 1 058 saker, og dette er 137 færre enn i 1993. – Om uttrykket «realitetsbehandlet», se avsnitt 7 nedenfor.

Forvaltningsorgan 1994

Forvaltningsorgan	I alt	hvorav antall	
		avvist	realitet
Administrasjonsdepartementet	7	6	1
Arbeidsgiveravdelingen	1	0	1
Statens bygge- og eiendomsdirektorat	2	2	0
Statens Pensjonskasse	9	2	7

Forvaltningsorgan	I alt	hyorav antall	
		avvist	realitet
<i>Barne- og familiedepartementet</i>	14	4	10
Forbrukerrådet og forbrukerkontorene	4	4	0
<i>Finans- og tolldepartementet</i>	51	15	36
Distriktstollstedene	1	1	0
Folkeregistrene	17	5	12
Klagenemnda for merverdiavgift	2	0	2
Kredittilsynet	12	6	6
Skatt- og ligningsmyndigheter	117	63	54
Statens innkrevingssentral	5	2	3
Statistisk Sentralbyrå	1	0	1
Toll- og avgiftsdirektoratet	12	8	4
<i>Fiskeridepartementet</i>	6	2	4
Fiskeridirektoratet	5	2	3
Fiskerisjefene	1	1	0
<i>Forsvarsdepartementet</i>	5	1	4
Forvaltninger	3	3	0
Forsvarets bygningstjeneste	2	2	0
Forsvarets overkommando	3	3	0
<i>Justis- og politidepartementet</i>	146	57	89
Direktoratet for sivilt beredskap	3	1	2
Domstolene	2	2	0
Fengselsmyndigheter	44	28	16
Politi- og påtalemyndighet	102	66	36
Utlendingsdirektoratet	16	1	15
<i>Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet</i>	30	19	11
Kirken	10	5	5
Statens lånekasse for utdanning	14	3	11
Statens utdanningskontorer	10	3	7
Universiteter og høyskoler	33	22	11
<i>Kommunal- og arbeidsdepartementet</i>	24	6	18
Arbeidsmyndigheter	22	9	13
Den Norske Stats Husbank	6	2	4
Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern	1	1	0
Sametinget	1	0	1
<i>Kulturdepartementet</i>	1	0	1
Norsk kulturråd, Nordnorsk kulturråd	3	2	1
<i>Landbruksdepartementet</i>	43	17	26
Klagenemnda for topprisordningen for melk	6	0	6
Landbruksetaten, fylkeslandbruksstyrene	5	3	2
Norges Veterinærhøgskole	1	0	1
Norsk Hestesenter	1	1	0
Reindriftsadministrasjonen	2	2	0
Statens naturskadefond	8	7	1
Statskog	1	1	0
<i>Miljøverndepartementet</i>	24	11	13
Direktoratet for naturforvaltning	8	4	4
Statens forurensningstilsyn	4	4	0

Forvaltningsorgan	I alt	hvorav antall	
		avvist	realitet
<i>Nærings- og energidepartementet</i>	6	3	3
Mesterbrevnemnda/klagenemnda	5	2	3
Statens nærings- og distriktutviklingsfond	1	1	0
Statnett	1	0	1
<i>Samferdselsdepartementet</i>	12	6	6
Biltilsynet	2	2	0
Luffartsverket	9	3	6
Norges Postbank	1	1	0
Norges Statsbaner	3	0	3
Postverket	5	3	2
Televerket	21	7	14
Vegmyndigheter	36	17	19
<i>Sosialdepartementet</i>	26	11	15
Fylkesleger	14	6	8
Statens helsetilsyn	17	8	9
Kontrollkommisjoner	2	1	1
Kreftregisteret	1	1	0
Pasientskadenemnda	2	0	2
Sykehus og helseinstitusjoner	11	7	4
Trygdeetatens innkrevingsentral	1	1	0
Trygdekontoret for utenlandssaker	3	1	2
Trygdemyndigheter	182	72	110
<i>Utenriksdepartementet</i>	6	3	3
Sjøfartsdirektoratet	1	1	0
Utenriksstasjoner	1	1	0
<i>Fylkesmenn</i>	253	108	145
<i>Fylkeskommunal forvaltning</i>	69	30	39
<i>Kommunal forvaltning</i>	452	237	215
<i>Ymse</i>	113	107	6
SUM	2107	1049	1058

Som det fremgår, var klagesakene jevnt fordelt på *hele* den offentlige forvaltning.

6. Avsluttede saker – behandlingsmåte og utfall

Saker fordelt på sakstype 1994

Sakene for 1992 og tidligere er overført fra et tidligere EDB-anlegg og ligger foran de spesifiserte sakene fra 1994 innenfor hver hovedgruppe. Disse sakene er markert med*. Statistikken nedenfor er tatt med for å vise mangfoldet i de sakstyper og saksforhold som kommer til behandling hos ombudsmannen.

Forvaltningsorgan	I alt	hvorav antall	
		avvist	realitet
<i>Tjeneste- og arbeidsforhold, undervisnings- person- og familiesaker</i>			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	58	22	36
Dokumentinnsyn	16	10	6
Taushetsplikt – Opplysningsrett	3	2	1
Saksomkostninger	3	2	1
Erstatning	8	5	3
Isolerte saksbehandlingsspørsmål – Annet	10	9	1

	i alt	avvist	realitet
<i>Tilsettingsaker</i>			
Tilsetting *	5	0	5
Kvalifikasjonsvurdering	122	42	80
Fortrinnsrett	2	2	0
Ugyldighet/omgjøring	1	0	1
Annet	8	4	4
<i>Tjenesteforhold</i>			
Tjenesteforhold *	4	0	4
Permisjon	2	1	1
Flyttegodtgjørelse – beordring	2	2	0
Lønn	12	5	7
Ordensstraff/irettesettelse	1	1	0
Oppsigelse	5	4	1
Avskjed	1	1	0
Annet	24	13	11
<i>Familie- og personsaker</i>			
Familie- og personsaker *	2	0	2
Barnebidrag	54	25	29
Ektefellebidrag	5	0	5
Vergemål-/formyndersak	9	6	3
Annet	5	3	2
<i>Barnevernsaker</i>			
Omsorgsovertakelse	3	3	0
Andre vernetiltak	4	2	2
Samværsrett/besøksordninger	3	0	3
Fosterhjem/-foreldre	3	1	2
Annet	3	3	0
<i>Navn- adresse- og barnehagesaker</i>			
Navn- adresse- og barnehager *	1	0	1
Navnesak	5	1	4
Bostedsregistrering	8	4	4
Fødselsdato (fastsetting/endring av)	2	0	2
Barnehageplass	4	2	2
Barnehagesatser	4	1	3
Annet	2	0	2
<i>Grunnskoler og videregående skoler</i>			
Grunnskoler og videregående skoler *	1	0	1
Standpunktkarakterer (g.sk./vg.sk.)	10	3	7
Eksamenskarakterer (g.sk./vg.sk.)	5	1	4
Opptak – videregående skole	2	1	1
Skoletilbud	3	3	0
Spesialundervisning	2	1	1
Annet	9	6	3
<i>Universiteter- høyskoler og kirkesaker</i>			
Opptak – universitet/høyskole	8	4	4
Godkjenning av utenlandsk utdanning	1	0	1
Eksamen/karakterer (univ./høgsk.)	4	3	1
Kirke	2	1	1
Annet	9	7	2
<i>Andre skoler- og skoleforhold</i>			
Nedleggelse av skoler	2	2	0

	i alt	avvist	realitet
Lærlingplasser	1	0	1
Skoleskyss	3	2	1
Undervisningskompetanse	1	1	0
Annet	2	2	0
<i>Diverse under tjeneste- og arbeidsforhold, undervisnings-</i>			
<i>person-, og familiesaker</i>			
Annet	1	0	1
<i>Helse- sosial- og trygdesaker</i>			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	139	32	107
Dokumentinnsyn	7	6	1
Taushetsplikt – opplysningsrett	6	2	4
Saksomkostninger	3	2	1
Erstatning	8	7	1
Isolerte saksbehandlingsspørsmål – Annet	21	11	10
<i>Somatiske sykehus – sykehjem</i>			
Somatiske sykehus – sykehjem *	1	0	1
Medisinsk behandling	1	1	0
Pasientmidler/-eiendeler	2	2	0
Egenandel – refusjon	1	1	0
Annet	1	1	0
<i>Psykiatriske sykehus/-hjem-bo-og behandlingssenter</i>			
Innleggelse – utskriving – overføring og ettervern	4	3	1
Medisinsk behandling	1	1	0
Tvangsmedisinering – mekaniske tvangsmidler	4	3	1
Annet	2	2	0
<i>Andre helse- og sosialinstitusjoner</i>			
Andre helse- og sosialinstitusjoner *	1	0	1
Innleggelse-utskriving-overføring	1	1	0
HVPU-reformen	3	3	0
Annet	1	0	1
<i>Helsehjelp utenfor institusjon</i>			
Kommunelegetjeneste	1	1	0
Driftstilskudd	1	1	0
Annet	6	4	2
<i>Trygd</i>			
Trygd *	1	0	1
Uførepensjon/attføring	24	14	10
Arbeidsløshetsytelser	5	3	2
Yrkesskadetytelse	6	4	2
Krigspensjon	3	1	2
Ytelse ved fødsel/til barn/til enslig forsørger	4	1	3
Grunnstønad – hjelpestønad – hjelpemiddelstønad	5	3	2
Pensjonspoeng	4	2	2
Annet	33	25	8
<i>Sosiale tjenester</i>			
Bidrag til livsopphold	36	22	14
Annen stønad til livsopphold	2	2	0
Økonomisk stønad til annet enn livsopphold	8	5	3
Refusjon	5	2	3
Omsorgslønn	5	2	3

	i alt	avvist	realitet
Andre sosiale tjenester	2	0	2
Annet	8	6	2
<i>Diverse saker under Helse,- sosial- og trygdesaker</i>			
Annet	11	10	1
<i>Bygge, delings- og plansaker, veier og avkjørsler, forurensning og utslipp</i>			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	57	13	44
Dokumentinnsyn	5	3	2
Saksomkostninger	3	2	1
Erstatning	13	10	3
Isolerte saksbehandlingsspørsmål – Annet	17	14	3
<i>Byggesaker 1</i>			
Byggesaker 1 *	4	0	4
Dispensasjon fra planer	38	17	21
Dispensasjon fra § 70 nr 2	11	6	5
Dispensasjon ellers	4	2	2
§ 70 nr 1	12	5	7
Bruksendring	5	1	4
Forbud – påbud	2	0	2
Pålegg-forelegg	6	3	3
Utomhus- p-plasser- atkomst	3	2	1
Annet	27	13	14
<i>Byggesaker 2</i>			
Fradeling	10	3	7
<i>Plansaker</i>			
Plansaker *	1	0	1
Reguleringsplan	31	14	17
Privat reguleringsforslag	3	2	1
Bebyggelsesplan	1	1	0
Veiplan	3	2	1
Annet	3	2	1
<i>Kart- og delingssaker</i>			
Kart – oppmåling – grenser (delingslov)	2	2	0
Gebyr	1	0	1
<i>Refusjon – erstatning – ekspropriasjon</i>			
Refusjon	1	1	0
Ekspropriasjon – plan- og bygningsloven	2	2	0
Ekspropriasjon – oreigningslov	1	1	0
Ekspropriasjon – annet grunnlag	1	0	1
Forhåndstiltredelse	2	2	0
Annet	2	2	0
<i>Fredning og vern</i>			
Fredning av kulturminner	1	1	0
Vern av natur	7	3	4
<i>Veier</i>			
Avkjørsel	4	1	3
Vedlikehold – brøyting m.v.	2	2	0
Annet	14	11	3

	i alt	avvist	realitet
<i>Forurensning – utslipp – naturskade</i>			
Støyforurensning	2	0	2
Avfall	2	2	0
Avløp – slam hushold	11	5	6
Utslipp – depot jordbruk/industri	1	1	0
Naturskadeerstatning	2	2	0
Annet	2	0	2
<i>Diverse under bygge, delings- og plansaker, veier og avkjørsler, forurensning og utslipp</i>			
Annet	4	4	0
<i>Skatt, toll og avgifter</i>			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	34	9	25
Dokumentinnsyn	8	4	4
Taushetsplikt – opplysningsrett	2	0	2
Saksomkostninger	3	0	3
Erstatning	3	2	1
Isolerte saksbehandlingsspørsmål – Annet	19	19	0
<i>Skatteplikt</i>			
Skatteplikt *	1	0	1
Arbeidsinntekter	6	2	4
Kapitalinntekter	3	1	2
Kapitalgevinster	2	1	1
Skatteplikt til Norge	6	4	2
Annet	7	6	1
<i>Skattefradrag</i>			
Arbeidsomkostninger	3	1	2
Kapitalomkostninger	2	1	1
Omkostninger ved virksomhet	4	3	1
Uten tilknytning inntektsverv	5	3	2
Særfradrag	4	3	1
Annet	6	1	5
<i>Forskjellige skatter og tilleggssytelser</i>			
Eiendomsskatt	6	3	3
Tilleggsskatt	5	2	3
Skatt – renter/morarenter	2	2	0
<i>Spesielle skatte- og ligningsspørsmål 1</i>			
Forskudds-/etterskuddsordningen	3	2	1
Skatteoppkreving – tvangsinn drivelse	6	4	2
Skjønsligning	2	1	1
Endring av ligning	7	3	4
Skattemessig bosted	1	1	0
Annet	3	1	2
<i>Spesielle skatte- og ligningsspørsmål 2</i>			
Ettergivelse pga manglende betalingsevne	16	4	12
Ettergivelse pga feil under forskuddsutskrivningen	4	1	3
Annet	1	1	0
<i>Toll og statlige særavgifter</i>			
Toll og statlige særavgifter *	6	0	6
Flyttebil	3	2	1
Midlertidig bruk av utenlandsk registrert bil	4	3	1

	i alt	avvist	realitet
Ombygging av bil	3	2	1
Andre varer enn biler	2	0	2
Merverdiavgift og investeringsavgift	6	5	1
Arveavgift /avgift ved gaveoverføring	4	0	4
Dokumentavgift	3	2	1
Andre særavgifter	4	4	0
Annet	4	3	1
<i>Diverse under skatt, toll og avgifter</i>			
Annet	3	3	0
<i>Justissektoren</i>			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	97	22	75
Dokumentinnsyn	9	7	2
Erstatning	4	1	3
Isolerte saksbehandlingsspørsmål - Annet	15	13	2
<i>Fengselsforhold 1</i>			
Fengselsforhold 1 *	2	0	2
Permisjon/fremstilling	5	5	0
Løslatelse	1	1	0
Disiplinærtiltak/refselse	6	4	2
Helse- og sosiale forhold mv	1	1	0
Innsetting/overføring	1	1	0
Bevegelsesfrihet/fellesskap	2	2	0
Korrespondanse mv	6	5	1
Soningsforhold generelt	7	6	1
Annet	3	1	2
<i>Fengselsforhold 2</i>			
Generelle klager på tjenestemenn (ikke knyttet til refs ol)	2	2	0
Sikring	1	1	0
Benådning	1	1	0
Annet	2	2	0
<i>Utlendingssaker</i>			
Politisk asyl	6	3	3
Oppholds- og arbeidstillatelse	17	6	11
Visum	5	0	5
Utvisning - bortvisning	5	3	2
Familiegjenforening	3	1	2
Statborgerskap	1	0	1
Annet	3	3	0
<i>Påtaleforhold</i>			
Påtaleforhold *	1	0	1
Henleggelse	27	19	8
Pågrepelse	1	1	0
Annet	11	11	0
<i>Politi og lensmannsetaten</i>			
Politiets opptreden	2	2	0
Våpensak	1	0	1
Pass-sak	4	1	3
Annet	7	7	0
<i>Vegtrafikk</i>			
Førerprøve/-kort	7	3	4

	i alt	avvist	realitet
Inndragning av førerkort	2	2	0
Parkeringsgebyr m.m.	7	6	1
Annet	2	2	0
<i>Fri rettshjelp</i>			
Fritt rettsråd	8	3	5
Fri sakførsel	9	2	7
Fritak for rettsgebyr	1	0	1
Annet	4	4	0
<i>Erstatningsordninger innen justissektoren</i>			
Voldsoffererstatning	4	2	2
Billighetserstatning	4	4	0
<i>Diverse under justissektoren</i>			
Tinglysing	1	1	0
Annet	22	18	4
<i>Næringsliv</i>			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	16	3	13
Dokumentinnsyn	9	5	4
Taushetsplikt – opplysningsrett	2	1	1
Erstatning	3	2	1
Isolerte saksbehandlingsspørsmål – Annet	5	3	2
<i>Fiske og fangst</i>			
Oppdrettsanlegg	5	3	2
Fiskekvoter	3	2	1
Fiskerimanntallet	1	1	0
Jakt	5	3	2
Annet	2	1	1
<i>Landbruk</i>			
Landbruk *	2	0	2
Konsesjon for erverv av eiendom	13	6	7
Forkjøpsrett	9	4	5
Tilleggsjord	5	0	5
Bo- og driveplikt	2	2	0
Fradeling	7	2	5
Produksjonstillegg	1	0	1
Kvoteordninger	6	0	6
Reindrift	4	4	0
Annet	12	7	5
<i>Samferdsel og reiseliv</i>			
Drosjeløyve	4	3	1
Løyve for annen transport	1	0	1
Takster og transportvilkår	2	1	1
Motorferdsel i utmark	2	1	1
Skjenkebevilling	8	4	4
Annet	3	3	0
<i>Annen næringsvirksomhet</i>			
Håndverks-/mesterbrev	6	2	4
Løyve – annen næring	4	3	1
Annet	8	4	4
<i>Kontraktsforhold-anbud-priskontroll</i>			
Kontraktsforhold-anbud-priskontroll *	2	0	2

	i alt	avvist	realitet
Husleieregulering m.m.	3	2	1
Statlig anbud	2	1	1
Kommunalt anbud	3	1	2
Annen kjøp/leie for offentlig bruk	1	1	0
Salg/utleie av offentlig eiendom	12	9	3
Annet	8	7	1
<i>Diverse under næringsliv</i>			
Annet	7	3	4
<i>Offentlige tjenester, låne- og stønadsordninger</i>			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	15	1	14
Dokumentinnsyn	4	1	3
Erstatning	4	4	0
Isolerte saksbehandlingsspørsmål – Annet	2	1	1
<i>Samferdsel – transport – reiser</i>			
Veier	2	0	2
Annet	2	2	0
<i>Post</i>			
Nedleggelse av postkontor	2	1	1
Annet	1	1	0
<i>Telefon</i>			
Telefon *	1	0	1
Telefonregning	1	1	0
Tellerskritt	6	3	3
<i>Elektrisitetsforsyning</i>			
Strømregning	1	1	0
Kraftlinje/høyspentmast	2	0	2
<i>Kommunale avgifter</i>			
Årsavgift for vann og kloakk	7	4	3
Tilknytningsavgift for vann og kloakk	11	3	8
Renovasjonsavgift	10	4	6
Feieavgift	1	1	0
Annet	2	0	2
<i>Studiefinansiering</i>			
Studiefinansiering *	1	0	1
Lån	6	3	3
Stipend	1	0	1
Renter	4	0	4
Ettergivelse	1	0	1
Annet	1	0	1
<i>Andre låne- og stønadsordninger</i>			
Andre låne- og stønadsordninger *	1	0	1
Etableringslån	6	2	4
Etableringstilskudd	1	0	1
Bostøtte	2	1	1
Lønnsgaranti	7	0	7
Annet	14	5	9
<i>Diverse</i>			
Annet	84	72	12

Klagene var, som i tidligere år, relativt jevnt fordelt på alle saksområder, med en viss overvekt av tilsettingssaker. Gruppene trygd og sosiale tjenester utgjorde også et betydelig antall saker. Klager over saksbehandlingstiden utgjorde, samlet sett, et meget stort antall saker.

7. Realitetsbehandlede saker – behandlingsmåte og utfall

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

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

De 1 058 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	674
a) Fordi saken kunne ordnes allerede ved en telefonhenvendelse e.l.	264

b) Fordi klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem eller at det var hensiktsløst med en foreleggelse	410
2. Saker der det var gitt skriftlig uttalelse fra forvaltningen	384
a) Saken ordnet	58
b) Saken avsluttet med kritikk mot forvaltningen, eventuelt henstilling om å overveie en avgjørelse på nytt eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte	135
c) Avsluttet uten kritikk eller henstillinger, dvs. klagen førte ikke frem	191

Totalt var det således 457 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 107 selve avgjørelsen i saken, 296 behandlingstiden og 54 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

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

V. Tilleggsopplysninger om saker referert i tidligere årsmeldinger

Meldingen for 1992

Nr. 6 (s. 34-35)

Trekk i lønn for premie i kollektiv hjemforsikring
(Sak 92-002E)

Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. § 55 nr. 3 første ledd d) ble endret ved lov 6. januar 1995. Bestemmelsen har nå følgende ordlyd:

«3 *Forbud mot trekk i lønn og feriepen-
ger*
Trekk i lønn og feriepen-
ger kan ikke
gjøres unntatt:

d) når det ved tariffavtale er fastsatt regler om lønnstrekk for fagforeningskontingent, herunder premie til kollektiv hjemforsikring, eller avgift til opplysnings- og utviklingsfond, eller til lavtlønnsfond.»

Nr. 28 (s. 82-88)

Utvising av utenlandsk statsborger etter dom for narkotikaforbrytelse
(Sak 90-0663)

Utlendingsdirektoratet vurderte 16. desember 1993 saken på ny da vedtaket om utvisning ikke var iverksatt ett år etter vedtaksdato, men kom til at det ikke var fremkommet nye opplysninger som tilsa omgjøring. Saken ble deretter også vurdert av Justisdepartementet, som heller ikke fant grunnlag for omgjøring.

Direktoratet opplyste senere at det var tatt ut stevning i saken for domstolen.

Meldingen for 1993

Nr. 14 (s. 88-92)

Tilbakevirkning av vedtak om nedsettelse av barnebidrag
(Sak 92-0908)

I vedtak 23. juni 1994 besluttet Fylkestrykdekontoret i Buskerud å endre det tidligere vedtaket om nedsettelse av barnebidrag med tilbakevirkende kraft slik at bidragene igjen ble satt opp til samme nivå som tidligere.

Nr. 16 (s. 94-100)

Utdeling fra uskiftebo - oppnevning av hjelpeverge
(Sak 92-0702)

Sentrale retningslinjer om utdeling av gaver etter vergemålsloven § 56 ble gitt ved Justisdepartementets rundskriv 4. februar 1994.

Nr. 19 (s. 105-110)

Justisdepartementets handlemåte i utvisningssak
(Sak 92-0658)

Justisdepartementet kom via den norske ambassade i Tunisia i kontakt med en advokat som påtok seg å undersøke hva som hadde skjedd med A etter at han ble uttransportert til hjemlandet i februar 1992. Advokaten var formann i en tunisisk menneskerettighetsorganisasjon.

Advokaten møtte selv A, som opplyste at han hadde blitt forhørt på normalt vis ved ankomst til Tunis og deretter blitt satt fri. Han arbeidet nå med et personlig prosjekt, og hadde ingen problemer med myndighetene.

Nr. 20 (s. 110-115)

Oppholdstillatelse - proforma-ekteskap
(Sak 91-1457 og 93-1360)

Ved brev 8. mars 1994 opplyste departementet at arbeidsgruppen avga sin rapport 25. februar 1994, hvor man konkluderte med at forslagene i en proposisjon som Barne- og familiedepartementet tok sikte på å fremme våren 1994 om endringer i ekteskapsloven, ville dekke de behov som er til stede på dette området. Forslaget, som gikk ut på å gjøre det til et vilkår for å inngå ekteskap i Norge at utlendingen har lovlig opphold i riket, ble vedtatt som ny § 5 a i lov av 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap og satt i kraft 1. januar 1995.

Endringen løser for så vidt ikke de problemer i forhold til utlendingsforskriften som jeg påpekte overfor Justisdepartementet. Endringen løser heller ikke de bevismessige problemer som kan oppstå i de tilfellene hvor det er inngått ekteskap, men mistanke om proforma likevel er til stede. Jeg har likevel tatt til etterretning de vurderinger arbeidsgruppen gjorde, og etter omstendighetene ikke funnet grunnlag for å forfølge saken videre.

Nr. 23 (s. 119-162)

Norske myndigheters håndtering av sak om saknet norsk borger i utlandet
(Sak 92-0008E)

I lys av ombudsmannens uttalelse i årsmeldingen for 1993, fastsatte Utenriksdepartementet i oktober 1993 retningslinjer for utenriktstjenestens behandling av saker vedrørende norske borgere forsvunnet i utlandet.

Ved Justisdepartementets brev 9. august

1994 ble ekteparet Marit og Johan Jensen tilstått økonomisk kompensasjon fra staten for sine utgifter til privat etterforskning. Departementet fremhevet sakens helt spesielle karakter, og hadde ved avgjørelsen også lagt vekt på det som var anført av ombudsmannen i uttalelsen om norske myndigheters behandling av saken, særlig norsk politi/påtalemyndighets engasjement og håndtering av saken og de prøvelser Marit og Johan Jensen hadde måttet utholde.

Nr. 27 (s. 170-174)

Taushetsplikt og bruk av ligningsopplysninger i personalsak i skatteforvaltningen
(Sak 91-0032E)

Finansdepartementet uttalte i brev 25. oktober 1994 at det ønsket å rette fokus på den etikk som skal gjelde blant etatens ansatte og for personalforvaltningen i etaten. Departementet uttalte videre:

«Departementet har bedt Skattedirektoratet sette i gang et arbeid om interne informasjonsrutiner m.v. ved grove misligheter og uheldige skattedisposisjoner blant skatteetatens ansatte. Formidling og bruk av ligningsopplysninger i tjenstesammenheng, herunder i etatens tilsetningssaker, samt forholdet til taushetspliktsbestemmelsene i ligningsloven vil bli nøye vurdert i denne sammenheng.

Dette arbeidet sees også i sammenheng med en pågående modernisering av etatens personalreglement, samt pågående arbeid for å erstatte etatens bistillingsreglement med en arbeidsgivergitt instruks.

Departementet vil på et senere stadium orientere Ombudsmannen om resultater i det igangsatte arbeidet.»

Nr. 30 (s. 177)

Bruk av målform i skriftlige svar til publikum
(Sak 93-0196)

Justisdepartementet opplyste i brev 10. juni 1994:

«Opphavelig var det lagt opp til at nynorsk versjon av underretningar om avgjerd i straffesaker skulle innarbeidast i eit nytt sentralt straffesakssystem for politiet. Av ulike årsakar er arbeidet med dette utsett.

Vi har nå gitt Politiets datateneste i oppdrag å innarbeide nynorsk i den eksisterande versjonen av STRASAK. Arbeidet skal ta til 1. oktober, og endringane er venta å vere ferdig innan utgangen av november månad.»

Eg orienterte deretter departementet om at saka etter dette ikkje gav grunn til noko meir frå mi side.

Nr. 35 (s. 187-188)

Betydningen av foreldrenes inntekt ved søknad om fri sakførsel fra myndig datter
(Sak 93-1347)

I den påfølgende rettssak mot ukebladet nedla klager påstand om dekning av saksomkostningene. Klager fikk rettens medhold og saksøkte innbetalte saksomkostninger. Spørsmålet om fri rettshjelp falt således bort.

Nr. 37 (s. 191-193)

Voldsoffererstatning
(Sak 92-0640)

Erstatningsnemnda for voldsofre foretok en fornyet vurdering av oppreisningsbeløpets størrelse. Nemnda fastholdt sitt tidligere vedtak.

Jeg fant den redegjørelse nemnda nå hadde gitt grundig og fyldig. Nemnda hadde nærmere begrunnet sitt standpunkt om at den samlede erstatning for ikke-økonomisk skade var i samsvar med praksis i lignende saker. Det var også gitt kommentarer til lagmannsrettens vurdering og resultat. Nemnda hadde dessuten gått inn på de spesielle omstendigheter omkring voldtekten og de konsekvenser voldtekten ble antatt å ha hatt - og har - for klageren.

Jeg fant å kunne la saken bero med den redegjørelse som var gitt, jf. ombudsmannsloven § 10 fjerde ledd.

Nr. 42 (s. 208-211)

Avgift på radio- og fjernsynsmateriell
(Sak 92-0581 og 93-1199)

I brev 12. juli 1993 ba ombudsmannen opplyst om man også «for de særavgiftenes vedkommende hvor problemstillingen er aktuell - har utarbeidet, eller vurdert å utarbeide, informasjonsmaterieell om kompetanseforholdene, og/eller instruks til forvaltningen om at man ved uttalelser om avgiftsmessig klassifisering alltid skal presisere at det ikke er truffet bindende vedtak».

Finansdepartementet sluttet seg i brev 27. april 1994 til Toll- og avgiftsdirektoratets uttalelse i brev 3. november 1993 hvor det ble gitt uttrykk for at direktoratet «ville se det som heldig om regelverket på dette område ble gjennomgått og klargjort». Det fremgikk at direktoratet ville vurdere om det var behov for en ytterligere presisering «overfor lokalforvaltningen at bare Toll- og avgiftsdirektoratet er delegert myndighet til å fatte bindende forhåndsvedtak om avgiftsplikt». Det fremgikk videre at saksbehandlingsrutinene i tollvesenet, herunder regelen om delegering og fullmakter for tiden var under vurdering. Det ble videre opplyst at avgift på radio- og

fjernsynsmateriell ville bli slått sammen med avgift på annet utstyr og at det ville bli utarbeidet ny forskrift for avgiften.

Nr. 45 (s. 214-216)

Tilknytningsavgift for avløp - krav om pålegg
(Sak 92-0712 og 93-1610)

Den 31. oktober 1994 traff kommunestyret vedtak om *tilbakebetaling* av differansen mellom høy og lav sats til eiere av eksisterende bebyggelse som hadde knyttet seg til kommunalt ledningsnett i perioden 1987-1991 og betalt tilknytningsavgift i samsvar med dagjeldende forskrifter.

Differensierte satser ble innført i kommunen 1. januar 1987 og innebar bl.a. at eiere av eksisterende bebyggelse skulle betale høy sats for tilknytning. Ved forskriftsendringer i 1991/92 ble fastsatt at eiere av eksisterende bebyggelse skulle betale lav sats, noe som førte engangsvavgiften ned på nivået før 1987.

Rådmannens forslag om tilbakebetaling var begrunnet bl.a. med «usikkerheten ved en rettslig avklaring, og en totalvurdering av saken». De som hadde klaget over høy avgiftssats opplevet det som urettferdig at forskriftsendringen i 1991/92 ikke fikk betyd-

ning for egen avgiftsberegning. Vedtaket om tilbakebetaling gjaldt ca. 300 personer som i angjeldende periode hadde betalt høy avgiftssats for tilknytning av eksisterende bebyggelse. Differansen mellom høy og lav sats for disse boligene utgjorde til sammen ca. 8,5 mill. kr. inkl. mva.

Nr. 46 (s. 216-219)

Anbud på snøbrøyting - kommunesaksbehandling
(Sak 92-0483)

Kommunen inngikk 29. mars 1994 avtale med A om erstatning for bortfall av brøytekontrakten for perioden 1991-1996.

Nr. 60 (s. 259-263)

Bruksendring av tomannshelig til «hybler»
(Sak 91-1718)

I vedtak 21. september 1994 besluttet Kommunal- og arbeidsdepartementet å oppheve sitt vedtak datert 3. desember 1991 som ugyldig. Departementet ba kommunen vurdere saken på nytt dersom bygningen fortsatt ble brukt på den måten som departementet hadde lagt til grunn for i sitt tidligere vedtak.

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

1.

Gransking av Vestlandet Sjøforsvarsdistrikt – saksbehandling (Sak 92-1054)

Et granskingsutvalg var nedsatt av Forsvaret for å undersøke påstander om omfattende misligheter i forbindelse med innhenting av anbud og utførte taktekkingsarbeider ved Vestlandet Sjøforsvarsdistrikt. – Ombudsmannen kritiserte granskingsutvalgets og Forsvarsdepartementets saksbehandling. Granskingsutvalget hadde ikke i tilstrekkelig grad fulgt de krav til kontradiksjon som måtte stilles i slike saker. Videre ble det uttalt at departementets offentliggjøring av en anmeldelse i saken var i strid med taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 1 og god forvaltningsskikk.

På bakgrunn av omfattende mediaomtale i Bergens Tidende om påståtte misligheter i forbindelse med anbud og utførte taktekkingsarbeider ved drifts- og vedlikeholdsavdelingen ved Vestlandet sjøforsvarsdistrikt (VSD), nedsatte Forsvarsdepartementet et hurtigarbeidende utvalg («Nilsen-utvalget») for å foreta undersøkelser av de fremsatte påstander. Rapporten fra utvalget var ferdig 11. juli 1991. På bakgrunn av det som fremkom av opplysninger i denne forundersøkelsen, nedsatte Forsvarsdepartementet 19. juli 1991 et nytt utvalg for å gjennomføre en administrativ etterforskning av forholdene ved drifts- og vedlikeholdsavdelingen ved VSD («Wendelborg-utvalget»). Departementet sendte samme dag ut pressemelding om at administrativ etterforskning av den såkalte «taktekkersaken» skulle iverksettes. I pressemeldingen ble det opplyst at etterforskningsutvalget ville «--- ta tilbørlig hensyn til de saksbehandlingsregler som gjelder for administrativ etterforskning, herunder hensynet til personvern og partsrettigheter». Det ble opplyst at etterforskingen ville bli basert på regelverket i Statens personalhåndbok. Om utvalgets mandat het det i pressemeldingen:

«Utvalget har fått som mandat å klarlegge alle omstendigheter omkring virksomheten ved VSDs Drifts- og vedlikeholdsavdeling ved opptak av forklaringer fra involvert personell, utenforstående vitner, samt sikre bevismateriale.

Videre skal det vurdere om det foreligger forhold som gir grunnlag for å iverk-

sette disiplinærføyninger, samt å vurdere om Staten er påført økonomiske tap som gir grunnlag for erstatningskrav.

Etterforskningsutvalget skal fortløpende vurdere (eventuelt i delrapport) om det er grunnlag for anmeldelse til påtalemyndighetene.»

Etterforskningsutvalget overleverte 4. oktober 1991 sin rapport til departementet. På grunnlag av det som fremkom i rapporten, anmeldte departementet 15. oktober 1991 to tjenestemenn ved VSD samt A til Økokrim statsadvokatembeter. Samme dag sendte departementet også ut pressemelding om anmeldelsene. I pressemeldingen het det bl.a.:

«Forsvarsdepartementet har anmeldt to offiserer til politiet for en rekke straffbare forhold under deres arbeide ved Vestlandet sjøfartsdistrikt (VSD). Departementet har videre anmeldt en sentralt ansatt i firmaene --- til politiet for å ha forledet staten til å betale for arbeider som ikke er utført og for mistanke om at han med forsett, ved å yte gratis utenlandsreise til offentlig tjenestemann, har søkt å få denne til å unnlate å ivareta statens interesser på best mulig måte.»

Ved brev 6. juli 1992 brakte A saken inn for ombudsmannen. I klagen fra A's advokat ble det anført at granskingsutvalget hadde tilsidesatt grunnleggende kontradiktoriske saksbehandlingsprinsipper. Det ble vist til at den interne granskingen hadde fått en «ekstern slagvidde» overfor A og det selskap han var tilsatt i, og at han burde vært tilstått partsrettigheter i tråd med reglene i Justisdepartementets rundskriv G-48/75 om Granskingskommisjoner. I klagen ble det opplyst at en ved flere anledninger hadde vært i kontakt med departementet for å søke å sikre at A fikk partsrettigheter i forbindelse med granskingen. Dette hadde blitt avslått av departementet, som bl.a. i brev 8. august 1991 hadde fremholdt at etterforskingen gjaldt interne forhold i Forsvaret som ikke ga A noen partsstilling. I brevet tilføyde imidlertid departementet at dersom «--- etterforskningen avdekker ting som direkte berører forholdet mellom Forsvaret og Deres klient, vil De selvfølgelig straks bli informert».

Etter å ha innhentet rapportene fra det administrative etterforskningsutvalget, forela ombudsmannen saken for Forsvarsdepartementet. I foreleggelsesbrevet ble departementet bedt om å opplyse hvorfor en ikke hadde

funnet grunn til å følge reglene i Justisdepartementets rundskriv G-48/75 om Granskingskommisjoner, men i stedet fulgt saksbehandlingsreglene som gjelder for illeggelse av ordensstraff og avskjed etter tjenestemannsloven av 4. mars 1983 nr. 3 § 18 og bestemmelsene i Statens personalhåndbok. Departementet ble videre bedt om å redegjøre nærmere for hvorfor ikke kontradiktoriske saksbehandlingsprinsipper ble fulgt i forbindelse med utvalgets gransking av A's forhold til VSD. Departementet ble også bedt om å opplyse om kritikken i etterforskningsrapporten var blitt gjort kjent utad på noen annen måte enn gjennom pressemeldingen om anmeldelsen av forholdet. Til slutt ble departementet bedt om å oppgi hvordan en hadde vurdert offentliggjørelsen av anmeldelsen i pressemeldingen i forhold til taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, jf. og Justisdepartementets rundskriv G 48/75 pkt. IV 2.

På bakgrunn av foreleggelsesbrevet herfra kom A's advokat ved brev 19. februar 1993 tilbake til saken med ytterligere opplysninger om offentliggjørelsen av anmeldelsen og kritikken i etterforskningsutvalgets rapport. I brevet ble det bl.a. anført:

«En ikke underskrevet kopi av anmeldelsesskrivet har vært innom Bergens Tidendes desk den 15.10.1991 fra kl. 13.39 til kl. 13.42. Det samme skriv har vært innom FO Presse samme dag fra kl. 16.58 til kl. 16.59. Det har også vært innom VSD/O-samband samme dag kl. 19.37. Jeg vedlegger fotokopi av skrevet (BILAG 1).

Pressemeldingen fra Forsvarsdepartementet ble sendt vårt kontor 15.10.1991 kl. 19.04, og dokumentet ble først kjent for oss den påfølgende dag. Jeg vedlegger fotokopi av pressemelding nr. 086/91 av 15.10.1991 (BILAG 2).»

Og videre:

«Det som her åpenbart er på det rene er at departementet gjennom sine lekkasjer til media har bevirket at anmeldelsen av A er blitt offentlig kjent før han selv har fått underretning om det. Dette må fra et personvernssynspunkt anses som sterkt klanderverdig. Departementets håndtering av anmeldelsen i forhold til media har på utilbørlig måte forsterket de menneskelige påkjenninger for A og hans familie, og øket skadevirkningene av såvel personlig som forretningsmessig og økonomisk art. Spesielt klanderverdig blir forholdet når det ses på bakgrunn av at A ikke på noe tidspunkt var gjort kjent med at «Wendelborg-utvalget's» gransking var rettet mot ham eller ----.»

I brevet ble det også fremholdt at det i en reportasje i Bergens Tidende 16. oktober 1991 på s. 6 var gjengitt detaljerte opplysninger som ga sterke holdepunkter for å tro at innholdet i den fortrolige rapporten var gjort tilgjengelig for avisen, enten ved oversendelse av rapporten eller på annen måte.

Kopi av brevet ble sendt departementet for eventuelle merknader.

I departementets svarbrev het det:

«1. Deres første spørsmål går på hvorfor ikke Justisdepartementets rundskriv G-48/75 (Regler for granskingskommisjoner) ikke ble anvendt av «Wendelborgutvalget» (utvalget).

I forbindelse med at det ble nedsatt et etterforskningsutvalg for å vurdere forholdene ved Vestlandet sjøforsvarsdistrikt ble utvalget gitt følgende mandat:

- a. «Klarlegge alle omstendigheter omkring virksomheten med Vestlandet sjøforsvarsdistrikt, Drifts- og vedlikeholdsavdelingen ved opptak av forklaringer fra involvert personell og fra utenforstående vitner, samt sikre bevismateriale.
- b. Vurdere om det foreligger forhold som gir grunnlag for å iverksette disiplinærforføyninger, samt å vurdere om Staten er påført noe økonomisk tap som gir grunnlag for erstatningskrav.
- c. Fortløpende vurdere – eventuelt i delrapport – om det er grunnlag for anmeldelse til påtalemyndigheten.

Arbeidsgruppens tidsfrist er 1 oktober 1991.»

Innledningsvis i utvalgets arbeid ble det foretatt en vurdering av hvilke saksbehandlingsregler som skulle legges til grunn. I den forbindelse var det, i tillegg til forvaltningslovens regler, 3 forskjellige regelverk som kunne være aktuelle. For det første hadde man reglene i lov om militær disiplinærmyndighet av 20 mai 1988 nr 32. Dette var regler man måtte holde seg til i og med at involvert personell var offiserer, og at en vurdering av om det forelå grunnlag for disiplinære forføyninger var en del av utvalgets mandat. Konklusjonen var at disse reglene ikke fullt ut var anvendelige for utvalgets arbeid, men at en selvfølgelig forutsetning var at etterforsket personells rettigheter ikke ble innskrenket i f t nevnte regelsett. Dette slik at resultatet av undersøkelsen ville kunne benyttes direkte dersom en senere valgte å forfølge forholdet etter disiplinærloven.

Hverken disiplinærloven eller forskrifter gitt i medhold av denne lov jfr forskrift av 16 desember 1988 (disiplinærreglementet) har regler som går på bevisinnhenting fra ikke forsvarsansatte og deres eventuelle rettigheter. Jfr. imidlertid forskriftens pkt 93 hvor det fremgår at

vitner som ikke er «militært personell» ikke plikter å avgi forklaring.

Utvalget var også klar over Justisdepartementets rundskriv, G-48/75, og var i utgangspunktet i tvil om i hvilken grad reglene måtte legges til grunn. Aktuelle regler går svært langt i å utvide kretsen av partsberettigede, og i å anbefale at disse gis fortløpende innsyn i sakens dokumenter. Etter utvalgets vurdering ville en ukritisk oppfølging av reglene komme i konflikt med behov for personvern og etterforskningsmessige hensyn.

Som et ledd i vurderingen av rundskrivets anvendelighet ble det tatt telefonisk kontakt med Justisdepartementet. Opplysningene derfra var at aktuelle regelverk fremdeles var gjeldende, men at man var meget usikker på om bestemmelsene fremdeles representerte departementets syn. Dette ut i fra at det hadde vært en utvikling i så måte fra 1975 (og tiden rundt «kriminalmeldingen») og frem til 1991. De var ikke kjent med om reglene fremdeles var i aktiv bruk.

Ovennevnte, samt at aktuelle granskingsregler kun er å oppfatte som veiledende, jfr rundskrivets kapittel I, medførte at utvalget konkluderte med at en ikke var forhindret fra å foreta de nødvendige tilpasninger av reglene.

Forsvarsdepartementet slutter seg til den vurderingen som utvalget foretok av Justisdepartementets rundskriv G-48/75 sin anvendelighet for Wendelborgutvalgets arbeid.

Det siste regelsett som ble vurdert var reglene i Statens personalhåndbok vedrørende saksbehandling i f m vurderingen av avskjed/ordensstraff etter tjenestemannsloven. I og med at utvalget som nevnt ikke fant å kunne legge til grunn de spesielle saksbehandlingsreglene som følger av disiplinærloven ble reglene i SPH pkt 215 ansett for å være riktig hjemmelsgrunnlag.

Avslutningsvis under dette punkt skal det bemerkes at utvalget var meget oppmerksom på at A var i en spesiell stilling i og med at en mulig konklusjon på flere av de aktuelle vurderingstemaene ville kunne innbefatte en sterk kritikk av A ---. Under avhørene av A ble det derfor lagt spesiell vekt på å sikre at det forelå full forståelse for hvorfor de forskjellige problemstillinger ble tatt opp. Under avhørene ble det heller ikke, hverken fra advokaten eller A selv, reist kritikk på hvordan avhøret ble gjennomført.

Noe som imidlertid også bør nevnes er at avhøret av A skjedde på et forholdsvis tidlig stadium av utvalgets arbeid, og at flere av de problemstillinger som direkte indikerer strafferettslige forhold fra A sin side, først dukket opp på et senere tidspunkt. Nettopp på grunn av at undersøkelser var rettet mot interne forhold valgte utvalget ikke å foreta nye avhør av A. Etter at foreliggende faktum klart indikerte straffbare forhold, dette også i

forhold til Forsvarets eget personell, fant utvalget det riktig å anbefale at en eventuell oppfølging skulle skje via påtalemyndigheten.

2. Neste spørsmål går på eventuelle brudd på generelle saksbehandlingsprinsipper, som bl a partsøffentlighet og kontradiktorisk saksbehandling.

Utvalgets mandat var internt rettet og hadde som formål å klarlegge forhold innenfor Forsvarsdepartementet ansvarssområde, samt å gi en anbefaling om hvordan forholdene burde følges opp. Forsvareksterne personer og firma var således primært interessante i den utstrekning de kunne bidra til å kaste lys over Forsvarets egen virksomhet.

Det synes her viktig å skille mellom mandatets interne ramme, og det at det i forbindelse med granskingen ble avdekket forhold som medførte at utvalget anbefalte anmeldelse av personer uten forsvarstilknytning. Prinsipielt synes ikke dette annerledes enn at en tjenestemann uansett vil ha plikt til å informere sin arbeidsgiver dersom han oppdager at arbeidsgiver har vært utsatt for straffbare forhold. At det i omhandlede sak var hensiktsmessig å informere gjennom utvalgets endelige rapport, kan umulig være av betydning.

I og med at granskingen hverken var rettet mot A eller --- var det aldri aktuelt for utvalget å definere disse som part, jfr forvaltningslovens § 2. Det ble heller ikke fattet noen avgjørelse direkte rettet mot A eller ---for Forsvarsdepartementet besluttet å anmelde forholdet.

Selv om A/--- ikke hadde status som part, så innebærer ikke dette at utvalget betraktet dem som rettsløse. Utvalget var svært påpasselige med å presisere at deres fullmakter var begrensede, og at avhør av personer som ikke var ansatt i Forsvaret måtte baseres på frivillighet. Vedlagt følger derfor kopi av side 1 av A's forklaring, hvor det fremgår av avhørsskjema, utarbeidet av utvalget til bruk overfor «vitner», ikke ansatt i Forsvaret, at disse ikke plikter å forklare seg.

A valgte selv å forklare seg overfor utvalget, og ble i den forbindelse informert om hva saken gjaldt og ikke minst at forholdet innebar en mulig kritikk mot firmaet ---. At nevnte firma skulle ha opptrådt på en klanderverdig måte var forøvrig allerede gjort til et poeng i Bergens Tidende, noe som muligens også var en medvirkende årsak til at A's under avhøret lot seg bistå av advokat.

Forøvrig fikk A over 1 uke på seg til, sammen med sin advokat, å foreta rettinger og tilføyelser i utvalgets avhørsnotegnelse, slik at man kunne være helt sikker på at han virkelig innto for innholdet i den endelige undertegnede avhørsprotokoll. Forøvrig ble samtlige rettelser tatt til følge. Ut fra dette kan det vanskelig reises tvil om at A på underskriftstidspunktet innto for forklaringen.

Som nevnt var utvalget meget oppmerksom på at granskingen var internt rettet og at rammen for granskingen medførte klare begrensninger. Et viktig moment i så måte er at utvalget nettopp begrunnet sin anbefaling om politianmeldelse med de indikasjoner på straffbare forhold bare kunne avklares ved hjelp av strafferettslig etterforskning. Denne etterforskningen vil jo også sikre anmeldte rettigheter ved at han gis status som mistenkt/siktet.

Ut i fra den aktuelle situasjon er det vanskelig å se hvordan man rent faktisk kunne gitt A/--- en utvidet innsynsrett uten å komme i konflikt med andre hensyn. Forholdet gjaldt tross alt alvorlige anklager mot ansatte i Forsvaret som også har klare rettigheter i forbindelse med at opplysninger ikke spres unødvendig til uvedkommende. I tillegg kom det rent etterforskningsmessige hensyn, hvor det måtte legges en viss vekt på ikke å ødelegge hverken for utvalgets eget arbeid eller for en eventuell etterfølgende strafferettslig etterforskning. Et moment i så måte er at utvalget i forhold til forsvarseksterne forhold hadde meget begrensede muligheter for bevissikring.

3. Neste spørsmål De retter er om kritikken i etterforskningsrapporten er gjort kjent utad på noen annen måte enn gjennom pressemeldingen der det ble opplyst at departementet ville anmelde forholdet.

Ut i fra det departementet kjenner til har den kritikk som fremkommer i etterforskningsrapporten ikke blitt gjort kjent utad utover den pressemelding som ble gitt. Det kan også i denne sammenheng opplyses at rapporten var gradert Fortrolig. Opplysninger som fremkommer i rapporten er underlagt taushetsplikt, og overtredelse av brudd på taushetsplikten kan straffes etter straffelovens § 121.

4. Det siste spørsmål går på om hvordan man har vurdert offentliggjøring av anmeldelsen i forhold til taushetspliktbestemmelsen i forvaltningslovens § 13, 1. ledd nr 1, jfr Justisdepartementets rundskriv G-48/75 pkt IV 2.

Departementet vurderte pressemeldingen slik at den var tilstrekkelig anonym til at A's identitet ikke skulle bli røpet. Dersom det i ettertid likevel har vist seg at det lot seg gjøre å knytte pressemeldingen til A er departementet av den oppfatning at dette ikke kan ha betydning i denne sak. Forholdet var jo allerede det at firmaet --- hadde blitt omtalt i Bergens Tidende i negative ordelag med påstand om klanderverdige forhold. Muligheten for personidentifisering i FD's pressemelding gikk ikke lenger enn det som allerede var blitt offentlig kjent gjennom Bergens Tidende.»

Klageren kom med kommentarer til departementets redegjørelse. I tilknytning til spørsmålet om kontradiktorisk saksbehandling under utvalgets arbeid, ble det fremholdt:

«På side 3 i sin redegjørelse peker Forsvarsdepartementet på at man var oppmerksom på at A var i en spesiell stilling i og med at en mulig konklusjon på flere av de aktuelle vurderingstemaene ville kunne innbefatte en sterk kritikk av A og firmaet ---. Det påpekes videre at man under avhørene av A la spesiell vekt på å sikte at det forelå full forståelse for hvorfor de forskjellige problemstillinger ble tatt opp.

Undertegnede bisto A under avhøret den 28.8.1991. Fotokopi av etterforskningsutvalgets protollat vedlegges.

Innledningsvis under avhøret redegjorde undertegnede for den svakhet som forelå i og med at Forsvarsdepartementet hadde besluttet ikke å følge Justisdepartementets ovennevnte rundskriv. Fra etterforskningsutvalgets leder, --- og medlem og utvalgets jurist, ---, ble det forsikret at man under behandlingen i praksis ville henholde seg til rundskrivets forskrifter. Jeg peker også på at på det tidspunktet hadde Forsvarsdepartementets forsikret at i fall etterforskningen avdekket ting som direkte berørte forholdet mellom Forsvaret og A/---, ville undertegnede straks bli informert. Herom viser jeg til Forsvarsdepartementets brev til undertegnede datert 8.8.1991, vedlagt som bilag 8 til mitt brev til Ombudsmanen av 6.7.1992. Det var intet i avhøret eller måten det foregikk på som skulle indikere at det på noen måte rettet seg mot A eller firmaet ---.

Til anførselen om at avhøret av A skjedde på et forholdsvis tidlig stadium av utvalgets arbeid, finner jeg grunn til å peke på at etterforskningsutvalget på det tidspunkt hadde vært i virksomhet i halvannen måned, det vil si fra oppnevningen 19.7.1991, og to og en halv måned etter oppnevningen av «Nilsen-utvalget». Jeg peker også på at A hadde et møte med «Nilsen-utvalget» på --- den 3.7.1991. I et skriv til Forsvarets Overkommando v/kommandørkapt. --- tilbakeviser A et utsagn han skal være tillagt fra utvalgets side vedr. kjøp av 50 paller Derbigum. Fotokopi av brevet vedlegges.

Jeg peker ellers på at A ble avhørt som vitne i saken, og han erklærte seg villig til å forklare seg. Han hadde kjennskap til hva saken gjaldt, men det ble ikke foreholdt ham direkte at forholdet kunne innebære en mulig kritikk mot ham eller firmaet ---. At pressen hadde trukket konklusjoner i saken på forhånd, og som det i betydelig grad ikke var dekning for, er imidlertid en annen sak.»

I forhold til offentliggjøringsspørsmålet ble det anført:

«Når det gjelder forholdet til anonymitetsprinsippet kan det neppe være tvilsomt at Forsvarsdepartementet gjennom sin pressemelding nr. 086/91 datert 15.10.1991 ikke har sikret tilfredsstil-

lende anonymitet. Departementet viser i pressemeldingen til at man anmelder en sentralt ansatt i firmaene ---. Stort nærmere enn navngivelse av A er det vanskelig å komme. Jeg viser ellers til det jeg har uttalt i mitt brev til Ombudsmannen av 19.2.1993 omkring anmeldelsesskrivet fra Forsvarsdepartementet.

Jeg vedlegger ellers fotokopi av brev fra statsråd Johan Jørgen Holst til kommandørkapt. --- av 21.1.1992 av hvilket det klart går frem at personell har referert fra anmeldelsesskrivet til en journalist i Bergens Tidende. Det oppsiktsvekkende i ut-sagnet i avsn. 4 i brevet er at vedkommende som snakket med journalisten, åpenbart ikke har kunnet skille mellom hva som er fortrolige opplysninger og dermed unntatt fra offentlighet, og hva som ikke er det.

Forøvrig kan det ikke være korrekt at anmeldelsesskrivet ikke var telefakset til Bergens Tidende.»

Departementet kommenterte spørsmålet om anmeldelsesskrivet i saken hadde blitt telefakset til Bergens Tidende slik:

«Det hevdes at anmeldelsesskrivet i saken ble telefakset til Bergens Tidende. Forsvarsdepartementet undersøkte hvorvidt dette var tilfellet etter oppslaget i Bergens Tidende, og man fant at gjengivelsen i BT ikke brukte de samme ord som i det utkast til anmeldelsesskriv som forelå på det tidspunkt. Gjengivelsen i BT bygde på opplysninger gitt telefonisk fra person(er) i departementet til vedkommende journalist i BT. Det var en klar feil som ble begått når disse opplysningene ble gitt til journalisten i BT. En feil som departementet beklager.»

Til departementets svar anførte klager:

«Slik det sees fra denne side må det ansees på det rene at Bergens Tidende var bibragt opplysningene fra anmeldelsesskrivet på annen måte enn ved telefonisk meddelelse fra person i Forsvarsdepartementet. Utkastet til anmeldelsesskriv må fysisk ha vært innom Bergens Tidendes desk. Jeg viser om dette til fotokopi av utkastet til anmeldelsesskriv som var vedlagt som bilag 1 til mitt brev til Ombudsmannen datert 19.2.1993. For ordens skyld vedlegges en ny fotokopi. Som det fremgår øverst på sidene har utkastet vært innom «BT AVD DESK/KOMMUNIKASJON» den 15.10.1991 i tidsrommet 13:39- 13:42. Enten er utkastet innkommet Bergens Tidendes desk på det tidspunkt, eller så er den sendt fra Bergens Tidendes desk i det nevnte tidsrom. Formentlig er det siste tilfelle. Uaktet dette må det imidlertid stå fast at utkastet har vært Bergens Tidende i hende, og annen kilde for dette enn Forsvarsdepartementet, eller organer underlagt Forsvarsde-

partementet, kan vanskelig tenkes, og må derfor utelukkes.

Jeg stiller meg også noe undrende til Forsvarsdepartementets anførsel om at det i Bergens Tidende ikke er anvendt de samme ord som i utkastet til anmeldelsesskrivet. Når man sammenholder sitatene inntatt på første side i Bergens Tidendes andreutgave onsdag 16.10.1991, stemmer disse (med unntak fra gjengivelse av navnene --- og ---) ord for ord med teksten i utkastet til anmeldelsesskriv. Jeg peker også på at Bergens Tidende viser fra departementets politianmeldelse, og sitatene er angitt i anførselstegn. Ute-latelsen av navnene --- og --- må antas å være skjedd ut fra plassmessige hensyn.

De aktuelle sitatene i anmeldelsesskrivet har jeg i vedlagte kopi markert med gul tusj. Forkortelsen av Vestlandets Sjøforsvarsdistrikt til VSD må også anses for å være gjort i Bergens Tidende av plass-hensyn.»

Departementet bestred i et senere brev på ny at utkastet til anmeldelsesskriv hadde vært bibrakt til Bergens Tidende. I brevet het det:

«Det vises til at utkastet ha vært innom «BT AVD. DESK/KOMMUNIKASJON» den 15 okt 91 i tidsrommet 13.39 til 13.42. Det antas at det vises til vedlagte melding som er mottatt ved eller avsendt fra BT AVD. DESK./KOMMUNIKASJON». Departementet har mottatt en kopi av denne melding fra VSD/O gjennom FO/P & I.

Det var bla etter en gjennomgang av denne melding at departementet konkluderte med at utkastet til anmeldelsesskriv må ha vært muntlig bibragt BT. Meldingen mangler bla departementets brevhode, og man anvender ordlyden «Til Øko-krim» og «Fra Forsvarsdepartementet». Dette er ikke oppsett til et av Forsvarsdepartementets tjenesteskrev og bærer i stor grad preg av å være muntlig overlevert.»

Klager imøtegikk denne forklaringen.

I min avsluttende uttalelse til Forsvarsdepartementet fremholdt jeg:

«Saken reiser to hovedproblemstillinger, nemlig om etterforskningsutvalgets saksbehandling har vært forsvarlig i forhold til klager, og om departementets offentliggjørelse av anmeldelsen var rettslig holdbar. Disse problemstillingene henger nær sammen.

1. Etterforskningsutvalgets saksbehandling

1.1. Generelt

Innledningsvis finner jeg grunn til å påpeke at Justisdepartementets rundskriv G-48/75 «Regler for granskingskommisjoner» i utgangspunktet ville være anvendelig for den

undersøkelse etterforsningsutvalget skulle foreta etter mandatet. Reglene i rundskrivet tar sikte på kommisjoner eller utvalg som er «--- oppnevnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet», jf. rundskrivets pkt. II. Dette er videre presisert til ikke bare å omfatte rettslige sanksjoner, men også vurdering av «--- mulige feil, forsettelse eller annet klanderverdig forhold som er utvist av enkeltpersoner eller innen en etat». Og i rundskrivets pkt. III tredje avsnitt er det forutsatt at rundskrivets regler også er ment å skulle ha anvendelse for utvalg som har «--- karakter av et mer internt tjenestemannsutvalg». For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at ombudsmannen er kjent med at rundskrivet er lagt til grunn, med eventuelle nødvendige tillegninger, av flere granskingsutvalg i de senere år.

Et bærende hensyn med reglene i rundskrivet om granskingskommisjoner er at den som får sitt ansvarsforhold gransket av vedkommende utvalg, og som det kan eller vil bli rettet kritikk mot i utvalgsrapporten, sikres en forsvarlig saksbehandling bygget på kontradiktoriske prinsipper, dvs. gis mulighet til å gjøre seg kjent med bevis og uttalelser som berører hans forhold og gis anledning til å fremlegge nytt bevis og til å redegjøre for sitt eget syn før kritikken fremsettes i utvalgsrapporten. Selv om vedkommende granskingsutvalg ikke uttrykkelig har valgt å følge disse veiledende saksbehandlingsreglene for sitt arbeid, vil hensynet til god forvaltningsskikk tilsi at de kontradiktoriske saksbehandlingsprinsippene som rundskrivets regler gir uttrykk for, blir iakktatt, jf. i denne sammenheng ombudsmannens årsmelding for 1992 s. 139 flg. Det vises også til prinsippet i forvaltningslovens § 17 om at forvaltningsorganet skal påse at saken er forsvarlig utredet.

Den nærmere vurdering av hvilke krav som skal stilles til saksbehandlingen vil bl.a. bero på om innholdet i granskingsrapporten skal offentliggjøres. Det er i de tilfellene innholdet/kritikken i granskingsrapporten blir gjort kjent utad, at kravene til kontradiktorisk saksbehandling blir særlig viktig å ivareta. Et annet ledende synspunkt må være at kravene til forsvarlig, kontradiktorisk saksbehandling skjerpes jo grundigere undersøkelser som foretas og jo mer alvorlig kritikk som fremsettes.

Et granskingsutvalg kan, etterhvert som granskingsarbeidet skrider frem, ha behov for å foreta undersøkelser av og vurdere ansvarsforholdet til personer som i utgangspunktet ikke var gjenstand for granskingsutvalgets søkelys, eller som iallfall hadde en

mer perifer og uklar stilling. Også i forhold til slike «tredjemenn» som i utgangspunktet ikke ligger i sentrum for granskingen, men som også får sitt ansvarsforhold gransket og eventuelt blir utsatt for kritikk, kan det være behov for at grunnleggende kontradiktoriske saksbehandlingsprinsipper i tråd med rundskrivets regler og god forvaltningsskikk, blir fulgt. Jeg viser i denne sammenheng til Innstilling om regler om granskingskommisjoner (1968) s. 28 der det bl.a. heter:

«--- Etterhvert som granskingen skrider frem, vil det imidlertid ofte være slik at nye personer blir dradd inn i granskingen som «parter», mens andre faller fra. Partsinteressen kan også være høyst forskjellig: Noen kan ligge i sentrum for undersøkelsen, andre i periferien eller utenfor den. På et tidlig tidspunkt kan det således være vanskelig å fastslå hvilke personer det er som har særlige interesser å vareta, men når rapporten skal skrives vet man ihvertfall hvilke personers ansvarsforhold det gjelder. Under slike forhold vil det være bedre å gi partsrettigheter til en person som man er i tvil om reelt kan sies å burde ha slike rettigheter, enn å følge en for streng linje.

En granskingskommisjon har som tidligere fremholdt påtatt seg en plikt til å foreta en samvittighetsfull gransking av saksforholdet og til en forsvarlig vurdering av ansvarsspørsmålet. Parter, skadelidte og andre interesserte må selvsagt underordne seg kommisjonens ledelse av undersøkelsen. Men når dette er sagt, må den som trekkes inn under granskingen, ha sikkerhet for at kommisjonen har adgang til å overveie alle side ved hans sak. Det kan ikke ses at det vil by på praktiske vanskeligheter å gjennomføre følgende behandlingsregler overfor den som er kommet i kommisjonens søkelys:

- Adgang til å gjøre seg kjent med bevis og uttalelser fra sakkyndige som berører hans forhold.
- Anledning til å fremlegge nytt bevis og til å redegjøre for eget standpunkt før det blir truffet noen avgjørelse.
- Sikring av egen forklaring vedtatt av ham som grunnlag for kommisjonens behandling.»

Denne utvalgsinnstillingen dannet grunnlaget for Justisdepartementets rundskriv om granskingskommisjoner.

1.2. Nærmere om etterforsningsutvalgets og departementets saksbehandling

I departementets svarbrev 9. august 1993, er det gjort nærmere rede for de vurderinger som lå til grunn for utvalgets valg av saksbehandlingsregler. Det fremgår av redegjørelsen at en fant Justisdepartementets rundskriv

om granskingskommisjoner som lite egnet for utvalgets arbeid. I den sammenheng er det vist til at rundskrivet «--- går svært langt i å utvide kretsen av partsberettigede, og i å anbefale at disse gis fortløpende innsyn i sakens dokumenter». Etter utvalget og departementets vurdering ville «--- en ukritisk oppfølging av reglene komme i konflikt med behov for personvern og etterforskningsmessige hensyn». Det er også vist til at Justisdepartementet telefonisk har gitt uttrykk for at en var usikker på om reglene representerte departementets syn og at departementet ikke var kjent med om reglene fremdeles var i aktiv bruk. På denne bakgrunn og fordi utvalgets mandat i utgangspunktet var rettet mot interne tjenestemessige forhold, valgte en å følge saksbehandlingsreglene i Statens personalhåndbok om vurdering av avskjed/ordensstraff etter tjenestemannsloven.

På bakgrunn av at granskingen var rettet mot interne tjenestemessige forhold, har jeg ingen innvendinger mot at utvalget som utgangspunkt valgte å følge saksbehandlingsreglene i Statens personalhåndbok om avskjed/ordensstraff, jf. tjenestemannsloven § 18. Disse bestemmelsene sikrer betryggende kontradiktoriske saksbehandlingsregler for de tjenestemennene som blir gjenstand for gransking.

Det sentrale spørsmålet i saken blir om utvalget burde sikret visse hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling også overfor klageren. Ved den nærmere vurderingen av hvilke krav som må stilles, må det tas i betraktning hvilke konsekvenser granskingen vil få for klageren. Det må også tas i betraktning at etterforskningsutvalgets rapport var gradert «Fortrolig» og derfor ikke var ment å skulle offentliggjøres.

I utvalgsrapporten ble det foretatt en inngående gransking av A og det selskap han var tilsatt i sitt forhold til VSD som medkontrahent, og det ble i rapporten rettet alvorlig kritikk mot klager. I utvalgsrapporten ble det bl.a. konkludert med at det var «--- skjellig grunn for mistanke om at (selskapet) har utøvet utilbørlig påvirkning av offentlig tjenestemann i den hensikt å påvirke tjenestehandling slik at firmaet selv oppnår fordeler», samt at det var «--- sterke indikasjoner på at selskapet har tatt seg betalt for arbeider som ikke er utført». Utvalget viste i denne sammenheng til straffelovens §§ 270, 271 og 276 samt straffeloven § 128. Departementet ble på denne bakgrunn anbefalt å anmelde selskapet v/A til påtalemyndigheten.

At selve rapporten er et internt dokument merket «Fortrolig» gjør at det som utgangspunkt ikke kan stilles så strenge krav til saks-

behandlingen som en måtte gjøre dersom rapporten hadde vært offentlig, jf. det som er fremholdt under pkt. 1.1. I denne saken er det imidlertid på det rene at hovedpunktene i utvalgets kritikk av selskapet/A er blitt offentliggjort ved departementets pressemelding om anmeldelse av forholdet til Økokrim statsadvokatembeter, og i tillegg ved at innholdet i departementets anmeldelsesskriv er formidlet til Bergens Tidende, jf. nærmere om dette under pkt. 3 nedenfor.

I departementets redegjørelse 9. august 1993 er det vist til at anmeldelsen av klager prinsipielt ikke stiller seg annerledes «--- enn at en tjenestemann uansett vil ha plikt til å informere sin arbeidsgiver dersom han oppdager at arbeidsgiver har vært utsatt for straffbare forhold». I utgangspunktet er jeg enig i at utvalget ikke behøver å følge de krav til kontradiktorisk saksbehandling som følger av rundskrivets regler, selv om det foretas frivillig avhør og visse undersøkelser av vedkommendes forhold. Kravene til kontradiktorisk saksbehandling skjerpes imidlertid dersom det foretas mer inngående og grundige undersøkelser som resulterer i alvorlig kritikk, og som i tillegg offentliggjøres, slik som i dette tilfellet, jf. det som er fremholdt under pkt. 1.1.

Selv om mandatet for utvalgets arbeid i utgangspunktet var rettet mot Forsvarets interne forhold og tjenestemennenes handlemåte, fant utvalget grunn til også å vurdere selskapet/A's ansvarsforhold nærmere. Dette var naturlig all den tid klager som medkontrahent var så sterkt knyttet til saksforholdet. Dette gir også departementet uttrykk for i redegjørelsen 9. august 1993. I redegjørelsen heter det at «--- utvalget var meget oppmerksom på at A var i en spesiell stilling i og med at en mulig konklusjon på flere av de aktuelle vurderingstemaene ville kunne innbefatte en sterk kritikk av A og firmaet ---». Departementet tilføyer at det på den bakgrunn under avhøret ble «--- lagt spesiell vekt på å sikre at det forelå full forståelse for hvorfor de forskjellige problemstillinger ble tatt opp».

Når situasjonen var slik at utvalget «kom over» forhold og opplysninger knyttet til klager som en fant grunn til å granske inngående, og som etter foretatt gransking endte med sterk kritikk og anbefaling om anmeldelse til påtalemyndigheten, er det meget som taler for at visse hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling, burde vært fulgt. Som tidligere nevnt, gjør dette seg særlig gjeldende når hovedpunktene i kritikken i ettertid ble offentliggjort gjennom departementets pressemelding om anmeldelse av forholdet. I denne sammenheng er det også grunn til å

nevne at departementet i brev 8. august 1991 til klagers advokat, som flere ganger under utvalgets arbeid anmodet om at klager ble sikret kontradiktorisk saksbehandling, opplyste at dersom «--- etterforskningen avdekker ting som direkte berører forholdet mellom Forsvaret og Deres klient, vil De selvfølgelig straks bli informert». Ut fra det opplyste, må det legges til grunn at det ikke ble gitt noen slik underretning til A, til tross for den sterke kritikken som ble fremsatt i utvalgsrapporten. Den eneste «kontakten» klager hadde med utvalget var så vidt skjønnes det ene frivillige avhøret som ble foretatt på et relativt tidlig stadium i granskingen. Hva som faktisk ble sagt under avhøret om granskingen og mulig kritikk av klagers forhold, er det vanskelig for ombudsmannen å avklare nærmere. Ut fra det referatet som foreligger fra avhøret, synes det imidlertid ikke som det ble gjort klart at granskingen også var rettet mot klagers forhold og ville kunne ende med alvorlig kritikk mot ham. Jeg nevner i denne sammenheng også at klager i brev 24. august 1993 til ombudsmannen, har opplyst at utvalget under avhøret opplyste at en i praksis ville følge rundskrivets saksbehandlingsregler. Dette er ikke senere imøtegått av departementet/utvalget. Noe nytt avhør av A ble heller ikke senere foretatt, til tross for den alvorlige kritikken som ble fremsatt i utvalgsrapporten. Etter det opplyste må det legges til grunn at A ikke ble gjort kjent med eller fikk imøtegå det grunnlag/beviser utvalget bygde sin sterke kritikk på.

Departementet har i sin redegjørelse anført at granskingen ikke var rettet mot klager og at det derfor aldri var aktuelt å definere ham som «part» etter forvaltningsloven § 2. Videre er det vist til at klager uansett ikke var betraktet som «rettsløs» av utvalget. Så vidt skjønnes siktes det med dette til at utvalget har foretatt et frivillig avhør av klager og at han har fått anledning til å foreta rettelser i referatet før dette ble vedtatt av ham. – Etter min oppfatning var granskingen i realiteten, slik den skred frem, også rettet mot klager, jf. den grundige undersøkelsen som er foretatt av hans forhold og den sterke kritikken som utvalget rettet mot ham. I samsvar med det tidligere gjengitte sitatet fra Innstilling om regler for granskingskommisjoner, kan det sies at klager som ekstern medkontrahent hadde en mer perifer stilling enn de aktuelle tjenestemennene. Men når rapporten skulle skrives, kan det ikke ha vært tvil om at også klagers ansvarsforhold ville bli drøftet og tatt stilling til. Sett på denne bakgrunn kan det etter mitt syn ikke sies at saksbehandlingen har vært tilfredsstillende, selv om avhøret var

frivillig og var godkjent av ham. Som nevnt må det ut fra de opplysninger som foreligger, legges til grunn at klager ikke fikk anledning til å gjøre seg kjent med de beviser og uttalelser som berørte hans forhold og som utvalget bygde på, eller anledning til fremlegge nye bevis og gjøre rede for eget standpunkt i forhold til kritikken i rapporten. For å sikre grunnkravene til forsvarlig kontradiktorisk saksbehandling, burde dette vært gjort.

I sin redegjørelse har departementet også vist til at utvalget har anbefalt strafferettslig etterforskning og at indikasjonene på straffbare forhold bare kunne avklares gjennom politiets etterforskning. Det fremholdes at denne etterforskningen «--- vil sikre anmeldte rettigheter ved at han gis status som mistenkt/siktet». – Selv om klager ble sikret partsrettigheter på etterforskningsstadiet etter straffeprosesslovens bestemmelser, innebærer ikke det at behovet for grunnleggende kontradiktoriske partsrettigheter på granskingsstadiet bortfaller.

Hovedpunktene i de saksbehandlingsreglene og som er nedfelt i Justisdepartementets rundskriv, og som er understreket i Innstillingen om regler om granskingskommisjoner, må som tidligere nevnt anses som utslag av hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling som hensynet til god forvaltningspraksis og det alminnelige utredningsprinsippet i forvaltningsloven § 17, tilsier at iakttas. I de regler og prinsipper som er fastslått i rundskrivet, ligger en forutsetning om behov for kontradiksjon i saksbehandlingen før saken eventuelt blir anmeldt og etterforsket av politiet etter straffeprosessloven. Bakgrunnen for dette er at granskingsutvalgets rapport vil kunne få meget store negative konsekvenser for dem som er gjenstand for gransking og i mange tilfeller vil kunne føles som en «dom». Dette vil i særlig grad gjøre seg gjeldende dersom selve granskingsrapporten hadde blitt offentliggjort. I denne saken var utvalgsrapporten som tidligere nevnt stempet «Fortrolig». Ut fra de opplysninger som foreligger, har jeg ikke tilstrekkelige holdepunkter til å fastslå at selve rapporten har blitt offentliggjort i dette tilfellet. Jeg tilføyer imidlertid at ut fra de opplysningene som fremkom i artikkelen i Bergens Tidende 16. oktober 1991, synes det iallfall som detaljerte opplysninger om innholdet i utvalgsrapporten, som går ut over det som fremgår av departementets anmeldelsesskriv, har lekket ut. Selv om selve granskingsrapporten ikke ble gjort kjent utad, er det uansett på det rene at resultatet av granskingen og hovedpunktene i utvalgets kritikk, er blitt gjort kjent for offentligheten. Faren for «forhåndsdom» er

da til stede og behovet for betryggende saksbehandlingsregler aksentueres.

Jeg kan heller ikke se at departementets anførsler om at kontradiktorisk saksbehandling overfor klager ville komme i konflikt med hensynet til de tjenestemenn som granskes og etterforskningsmessige hensyn, kan gi tilstrekkelig grunn til ikke å sikre kontradiksjon overfor klager. Tjenestemennene har vært sikret partsrettigheter i forbindelse med utvalgets granskingsarbeid uten at dette har vært noen avgjørende hindring for utvalgets arbeid. Uansett vil det ut fra en interesseavveining måtte tas tilbørlig hensyn til den som blir gjenstand for gransking. At de tjenestemenn i Forsvaret som ble gjenstand for gransking hadde krav på beskyttelse, kan ikke tjene som argument for at «tredjemann» som ikke er i sentrum for granskingen, men som også blir utsatt for gransking og kritikk, ikke sikres kontradiktorisk saksbehandling vedrørende bevis og uttalelser m.v. som gjelder hans eget forhold.

2. Nærmere om offentliggjøringen

Ved pressemelding 15. oktober 1991 ble det gjort kjent at en «--- sentralt ansatt person i firmaene ---» var blitt anmeldt til politiet for å ha «--- forledet staten til å betale for arbeider som ikke er utført og for mistanke om at han med forsett, ved å yte gratis utenlandsreise til offentlig tjenestemann, har søkt å få denne til å unnlate å ivareta statens interesser på best mulig måte».

Videre er på bakgrunn av de opplysningene som er fremkommet i saken, brakt på det rene at innholdet i anmeldelsesskrivet fra Forsvarsdepartementet til Økokrim statsadvokatembeter, der det var gjort nærmere rede for grunnlaget for anmeldelsen under henvisning til kritikken i utvalgets rapport, ble meddelt videre til Bergens Tidende. I anmeldelsesskrivet er klagers navn eksplisitt gjen-gitt. Som følge av dette slo Bergens Tidende 16. oktober 1991 stort opp på avisens førsteside at bl.a. A var anmeldt. Oppslaget ble supplert med sitater fra departementets anmeldelse. Ut fra de opplysningene som er fremkommet i saken, er det noe uklart om meddelelsen av departementets anmeldelsesskriv har skjedd muntlig eller skriftlig. Departementet anfører i sine svarbrev at det kun har skjedd en muntlig overlevering av innholdet i anmeldelsesskrivet, noe departementet i ettertid beklager. Så vidt skjønnes mener departementet at det er noen andre (Bergens Tidende) som har nedskrevet den kopi av anmeldelsesskrivet som ombudsmannen har fått tilgang til. Departementet begrunner dette med at anmeldelsesskrivet mangler departe-

mentets brevhode samt at oppsettet ikke er i samsvar med departementets tjenesteskriv.

Av den kopien ombudsmannen har fått tilgang til, fremgår det at skrivet har vært innom telefaksmaskinen til Bergens Tidende avdeling desk/kommunikasjon 15. oktober 1991 mellom kl. 1339 og kl. 1342. Ut fra de opplysninger som foreligger synes det mest nærliggende å legge til grunn at det aktuelle skrivet er et *utkast* til anmeldelsesskriv som har blitt videreformidlet fra departementet til avisen. Jeg har vanskelig for å se at anmeldelsesskrivet «--- bærer i stor grad preg av å være muntlig overlevert», slik departementet anfører. Både ut fra skrivets form og innhold synes det som dette er et utkast til anmeldelsesskriv utarbeidet av departementet. Jeg viser til at skrivet innholdsmessig er tilnærmet ordrett det endelige anmeldelsesskrivet fra departementet til Økokrim, og at det ut fra form og oppsett bærer preg av å være et utkast. Jeg tilføyer imidlertid at selv om det jeg her har antatt ikke skulle være riktig, må det uansett, ut fra opplysningene i saken, legges til grunn at det 4 sider lange anmeldelsesskrivet, med konkrete opplysninger om utvalgets kritikk og navngivelse av de aktuelle personene, er formidlet til avisen av en eller flere tilsatte i departementet og gjort kjent utad.

Etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 1 er opplysninger om «noens personlige forhold» underlagt taushetsplikt. I en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 22. august 1989 er det lagt til grunn at «--- opplysninger i en anmeldelse som knytter mistanke om en straffbar handling til en bestemt person» som hovedregel må anses å være undergitt taushetsplikt. Dette er også i samsvar med det ombudsmannen har lagt til grunn i årsmeldingen for 1988 s. 76 flg. og årsmeldingen for 1990 s. 85 flg.

På bakgrunn av de opplysninger som er fremkommet i saken, kan jeg ikke se annet enn at departementets offentliggjøring av anmeldelsen i saken må anses å være i strid med taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Jeg viser til at klagers navn var lett å identifisere gjennom pressemeldingen, og uansett ble hans navn gjort kjent gjennom offentliggjøringen av anmeldelsesskrivet. Jeg kan heller ikke se at taushetsplikten kan anses bortfalt fordi saken var omtalt en hel del i Bergens Tidende «--- i negative ordlag med påstand om klanderverdige forhold» før anmeldelsen ble offentliggjort, slik departementet anfører. Grunnlaget for anmeldelsen, dvs. den kritikk som fremkom i utvalgets granskingsrapport, kan ikke sees å være alminnelig kjent av den grunn, jf.

forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Og en offentliggjøring av departementets anmeldelse under henvisning til utvalgets undersøkelser og kritikk, vil under enhver omstendighet ha et mer autoritativt preg og få mer alvorlige konsekvenser for den det gjelder enn forhåndsomtale i avisen på et mer spinkelt og spekulativt grunnlag. – Offentliggjøringen må anses klart kritikkverdigg.

Avslutningsvis finner jeg grunn til å tilføye at selv om det kan være behov for å gi opplysninger til massemedia i forbindelse med aktuelle anmeldelser f.eks. på grunn av stor offentlig interesse, er det viktig å ta hensyn til den anmeldtes behov for rettssikkerhet, beskyttelse og fair behandling. Et viktig forhold i slike saker er at det er tale om opplysninger i en fase av sakens behandling da utfallet er uvisst og erfaringsmessig vil det kunne ta lang tid fram til en avgjørelse foreligger. Dette understreker også betydningen av at forvaltningen viser stor varsomhet når det gjelder meddelelser som gis til offentligheten om anmeldelser. Faren er «forhåndsdom» og store skadevirkninger for den som rammes, er i høy grad til stede. Det er i denne sammenheng viktig at den anmeldte iallfall blir gjort nærmere kjent med innholdet i anmeldelsen og hva den konkret bygger på. Dersom dette ikke gjøres, vil den anmeldte ha begrensede muligheter til å ta til motmæle. Det vises i denne sammenheng til ombudsmannens årsmelding for 1990 s. 85 flg.

Departementets offentliggjøring av anmeldelsen gjennom pressemeldingen og anmeldelsesskrivet, må også etter min oppfatning anses å være i dårlig samsvar med disse retningslinjene. Ut fra opplysningene i saken, må det legges til grunn at departementet offentliggjorde anmeldelsen og grunnlaget for denne før klager ble gjort kjent med anmeldelsen. Videre har klager så vidt skjønnes ikke blitt gjort kjent med det nærmere innholdet av anmeldelsen og hva den konkret bygget på, ut over å få telefakset pressemeldingen fra departementet til sin advokat på kveldstid (ca. kl. 1900) den 15. oktober 1991. Den anmeldte vil i et slikt tilfelle ha begrensede muligheter til å ta til gjenmæle overfor presseoppslagene. – God forvaltningsskikk taler etter mitt syn for at forvaltningen, så langt det er mulig, gir informasjon om innholdet og grunnlaget for anmeldelsen, og at dette skjer før det eventuelt gis meddelelse til offentligheten, jf. årsmeldingen for 1990 s. 85 flg.

3. Konklusjon

Ut fra de opplysninger som er fremkommet i saken, har jeg funnet grunn til å kritisere

etterforskningsutvalgets saksbehandling. Jeg finner det vanskelig å forene utvalgets saksbehandling i forbindelse med granskingen av klagers forhold med de krav til kontradiktorisk saksbehandling som etter god forvaltningsskikk må følges i slike saker, jf. det som er fremholdt om dette i pkt. 1 ovenfor.

Jeg har også funnet grunn til å kritisere departementet for å ha offentliggjort anmeldelsen og grunnlaget for denne i strid med taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Videre må departementets manglende underretning til klager om det nærmere grunnlaget for anmeldelsen, før forholdet ble gjort kjent for massemedia, etter min oppfatning anses å være i dårlig samsvar med god forvaltningsskikk, jf. pkt. 2 ovenfor.»

2.

Granskingen av Oslo kommune – saksbehandling (Sak 92-1539)

Statens granskingsutvalg for Oslo kommune ble nedsatt for å granske påståtte misligheter i kommunen. En ledende person (A) i kommunens politiske ledelse som ble utsatt for kritikk, klaget til ombudsmannen over utvalgets saksbehandling. Setteombudsmannen uttalte bl.a. at utvalget kom på kollisjonskurs med partsoffentlighetsreglene i Justisdepartementets rundskriv «Regler for granskingskommisjoner» av 4. mars 1975 når A ikke fikk anledning til å være til stede under samtaler hvor hennes forhold ble tatt opp samtidig som hennes anmodninger om innsyn i de protokollerte referatene av samtalene ble gjort betinget av samtalepartnerens skriftlige samtykke. Det ble videre fremholdt at undersøkelsene hadde vist at det var et markert behov for en gjennomgåelse og klargjøring av regelverket for granskingsutvalg, særlig i forhold til partsoffentlighetsprinsippet, og at ombudsmannen ville ta dette opp med Justisdepartementet på generelt grunnlag.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus oppnevnte 9. januar 1990 Statens granskingsutvalg for Oslo kommune (Smith-utvalget) for å granske påståtte misligheter i Oslo kommune. I mandatet for utvalget ble det fastsatt at granskingen skulle omfatte den politiske ledelse i komartene bør fåmunen, i første rekke bystyret, formannskapet, ordføreren og byrådet. Hovedpunktene i utvalgets mandat var:

- 1) Å utrede om den politiske ledelses tilsynsansvar er oppfylt,
- 2) å gi en mer generell veiledning om de krav som må stilles til folkevalgte,

- 3) å undersøke om medlemmene av den politiske ledelse hadde vært inhabile ved deltakelse i beslutninger,
- 4) å vurdere om det forelå korrupsjon på det politiske nivået i kommunen.

Undersøkelsen omfattet blant annet A, som i det aktuelle tidsrom hadde en sentral stilling i kommunens politiske ledelse blant annet som varaordfører og nestleder for Oslo Arbeiderparti. Hun ble av utvalget kritisert for å ha deltatt i behandlingen av flere saker der hun etter forvaltningslovens regler måtte anses som inhabil, blant annet i forbindelse med en avgjørelse der kommunen påtok seg å dekke utgifter til utflytting fra lokaler som et blikkenslagerverksted skulle overta.

Ved brev 2. oktober 1992 fremmet A's advokat en klage til ombudsmannen over saksbehandlingen i Statens granskingsutvalg for Oslo kommune. I klagen ble det anført at granskingsutvalget ikke hadde ivaretatt A's partsrettigheter i tilstrekkelig grad. Det ble blant annet vist til at A ikke hadde fått adgang til å overhøre andre parters eller vitners forklaringer til granskingsutvalget, samt at hun i ettertid hadde blitt nektet innsyn i en del av de forklaringer som var avgitt. A fremholdt at denne fremgangsmåten var i strid med reglene om partsrettigheter i Justisdepartementets rundskriv G-17/85 av 4. mars 1975 «Regler for granskingskommisjoner», som granskingsutvalget etter mandatet skulle følge, samt alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling.

Ombudsmannen forela saken for professor Eivind Smith, som hadde vært granskingsutvalgets leder. I foreleggelsesbrevet ble det vist til at utvalget i følge mandatet skulle søke å gjennomføre granskingen i samsvar med Justisdepartementets rundskriv om «Regler for granskingskommisjoner», så langt de kunne finne anvendelse på den foreliggende oppgave». På bakgrunn av de bestemmelser om kontradiktorisk saksbehandling som er gitt i dette regelverket, ble det herfra stilt spørsmål om to forhold: For det første om den fremgangsmåte utvalget hadde benyttet ved gjennomføring av avhør og orienterende møter, herunder hva som var bakgrunnen for skillet mellom avhør og orienterende møter og hvorfor bruk av referater fra de orienterende møtene utad var gjort avhengig av samtykke fra vedkommende samtalepartner. For det andre ble det bedt om en nærmere begrunnelse for hvorfor A's anmodning om innsyn i spesifiserte forklaringer som kunne antas å berøre hennes forhold, var gjort avhengig av vedkommende samtalepartners skriftlige samtykke. Utvalget ble bedt om å redegjøre for

hvorledes en slik praksis var forenlig med rundskrivets bestemmelser om partsoffentlighet.

I svarbrev fra professor Eivind Smith på vegne av granskingsutvalget het det bl.a.

«Mer generelt skal jeg likevel nevne at den rettslige situasjon på dette området etter mitt skjønn er uklar på flere sentrale punkter; dette gjelder bl.a. forholdet mellom Justisdepartementets retningslinjer av 1975 og senere lovgivning. Jeg har derfor overveid å ta et initiativ med sikte på en ajourført og mer adekvat regulering av de spørsmål som gjelder «gransking» i statlig regi. Siden granskingsutvalgets arbeid i det alt vesentlige var avsluttet, har jeg avholdt meg dette. Men behovet for et slikt initiativ er etter mitt syn fortsatt til stede.

3. Når det gjelder granskingsutvalgets plikt til å følge retningslinjene av 1975, er – foruten de nevnte betraktninger om deres forhold til lovverket – å merke at plikten ifølge utvalgets mandat gjelder bare «så langt de kan finne anvendelse på den foreliggende oppgave». Det er altså ikke tale om noen automatisk eller ubetinget plikt.

I denne begrensning må det ligge en betydelig grad av frihet for utvalget til selv å legge opp sitt arbeid under hensyn til den særlige karakter av oppgavene utvalget er pålagt. Denne frihet gjelder selvsagt bare så langt sentrale rettssikkerhets hensyn ikke utsettes for fare. Men noen slik fare i forhold til A oppsto etter mitt beste skjønn ikke under granskingen, og behovet for kontradiksjon ble fullt ut tilfredsstillende ivaretatt på annen måte, se nedenfor.

Om utvalgets særegne mandat med meget omfattende, løst angitte og heterogene oppgaver skal jeg i denne sammenheng nøye meg med å vise til mandatet selv, til kommentarene i utvalgets to rapporter og til det som er sagt i mitt brev av 19.12.91. På vesentlige punkter vil en judisiell prosedyre av den type retningslinjene legger opp til, være lite egnet som ledd i arbeidet med å oppfylle et slikt mandat.

Innenfor rammen av retningslinjene (sitert i Ombudsmannens brev s. 2, 3. avsn.) skal jeg dertil nevne at advokat --- selv, gjennom sitat av uttalelser tillagt Rune Gerhardsen (brev av 2.10. d.å. s. 3-4), har gitt en utmerket illustrasjon til punktet om hva som er «nødvendig for å få en uforbeholden forklaring».

Innenfor rammen av retningslinjene skal jeg likeledes nevne at de i stor grad opererer med «bør»-bestemmelser. Dette gjelder bl.a. partenes «adgang til å være tilstede under alle forklaringer ---» (Ombudsmannens brev s. 2).

I den sistnevnte relasjon vil jeg heller ikke unnlate å nevne at utvalget aldri la skjul på at vi faktisk gjennomførte en serie møter med politikere og andre med til-

knytning til miljøet i Oslo rådhus. Det faktum at møteserien fant sted (men neppe hvem som til enhver tid var innkalt) var etter alt å dømme også godt kjent i miljøet. Men hverken A eller hennes advokat ytret på noe tidspunkt mens granskningen pågikk, ønske om å være tilstede ved slike møter.

4. Både møter og avhør var i meget stor grad av orienterende art. De tok sikte på å tjene utvalgets behov for å finne vei innenfor det omfattende saksområde det var tildelt (se under 3). Det var aldri på tale å publisere referatene, slik det ble gjort f.eks. av Ryssdal-kommisjonen (Dok. nr. 7, 1987-88).

Alternativet til å ta referater til internt bruk ville vært å reservere den vanskelige og kostbare oppgave med å etablere mest mulig pålitelige utskrifter av lydbåndopptak for de meget begrensede utsnitt av samtalen som kunne tenkes å tjene som bevismateriale. Denne mulighet ble faktisk overveiet under utvalgets første møter, idet vi antok at samtalen (derunder avhørene) i stor grad ville vise seg å omhandle forhold som ikke i siste instans ville få direkte betydning for de skriftlige rapporter. At denne antagelse senere har vist seg å holde stikk, vil Ombudsmannen kunne forvise seg om bl.a. ved å sammenholde de omfattende referater som følger vedlagt med de minimale sitater fra slike referater som faktisk finnes i de to granskingsrapporter.

Både samtaler og avhør tok altså sikte på utvalgets interne behov. Det samme gjelder de referater som ble skrevet ut fra lydbåndopptak og forelagt den enkelte samtalepartner til godkjenning. Som de trykte granskingsrapporter viser, har forbeholdet om publisering av utvalgte deler av referatene vist seg å få marginal betydning.

Referatene vil også vise at samtalen ble lagt forholdsvis bredt opp: De tok nettopp sikte på å ivareta utvalgets behov for å orientere seg dels om den flom av rykter og påstander som i den aktuelle fase omga Oslo kommune og granskingsarbeidet og om hvilke rykter/påstander det kunne være grunn til å gå videre med, dels i det kommunale styringssystem, dets virkemåte og problemer slik det ble oppfattet «innenfra». Samtalenes form og innhold gir i svært liten grad grunnlag for å tale om «motparter» til den enkelte samtalepartner. Retningslinjenes tanke (brevet s. 3) om at «alle som får sitt forhold gransket» bør regnes som parter, er hinsides den virkelighet utvalget sto overfor hvis dette skal bety noe mer enn det selvsagte at enhver er part i sin egen sak: Tanken om at «alle» skulle behandles som parter i alle andre parter saker må karakteriseres som umulig i forhold til det mandat utvalget var pålagt.

Også disse trekk gjorde kontradiksjon i form av møterett for andre enn samtalepartneren selv (og evt. hans/hennes ad-

vokat) lite hensiktsmessig. Samtalenes opplegg og emnevalg kunne tvert imot ha lagt veien åpen for polemikk på en lang rekke punkter uten noen som helst betydning for de endelige granskingsrapporter.

Jeg nevner særskilt at forhold av betydning for vurderingen av A's habilitet, spilte liten rolle eller ingen i de fleste av samtalene. Ofte kommer de inn på samtalepartnerens syn på styringsordning og praksis i kommunen. I denne sammenheng ble også deres syn på det begrep om «firerbanden» som på denne tiden verserte, derunder på A's mulige rolle i denne sammenheng, ved noen anledninger bragt på banen. Men her er det nettopp tale om spørsmål av orienterende karakter for utvalget (se ovenfor), spørsmål som åpenbart ikke lå til rette for «kontradiksjon» i den nevnte forstand. I den grad svar på slike spørsmål hadde gitt grunnlag for videre skritt, ville utvalget selvsagt ha gått veien om innhenting av mer håndfast informasjon i form av kommunale dokumenter m.v. og/eller gjennom spørsmål til A selv. I sin tur ville dette materialet på vanlig måte ha blitt forelagt A til uttalelse før det på noen måte ble benyttet utad.

I ettertid er det etter mitt skjønn bare til enkelte deler av avhøret med Arild Siggestrøm at det kunne ha kommet på tale å innkalle A som «motpart». Men også her må det understrekes at de svært begrensede deler av dette referatet som faktisk er benyttet i utvalgets rapporter, selvsagt på vanlig måte ble forelagt A til kommentarer før de ble benyttet utad.

Jeg minner i denne sammenheng til slutt om de bemerkninger om forholdet mellom retningslinjene og forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt som er tatt inn i mitt ovennevnte brev til fylkesmannen.

5. Av det foregående vil det antagelig tre frem «hvilken nytte utvalget (kunne) ha av (de orienterende) møtene dersom samtykke (til publisering) ikke ble gitt» (Ombudsmannens brev s. 2). Det var allerede fra starten av på det rene at sitater fra referatene bare unntaksvis ville bli brukt i utvalgets rapporter. Som nevnt har denne forutsetning vist seg å holde stikk; de skriftlige rapporter vil vise at anførte fakta så godt som alltid bygger på annet og mer håndfast materiale (kommunale dokumenter, brev m.v.)»

Uttalelsen fra Rune Gerhardsen som det er vist til foran, lød slik:

«Referatet var laget under den klare forutsetningen at det skulle være konfidensielt. Det hadde vært uproblematisk for meg å la meg avhøre i et åpent avhør med offentliggjøring av et referat, men da ville jeg selvsagt formulert meg på en annen måte enn når man sitter i en mere fortrolig og intim samtale som bare er til innvortes bruk.»

A's advokat kom tilbake til saken og over-

sendte et notat fra A der det innledningsvis ble gjort oppmerksom på at «--- ES har et tett, personlig forhold til SO» og understreket at «behovet for motforestillinger og objektivitet» derfor måtte vies spesiell oppmerksomhet. På bakgrunn av dette kom ombudsmannen til at han burde anse seg inhabil til å behandle saken videre. Ved brev 1. februar 1993 ble saken lagt frem for Stortingets presidentskap. Den 22. februar 1993 besluttet presidentskapet at ombudsmann Arne Fliflet var inhabil ved behandlingen av klagen og høyesterettsadvokat Audvar Os ble oppnevnt som setteombudsmann.

Etter oversendelse herfra kommenterte professor Smith brevet fra A's advokat og det vedlagte notatet fra A.

A's advokat kom ved senere brev og vedlagt notat fra A med merknader til professor Smiths brev i saken. I brevet fra A's advokat ble det fremholdt at «--- jeg ser det som et graverende brudd på alminnelige rettsikkerhetsprinsipper at en i realiteten anklaget person, som A var under granskingsutvalgets etterforskning, ikke får anledning til å gjøre seg kjent med, og imøtegå, uttalelser om henne fra andre personer». Under henvisning til professor Smiths anførsel om at ivaretagelsen av hennes rettsikkerhet må vurderes i lys av at hun hadde fått forelagt utkast til saksfremstillinger, ble det videre i det vedlagte notatet fra A fremholdt:

«--- Smith rettferdiggjør sin handlemåte ved å henvide til en sammenlikning med prosessen for domstolene, hvor det i følge han, ikke er ofte at partene gis tilsvarende muligheter til å påpeke feil eller mangler som domstolen overveier å legge til grunn for sin avgjørelse. I denne uttalelsen rører han (ubevisst) ved poenget: Behovet for den type handling er ikke tilstede i samme grad hvis man, som er tilfellet i domstolen, har hatt en løpende anledning til å ivareta sine rettigheter under selve prosessen. Det det handler om er tilsidesettelsen av retten til å kunne kontrollere, korrigere og i møtegå uttalelser eller påstander som fremsettes i sakens anledning.»

I nytt brev fra professor Smith til ombudsmannen, ble det gitt uttrykk for at det fra ombudsmannens side forelå «--- få identifikasjoner på hvilke spørsmål som vil stå sentralt» og opplyst at han ikke fant «--- grunn til å gå inn i videre argumentasjon før de rettslige eller faktiske spørsmål som måtte bli de sentrale i saken, i rimelig grad lar seg identifisere».

Saken ble på den bakgrunn forelagt for granskingsutvalget på nytt. I foreleggelsesbrevet ble de sentrale spørsmålene i saken,

slik de var angitt i det tidligere foreleggelsesbrevet gjentatt og presisert.

I sitt svarbrev 22. desember 1993 ga professor Smith en omfattende redegjørelse for utvalgets saksbehandling i forhold til A. I professor Smiths egen oppsummering av de sentrale punkter het det:

«- Utvalgets brede og ubestemte mandat overlot det langt på vei til utvalget selv å avgjøre hva som var «saken» i den enkelte relasjon. Slik avgrensning måtte skje på grunnlag av bred orientering med sikte på utvalgets interne behov.

- Materialet for den endelige fremstilling måtte identifiseres av utvalget selv etter at det, for sitt interne bruk, hadde skaffet seg den nødvendige oversikt over saksfeltet. Det viste seg etterhvert at svært betydelige stoffmengder forble uten betydning for innholdet i utvalgets rapporter.

- Partsrettighetene må i første rekke vurderes i forhold til «saken» slik den avgrensnes av de emner som faktisk gjøres til gjenstand for omtale i de trykte rapporter. Ut over dette området er behovet for partsrettigheter minimalt.

- A har fått seg forelagt alle opplysninger av betydning for utformingen av de skriftlige rapporter. I stor utstrekning har hun faktisk benyttet sin rett til å kommentere de dokumenterte utkast til saksfremstilling. Utvalget leste de tilsendte kommentarer og annet materiale med all nødvendig oppmerksomhet. Utvalget tok hensyn til materialet i den utstrekning det etter utvalgets eget skjønn ga grunnlag for å korrigere eller supplere de fremlagte utkast.

- Jeg har aldri hatt noe behov for å påstå - og har følgelig aldri påstått - at A ble gitt noen rett til å «godkjenne» saksfremstillingen i rapportene. Disse tekster måtte åpenbart legges frem på utvalgets eget ansvar. Meg bekjent har deres innhold hittil ikke vært bestridt på noe punkt av betydning for den rettslige vurdering av A's forhold.

- I sum: Mandatet pkt. 1 ga utvalget en viss frihet til å tilpasse sin arbeidsform til de særlige oppgaver det var tillagt. Denne adgangen gikk selvsagt ikke så langt at A's mulighet til å forsvare seg mot feilaktig saksfremstilling i utvalgets rapporter kunne utsettes for fare. Noen slik fare er ikke påvist og har aldri foreligget.»

A's advokat kom med ytterligere merknader til professor Smiths redegjørelse. Han understreket særlig det forhold at granskingsutvalget hadde en kombinert oppgave, for det første å etterforske, og for det annet å vurdere og eventuelt kritisere. Dette forhold tilsa at granskingsutvalget måtte være særlig omhyggelig med å følge saksbehandlingsreglene, og spesielt sikre partsrettighetene.

I sitt svarbrev fremholdt professor Smith:

«Før jeg går inn på de to nevnte brev, vil jeg henlede oppmerksomheten på notis i Aftenposten for 28.2. d.å. (vedlagt i kopi). Som setteombudsmannen vil se, viser notisen – som bygger på en (formodentlig) lengre tekst i Arbeiderbladet – at førstelagmann Nygaard Haug, på vegne av det granskingsutvalg hun leder, har avslått å utlevere referater av utvalgets samtaler til det stortingsoppnevnte utvalg som ledes av h.r.dommer Ketil Lund. Avslaget er begrunnet med at samtalen er avvirket under løfte om fortrolighet.

Jeg har ikke satt meg nærmere inn i hvilke regler som var forutsatt å skulle gjelde for Nygaard Haug-utvalget, men må iallfall kunne konstatere at Statens granskingsutvalg for Oslo kommune ikke har vært alene om å komme frem til at en viss fortrolighet var nødvendig for en best mulig gjennomføring av de pålagte oppgaver.

Av sammenhengen må det videre følge at iallfall noen av Nygaard Haug-utvalgets samtaler har blitt gjennomført uten at andre «parter» eller «parts»-representanter har vært til stede; på dette punkt faller opplysningen sammen med det jeg tidligere har dokumentert om Sandene-utvalget. Dertil kommer at Nygaard Haug-utvalgets fremgangsmåte – for å gi mening – vil måtte innebære innskrenkninger i den etterfølgende dokumentofentlighet minst tilsvarende dem som Statens granskingsutvalg for Oslo kommune har lagt til grunn.»

Til dette bemerket A's advokat at det var vesentlige forskjeller mellom Nygaard Haug-utvalget og Smith-utvalget, og begrunnet dette standpunkt nærmere.

I setteombudsmannens avsluttende uttalelse het det:

«1. Innledning

Hovedpunktene i utvalgets mandat er referert foran på s.1 For selve saksbehandlingen var det inntatt følgende:

«Granskingen søkes gjennomført i samsvarende med reglene i rundskriv G-18/75 fra Justis- og politidepartementet, datert 4. mars 1975, om «Regler for granskingskommisjoner», så langt de kan finne anvendelse på den foreliggende oppgave.»

Bakgrunnen for at det i sin tid ble gitt slike regler om granskingskommisjoner var den kritikk og prinsipielle debatt som oppsto om bruk av granskingsutvalg etter granskingsloven av Kings Bay ulykken i 1962. Ved Kronprinsregentens resolusjon 15. september 1966 ble det oppnevnt et utvalg som skulle utrede og komme med forslag til regler for granskingsutvalg. I mandatet het det blant annet at utvalget måtte legge «-- vekt på å få regler som så vidt mulig kan sikre en betryggende saks-

behandling, særlig av hensyn til personer som kan bli gjenstand for kritikk som følge av granskingen». Utvalget avga i november 1968 «Innstilling om Regler for granskingskommisjoner». Utvalgsinnstillingen tjente som grunnlag for rundskrivet.

I rundskrivets punkt IV 4 om «partsrettigheter» er det gitt nærmere regler som skal sikre visse hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling i forhold til den som blir gransket av utvalget og som det kan bli aktuelt å rette kritikk mot. Fra rundskrivet siteres:

«De personer som det kan bli aktuelt å rette kritikk mot, bør sikres visse partsrettigheter under kommisjonens arbeid. Kommisjonens rapport er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og bestemmelsene i forvaltningslovens kapitler V og VI gjelder derfor ikke for den. Kommisjonens arbeid kan vanligvis heller ikke ses som et ledd i sak som gjelder enkeltvedtak. Som utgangspunkt kommer derfor heller ikke forvaltningslovens kapittel IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak) til anvendelse. En del hovedprinsipper for kontradiktorisk saksbehandling må likevel følges av granskingskommisjonene.

De personer som det er aktuelt å reise kritikk mot, må alltid få adgang til å forklare seg for kommisjonen. De må også gjøres kjent med beviser og påstander, og få høve til å imøtegå disse. -- Disse hovedprinsippene blir utdypet i det følgende.

Kommisjonen bør varsle dem det kan bli aktuelt å reise kritikk mot, om at deres forhold granskes av kommisjonen. Slik varsling er imidlertid ikke nødvendig når vedkommende allerede på forhånd er klar over at kommisjonen vil granske hans forhold, f.eks. fordi dette går fram av bakgrunnen for oppnevningen og denne er gjort alminnelig kjent. Varsel blir derfor først og fremst aktuelt når kommisjonen under arbeidet finner fram til nye personer som den må rette oppmerksomheten mot, og når kommisjonen vil rette særlig oppmerksomhet mot visse personer innen den institusjon eller etat som granskes.

Hva angår de partsrettighetene som vedkommende må gjøre gjeldende av eget tiltak, bør det legges til grunn et noe videre partsbegrep. Med «parter» i det følgende siktes det dermed ikke bare til personer som det (på vedkommende tidspunkt) er aktuelt å reise kritikk mot. Alle som får sitt forhold gransket av kommisjonen, bør her regnes som parter. (Jfr. partsbegrepet i forvaltningsloven, der § 2 første ledd bokstav e definerer «part» som en person som en avgjørelse retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder.)

Partene bør få adgang til å gjøre seg kjent med kommisjonens dokumenter. Vanligvis vil det være naturlig å bruke bestemmelsene i forvaltningsloven

§§ 18-20 tilsvarende. Etter disse har en part som utgangspunkt rett til å gjøre seg kjent med andre parters forklaringer. Partene bør få tilsvarende rett til å gjøre seg kjent med rene vitneforklaringer.

En part bør ha adgang til selv å føre bevis, bl.a. ved vitner og sakkyndige.

Parten bør gis adgang til å være til stede under alle forklaringer fra parter, vitner og sakkyndige. Etter nærmere bestemmelse fra kommisjonen bør han få adgang til å stille spørsmål og eksaminere dem som gir forklaring. Kommisjonen kan likevel beslutte at en part ikke skal ha rett til å være til stede under en forklaring dersom dette må anses nødvendig for å få en uforbeholden forklaring fra den som skal avhøres. I så fall må parten så snart som mulig gis rett til å gjøre seg kjent med og kommentere forklaringen.»

2. Nærmere om Smith-utvalgets saksbehandling

2.1. Spørsmålet i denne saken er om granskingsutvalget i tilstrekkelig grad har ivare tatt A's partsrettigheter i forbindelse med granskingen, slik disse blant annet er angitt i Justisdepartementets rundskriv om granskingskommisjoner. Det som på grunnlag av klagen nærmere har vært undersøkt av meg er den fremgangsmåte utvalget har fulgt ved gjennomføring av avhør og orienterende møter, og utvalgets avslag på A's anmodning om innsyn i bestemte referater av disse samtalen. Disse forhold henger nær sammen.

Smith-utvalget har i forbindelse med granskingen av om det forelå misligheter i den politiske ledelse i kommunen, gjennomført orienterende møter og avhør. De innkalte personer har hatt ulik tilknytning til saksforholdet. A var blant de personer i kommunens politiske ledelse som har stått sentralt i granskingsutvalgets søkelys og som har blitt utsatt for kritikk. Andre medlemmer av den politiske ledelse og tilsatte i kommunen har hatt en mer perifer stilling i forhold til den kritikk som er fremsatt, men har gitt opplysninger til utvalget. I tillegg er opplysninger gitt av andre kommunalpolitikere og enkelte privatpersoner med tilknytning til aktuelle saksforhold.

Utvalget har etablert et skille mellom såkalte «orienterende møter» og regulære «avhør» med ordinært referat. De personene som har vært innkalt til orienterende møter, ble gitt anledning til å uttale seg under den uttrykkelige forutsetning at referatet fra samtalen bare ville bli benyttet utad etter at samtykke var innhentet fra vedkommende. Det må således legges til grunn at utvalget har avholdt orienterende møter med en rekke personer med løfte om full fortrolighet om det

som måtte komme frem i samtalen. Løftet om konfidensiell behandling gjaldt også opplysninger om de personer som har vært i granskingsutvalgets søkelys og som har blitt utsatt for kritikk i utvalgsrapporten, herunder A. Denne organiseringen av utvalgets arbeid har således fått betydning for A's rett til partsøffentlighet i forbindelse med granskningen, se mer om dette nedenfor.

I professor Smiths svarbrev til ombudsmannen er det til støtte for dette avvik fra rundskrivets regler om partsøffentlighet argumentert med at det forelå særlige forhold ved Oslo-granskingen, blant annet at granskingen ikke gjaldt en rimelig velavgrenset krets av personer og at utvalget selv måtte avgjøre hvor langt tilbake i tid granskingen skulle strekkes. Etter utvalgets oppfatning var det nødvendig å ha fortrolige samtaler på grunn av utvalgets behov for å «--- orientere seg i en omfattende og kompleks kommunal virkelighet». Det er også fremhevet at rundskrivets regler «--- på viktige punkter fremstår som dårlig tilpasset den virkelighet et granskingsutvalg med et åpent mandat av denne type står overfor». Det er i denne sammenheng særlig vist til rundskrivets bruk av begrepene «sak» og «part» er dårlig tilpasset et granskingsarbeid av den type Smith-utvalget utførte.

I rundskrivet skilles det ikke mellom orienterende samtaler og avhør slik Smith-utvalget har gjort, og det er ikke gitt noen nærmere bestemmelser som gir adgang til å gjennomføre samtaler med løfte om full fortrolighet om opplysninger som gis til vedkommende granskingsutvalg. Rundskrivet taler generelt om «forklaringer», og i punkt IV 4 er det lagt til grunn at «parten» som utgangspunkt har rett til å være til stede under forklaringer fra andre parter eller vitner samt å gjøre seg kjent med og kommentere referater fra andre parters eller vitners forklaringer til granskingsutvalget. Ved den nærmere vurdering av granskingsutvalgets saksbehandling må utgangspunktet tas i den klare understrekning av behovet for kontradiksjon og partsøffentlighet som er gjort i rundskrivets regler i tråd med utvalgsinnstillingen av 1968 om regler for granskingskommisjoner. Også hensynet til god forvaltningsskikk og kravet om forsvarlig utredning i forvaltningsloven § 17 tilsier at grunnleggende prinsipper for kontradiksjon og partsøffentlighet følges.

2.2. I klagen er det stilt spørsmål ved beretningen av å holde møter med personer som uttalte seg om A's forhold, uten at hun ble gitt anledning til å være til stede. Bestemmelsene i rundskrivet er på dette punkt fornet som en

«bør»-regel. Alt etter forholdene i det konkrete tilfellet, vil praktiske hensyn kunne tilsi at granskingsutvalget har behov for å gjøre unnatak fra bestemmelsen om partens nærvær under forklaringer som gis fra andre parter eller vitner. I Oslo-granskingen var det tale om en rekke involverte personer med parts- eller vitnestatus som ville kunne forklare seg om flere ulike forhold vedrørende en rekke forskjellige personer. Ut fra dette kan jeg ikke se at det er grunnlag for å rette noen vesentlige innvendinger mot at Smith-utvalget unnlot å innkalle A ved avhør eller orienterende møter som kunne antas å berøre hennes forhold. Granskingsutvalgets behov for en hensiktsmessig arbeidsform må her tillegges vekt. Det kan i denne sammenheng også vises til det som er fremholdt av Bratholm om Reitgjerdet-granskingen i artikkelen «Gransking som statlig virkemiddel for å bringe faktiske forhold eller ansvarsforhold på det rene» (Lov og Rett 1986 s. 439-474). (En forkortet versjon av artikkelen er inntatt i Festskrift til Torstein Eckhoff, 1986). På s. 452 heter det:

«Dersom en lang rekke personer med partsrettigheter er involvert i en gransking, vil saksbehandlingen kunne bli meget komplisert, hvis alle parter skal kunne være til stede under alle avhørene. Under Reitgjerdet-granskingen gjorde praktiske hensyn det nødvendig å foreta en rimelig begrensning av partenes eller deres advokaters nærvær under avhørene. Kommisjonen fant hjemmel for dette i rundskrivets bestemmelse om at en part «bør» gis anledning til å være til stede under alle forklaringer og få adgang til å stille spørsmål og eksaminere. ---»

Ifølge Bratholm fikk imidlertid vedkommende part anledning til å være til stede ved forklaringer når parten «--- i særlig grad måtte antas å ville bli berørt av vedkommende vitnes forklaring» (s. 452). En slik situasjon forelå, etter det som har fremkommet i saken, ikke i samme grad ved Smith-utvalgets orienterende møter og avhør. Gode grunner kunne imidlertid tale for at A burde ha fått adgang til å være til stede under avhøret av Arild Siggestrøm, et avhør som i ikke utbetydelig grad måtte forventes å berøre forholdet til A.

2.3. I klagen er det videre rettet innvendinger mot at Smith-utvalget har gjort A's etterfølgende anmodning om innsyn i referatene fra nærmere spesifiserte forklaringer avhengig av skriftlig samtykke fra vedkommende samtalepartner. Professor Smith har i sine svarbrev på dette punkt bl.a. vist til at A har fått se utkastene til saksfremstillinger som

berørte hennes forhold og dermed er blitt gjort kjent med de opplysninger som er brukt utad i utvalgsrapportene.

Som nevnt er partsoffentlighet av hensyn til den granskede klart understreket i rundskrivet, jf. det tidligere siterte punkt IV om partsrettigheter. I tilknytning til at granskingsutvalget kan bestemme at parten ikke skal være til stede under forklaringer fra andre parter eller vitner, heter det i rundskrivet at «(I) så fall må parten så snart som mulig gis rett til å gjøre seg kjent med og kommentere forklaringen». Ved den nærmere vurdering av dette forhold må det presiseres at partens innsynsrett etter rundskrivet ikke kan forstås slik at den gjelder *hele* granskingen som sådan; A kan m.a.o. ikke anses som «part» i *en og samme* «sak» i relasjon til alle deler av granskingsutvalgets arbeid. Ordlyden i rundskrivet kan altså ikke på dette punkt tas helt bokstavelig. Ved en gransking av den karakter som Smith-utvalget har gjennomført, med et meget vidt og sammensatt mandat der en rekke personer og forhold er involvert, må begrepene «part» og «sak» i rundskrivet for hennes vedkommende begrenses til de forhold og opplysninger som angår eller berører henne. En mer utvidet bruk av partsbegrepet ville gjøre anvendelsen av rundskrivets regler meget vanskelig og uhensiktsmessig på et slikt granskingsarbeid som Smith-utvalget hadde til oppgave å gjennomføre.

I forbindelse med behandlingen av innsynsspørsmålet, har jeg funnet grunn til å foreta en nærmere vurdering av Smith-utvalgets bruk av *fortrolige* orienterende møter med en rekke forskjellige samtalepartnere. Denne behandlingsmåten har som nevnt fått konsekvenser for A's innsynskrav. Etter det opplyste har ikke løfte om fortrolig behandling vært benyttet ved utvalgets «avhør». Hva som har vært retningsgivende for valg av samtaleform, fremstår som noe uklart ut fra de opplysninger som foreligger.

Sett på bakgrunn av at A ikke er gitt anledning til å være til stede under de samtaler som ble avholdt, samtidig som hennes anmodninger i etterhånd om innsyn i de protokollerte referatene av samtalene (de orienterende møtene) er gjort avhengig av samtalepartnerens skriftlige samtykke, kom denne fremgangsmåte etter min mening på kollisjonskurs med rundskrivets regler om partsoffentlighet. Utvalgets behov for generell orientering om kommunale forhold, kan ikke rettferdiggjøre et slikt avvik. Jeg tilføyer i denne sammenheng at en viktig del av utvalgets mandat var å undersøke om det forelå korrupsjon og korrupsjonslignende forhold hos noen i den politiske ledelse i kommunen.

Ved gransking av så vidt alvorlige forhold knyttet til enkeltpersoner, er det særlig viktig at den granskedes partsrettigheter ivaretas på en betryggende måte.

Selv om Smith-utvalgets begrensning i A's innsynsrett ved bruk av fortrolige samtaler således etter min oppfatning vanskelig kan aksepteres som betryggende, må det på den annen side understrekes at de opplysninger det er bygd på i *utvalgsrapporten*, er gjort kjent for A ved at utkastene til saksfremstilling som har berørt hennes forhold er blitt forelagt henne til uttalelse. Utvalget har imidlertid ikke gitt A innsyn i de protokollerte referatene av de samtaler som har berørt eller angått hennes forhold, slik rundskrivet legger opp til. Etter det opplyste ble hun heller ikke gjort kjent med utvalgets endelige saksfremstilling og konklusjoner før rapportene var ferdig utarbeidet og skulle offentliggjøres.

En annen innvending som kan rettes mot utvalgets fremgangsmåte, er at påstander og opplysninger som er fremkommet i samtaler, men som ikke er benyttet i selve utvalgsrapporten, *kan* ha hatt en indirekte betydning som den granskede har vært avskåret fra å vurdere og eventuelt imøtegå. I prinsippet kan det tenkes, slik A har anført, at samtaler har spilt en rolle for hvilke opplysninger og dokumenter man har konsentrert oppmerksomheten om og for hvilke opplysninger og dokumenter samtalen *ikke* har brakt frem i lyset. Den nødvendige kontrollmulighet for så vidt er viktig for den granskedes *tillit* til granskingsutvalgets arbeid. Man kan heller ikke se bort fra faren for at slike opplysninger kan få en indirekte betydning for utvalgets vurderinger og konklusjoner.

Ved vurderingen av Smith-utvalgets behandlingmåte på dette punkt, er det av interesse å se hen til hvorledes praksis har vært i andre granskingsutvalg som har vurdert ansvarsforhold.

Ifølge den tidligere nevnte artikkel av Bratholm, ble rundskrivts regler om partsoffentlighet nøye fulgt i forbindelse med Reitgjerdet-granskingen. Ved denne granskingen ble det ikke avholdt samtaler under løfte om full fortrolighet, men lagt opp til en behandling i tråd med rundskrivet. I artikkelen heter det blant annet om behandlingmåten:

«--- Men alle protokollerte vitneforklaringer ble, etter at de var vedtatt, sendt samtlige advokater.

Det var av praktiske grunner ikke mulig å sende alle de øvrige av sakens dokumenter til samtlige parter og advokater - det dreide seg om ca. 5000-6000 A 4 sider. Men dokumentene ble listeført, og på

grunnlag av listene fikk advokatene anledning til å rekvirere de dokumenter de ønsket. De ansatte i Helsedirektoratet som kunne tenkes å bli berørt av granskingen, hadde gitt uttrykk for at de ikke ønsket advokatbistand. Men granskingskommisjonens utkast til faktisk fremstilling av Helsedirektoratets rolle for bl.a. driften av Reitgjerdet, ble underhånden forelagt direktoratet, slik at mulige misforståelser på dette området kunne bli korrigert. Etter at granskingskommisjonen hadde avsluttet vitneavhørene, fikk advokatene en frist på to uker til å gi uttrykk for sin parts syn på hele materialet. En tilsvarende frist fikk de til å kommentere de sakkyndiges erklæringer.»

Selv om sammenligningen med Reitgjerdet-granskingen ikke skal trekkes for langt på bakgrunn av de individuelle særtrekk og behov som gjør seg gjeldende i forhold til det enkelte granskingsutvalgs mandat, må det kunne sies at det ved denne granskingen ble praktisert en klart mer omfattende grad av partsoffentlighet enn det Smith-utvalget la opp til. På den annen side er ikke Smith-utvalgets praksis med fortrolige samtaler og begrensninger i partsoffentligheten enestående. Jeg har brakt i erfaring at det både i forbindelse med gransking av Vassdalen-ulykken og ved Nygård Haug-utvalgets gransking av Forsvarets etterretningstjeneste, er gjennomført samtaler under forutsetning om fortrolig behandling. Også for disse granskingsutvalgene var rundskrivet om granskingskommissjoner gitt anvendelse. Etter det jeg kjenner til har ikke den eller de som har vært gjenstand for gransking og eventuelt utsatt for kritikk i disse tilfellene, fått innsyn i de protokollerte referatene som har berørt vedkommendes forhold. Men ombudsmannen har ellers ikke mottatt noen klage fra de impliserte eller på annen måte hatt foranledning til å vurdere fremgangsmåten i disse utvalg, der for øvrig hensynet til rikets sikkerhet - forsvarets hemmeligheter - kan ha kommet inn i bildet.

Sammenfatningsvis finner jeg grunn til å rette en viss kritikk mot den begrensning av partsoffentlighetsprinsippet som Smith-utvalgets behandlingmåte har medført, jf. det som er fremholdt ovenfor. Kritikken neddempes som nevnt noe av den omstendighet at A har fått se utkastene til saksfremstillinger som har berørt hennes forhold, og dermed i ikke utbetydelig utstrekning blitt sikret kontradiksjon og partsoffentlighet. I vurderingen har jeg også lagt vekt på at regelverket er veiledende og må tilpasses det enkelte granskingsutvalgs oppgave og behov.

Jeg finner imidlertid grunn til å tilføye at når man valgte en så vidt ekstraordinær

ordning som fortrolige samtaler, burde utvalget etter min mening ha tatt opp spørsmålet om forsvarligheten av behandlingsmåten med oppdragsgiver – altså fylkesmannen. De argumenter professor Smith har anført mot å gå til et slikt skritt, kan forklare, men ikke forsvare at dette ikke ble gjort. En slik henvendelse til oppdragsgiveren, som eventuelt kunne kontaktes Justisdepartementet for å avklare forholdet til rundskrivets regler om partsoffentlighet, ville ha ledet til en nærmere vurdering av spørsmålet og eventuell drøftelse om fremgangsmåten. Dette ville også medført at A i større grad kunne ha innrettet seg etter behandlingsopplegget.

For ordens skyld nevner jeg til slutt at det ikke foreligger noe grunnlag for å slutte at fremgangsmåten har hatt noen innflytelse på utvalgets konklusjon i forhold til inhabilitetsspørsmålet.

Når det gjelder utvalgets begrensning av A's innsyn i referatene fra samtalene har professor Smith vist både til taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 og til reglene om interne dokumenter i offentlighetsloven/forvaltningsloven.

Så langt det gjelder slike opplysninger eller forhold som angår A som part, jf. det som er fremholdt tidligere, kan jeg ikke se at det foreligger noen motstrid mellom rundskrivets bestemmelser om partsoffentlighet og taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Jeg viser i denne sammenheng til bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b nr. 1 der det fremgår at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningen gjøres kjent for sakens parter. På bakgrunn av professor Smiths redegjørelse 22. desember 1993, legger jeg til grunn at heller ikke utvalget reelt sett er uenig i dette.

Vurderingen av hva A som part i denne relasjon har krav på å få innsyn i, vil etter min mening måtte bero på en analogisk tolking av forvaltningsloven § 18 flg. om partsoffentlighet og ikke på offentlighetslovens bestemmelser, slik professor Smith tidligere har lagt til grunn. Dette er i best samsvar med rundskrivets bestemmelser og intensjoner, selv om innsynsretten gjøres gjeldende i ettertid. Som følge av den behandlingsmåte Smith-utvalget har fulgt, må referatene det er krevet innsyn i anses som «interne dokumenter» til bruk for utvalgets saksforberedelse, noe parten som utgangspunkt ikke har krav på å få se, jf. forvaltningsloven § 18 annet ledd. Unntak fra dette gjelder imidlertid etter § 18 tredje ledd for «faktiske opplysninger» forutsatt at disse ikke er «--- uten betydning for avgjørelsen» og heller ikke finnes «i et annet dokument som parten har adgang til». I den utstrekning

referatene inneholder faktiske opplysninger av betydning for A's forhold, og som ikke er gjort tilgjengelig for henne gjennom utkastene til saksfremstillinger, vil hun således ha krav på innsyn. Hvorvidt dette er tilfelle, må bero på en helt konkret vurdering. Ut fra de opplysninger som foreligger i saken, har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunn til å forfølge dette spørsmål videre.

3. Oppsummering

Som det fremgår av den foregående gjennomgang av saken, er det grunn til å rette en viss kritikk mot granskingsutvalgets bruk av fortrolige samtaler sett i forhold til den granskes rett til kontradiksjon og partsoffentlighet. Den rettslige situasjon er imidlertid uklar. Etter min oppfatning har undersøkelserne herfra vist at det er et markert behov for en gjennomgåelse og klargjøring av regelverket som gjelder for granskingsutvalg, særlig i forhold til partsoffentlighetsprinsippet. Dette bekreftes også av andre klagesaker vedrørende saksbehandlingen i granskingsutvalg. Jeg er kjent med at ombudsmannen på denne bakgrunn vil ta forholdet opp med Justisdepartementet på generelt grunnlag.»

3.

Statens naturskadefond – uheldig praksis i klagesaker (Sak 94-0161)

På bakgrunn av en henvendelse i en konkret sak fant ombudsmannen grunn til nærmere å undersøke praksis i klagesaker ved Statens naturskadefond. Det viste seg at klagen ble prøvet av underinstansen, men deretter ikke automatisk sendt Landbruksdepartementet som klageinstans. Bare når klager kom tilbake og uttrykkelig ba om å få klagen oversendt klageinstansen, ble dette gjort. Praksis var således i strid med forvaltningslovens § 33 fjerde ledd, jf. annet ledd. Naturskadefondet viste til en «forståelse» med Landbruksdepartementet som grunnlag for den praksis som ble fulgt. Forholdet ble derfor også tatt opp med Landbruksdepartementet. Departementet ba etter dette Naturskadefondet om umiddelbart å endre sin praksis.

På bakgrunn av en henvendelse i en konkret sak fant ombudsmannen grunn til å be Statens naturskadefond redegjøre generelt for den praksis fondet fulgte ved behandling av klager. I saken som foranlediget ombudsmannens forespørsel, hadde eieren av en båt som var skadet under en orkan, påklaget fondsstyrets vedtak. Fondsstyret fastholdt sin avgjørelse. Saken ble imidlertid deretter

ikke oversendt departementet, men ble returnert til klager.

I brev til Statens naturskadefond skrev ombudsmannen:

«Så vidt skjønnes oversendes rutinemessig «Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak» sammen med fondsstyrets avgjørelse av en søknad om erstatning. I denne «meldingen» opplyses bl.a. at klagen skal sendes Statens naturskadefond. Hvis ikke Statens naturskadefond endrer sitt vedtak som følge av klagen, «vil den bli sendt videre til klageinstansen for avgjørelse».

Er det vanlig praksis at en klage likevel ikke videresendes til klageinstansen etter at fondsstyret på ny har behandlet saken? Hva er i så fall begrunnelsen for en slik praksis? Hvis det er slik at en klager uttrykkelig må fastholde klagen for å få denne behandlet av departementet eller klagenemnda, bes det opplyst om klageren gis noen orientering om dette.»

Statens naturskadefond svarte:

«I naturskadesaker som ikke faller inn under ankenemndas saksområde, er Landbruksdepartementet klageinstans, jfr. vedlagte kopi av ekspedisjon av 11.05.1984 med vedlegg fra departementet til fondet.

Fondet har i slike saker – i forståelse med departementet – bare videresendt mer tvilsomme saker og saker der skadelidte har krevd det, til departementet for klagebehandling. I mange saker tilføyes fondsstyrets vedtak i klagesaken: «saken sendes departementet dersom skadelidte forlanger det.»

Naturskadefondet viste således til en «forståelse» med Landbruksdepartementet som grunnlag for den praksis som ble fulgt.

Det ble etter dette funnet nødvendig å be om en kommentar fra Landbruksdepartementet. Fra brevet herfra til Landbruksdepartementet siteres:

«--- Er Landbruksdepartementet innforstått med at Statens naturskadefond bare oversender til departementet de avgjørelser som fondsstyret selv finner er «mer tvilsomme saker», og at skadelidte i andre saker uttrykkelig må kreve det? En forstår det slik at fondsstyret ikke oppfatter det å påklage avgjørelsen som et krav om å få saken behandlet av klageinstansen. Hvordan vurderer Landbruksdepartementet fondsstyrets praksis i lys forvaltningslovens § 28 flg., særlig § 33 fjerde ledd?»

Departementet svarte:

«Landbruksdepartementet tok i september 1993 opp Naturskadefondets ruti-

ner for klagebehandling. Det ble avholdt et møte mellom Naturskadefondet og departementet hvor departementet anmodet fondet om å vurdere sin praksis. I mangel av klare regler i Naturskadeloven om klageadgangen på vedtak som i følge loven ikke skulle behandles i Ankenemnda, ble det i 1984 besluttet at Landbruksdepartementet skulle være ankeinstans, jfr brev av 11.05.84. Statens naturskadefond ble meddelt dette ved brev av 11.05.84. Det har etablert seg en praksis i Naturskadefondet på dette området; Klagen ble videresendt til Landbruksdepartementet dersom klageren ba om det etter å ha mottatt resultatet av fondsstyrets behandling av klagen. Landbruksdepartementet vil be Statens naturskadefond endre denne praksis, slik at klagen sendes direkte til Landbruksdepartementet.

Parallelt med at Naturskadefondets klagebehandling ble tatt opp, var departementet i ferd med å avslutte arbeidet med Odelstingsproposisjon om ny naturskadelov, jfr Ot.prp. nr. 12 (1993-94) som følger vedlagt. Loven trer i kraft 01.01.95. Klagerreglene er endret og samtlige klager skal avgjøres av Ankenemnda for Statens naturskadefond. Dette vil føre til at klagen, dersom Naturskadefondet ikke omgjør sitt vedtak, sendes videre til klageinstansen uten unødig opphold og uten at klager må bekrefte at han virkelig ønsker en slik overprøving.»

Landbruksdepartementet tilskrev Statens naturskadefond i brev samme dag. Fra brevet siteres:

«Landbruksdepartementet ber herved Statens naturskadefond sende de klager som i henhold til naturskadeloven ikke skal behandles av Ankenemnda, direkte til Landbruksdepartementet og uten unødig opphold. Departementet viser forøvrig til møte med sekretariatet for Statens naturskadefond 01.09.93 hvor departementet tok opp klagebehandlingen i Naturskadefondet, og til retningslinjer vedrørende klagebehandlingen gitt i brev av 11.05.84.

Innføringen av ny naturskadelov 01.01.95 vil føre til en ryddigere klagebehandling. Departementet legger imidlertid til grunn at Naturskadefondet legger om sin praksis umiddelbart.»

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Forvaltningsloven § 33 omhandler saksforberedelse i klagesak. Paragraf 33 annet ledd lyder:

«Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkå-

rene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken.»

Paragraf 33 fjerde ledd, første punktum lyder:

«Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.»

Etter det som er opplyst i departementets brev 29. juni 1994 må det antas at praksis ved behandling av klage over vedtak fattet av Statens naturskadefond heretter vil være i overensstemmelse med forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

Saken anses etter dette som ordnet og gir ikke grunn til noe mer herfra.»

4.

Politiets behandling av søknad om tillatelse til å sette opp spilleautomat (Sak 93-1750)

A klaget over at politiet unnlot å realitetsbehandle hans søknader om tillatelse til å sette opp spilleautomater. Politikammeret viste til at det hadde til hensikt å gjennomføre kontroller av ulovlig oppsatte automater. Ombudsmannen påpekte at politiets påtalesmessige og forvaltningsmessige arbeid er to atskilte områder som reguleres av forskjellige regelverk. Det kunne ikke aksepteres at en søknad stilles fullstendig i bero på ubestemt tid, uten noen form for avklaring. Politikammeret ble kritisert for ikke å ha realitetsbehandlet søknadene.

Gjennom sin advokat klaget A til ombudsmannen over X Politikammers manglende behandling av hans søknader om tillatelse til å sette opp spilleautomater. Advokaten fremholdt i klagen at politikammeret bevisst hadde unnlatte å behandle A's søknader, og at slik unnlatelse av å behandle søknader var i strid med forvaltningslovens regler. Advokaten påpekte at slik «ikke-behandling representerer ikke noe vedtak som kan påklages», og han viste til at A på denne måten ble fratatt muligheten til å ivareta sine interesser etter forvaltningslovens regler. Det ble også klaget over at politiet brukte lang tid på å besvare henvendelser.

Ombudsmannen tok saken opp med politikammeret og ba om en kommentar til advokatens anførsler.

Politikammeret svarte slik:

«Som det fremgår av vårt brev av 02.07.93 var grunnlaget for vår ikke-behandling av søknadene at vi hadde til

hensikt å gjennomføre kontroll på alle de stedene hvor vi hadde fått opplyst at det var satt opp ulovlige automater. Etter vår oppfatning burde dette gjennomføres før vi traff avgjørelsen i søknadene, ikke minst på bakgrunn av at det fra A's side ble benektet at man hadde satt ut ulovlige pokerautomater. Av grunner som det er redegjort for ovenfor har en ennå ikke gjennomført denne kontrollen. På grunn av den tiden som er gått er det spørsmål om ikke søknadene burde vært tatt opp til realitetsvurdering. Det er imidlertid grunn til å peke på at klageren, som er representert ved adv. ---, etter vårt brev av 02.07.93 ikke har bedt om realitetsavgjørelse i saken fra politiets side. Politiet vil fatte et vedtak i denne saken ved en fornyet henvendelse fra klageren, med eventuelle kommentarer til det som fremkommer i vårt brev til Sivilombudsmanen.

Som det fremgår av det ovennevnte har politiet ønsket å gjennomføre en kontroll med ulovlige spilleautomater slik at en kunne være i bedre stand til å besvare de henvendelser en har fått i saken. En beklager imidlertid hvis det er brukt uakseptabel lang tid til å besvare den enkelte henvendelse.»

Advokaten fremholdt i merknader til politiets uttalelse at politikammerets saksbehandling var i strid med bl.a. forvaltningsloven § 11 a, og han beklaget sterkt at politikammeret kunne misforstå tre konkrete henvendelser om realitetsbehandling av søknadene.

I mitt avsluttende brev til X politikammer uttalte jeg:

«Etter lotteriloven av 12. mai 1939 nr. 3 § 9 er det forbudt å sette opp spilleautomater uten politiets tillatelse. X politikammer har som forvaltningsorgan i utgangspunktet plikt til å realitetsbehandle søknader om tillatelse til å sette opp spilleautomater.

Det fremgår av politikammerets brev 2. juli 1993 til advokat --- at politiet hadde fått opplysninger om at A gjennom sitt selskap A/S --- hadde satt ut ulovlige pokerautomater, og at politiet hadde til hensikt å gjennomføre kontroll på alle de stedene hvor det hadde fått opplyst at det var satt opp ulovlige automater. Jeg forstår det slik at politiet også hadde planer om mer omfattende kontroller av dette spillemarkedet.

Etter § 17 første ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967 skal politiet påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, og etter forvaltningsloven § 11 a skal saken videre avgjøres uten ugrunnet opphold så snart den er ferdig forberedt. Politiets begrunnelse for ikke å behandle søknadene fra

A er at man hadde til hensikt å gjennomføre kontroller på alle de steder hvor det var utplassert ulovlige automater, med henblikk på beslag av automatene og etterfølgende straffesak mot de som har satt opp automatene.

Politiet er tillagt forskjellige oppgaver, og en av politiets hovedoppgaver er å etterforske og påtale straffbare forhold. Denne virksomheten drives selvstendig og uavhengig av politiets forvaltningsmessige oppgaver. Det må imidlertid antas at politiets arbeid i forbindelse med straffeforfølgning kan få betydning når politiet skal behandle og ta stilling til søknader om tillatelser m.m. Opplysninger fra det pågående etterforskningsarbeid vil kunne bidra til forvaltningssakens opplysning, jf. forvaltningsloven § 17. Jeg finner imidlertid grunn til å presisere at politiets påtalemessige og forvaltningsmessige arbeid er to atskilte områder som reguleres av forskjellige regelverk.

Ut fra den foreliggende dokumentasjon fremstår det uklart hvilke undersøkelser politiet har foretatt i forvaltningssaken, og politiet har også opplyst at den bebudede kontroll ikke har blitt gjennomført. Dersom politiet skal kunne avvente resultatene av etterforskningsarbeidet før søknader om oppsettings-tillatelser avgjøres, må det i det minste drives en aktiv etterforskning. I dette tilfellet har politiet i brevet til klagers advokat 2. juli 1993 uttalt at «på grunn av mannskapssituasjonen har en dessverre ikke vært i stand til å gjennomføre denne kontrollen». Samtidig fremholdes at «en fortsatt ikke finner grunnlag for å behandle nye søknader». Forvaltningsmyndighetene må anses å ha et ansvar for å få en sak ferdigbehandlet slik at en har mulighet for å få truffet en avgjørelse. Det kan ikke aksepteres at en søknad stilles fullstendig i bero på ubestemt tid, uten noen form for avklaring. En slik saksbehandling strider mot god forvaltningsskikk, og fratår også den enkelte søker muligheten til å ivareta sine interesser ved eventuelt å bringe saken inn for overordnet forvaltningsorgan. Politiet skulle således realitetsbehandlet A's søknad og forholdet må kritiseres.

Politikammeret opplyser at det nå vil fatte vedtak i denne saken ved en fornyet henvendelse fra klageren. Jeg tar dette til etterretning, men finner grunn til å bemerke at – dersom det ikke er nødvendig for sakens opplysning – bør søknadene fra A kunne tas opp til behandling uten at det skal være nødvendig med noen ny henvendelse fra ham.»

5.

Manglende svar – klage over ilagt ordensstraff
(Sak 94-1240)

A hadde klaget til Justisdepartementet over at han var ilagt en ordensstraff. Da han etter mer enn tre år ikke hadde hørt noe fra departementet, brakte han saken inn for ombudsmannen. Etter henvendelse herfra kom det frem at klagen var avgjort, men at A ikke var underrettet om avgjørelsen da departementet ville avvente resultatet av en rettssak hvor staten var saksøkt i en tilsvarende sak om ordensstraff. Ombudsmannen uttalte at det under ingen omstendighet kan aksepteres at det går 3 ½ år før det underrettes om utfallet av en klagesak, uten at det i mellomtiden informeres om forsinkelsen og dens årsak.

Lensmannsbetjent A klaget 9. januar 1991 til Justisdepartementet over at han var ilagt en ordensstraff. Han fikk imidlertid ikke noe svar på klagen, og brakte saken inn for ombudsmannen ved brev 25. juli 1994, hvor han ba ombudsmannen sørge for at klagen ble behandlet. Ombudsmannen ba departementet gi en nærmere redegjørelse for behandlingen av saken. Det ble spurt om hva som var grunnen til at det ikke var gitt noe svar i saken, heller ikke et foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a.

Departementet redegjorde for de faktiske forhold, og uttalte følgende i svaret til ombudsmannen:

«I brev 9. januar 1991 påklaget lensmannsbetjent A Justisdepartementets vedtak om ordensstraff.

Ved kgl. resolusjon av 6. desember 1991 ble klagen ikke tatt til følge.

Sommeren og høsten 1991 tok i alt 54 tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten ut stevning mot staten v/Justisdepartementet med påstand om at vedtakene om ordensstraff skulle kjennes ugyldige. Sakene ble forent til felles behandling. Departementet fant det hensiktsmessig å avvente resultatet av rettssaken før man underrettet lensmannsbetjent A om utfallet av klagesaken.

13. november 1992 ble det inngått forlikssavtale mellom saksøkerne og staten v/Justisdepartementet. Forliket gikk bl.a. ut på at vedtak overfor saksøkerne om ordensstraff ble opphevet, og at saksøkerne i stedet ble meddelt en tjenstlig tilrettevisning.

Departementet vil sterkt beklage at klagen fra lensmannsbetjent A ved en inkurie ikke er besvart. Vi vil med det første sørge for at saken blir tatt opp i statsråd, med tilråding om at vedtaket om å ilegge lensmannsbetjent A ordensstraff oppheves.»

I mitt avsluttende brev til departementet bemerket jeg:

«Det fremgår at A's klage ble avgjort ved kgl. res. 6. desember 1991. A ble imidlertid ikke underrettet om utfallet av klagebehandlingen. Grunnen til dette er ifølge departementet at 54 andre tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten tok ut stevning mot staten v/Justisdepartementet med påstand om at tilsvarende vedtak om ordensstraff skulle kjennes ugyldig. Departementet «fant det hensiktsmessig» å avvente resultatet av rettssaken før man underrettet lensmannsbetjent A om utfallet av klagesaken. Rettssaken endte med forlik 13. november 1992. A ble imidlertid heller ikke på dette tidspunkt informert om utfallet av sin klagesak.

Departementet beklaget sterkt at klagen fra A «ved en inkurie» ikke ble besvart. Beklagelsen er på sin plass. Etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 27 plikter forvaltningen å underrette parten om vedtaket. Bestemmelsen oppstiller ingen tidsfrist for når underretning må finne sted, men forutsetningen må klart være at underretning gis uten ugrunnet opphold.

Departementet valgte ikke å underrette A om utfallet av hans klagesak, da en tilsvarende sak ble reist for domstolene. Jeg antar dette ble gjort da departementet så for seg muligheten av at utfallet av rettssaken kunne føre til et annet resultat i klagesaken til A. Utfallet i den pågående rettssaken kunne medføre at vedtaket i klagesaken burde omgjøres til gunst for A. A skulle da ha fått et foreløpig svar hvor det ble gitt informasjon om dette, og en angivelse av når en endelig avgjørelse kunne ventes, jf. reglene i forvaltningsloven § 11 a. Det kan således under ingen omstendighet aksepteres at det gikk drøyt 3 1/2 år før A ble underrettet om utfallet av klagesaken, uten at det i mellomtiden var informert om forsinkelsen og dens årsak. Etter det ombudsmannen forstår, var det for øvrig først etter henvendelsen herfra at A's klagesak ble tatt opp til ny behandling slik at vedtaket om ordensstraff kunne omgjøres.

Jeg forutsetter at departementsledelsen tar de nødvendige forholdsregler slik at lignende tilfeller ikke får gjenta seg.»

6.

Retten til muntlig konferanse med forvaltningen (Sak 94-0536)

A flyttet til Norge og tok med seg sin personbil. Toll- og avgiftsdirektoratet avslo hans

søknad om toll- og avgiftsfri innførsel og A påklaget avslaget til Finansdepartementet. I forbindelse med saken ba han flere ganger om å få et møte med en tjenestemann hos toll- og avgiftsmyndighetene. A klaget til ombudsmannen over at hans ønske ikke var etterkommet og over saksbehandlingstiden.

Ombudsmannen kritiserte Finansdepartementet for at A's ønske om et møte med departementet ikke var etterkommet; jf. forvaltningsloven § 22. En part vil i alminnelighet måtte anses å ha tilstrekkelig saklig grunn til å kreve å få møte en tjenestemann. Ut fra det opplyste var departementets arbeidssituasjon ikke så vanskelig at det var grunnlag for å nekte A et møte.

Når det gjaldt saksbehandlingstiden uttalte ombudsmannen at han fra tidligere saker var kjent med departementets arbeidssituasjon på dette saksområdet og at det var lite han kunne gjøre ut over å påpeke det beklagelige i situasjonen.

A's søknad om toll- og avgiftsfri innførsel av en personbil ble avslått av Toll- og avgiftsdirektoratet i klagevedtak 28. juni 1993. Av vedtaket fremgikk at direktoratet hadde vurdert spørsmålet om dispensasjon etter § 13 i Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 og § 11 i Stortingets vedtak om engangsavgift på motorvogn m.m. Direktoratet kom til at det ikke var grunnlag for å gi dispensasjon.

Dispensasjonsavgjørelsen ble påklaget i brev 12. juli 1993 til Finansdepartementet. Direktoratet oversendte saken til departementet ved brev 3. september 1993. A skrev til departementet 12. september 1993, og ga bl.a. uttrykk for at han ønsket et møte for å drøfte saken. Han henvendte seg til Finansdepartementet på ny i brev 1. november 1993, hvor han også kom tilbake til sitt ønske om et møte med departementet. Finansdepartementet sendte klageren foreløpig melding 8. november 1993.

Etter dette klaget A til ombudsmannen. Han gjorde gjeldende at saksbehandlingstiden var for lang og at det var uheldig at han ikke fikk møte en tjenestemann i Finansdepartementet.

Klagen ble forelagt Finansdepartementet. I brevet ble det bedt om en redegjørelse for den lange saksbehandlingstiden og for den tilbakemelding som var gitt med hensyn til klagers henvendelser om et møte med departementet. Finansdepartementet svarte:

«I henhold til forvaltningsloven § 22 skal en part som har saklig grunn til det gis anledning til muntlig konferanse med en tjenestemann ved det forvaltningorgan

som behandler saken i den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tilsier dette.

Det fremgår av Forvaltningskomiteens innstilling at en part i alminnelighet vil ha saklig grunn for møte med tjenestemann når han søker myndighetene om veiledning om en sak eller når han kommer for selv å gi opplysninger. Det fremgår videre at det i mange tilfelle vil være like naturlig at slik veiledning og opplysninger like godt kunne vært gitt skriftlig. Det er i stor grad overlatt til organet selv å gi anvisning på den behandlingsmåte som passer best.

Som ombudsmannen er kjent med yter tollvesenet betydelig service og informasjonsvirksomhet overfor dem som henvender seg dit angående konkrete og generelle saker. På de fleste områder er det også utarbeidet informasjonsmateriell til dette formålet.

På bakgrunn av det meget store arbeidspresset i departementet og direktoratet legges det i stor grad opp til at behandlingen skal være skriftlig. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være aktuelt å avholde et møte med parten. Dette gjelder særlig dersom saksforholdet synes omstridt og der parten tilkjenner at det er opplysninger i saken som ikke tidligere har vært fremsatt skriftlig, eller som best gis gjennom samtaler. I den forbindelse nevnes at saken før den kommer til departementet, normalt har vært undergitt behandling ved to underliggende instanser.

Etter departementets mening bør det i det minste forlanges en saklig grunn for at møte skal avholdes, og departementet har når det gjelder behandlingen av avgiftssaker vist tilbakeholdenhet mot å avholde møter hvor formålet med slikt møte er å fremlegge saken på nytt. I angjeldende tilfelle har parten ikke begrunnet sitt ønske om et møte annet enn å vise til at saken ønskes muntlig forelagt for departementet og direktoratet. Det vises ellers til at saken synes tilstrekkelig belyst gjennom den brevveksling som har vært, og den dokumentasjon som er fremlagt, herunder om herr A's ansettelsesforhold. Vi kan således ikke se at det foreligger tilstrekkelige grunner for å avholde et møte med herr A i denne saken.

I den foreløpige melding som departementet gir parten når saken er innkommet til departementet, gis det opplysning om vedkommende saksbehandlers navn. Parten har anledning til telefonisk å kontakte vedkommende. Departementet besvarer et betydelig antall av slike telefoniske henvendelser fra parter som ønsker opplysninger om sin sak, og som ønsker å belyse saken ytterligere. En nevner også at saksbehandlers navn og telefonnummer blir opplyst på de enkelte vedtak som fattes i departementet.

Det fremgår av dokumentene i saken at herr A flere ganger har vært i telefonisk

kontakt med tjenestemenn i tollvesenet, direktoratet og departementet.

Såvidt en kan se er det i denne saken ikke tidligere gitt noen tilbakemelding herfra vedrørende herr A anmodning om møte. Vi antar at dette skyldes at realitetsbehandlingen først ble igangsatt som følge av ombudsmannens henvendelse. Normalt vil det bli gitt tilbakemelding i tilfeller en part klart gir uttrykk for at han ønsker et møte før vedtak fattes, med mindre det synes åpenbart unødvendig at slik tilbakemelding blir gitt. Eventuell tilbakemelding gis normalt over telefon.

Når det gjelder saksbehandlingstiden i departementet på dette saksområde bemerkes:

Angjeldende sak innkom til departementet den 7. september 1993. Herr A kom med tilleggsmerknader ved brev av 12. sm. I brev av 1. november 1993 anmodet han om et møte samtidig som han knyttet kommentarer til tidligere saksbehandlingstid. Foreløpig melding ble gitt i departementets brev av 8. oktober 1993 – dvs ca 1 måned etter at den innkom til departementet. Departementet antar at dette er forenelig med god forvaltnings-skikk.

Saken er i departementet tidligere undergitt ordinær prioritering. I forbindelse med ombudsmannens henvendelse har en imidlertid funnet det nødvendig å gjennomgå saken, og har i den anledning funnet det hensiktsmessig å realitetsbehandle saken og fatte et vedtak. Departementet har for tiden store restanser på dette saksområde. Dette innebærer at saksbehandlingstiden kan strekke seg over lang tid. Når det gjelder saksbehandlingstiden i angjeldende periode, viser en også til at saken innkom departementet samtidig som arbeide med det årlige statsbudsjettet pågikk og samtidig med arbeidet knyttet til Norges EU-søknad og forhandlinger i tilknytning til dette.»

Etter ny foreleggelse herfra beklaget departementet feilen i svarbrevet og bekreftet at foreløpig svar var utsendt 8. november 1993.

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg følgende:

«Regler om adgangen til å møte en tjenestemann finnes i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 22 første ledd som lyder:

«I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater, skal en part som har saklig grunn for det, gis høve til å tale muntlig med tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken.»

Av lovens ordlyd og begrepet «skal» følger at en part i alminnelighet har krav på å få møte en tjenestemann hvor han har saklig

grunn for det og en forsvarlig utøvelse av tjenesten tillater det. Selv om vurderingene i noen grad henger sammen vil en behandle disse to vilkårene hver for seg.

Kravet til saklig grunn

Av forvaltningskomitéens innstilling s. 202 fremgår at en part i alminnelighet vil ha tilstrekkelig saklig grunn når «han søker myndighetene om veiledning angående en sak eller når han kommer for selv å gi opplysninger».

Videre heter det samme sted:

«Men i mange tilfelle vil naturligvis både veiledningen og opplysningen *like godt* kunne gis skriftlig. I så fall må myndighetene ha adgang til å gi anvisning på denne behandlingsmåte når det passer best.» (uthevet her).

At A søkte myndighetene om veiledning om sin sak fremgår av brev 12. september 1993 til Finansdepartementet hvor han bl.a. skriver:

«Jeg vil gjerne vite hvilke betingelser der skal oppfylles for å få dispensasjon? Jeg vil gjerne vite hvor mange der har fått dispensasjon innen for de seneste fem år?»

Dette viser at A ønsket et møte for å få veiledning og ikke alene for å fremlegge sin sak muntlig for departementet. Det vises i denne sammenheng til regelen i forskrift om forvaltningsorganenes veiledningsplikt 16. desember 1977 § 2 annet ledd hvor det heter:

«Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi vegledning om:

a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde,
---.»

Finansdepartementet har i sitt svarbrev trukket frem at departementet mente at saken var tilstrekkelig belyst gjennom brevvekslingen og gjennom underinstansens behandling av saken. Departementet har også trukket frem at tollvesenet yter betydelig informasjonsvirksomhet og også har utarbeidet informasjonsmaterieil til dette formål. Videre fremgår at departementet opplyser om hvem som er saksbehandler i sine foreløpige svar, slik at parten kan ringe saksbehandleren, noe A flere ganger har gjort.

Spørsmålet for ombudsmannen blir om disse veiledningsmåtene kan anses for å være like gode som et møte med en tjenestemann.

A er ikke norsk statsborger og ut fra det

opplyste har han ikke hatt særskilt kjennskap til norske avgiftsregler. Det fremgår at han i Australia tok kontakt med flere organisasjoner for å skaffe seg informasjon om norske avgiftsregler, og at han fra disse fikk bekrefte svar på at det var mulig å ta bilen med til Norge uten problemer. Videre har A gjentatte ganger skriftlig bedt om at det skal avholdes en muntlig konferanse, hvilket tyder på at han selv anser en muntlig konferanse for å være bedre enn de alternative veiledningsmåtene.

Saken gjelder et betydelig avgiftsbeløp og ut fra det foreliggende synes A å ha et sterkt ønske om å få en muntlig redegjørelse for den praksis som føres på området. I forvaltningskomitéens innstilling er det sterkt fremhevet at det er verdifullt at den enkelte borger kan oppsøke tjenestemenn i administrasjonen for å konferere om en sak.

Samme syn på retten til å møte en tjenestemann fremgår også av Ot.prp. nr. 75 (1993-94) om endringer i forvaltningsloven s. 28 hvor departementet foreslår at regelen i forvaltningsloven § 22 skal flyttes fra kap. IV og frem til kap. III. Fra proposisjonen siteres:

«Selv om regelen i første ledd trolig vil ha størst praktisk betydning i forbindelse med saker om enkeltvedtak, vil retten til muntlig konferanse også kunne ha betydning for parter i andre saker. Det er derfor grunn til å la reglen få generell anvendelse. Utvidelsen vil nok kunne påføre enkelte forvaltningsorganer noe ekstraarbeid. En part har imidlertid bare rett til muntlig konferanse i den utstrekning «en forsvarlig utøvelse av tjenesten tillater». Forvaltningsorganene vil fortsatt ha behov for betydelig frihet til å bestemme omfanget av muntlige konferanser. Dette må ikke minst gjelde i saker som ikke gjelder enkeltvedtak. *Departementet* går derfor ikke inn for å fjerne denne reservasjonen, slik Kirke-, utdanning-, og forskningsdepartementet har foreslått.»

Ombudsmannen forstår forarbeidene slik at en part i alminnelighet må anses å ha tilstrekkelig saklig grunn til å kreve å få møte en tjenestemann. Det kan ikke kreves at parten på forhånd godtgjør hvilket sannsynlig utbytte han eller forvaltningsorganet vil oppnå ved et møte. På denne bakgrunn vil en nektelse av retten til muntlig konferanse kreve særskilt begrunnelse og ikke omvendt.

I den foreliggende sak har A begrunnet sitt ønske om en muntlig konferanse ut over det at han ønsker å forelegge den muntlig på ny overfor direktoratet og departementet. A har bedt om konkrete opplysninger om praksis og sett i lys av sakens forhistorie fremstår det

ikke som klart at opplysningene like godt kunne gis skriftlig.

På denne bakgrunn mener jeg at A hadde saklig grunn til å be om et møte med forvaltningen.

Kravet til hva en forsvarlig utøvelse av tjenesten tillater

Adgangen til å møte en tjenestemann vil imidlertid også bero på en vurdering av hva «en forsvarlig utøvelse av tjenesten tillater». I vurderingen vil særlig organets arbeidspres ha betydning, men hensynet til forvaltningsorganet må avveies mot hensynet til parten.

Finansdepartementet har i svarbrevet hit trukket frem at arbeidspreset er meget stort og at dette har sammenheng med arbeidet med det årlige statsbudsjett og Norges EU-søknad. Departementet opplyser videre at møteadgangen prioriteres hvor saksforholdet synes omstridt og hvor parten tilkjenner nye opplysninger som best gis i form av samtaler.

De omstendigheter som her nevnes kan etter forholdene begrunne begrensninger i møteadgangen, men disse generelle omstendighetene må vurderes opp mot forholdene i den aktuelle sak.

Det fremgår at A flere ganger skriftlig har bedt om et møte både overfor Toll- og avgiftsdirektoratet og Finansdepartementet uten at hans ønske er etterkommet. Saken dreier seg om et omfattende avgiftskrav og som utenlandsk statsborger kan A ikke forutsettes å kjenne norske avgiftsregler særlig inngående. Videre har A i brev 12. september 1993 stilt relativt konkrete spørsmål i forbindelse med dispensasjonspraksis som ikke kan sees å ha blitt besvart.

Den nære og uformelle kontakt som har vært mellom publikum og forvaltningsmyndighetene må anses som et av de mest verdifulle trekk ved norsk forvaltning. Muligheten for å kunne møte forvaltningen vil derfor kunne styrke tilliten til forvaltningens saksbehandling. På denne bakgrunn og ut fra det opplyste kan jeg ikke se at departementets arbeidssituasjon har vært så vanskelig at det var grunnlag for å nekte A et møte med en tjenestemann, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 22 første ledd. Departementet burde således her etterkommet A's ønske om et møte, og forholdet må kritiseres.

Når det gjelder saksbehandlingstiden, skal det kort bemerkes:

Utgangspunktet for behandlingen av saker i forvaltningen er at de skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette følger av prinsippene for god forvaltningsskikk, jf.

også forvaltningsloven § 11 a. Dentid som går med til å ferdigbehandle en sak vil avhenge av flere forhold, bl.a. sakens omfang og art. Det er selvfølgelig viktig at den avgjørelse som treffes er basert på riktig faktum og er rettslig korrekt.

I denne saken klaget A i brev 13. juli 1993 og klagen ble først oversendt departementet ved brev 3. september 1993, som sendte A foreløpig svar 8. november 1993. Finansdepartementet fattet endelig vedtak 22. april 1994 og det etter at saken i forbindelse med ombudsmannens henvendelse var blitt prioritert av departementet.

Departementet har forklart at det foreligger store restanser og at saken innkom mens arbeidet med det årlige statsbudsjettet og arbeidet med Norges EU-søknad pågikk. Det er sterkt beklagelig at situasjonen er slik. Jeg er fra andre saker kjent med departementets arbeidssituasjon når det gjelder det aktuelle saksområdet, og det er da lite jeg kan gjøre ut over å påpeke det beklagelige i situasjonen.»

7.

Inhabilitet for personalleder i tilsettingsak (Sak 94-0925)

A mente seg forbigått ved tilsetting av rektor ved en ungdomsskole. Hun klaget også på at en personalleder, som hadde hatt et forhold til hennes tidligere ektemann mens hun ennå var gift med ham, deltok i intervjuet av henne og i saksbehandlingen for øvrig. Ombudsmannen uttalte at personallederen måtte anses som inhabil etter forvaltningslovens § 6 annet ledd, og karakteriserte det som «klart uskjønnsomt» at hun deltok under intervjuet.

A søkte våren 1994 om stilling som rektor ved Y ungdomsskole. Personalutvalget innstilte B til rektorstillingen, og han ble tilsatt ved vedtak i skolestyret.

Saken ble brakt inn for ombudsmannen ved A's brev 24. mai 1994. Ved siden av å be ombudsmannen ta stilling til om hun var forbigått ved tilsettingen, rettet hun også innvendinger mot saksbehandlingen. Et hovedpunkt var at personalleder C hadde deltatt i intervjupanelet og også for øvrig hadde deltatt i forberedelsen av saken. A fremholdt om dette:

«For ni år siden var jeg gift med D. Han var da medlem av X skolestyre som politiker. I dette forum inngikk han vår/som. 1985 et forhold til lærerlagets kommune-tillitsvalgte, C. Dette forholdet førte til at min daværende mann reiste fra meg og våre to barn ---. Jeg var langt nede.

I 1991 ble stillingen som personalleder

for X-skolene lyst ledig, og C ble tilsatt i denne stillingen. Både skolesjefen, skoleadministrasjonen og mange av politikerne i X er kjent med min daværende manns forhold til C. - Da jeg ble intervjuet i forbindelse med min søknad til rektorstillingen satt foruten skolesjef ---, også personalleder C i intervjupanelet sammen med to politikere, dessuten var Lærerforbundet representert med sin tillitsvalgte. Det var en forferdelig påkjenning for meg å sitte overfor min tidligere manns elskerinne og bli «forhørt» og vurdert også av henne. Jeg har sjelden følt en situasjon så nedverdiggende.

Da jeg tok dette opp med skolesjefen, avfeide han meg og sa at dette ville han ikke høre på. Jeg fikk ikke stillingen som rektor. Jeg ble ikke engang innstilt.

Skolesjefens begrunnelse var at jeg ikke hadde svart godt nok på to-tre av spørsmålene under intervjuet - spørsmål som var av hypotetisk karakter. Da jeg kontaktet skole- og sosialrådmann ---, mente han at disse spørsmålene ikke kunne tillegges slik vekt, og at det måtte ligge andre grunner bak. Rådmann --- viste stor forståelse for min opplevelse av forbigående og mente også at C var å anse for inhabil i intervjupanelet.»

Klagen ble forelagt X kommune. I brevet het det bl.a.:

«Det ble fra skolesjefen og personalutvalget kun innstilt én søker. I henhold til § 10.2 i det tilsendte ansettelsesreglement for pedagogisk personale i X skal innstillingen som regel inneholde navnet på minst tre søkere. Årsaken til at dette ikke ble gjort i nærværende sak, bes opplyst. Ble ingen av de øvrige søkerne ansatt som kvalifisert til stillingen? Dersom dette var tilfelle bes om en nærmere redegjørelse for standpunktet når det gjelder A. Kan det ellers sies noe nærmere om avveiningen mellom kvalifikasjonene til A og den som ble tilsatt i stillingen?»

Som det fremgår i klagen, stiller A spørsmål ved habiliteten til C, som var en av deltagerne i panelet som foretok intervju av søkerne. C synes også for øvrig å ha deltatt under forberedelsen av tilsetningsvedtaket. Således skrev hun under redegjørelsen og anbefalingen til personalutvalget, og var også til stede på utvalgets møte. ---

Det bes om skolesjefens merknader til dette punkt i A's klage.»

Skolesjefen svarte i brev 10. august 1994. Sakens dokumenter fulgte med som vedlegg. Fra brevet siteres:

«Årsaken til at bare en søker ble innstilt?

Det er korrekt at § 10.2 sier at som regel skal innstillinger inneholde navn på minst tre søkere. Det er imidlertid ikke

uvanlig å innstille bare en søker når det gjelder rektorstillinger. Vanlig rutine er da at aktuelle søkere underrettes om innstillingen, og dersom den innstilte ikke tar imot stillingen, vil ny runde med vurderinger bli foretatt. I realiteten betyr dette at vi ikke ønsker å rangere søkere som nr. 2, 3 osv. Det betyr ikke at vi anser andre søkere som ukvalifiserte. I slike tilfeller gjøres skolestyret oppmerksom på denne vurderingen.

I det foreliggende tilfelle ble dette gjort. Etter en helhetsvurdering ble en av søkerne av et samlet intervjupanel og av skolesjefen vurdert som den best kvalifiserte. A ble orientert om dette av meg personlig, og i tillegg ble hun invitert til en samtale om hvilke forhold som hadde medvirket til dette. Hun avslo dette tilbudet.

Ut fra dette anses spørsmålet om A var kvalifisert til en rektorstilling på Y skole som besvart.»

Op videre:

«C's habilitet?

Det er korrekt at C for ca. 9 år siden hadde et forhold til søkerens eksmann. Jeg var kjent med dette, og for å ta et visst hensyn til eventuelle følelsesmessige reaksjoner, foretok jeg selv arbeidet med å intervju søkerne. C ordnet de praktiske forholdene rundt intervjuene, var tilstede, innledet med å beskrive rammen for intervjuet og stilte helt på slutten et par spørsmål om lov og reglementsforståelse. For A skrev jeg selv innstillingen, men ser nå i ettertid at dette burde ha kommet frem i saken til Personalutvalget, men det falt meg ikke inn at A, etter å ha inngått nytt ekteskap, ville reagere som hun nå gjør.

Konklusjon: Jeg kan ikke se at C etter vanlig rettspraksis kan sies å være inhabil slik denne saken ble behandlet av meg. Jeg kan heller ikke se at C's befattning med intervjuet av A skulle kunne ha hatt den innflytelsen på tilsettingen som hun selv påstår.»

I brev 29. august 1994 kommenterte A skolesjefens brev, og skrev:

«Skolesjefen skriver: «Det er korrekt at C for ca. 9 år siden hadde et forhold til søkerens eksmann.»

C inngikk et forhold til min *daværende ektemann* for ca. 9 år siden. Det førte til at vårt ekteskap ble oppløst og at jeg og mine to barn ble satt i en meget vanskelig situasjon. Jeg var gjennom en langvarig depresjon. Det burde ikke forundre noen at jeg er meget bitter på denne kvinnen.

Det er uforståelig med hvilken rett skolesjefen skulle bedømme i hvilken grad C's deltagelse skulle påvirke meg.

Når skolesjefen skriver at hun bare stilte meg spørsmål om lov- og reglementsforståelse, er dette ikke riktig. Jeg fikk

blant annet spørsmål om hva jeg foretok meg på fritiden.

Det burde ikke kreve hverken stor innsikt eller innlevelsessevne for å forstå at alene hennes tilstedeværelse måtte oppleves så hemmende og uverdigg for meg at jeg nødvendigvis ikke kunne fungere slik jeg normalt ville gjort.»

I avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Kommunens behandling av saken reiser to sentrale spørsmål. Det ene er om C var inhabil. Det andre er om C av hensyn til A og ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper burde ha unnlatt å være til stede under intervjuet.

Nærmere regler om inhabilitet er gitt i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 6. I paragrafens første ledd regnes det opp en rekke tilfeller som gjør at en offentlig tjenestemann er «ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak». I § 6 annet ledd heter det:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»

Det er denne bestemmelsen det er aktuelt å benytte i denne saken.

Kommunen v/skolesjefen er av den oppfatning at C ikke var inhabil i saken. Jeg kan ikke dele kommunens oppfatning her. Etter forvaltningsloven § 6 annet ledd rammes ikke kun den klart partiske opp treden, men ethvert «særegent forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til vedkommende tjenestemanns upartiskhet. Også motsetningsforhold omfattes av bestemmelsen, og det kan ikke være tvil om at forholdet mellom C og A er et motsetningsforhold av den art som rammes av loven. Forholdet må også sies å være «særegent».

Hvilke følelser C hadde i forhold til A, og hvordan C for øvrig opplevde situasjonen, er av underordnet betydning. Det avgjørende er at både C og skolesjefen hadde kjennskap til hendelsene noen år tidligere, og at disse hendelsene objektivt sett var egnet til å svekke A's tillit til at saken ble behandlet upartisk. At forholdet mellom C og A's ektemann lå 9 år tilbake i tid, kan etter min mening ikke tillegges betydning.

A har også fremholdt at C's tilstedeværelse under intervjuet i seg selv påvirket henne. I brev 29. august 1994 skrev hun:

«Det burde ikke kreve hverken stor innsikt eller innlevelsessevne for å forstå at alene hennes tilstedeværelse måtte oppleves så hemmende og uverdigg for meg at jeg nødvendigvis ikke kunne fungere slik jeg normalt ville ha gjort.»

Skolesjefen har i brev hit 10. august 1994 påpekt at det ble tatt «et visst hensyn til «A's følelser i denne saken, og at C derfor spilte en mindre fremtredende rolle under intervjuet enn hun ellers ville ha gjort. Videre stod skolesjefen selv for den skriftlige vurderingen av A.

Det skolesjefen her fremholder, berører etter mitt skjønn ikke det som er kjernen i innvendingen fra A. A har fastholdt at C's tilstedeværelse i seg selv ble opplevd som en stor belastning. Hvorvidt C's rolle var mer eller mindre aktiv, har da mindre betydning. Det er ikke vanskelig å forstå at hun må ha oppfattet situasjonen under intervjuet som pinlig og nedverdiggende, og det er ikke grunn til å tvile på at dette påvirket hennes prestasjon i negativ retning. At C deltok under intervjuet, må karakteriseres som klart uskjønnsomt og innebar et åpenbart brudd på de krav som må stilles til hensynsfullhet, likebehandling og objektivitet i forvaltningen.

Det er et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp at partene i en tilsettingssak skal behandles på like vilkår. Dette prinsipp anses ikke som fulgt i denne saken.

I en tilsettingssak er siktemålet i alminnelighet å finne frem til den av søkerne som etter en skjønnsmessig helhetsvurdering fremstår som best kvalifisert for stillingen. Da A ikke ble foretrukket, ble det bl.a. begrunnet i hennes prestasjon under intervjuet. Det er derfor grunn til å regne med at den feilen som ble begått, kan ha virket inn på tilsetningsvedtaket. Det samme gjelder C's befattning med saken for øvrig.

Ut fra de foreliggende saksdokumenter har jeg ikke grunnlag for å ha noen formening om A burde ha vært tilsatt, eller for å gå nærmere inn på realiteten i saken for øvrig. Det som imidlertid kan konstateres, er at A er blitt utsatt for urett, og jeg må be X kommune vurdere saken på nytt, med sikte på om mulig å avhjelpe følgene av de feil som er begått.

Til det forhold at kun én søker ble innstilt, skal bemerkes:

I tilsetningsreglementet for det pedagogiske personalet i X § 10.2 heter det:

«Som regel skal innstillingen inneholde navn på minst tre søkere.»

Normalt vil bestemmelser som går ut på at noe «som regel» eller «vanligvis» skal gjøres, forstås slik at dette skal gjøres, med mindre

det foreligger saklig grunn til å fravike hovedregelen. En slik saklig grunn kan være at man bare finner en av søkerne kvalifisert, slik at man vil utlyse på nytt hvis den innstilte trekker seg eller takker nei. Her anføres det at man «ikke ønsker å rangere søkere som nr 2 og 3 osv.». Jeg kan vanskelig se at et slikt ønske utgjør en saklig grunn i juridisk forstand. En slik praksis ved innstillinger vil i en viss grad kunne snevre inn vedtaksorganets valgmuligheter og kan således føre til en forskyvning av innflytelse fra vedtaksorganet til innstillende myndighet. En slik praksis er derfor lite heldig, og jeg kan ikke se at omstendighetene i denne saken lå slik an at det var grunn til bare å innstille én søker.

A klager også over avslaget på søknaden om studiepermisjon.

Det går frem av sakens dokumenter at personalleder C også var med og tilrettela grunnlaget for dette vedtaket. Av dokumentene fremgår det bl.a. at det var hun som hadde signert avslaget på A's søknad. Dette betyr at det hefter samme inhabilitetsfeil ved dette vedtaket som i tilsetningssaken.

Permisjonsreglementet for pedagogisk personale i X kommune pkt 2.1 gir anvisning på en skjønsmessig vurdering. Det kan heller ikke her sees bort fra at feilen kan ha innvirket på vedtakets innhold.

Det bes derfor om at feilen søkes rettet ved at saken behandles på nytt; både med hensyn til saksforberedelse og vedtak.»

8.

Målbruken i politiet og påtalemakta (Sak 93-1246)

A bad om å få eit førelegg på nynorsk, men fekk det på bokmål. I brevbytte med statsadvokaten om ymse påtalemessige avgjerder, skreiv A på nynorsk, men fekk svar frå statsadvokaten på bokmål. Etter målbrukslova § 2 andre leden gjeld lova «i rettstellet --- berre den administrative delen av verksemda». Ombodsmannen la til grunn at omgrepet «rettsstellet» har samanheng med rettergangen, at omgrepet femner vidare enn domstolane og at påtalemakta si påtaleverksemd går inn under omgrepet. Ut frå karakter og innhald var det naturleg å sjå utforminga av førelegg i den einskilde saka som rettergangsverksemd som målbruksreglane ikkje gjeld for. Ombodsmannen tok atterhald med omsyn til den delen av førelegget som var skrive ut på ferdigtrykt skjema. Imedan var det naturleg å la målbruksreglane gjelde for eit brevbytte kring ei påtaleavgjerd. Ombodsmannen kritiserte

difor at statsadvokaten hadde svara A på bokmål i brevbyttet.

A klaga til ombodsmannen over målbruken i politi og påtalemakta i X.

Bakgrunnen for saka er at det vart skrive ut eit førelegg til A på bokmål, endå han hadde bede om å få det på nynorsk. A klaga mellom anna over dette til statsadvokaten, som i brev 15. oktober 1992 svara han slik:

«Det vises til Deres brev av 8. september til Justisdepartementet og Statsadvokaten hvor de reiser krav om at sak --- ved X politikammer blir trukket tilbake fra behandling ved Z herredsrett og hvor de samtidig fremmer krav om straff for tjenestemenn ved X politikammer og Y lensmannskontor. I brev av 11.d.m. klager De over X politikammers vedtak om ikke å ville trekke tilbake forelegg av 03.07.91.

Forsåvidt gjelder den første del av henvendelsen viser jeg til de svar De har mottatt fra X politikammer hvor det klart fremgår at forelegget ikke vil bli trukket tilbake og at saken må behandles i retten. Jeg oppfatter Deres brev hertil som en klage over politiets beslutning. Jeg finner intet grunnlag for å omgjøre politiets beslutning og De må derfor ivareta Deres interesser og fremkomme med Deres anførsler under den rettslige behandling av saken.

Forsåvidt gjelder Deres krav om straff ovenfor embets og tjenestemenn ved X politikammer/Y lensmannskontor finner jeg intet grunnlag for å iverksette etterforskning og har idag besluttet å henlegge saken som intet straffbart forhold.

Forsåvidt gjelder målbruken i politi og påtalemyndighet vises til uttalelse fra politimesteren i X 23. juli d.å. Det følger av § 2, 2. ledd i lov om målbruk i offentlig teneste av 11. april 1980 nr. 5, at «i rettstellet gjeld lova berre den administrative delen av verksemda».

De underrettes herved om at avgjørelsen kan påklages til riksadvokaten. De underrettes videre om at en eventuell privat straffesak fra Deres side mot vedkommende tjenestemenn kan reises i medhold av strl. § 28. Fristen for å inngi stevning er en måned etter at De har mottatt dette skriv. Stevningen må inngis til Æ byrett.»

I klaga til ombodsmannen heit det mellom anna:

«Den 11.10.1992 sende eg klage til statsadvokaten på vedtak ved X politikammer. Bakgrunnen for klagen var bruk av bokmål i eit førelegg frå politikammeret, trass i at eg ved ei rekkje høve – munnleg som skriftleg – har kravd at politiet skal nytta nynorsk ved skriftleg kommunikasjon med meg.

Statsadvokat B svara meg i brev den

15.10.1992 – PÅ BOKMÅL. Innholdet i svaret fra B har eg ikkje vurdert.»

Eg tok saka opp med Riksadvokaten. Riksadvokaten svara at det var ikkje grunnlag for å kritisere målbruken til statsadvokaten og skreiv:

«Riksadvokaten er samd i at den standardiserte føreleggsblanketten med leitekst, rubrikkar for personopplysningar m.v. isolert sett må reknast som administrasjon og såleis fell inn under reglane i mållova § 6.

Når det derimot gjeld kjernepunktet i førelegget – siktelse med lovreferat og gjerningsskilddring – stiller saka seg anslis. Dette er ei påtalemessig avgjerd. Etter ei vurdering av dei faktiske og rettslege sider reiser politiet, eventuelt statsadvokaten, anklage med påstand om at sikta er skuldig til straff. Gjennom førelegget får han tilbod om å gjere opp sitt ansvar på ein enkel og praktisk måte. Blir det vedtatt har det same verknad som ein dom. Vedtas det ikkje tener førelegget som tiltalevedtak når saka blir ført fram for domstolen. Sjøl om føreleggsordninga byggjer på særskilte straffeprosessuelle reglar er innholdet og formålet det same som ved tiltalevedtak og siktelsar for forhørsretten nemleg å få ei endelig avklaring av spørsmålet om straffeskuld. Ein kan ikkje sjå at det i høve til mållova ligg føre korkje rettslege eller reelle grunnar til å skilje ut ein del av den påtalemessige verksemda slik Lilleholt og Gramstad synes å meine i si kommentarutgåve.

Brevet av 15. oktober 1992 inneheld i det alt vesentlege påtalevedtak. Sjøl om overskrifta kan ha fått ei lite treffande utforming, endrar dette ikkje det reelle innholdet. Det er difor ikkje grunnlag for å kritisere målbruken til statsadvokaten.»

Eg avslutta saka slik i brev til Riksadvokaten:

«Lov om målbruk i offentleg teneste av 11. april 1980 nr. 5 § 1 fyrste punktum slår fast at «(b)okmål og nynorsk er likeverdige målformer og skal være jamstelte skriftspråk i alle organ for stat, fylkeskommune og kommune». Prinsippet om likeverd og jamstilling inneber at den som skriv til staten, har krav på å få svar i si målform, jf. målbrukslova § 6 fyrste leden fyrste og tredje punktum som lyder:

«Statorgan skal svare på skriv frå private rettssubjekt i den målforma som er nytta i skrivet. --- Frå statsorgan kan private rettssubjekt krevje ei viss målform i alle løyve, faste formularar o.l. som direkte gjeld dei sjølve.»

Utgangspunktet er at målbrukslova gjeld for alle statsorgan, men visse institusjonar har slik organisasjon eller slike oppgåver at

det er naturleg å la reglane gjelde berre for delar av verksemda, jf. Ot.prp. nr. 52 1978-79 s. 15. Det gjeld universitet og høgskolar og institusjonar innan statskyrkja og rettsstellet, og § 2 andre leden i målbrukslova lyder:

«I Den norske kyrkja, i undervisningsverksemd og i rettsstellet gjeld lova berre den administrative delen av verksemda.»

Om denne regelen heiter det i Ot. prp. nr. 52 1978 – 1979 på s. 26:

«Departementet finn det rett å ta inn i lova at ho berre gjeld den administrative delen av undervisningsverksemd, statskyrkja og rettsstellet. Desse unnataka er så viktige at dei ikkje bør gjerast i medhald av heimelen i § 3. Unnataka er i samsvare med gjeldande reglar.

Den administrative delen av verksemda vil seie kontordrifta. Ei gudsteneste vil ikkje komme inn under kontordrifta, men kunningjering om gudstensta vil gjere det. ----»

Som påpeika i lovkommentaren til Gramstad/Lilleholt, 1983 s. 33, er det «uvisst» kva som er meint med «rettsstellet». Omgrepet «rettsstellet» er ikkje definert i lova eller forklåra nærmare i førearbeida. Det er vanleg å forstå rettsstellet som den verksemd som høyrer til eller har samanheng med rettargangen, og det må difor vera rett som Gramstad/Lilleholt seiar at omgrepet «femner vidare» enn domstolane og at også påtalemakta går inn under omgrepet.

Når det gjeld verksemda til påtalemakta, har Kulturdepartementet i ei fråsegn til A 4. september 1992 uttala at «Utferding av førelegg er administrasjon etter mållova ---», men standpunktet er ikkje grunngeve. Slik eg ser det er det naudsynt her å nyansera problemstillinga. Det er sider ved eit førelegg som høyrer med til den administrative delen av verksemda. T.d. vil det vera naturleg å seie at bruken av trykte skjema til førelegg høyrer til den administrative delen av verksemda. Andre sider ved førelegget må utferdast i kvar einskild sak og det er da ikkje like naturleg å seie at denne delen høyrer til den administrative delen av verksemda.

Eit førelegg er ei påtalemessig avgjerd der skuldgevene får tilbod om å gjere opp sitt straffansvar på ein praktisk og enkel måte. Når påtalemakta former ut førelegget, skriv ho ut ei sikting med lovtilvising og skilddring av sakhøvet. Vert førelegget vedteke, har det same verknad som ein dom. Utforminga kan soleis minne om domsskriving. Vert førelegget ikkje vedteke, tener det som tiltalevedtak når saka blir ført fram for retten.

Om kva som høyrer til den administrative

delen av verksemda til påtalemakta, skriver Gramstad/Lilleholt:

«Kva som er administrativ del av verksemda, kan også her ofte vera tvilsamt. Departementet synest å meine at unntaket frå målbruksreglane samsvarar med det som galdt etter den gamle mållova (Ot.prp. nr. 52 (1978-79) s. 26). Dette må ein sjå i samanheng med ei tidlegare fråsegn om at skrivning av dommar fall utafør dei dagjeldande reglane (brev frå Kyrkje- og undervisningsdepartementet til sorensskrivaren i Valdres dagsett 14. juli 1978, jnr. 2599 Ku 78). Dette standpunktet er diskutabelt. Eit anna syn er til dømes målboare av Schweigaard Selmer s. 13.

Departementets avgrensing må likevel leggjast til grunn etter den nye lova, og domsskriving feil med andre ord utanom den administrative delen av verksemda.

Likt med domsskriving må ein rekne nedskrivning av orskurdar og vedtak (judisielle avgjerder). Derimot er tinglysing, kunngjering av proklama, brevskrivning o.l. administrativ del av verksemda. Kultur- og vitskapsdepartementet har teke det standpunktet at utlysing etter lov 18. desember 1959 om mortifikasjon av skuldbrev m.v. er administrativ verksemd i høve til mållova (brev dagsett 22. februar 1982, jnr. 1187 Ku 82).

Sjølv om påtalemakta blir rekna til «rettsstellet», må skrivning av førelegg vera administrasjon, og førelegg går da inn under regelen for faste formularar i § 6. Skrivning av tiltalevedtak kan vera noko vanskelegare å plassere, men dette må helst sjåast i samanheng med den dømande verksemda i «rettsstellet» og såleis falle utanom målbruksreglane (det måtte eventuelt vera reglane om skriv mellom statsorgan som kom til bruk).

Når påtalemakta skriv ut eit førelegg, tek ho stilling til straffansvaret for fysiske eller juridiske personar. Avgjerda vert ikkje gjort på grunnlag av ei melding frå den skuldgevene, men etter at saka har vore etterforska og gjennomgått av påtalemakta og etter at påtalemakta har funne at det er prova at straffansvar kan gjerast gjeldande. Det er med andre ord tale om å ta ei avgjerd og avgjerda er etter sitt innhald av judisiell karakter. Denne delen av utforminga av førelegg kan difor seiast å vere ein del av påtalemakta si verksemd som er nær knytt til domstolane si dømande verksemd. Ut frå karakter og innhald er det difor naturleg å sjå utforminga av førelegg i den einskilde sak som rettergangsverksemd som målbruksreglane ikkje gjeld for. At førelegget til A vart skrive på bokmål gjev soleis ikkje grunnlag for kritikk herifrå. Eg må imedan ta atterhald med omsyn til den delen av førelegget som er skrive ut på ferdigtrykt formular/skjema osv. Dette må sei-

ast å høyre til den administrative delen av verksemda og her vil difor mållova § 8 gjelde. Eg har forstått klagen frå A slik at han går på sjølve utferdinga av førelegget og ikkje den blanketten som måtte vera nytta. Spørsmålet om blanketten har difor ikkje vore undersøkt herifrå.

Statsadvokaten sitt brev 15. oktober 1992 har som overskrift «Målbruken hos politistyresmaktene i X». Brevet er skrive på bakgrunn av fleire brev frå A og mållova tek sikte på at den som skriv til staten skal få svar på si eiga målform. Den kontakten som publikum har med dei lokale statskontora gjennom brevbyte er viktig, og ofte er dette den einaste kontakten mange har med statleg styring. Ut frå dette må eit brevbyte mellom ein borgar og eit statsorgan til vanleg reknast for å høyre til «den administrative delen av verksemda».

I brevet svara statsadvokaten på dei spørsmål A hadde stilt om det førelegget som var gjort. Eit brevbyte kring ei påtaleavgjerd, er truleg ikkje uvanleg og det vil minne om det brevbytet som elles er mellom ulike statsorgan og ein borgar. Brevet er ikkje i form eller innhald knytt til den dømande verksemda til domstolane og det synest både rimeleg og naturleg å la reglane om målbruk gjelde for eit slikt brev. Etter dette var det difor ikkje rett at statsadvokaten skreiv sitt svar til A på bokmål.»

9.

Utenriksdepartementets postjournaler

(Sak 93-2100)

En avis (A) klaget til ombudsmannen over at de kopiene som ble lagt ut i Regjeringens pressesenter av postjournaler fra Utenriksdepartementet, var opptil 3-4 uker gamle. Dette gjaldt spesielt den fagavdelingen som hadde med EU-forhandlingene å gjøre. Videre ble det fremholdt at opplysningene i journalene ofte var mangelfulle.

Ombudsmannen uttalte at postjournalene så raskt som mulig må gjøres tilgjengelige for innsyn. I noen grad må det imidlertid aksepteres at vedkommende organs arbeidspress etc. gjør at muligheten for innsyn i postjournalen kan bli forsinket. Forsinkelser på opptil flere uker kan likevel vanskelig aksepteres.

Når det gjaldt spørsmålet om hvilke opplysninger som skal føres inn i postjournalen, ble det uttalt at nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstrykninger bare skal nyttes så langt det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet.

Avisen A klaget til ombudsmannen over at de kopiene av Utenriksdepartementets post-

journaler som ble lagt ut i Regjeringens pressesenter, var opptil 3-4 uker gamle. Det ble anført at dette spesielt gjaldt Utenriksøkonomisk avdeling I, som har med EU-forhandlingene å gjøre. I klagen ble det videre opplyst at problemet med foreldede postjournaler tidligere var tatt opp med departementet, som i brev til avisen hadde opplyst at det ville søke å få restansetiden ned i under en uke. I klagen het det videre bl.a.:

«Vi er avhengig av postjournalene for å kunne drive en kvalifisert form for nyhetsjournalistikk på de norske EF-forhandlingene. Det er vanskelig å se at så gamle journaler oppfyller offentlighetslovens hensikt.»

Ombudsmannen forela saken for departementet. I brevet ble departementet bl.a. bedt om å opplyse hvor gamle journalkopiene i gjennomsnitt var når de ble lagt ut i pressesenteret og hvilke tiltak departementet hadde iverksatt for å få ned restansetiden.

Fra departementets svarbrev siteres:

«I praktisk talt hele 1993 er journalene lagt ut i Regjeringens pressesenter i løpet av én uke fra journaldato. I betraktning av at Utenriksdepartementet har 14 fagavdelinger og 9 del-arkiver må dette sies å være tilfredsstillende.

Det hender imidlertid at journaler fra enkelte fagavdelinger/del-arkiver blir forsinket. Det har sammenheng med et meget omfattende arbeidspress, samt tjenestereiser og annet fravær.

Postjournalene fra del-arkiv VII – som håndterer korrespondansen til/fra Utenriksøkonomisk avdeling I – er blant de som tidvis har vært forsinket. Dette skyldes dels arbeidsbyrden nå under medlemskapsforhandlingene. Det skyldes også at interessen for medlemskapsforhandlingene naturlig nok er svært stor, noe som igjen har ført til en vesentlig økning, ikke minst fra media, i anmodninger om dokumentinnsyn. I en presset arbeidssituasjon, hvor de fleste saker haster, er det ikke til å unngå at journaler kan bli liggende noen tid før de blir behandlet. Utenriksdepartementets stramme personalrammer har ikke tillatt bruk av ekstra personale til å behandle det vesentlig økte antall anmodninger om dokumentinnsyn.

Rutinene for utarbeidelse av Utenriksdepartementets offentlige journaler er nylig gjennomgått og innskjerpet. Det er også presisert at arbeidet – i den grad det lar seg gjøre – skal gis prioritet slik at journalene kan bli lagt ut i Regjeringens pressesenter så raskt som det er praktisk mulig.»

Avisen kommenterte departementets brev bl.a. slik:

«Etter A's oppfatning gir UD her en beskrivelse av situasjonen som er sterkt misvisende. A følger UD's postjournaler nøye. Både før og etter at medlemskapsforhandlingene ble innledet, (5. april 1993) har journalene vært eldre enn en uke. Vi har aldri opplevd at arkiv VII har hatt journaler som har vært ferskere enn syv dager. Personalet ved Regjeringens pressesenter har bekreftet at UD over år har slurvet med å levere oppdaterte journaler, til tross for at det er blitt purret fra pressesenteret og fra ulike medier. Vi viser her til A's brevveksling med utenriksråd ---, vedlagt vårt forrige brev.

Vi kan nevne at UD tok en pause når det gjaldt utsendelse av journaler fra november til begynnelsen av februar. Dette «hullet» var først tettet langt ut i februar. Ved sjekk av journalene 25. februar var de siste journalene for utenriksøkonomisk avdeling 1, fra 18. februar. Selv etter siste offensiv er ikke UD kommet ned i en restansetid tilsvarende utenriksråd --- løfte desember 1992. (Se vedlegg til vårt forrige brev.)

I tillegg: Vi synes det er urovekkende dersom UD kan sette seg over Offentlighetsloven under henvisning til hardt arbeidspress. Av UD's brev kan det synes som om det kom overraskende på departementet at de norske forhandlingene med EU ville være omfattet med stor mediainteresse. A har vist at situasjonen med foreldede postjournaler har eksistert før medlemskapsforhandlingene. Hele tiden har hardt arbeidspress vært brukt som unnskyldning. Mens det vi i realiteten står overfor er en total manglende vilje til å følge Offentlighetsloven.

Denne loven har kravet «uten opphold» når det gjelder behandling av anmodning om innsyn. Det samme burde selvsagt gjelde journalene. ---»

I brevet anførte A dessuten:

«--- I den forbindelse vil vi peke på UD's skriv av 6. oktober 1993. Her heter det at den offentlige journalen skal sendes til koordinator for offentlighetsspørsmål eller fagavdelingen som «sletter», nøytraliserer/anonymiserer teksten».

Vi ber Sivilombudsmannen se på denne praksisen som er beskrevet i UD's brev. Vi er kjent med at det i UD er stor irritasjon over at journalister ber om et stort antall dokumenter og mange uinteressante dokumenter. Det er lett å se at det må bli slik når UD lager reneste rebuser ut av sine postjournaler. Vi vedlegger en postjournal fra EU-delegasjonen i Brussel og en fra UD som eksempel. EU-delegasjonens er ført slik at det er mulig å skille uinteressante dokumenter fra interessante. Vi mener at EU-delegasjonens journaler er i tråd med regler for hvordan slike skal føres og at UD's ikke er det. Men vi er klar over at UD's journaler nok er mer i tråd

med det rundskriv som --- forfattet den 6. oktober 1993.

I sitt svar tar UD selv opp behandlingstiden av begjæringer om innsyn. Departementet peker også på at på grunn av stort arbeidspress kan dokumenter bli liggende. I løpet av det siste året har A opplevd opp til fire måneders saksbehandlingstid på visse dokumenter fra UD. Klager på avslag tar i det i regelen to til tre måneder å få svar på.

Vi står igjen med følelsen av at Utenriksdepartementet, spesielt i EU-saken ikke har ønsket å følge Offentlighetslovens prinsipper. Vi mener at UD's brev dokumenterer at departementet mener å ha en nødrett som tilsier at de kan sette offentlighetsprinsippet til side. Vi ønsker derfor en vurdering fra Sivilombudsmanen om det faktisk finnes en slik nødrett for UD. I tillegg vil vi ikke unnlate å peke på at A nå i mer enn et år har forsøkt å få UD til å følge de mest elementære regler i offentlighetsloven, men at dette skjer meget motvillig. Dersom Sivilombudsmanen er rette adresse, henstiller vi med dette om at UD's totale rutiner for praktiseringen av offentlighetsloven blir gjennomgått.»

Etter at departementet først meddelte at en ikke hadde ytterligere kommentarer til brevet fra A, og A deretter påpekte at departementet ikke hadde svart på de problemstillingene avisen hadde tatt opp i sitt siste brev, fant jeg grunn til å forelegge saken for departementet på nytt. I foreleggelsesbrev herfra ble det vist til anførselene fra A om departementets praksis med å «--- slette, nøytralisere eller anonymisere opplysninger om dokumentets innhold i journalen». Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å redegjøre for hvilken praksis som ble fulgt med hensyn til føring av journalene, herunder anonymisering og sletting av opplysninger i journal-listene. Det ble videre spurt om hvilke rutiner/retningslinjer som ble fulgt for å sikre at journalen inneholdt mest mulig relevant informasjon og var enkel å finne frem i.

I departementets svarbrev het det:

«Departementet har i tidligere korrespondanse redegjort for de problemer det står overfor når det gjelder føring av postjournalene og oversendelse av kopier til Statens informasjonstjeneste - Pressesenteret. I den grad det lar seg gjøre er arbeidet med journalene gitt prioritet slik at disse kan bli lagt ut i Pressesenteret så raskt som mulig. Av og til har oversendelsene vært noe på etterskudd men rutinene endres for å unngå dette. Det kan nevnes at departementet ved henvendelser til Pressesenteret har fått opplyst at kopier av UD's postjournaler nå stort sett frem-

legges på samme tid som de øvrige departementers journaler.

Med hensyn til føring av journalene, herunder sletting/anonymisering av opplysninger i journal-listene, tør opplyses at disse foretas i henhold til Offentlighetsloven/Forvaltningsloven (Forskrift gitt ved kgl. res. av 14. februar 1986 - med hjemmel i Offentlighetsloven § 11). I Forskriftens § 8 Journalisering (7) heter det «Dokumenter som ikke går inn under nr 5 og 6, skal føres inn i den alminnelige journal (eller register), selv om de inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov eller som forøvrig kan unntas fra offentlighet etter lovens §§ 5 og 6. Innføringen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan skje uten å røpe opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt eller som allmenheten for øvrig ikke kan kreve. Er det ikke mulig, kan det nyttes nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstrykninger på den kopi av journalen som allmenheten kan kreve innsyn i. Hel utstryking av en innføring kan bare foretas dersom det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt.»

Dette krav til informasjon i registrene/journalene stiller ofte departementet i et dilemma mellom på den ene side å følge bestemmelsen om offentlighet og på den annen side å risikere å røpe opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Av Utenriksdepartementets ni delarkiver har åtte manuell journalføring og ett et edb-basert arkivsystem. I tillegg til de manuelle journalene blir det laget ett avsender- og mottakerregister. For å lette arbeidet med å lage disse registrene, har fire delarkiv tatt i bruk tekstbehandlingssystemet Word Perfect ved føring av journalen. Av tekniske grunner som følger av dette må alle opplysninger som registres, føres på en linje. Dette medfører at innholdsbeskrivelsen kan bli sterkt forkortet.

Øvrige delarkiver benytter skrivemaskin ved føring av journaler og avsender- og mottaker registre. Disse arkiver har derfor mer utførlig tekst ved beskrivelse av et dokumentets innhold.

EU-delegasjonen i Brussel benytter et edb-basert arkivsystem og kan lett produsere offentlig journal og andre lister som det måtte være behov for.

Forøvrig tør opplyses at departementet tar sikte på å innføre et edb-basert arkivsystem for alle arkivene. Av budsjettmessige grunner har man hittil dessverre ikke kunnet gjøre det.»

I min avsluttende uttalelse skrev jeg følgende:

«Saken reiser to hovedspørsmål. Det ene spørsmålet gjelder Utenriksdepartementets oversendelse av ikke-oppdaterede journalko-

pier til Regjeringens pressesenter. Det andre spørsmålet gjelder departementets praksis med hensyn til hvilke opplysninger som føres inn i journalen. Jeg tar for meg disse spørsmålene i punktene 1 og 2 nedenfor.

1. På bakgrunn av det som har kommet frem i klagesaken må det legges til grunn at departementets utleggelse av kopier av postjournalene i Regjeringens pressesenter i lengre perioder har vært på etterskudd. I perioder skal journalkopiene ha vært opptil 3-4 uker gamle. Problemet med ikke-oppdaterede journaler synes særlig å ha vært knyttet til Utenriksøkonomisk avdeling I, som bl.a. har ansvar for medlemskapsforhandlingene med EU. Bakgrunnen for den forsinkede behandlingen og utleggelsen av postjournalene, er etter det opplyste «omfattende arbeidspress, tjenestereiser og annet fravær» i departementet.

Departementet har i sine svarbrev opplyst at rutinene for utleggelse av journalkopier til Regjeringens pressesenter nå er blitt innskjerpet. Etter det opplyste skal problemet med utleggelse av ikke-oppdaterede postjournaler i pressesenteret etter dette ha bedret seg. Departementet har således i brev hit 22. juli 1994, etter å ha henvendt seg til pressesenteret, opplyst at «--- kopier av UD's postjournaler nå stort sett fremlegges på samme tid som de øvrige departementers journaler».

Selv om problemet med utleggelse av foreldede postjournaler i pressesenteret synes å ha bedret seg, har jeg funnet grunn til å komme med noen bemerkninger til dette forholdet.

Det følger av offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 og dens intensjoner at et krav om innsyn må behandles raskt. Ikke minst gjelder dette dersom pressen skal kunne gjøre bruk av innsynsretten etter offentlighetsloven på en effektiv måte. Viktigheten av dette ble ved en lovendring av 11. juni 1982 nr. 47 uttrykkelig fastslått av lovgiver i offentlighetsloven § 9 første ledd. Det heter i denne bestemmelsen at en begjæring om innsyn «skal avgjøres uten ugrunnet opphold». Dette kravet til saksbehandlingstiden gjelder direkte for behandlingen av selve innsynskravet, og ikke hvilke krav som skal stilles til oppdaterte journaler. Hensynet til å kunne gjøre effektiv bruk av innsynsrett etter lovens § 2 for «journaler og liknende registre» samt lovens intensjoner, tilsier imidlertid at forvaltningen har en plikt til å sørge for at postjournalene som legges ut til offentligheten, er mest mulig oppdaterte. Postjournalene, dvs. de løpende systematisk førte lister over inn- og utgående brev o.l., er et helt nødvendig

arbeidsredskap for å finne frem til aktuelle saker og er dermed nøkkelen til lovens offentlighetsprinsipp, jf. Ot. prp. nr. 4 (1981-82) s. 11. Dersom departementet ikke sørger for at kopiene av de løpende postjournalene som legges ut i Regjeringens pressesenter er ferske, vil de ikke kunne tjene som noe godt arbeidsredskap slik Stortinget har forutsatt. Dette vil føre til en uheldig uthuling av lovens offentlighetsprinsipp, i strid med Stortingets forutsetninger. Journalføringsreglene og den praksis som følges har således stor betydning for å kunne gjennomføre offentlighetsprinsippet. God forvaltningsskikk tilsier derfor at forvaltningen tar hensyn til og innretter sin saksbehandling etter dette.

Utgangspunktet må være at postjournalene så raskt som mulig gjøres tilgjengelig for innsyn. I noen grad må det imidlertid etter omstendighetene aksepteres at vedkommende organs eller avdelings arbeidspress etc. gjør at muligheten for innsyn i postjournalen for den sist innkomne/utgående post kan bli noe forsinket. Ombudsmannens kontor har fått opplyst fra Regjeringens pressesenter at en del forvaltningsorganer legger ut postjournalen for innsyn 1-2 dager etter at den registrerte posten kom inn til/gikk ut av organet. Gjennomsnittstiden var etter det opplyste noe lenger, ca. 3-4 dager. Dette kan tjene som et veiledende utgangspunkt. Etter min oppfatning kan forsinkelser på opptil flere uker, slik som tilfelle har vært for Utenriksøkonomisk avdeling I i departementet, vanskelig aksepteres. Dette synes også departementet å være enig i, jf. det som er fremholdt i svarbrevene hit og i utenriksråd --- brev til A der det heter at en søker å få brakt restansetiden ned i under en uke.

Jeg har også funnet grunn til å tilføye at det er uheldig og i dårlig samsvar med loven og dens intensjoner dersom departementet, i tillegg til restansetiden for fremleggelse av postjournalene for innsyn, bruker opptil 4 måneder før departementet tar stilling til en begjæring om dokumentinnsyn. Jeg viser i denne sammenheng til brevet fra A 25. februar 1994 der det heter:

«I sitt svar tar UD selv opp behandlingstiden av begjæring om innsyn. Departementet peker også på at på grunn av stort arbeidspress kan dokumenter bli liggende. I løpet av det siste året har A opplevd opp til fire måneders saksbehandlingstid på visse dokumenter fra UD. Klager på avslag tar det i regelen to til tre måneder å få svar på.»

Som nevnt følger det av offentlighetsloven § 9 at en begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Hva som nærmere

ligger i dette kriteriet vil bero på en konkret vurdering hvor det må tas hensyn til sakens vanskelighetsgrad og organets arbeidsbyrde for øvrig, jf. Ot. prp. (1981-82) s. 42. I proposisjonen (s. 42) er det imidlertid også påpekt at «--- alle henvendelser etter offentlighetsloven etter sin art må behandles forholdsvis snart» og dersom det er «praktisk mulig å avgjøre spørsmålet umiddelbart vil dette være å foretrekke». Av interesse for tidsperspektivet i denne sammenheng, er det at man ved utarbeidelsen av bestemmelsen vurderte å sette en fast frist på 10 dager, jf. Ot. prp. (1981-82) s. 42. Denne fristen vil kunne tjene som en veiledende norm. Selv om departementet/avdelingen har stort arbeidspress og begrensede personalressurser, kan en saksbehandlingstid på flere måneder vanskelig aksepteres.

2. Når det gjelder spørsmålet om hvilke opplysninger som skal føres inn i journalen, herunder hvilken adgang det er til å nøytralisere og slette opplysninger, har departementet fremholdt at en følger forskrift til offentlighetsloven av 14. februar 1986 nr. 351 del VI nr. 7. I denne forskriftsbestemmelsen er det gitt nærmere regler om føring av dokumenter i den alminnelige offentlige journal selv om dokumentet er undergitt taushetsplikt eller kan unntas offentlighet etter lovens §§ 5 eller 6.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken, har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å rette noen særskilte innvendinger mot departementets praksis på dette punkt.

På generelt grunnlag vil jeg imidlertid bemerke:

Offentlighetsloven inneholder ingen direkte bestemmelser om hva som skal stå i den enkelte postjournal. Ut fra offentlighetslovens formål og journalens funksjon som arbeidsredskap for å gjøre innsynsretten gjeldende, må det imidlertid legges til grunn at postjournalen skal inneholde opplysninger om dokumentet som gir et egnet grunnlag for å fastslå hva dokumentet inneholder/gjelder. I tillegg må journalen inneholde opplysninger om mottaker/avsender og brevets dato. Nærmere retningslinjer for hvilke opplysninger som bør føres inn i postjournalen er gitt i «Instruks for arkivarbeidet i staten», gitt ved kgl. resolusjon 30. november 1984, pkt. 5.4.1 tredje og fjerde ledd:

«Journals på papir bør føres på blanketter som inngår blant Statens fellesblanketter. Nyttas ikke fellesblankett, skal journalen inneholde dato for inn-

komst, journalnummer, avsender, ekstraherte opplysninger om innhold/emne, dokumentets datering, arkivnummer, kontor/saksbehandlers initialer, ekspedisjonsrubrikk (mottaker), ekspedisjonsdato og anmerkingsrubrikk.

Innholdsrubrikken skal fylles ut på en slik måte at den karakteriserer innholdet i det registrerte dokument.»

Jeg tilføyer også at utgangspunktet etter forskriften til offentlighetsloven av 14. februar 1986 VI nr. 7 er at opplysninger om dokumenter som er taushetsbelagte eller kan unntas offentlighet, skal gjøres kjent på en slik måte at det er mulig å identifisere dokumentet i journalen. Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstrykninger skal bare nyttes så langt det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. I den utstrekning det må foretas sladdinger i journalen bør det gjøres på en slik måte at de opplysninger som er best egnet til å identifisere dokumentet blir stående.»

10.

Dokumentinnsyn i uttalelse fra et departement til et annet departement (Sak 93-0108)

Under henvisning til lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 § 5 annet ledd bokstav c fikk en lokal naturvernorganisasjon avslag på en anmodning om innsyn i uttalelse fra Miljøverndepartementet, gitt til det tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet, om godkjennelse av konsekvensutredning i forbindelse med bygging av nytt Rikshospital. – Ombudsmannen uttalte at denne bestemmelsen ikke ga hjemmel for å unnta uttalelsen fra offentlighet. Under henvisning til lovens forarbeider ble det lagt til grunn at lovens uttrykk «for et organs interne saksforberedelse» ikke uten videre omfattet uttalelser som var avgitt som følge av lovbestemt plikt. Miljøverndepartementets særlige godkjennelsesansvar tilsa at det ikke var naturlig å karakterisere uttalelsen som et dokument for Arbeids- og administrasjonsdepartementets «interne saksforberedelse». Heller ikke reelle hensyn tilsa at uttalelsen ble unntatt offentlighet.

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus henvendte seg ved brev 15. mai 1992 til Miljøverndepartementet og anmodet om å få innsyn i departementets faglige godkjennelse av konsekvensutredningen om bygging av nytt Rikshospital på Gaustad i Oslo.

Departementet av slo ved brev 30. september 1992 innsynskravet under henvisning til

offentlighetsloven av 19. juni 1970 § 5 annet ledd bokstav c.

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus brakte deretter avslaget inn for ombudsmannen.

Etter å ha innhentet ytterligere saksdokumenter, forela ombudsmannen saken for departementet. I foreleggelsesbrevet ble det vist til at uttalelsen var avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet etter en forskriftsbestemt plikt for fagdepartementet til å forelegge spørsmålet om godkjenning av konsekvensutredningen for Miljøverndepartementet før det ble truffet avgjørelse om utredningsplikten var oppfylt, jf. forskrifter om konsekvensutredninger av 27. juli 1990 § 6 nr. 2 gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å redegjøre nærmere for om det var naturlig å karakterisere brevet som dokument for fagdepartementets «interne saksforberedelse» som kunne unntas offentlighet.

I brevet herfra ble det også påpekt at det i departementets avslag 30. september 1992 ikke fremgikk om spørsmålet om meroffentlighet var vurdert. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å vurdere anmodningen om innsyn etter meroffentlighetsprinsippet.

I departementets svarbrev het det:

«1. Til spørsmålet om Miljøverndepartementets uttalelse i saker etter § 6 nr. 2 i forskriftene av 27. juli 1990 om konsekvensutredninger kan karakteriseres som internt dokument, vises til at bakgrunnen for bestemmelsen er å bringe Miljøverndepartementet inn i fagdepartementets saksbehandling for å sikre formålet med bestemmelsene. Som kjent er hovedregelen at vedkommende fagdepartement er tillagt ansvaret for håndheving av bestemmelsene innenfor sitt felt. Dersom fagdepartement og Miljøverndepartementet ikke blir enige, vil saken i samsvar med vanlig praksis bli drøftet, eventuelt avgjort, i Regjeringen.

Det antas at uttalelser mellom departementene i slik sammenheng kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 5, andre ledd, bokstav c. Bestemmelsen i § 5, tredje ledd, siste punktum, om at unntaket fra offentlighet ikke gjelder lover, forskrifter eller lignende generelle saker, antas ikke å komme inn. Dette må gjelde selv om det er forskriftsfestet at saken skal forelegges, i det framlegget for Miljøverndepartementet alltid vil dreie seg om en konkret sak.

Spørsmålet om offentlighet vil selvsagt alltid bli vurdert konkret. Etter Miljøverndepartementets mening vil det være et viktig moment i vurderingen av meroffentlighet i den enkelte sak, at konsekvensutredninger stort sett vil gjelde ut-

byggingssaker som har stort omfang og kan angå mange personer.

2. Til spørsmålet om praktiseringen av offentlighet i slike saker framover kan opplyses at Miljøverndepartementet har skissert et saksbehandlingsopplegg som innebærer innsyn så langt mulig ut fra en konkret vurdering. I saker der det er drøftinger i gang mellom departementene som krever avklaring i Regjeringen, vil korrespondansen mellom departementene bli unntatt fra offentlighet, i alle fall inntil saken er endelig avgjort.

Miljøverndepartementets brev av 15. april 1992 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet følger vedlagt idet vi ikke lenger finner grunn til å unnta det fra offentlighet.»

Naturvernforbundet kom tilbake til saken og fremholdt bl.a.:

«Det vesentligste i vårt krav til MD var at vi skulle få et svar på hvordan de faglig kunne godkjenne konsekvensutredningen, hvordan de hadde tolket lovteksten og hvorfor denne ikke ble fulgt. At MD's godkjenning av konsekvensutredningen bare fantes i et internt notat unndratt offentlighet, forhindrer etter vår mening ikke MD fra å gi oss det faglige svar vi hadde etterspurt. Det er først når de velger å ikke svare, at hele saken blir nødvendig å prøve for ombudsmannen.

I MD's svar til ombudsmannen av 1-10-93 punkt 2, oppfatter vi at saker vil bli unndratt fra offentlighet *inntil* saken er endelig avgjort. Vi kan ikke forstå noe annet enn at da MD godkjente konsekvensutredningen etter at saken hadde vært til høring, var saken avgjort og at de derfor pliktet ovenfor høringsinstansene å opplyse om hvordan og hvorfor godkjenningen ble gitt.»

Til dette uttalte departementet:

«Miljøverndepartementet har ingen tilleggsmerknader til saken utover brev av 1. oktober 1993 m/vedlegg. Miljøverndepartementet kjenner ikke til at det skal eksistere et internt notat unntatt offentlighet hvor Miljøverndepartementet skal ha godkjent konsekvensutredningen.

Miljøverndepartementets uttalelse til utredningsplikten i denne saken ble sendt pr. brev 15. april 1992 til Administrasjonsdepartementet. Dette brevet ble sendt som vedlegg til vårt brev av 1. oktober 1993 til Stortingets ombudsmann for forvaltningen.»

I mitt avsluttende brev til Miljøverndepartementet uttalte jeg:

«Offentlighetsloven § 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.»

Bestemmelsen fikk sin nåværende ordlyd ved endringslov 11. juni 1982 nr. 47. Ved denne lovrevisjonen fikk offentlighetsloven § 5 annet ledd første punktum et tilsvarende innhold som forvaltningsloven § 18 annet ledd, som ble revidert ved lov 27. mai 1977 nr. 40.

Før lovrevisjonen i 1982 lød offentlighetsloven § 5 nr. 1 slik:

«§ 5. Unntatt offentlighet er:

1. Forslag, utkast, betenknings- og andre lignende arbeidsdokumenter, utredninger eller rapporter som det offentlige organ selv utarbeider eller uten lovbestemt plikt innhenter til bruk for sin interne behandling av en sak.»

Tidligere var det altså et kriterium for å unnta et dokument fra offentlighet at dokumentet var innhentet uten lovbestemt plikt. Tilsvarende gjaldt også etter forvaltningsloven før lovrevisjonen i 1977. Begrepet «lovbestemt plikt» ble tolket slik at også plikt fastsatt i forskrifter var omfattet, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 61 spalte 1.

Bakgrunnen for lovendringene var bl.a. at den tidligere bestemmelsen var tunglest og bød på tolkningstvil samt at den ikke i alle tilfelle ga noen rasjonell avgrensning av dokumentinnsynsretten, jf. Ot. prp. nr. 3 (1976-77) s. 74-75.

Endringen i offentlighetsloven § 5 annet ledd, og den tilsvarende bestemmelsen i forvaltningsloven § 18, innebar dels en utvidelse av dokumentinnsynsretten idet unntaket fra offentlighet ble begrenset til organer som falt inn under oppregningen i bokstavene a-c. Men endringen medførte etter ordlyden også en innskrenkning av dokumentinnsynsretten i forhold til uttalelser innhentet etter en lovbestemt plikt. Etter lovrevisjonen inneholder bestemmelsene ingen reservasjon for det tilfelle at det foreligger lovbestemt plikt til å innhente uttalelse. På bakgrunn av det som uttales i forarbeidene synes imidlertid ikke denne begrensningen å utgjøre noe sentralt

formål ved lovendringen. Endringen var mer en konsekvens av et ønske om å gjøre bestemmelsen bedre og retts teknisk enklere. Jeg viser til Ot. prp. nr. 3 (1976-77) s. 74-75 der det bl.a. sies at det kan «reises spørsmål om ikke § 18 annet ledd gjør for stort innhogg i hovedregelen om partsoffentlighet» og Ot. prp. nr. 4 (1981-82) s. 17 der det fokuseres på at lovendringen vil innebære en viss utvidelse av dokumentoffentligheten.

Selv om kriteriet om lovbestemt plikt falt bort etter lovrevisjonen, innebærer ikke det at alle dokumenter utarbeidet i ett departement til bruk i et annet departement etter § 5 annet ledd bokstav c, uten videre er unntatt offentlighet, jf. Ot. prp. nr. 4 (1981-82) s. 18 annen spalte. Forutsetningen for at et slikt dokument kan regnes som et internt dokument som kan unntas offentlighet, er at det er utarbeidet for organets «interne saksforberedelse», jf. offentlighetsloven § 5 annet ledd første punktum. Forarbeidene til offentlighetsloven gir nærmere holdepunkter for tolkningen av dette vilkåret i forhold til uttalelser innhentet som følge av lovbestemt plikt. I Ot. prp. nr. 4 (1981-82) s. 17-18 er således deler av Justisdepartementets høringsnotat til endringene i offentlighetsloven gjengitt. Fra høringsnotatet siteres:

«--- Det kan her være av interesse å få nærmere klargjort hvilken rettslig betydning uttrykket «den interne saksforberedelse» har i dag. Uttrykket har en viss parallell i uttrykket «til bruk for sin interne behandling av en sak» i den nå gjeldende offentlighetslov § 5 nr. 1. Felles for begge uttrykk er at de har og er ment å ha en viss betydning for å begrense rekkevidden av unntaksbestemmelsene, men at denne begrensningen er uklar og lite påaktet i praksis. Visse ting kan imidlertid slås fast generelt. Som nevnt foran under avsnitt 1 første avsnitt vil det sjelden være naturlig å si at dokumenter som er innhentet i henhold til lovbestemt plikt, og som altså er offentlige i dag etter § 5 nr 1 og som var partsoffentlige etter den tidligere § 18 i forvaltningsloven, er innhentet for den interne saksforberedelse. Det må også antas at dokumenter som tidligere har vært offentliggjort i henhold til fast praksis, ikke kan anses å være til bruk bare for den interne saksforberedelse. ---»

I tilknytning til dette heter det på s. 18-19 i proposisjonen:

«--- Når det gjelder de øvrige hovedgruppene som er nevnt foran fra høringsnotatet, nemlig uttalelser som er gitt etter lovbestemt plikt eller som tidligere har vært offentlige etter fast praksis, antar departementet det ikke er mulig å uttrykke dette generelt i lovteksten. De tolkin-

gene det er gitt uttrykk for, bør imidlertid tas i betraktning ved anvendelsen av bestemmelsen. ---»

På bakgrunn av det som fremgår av forarbeidene til endringene i offentlighetsloven, må det legges til grunn at dokumenter som er innhentet etter lovbestemt plikt som hovedregel ikke kan anses å være utarbeidet for «et organs interne saksforberedelse». En slik innskrenkende tolkning av unntaket for interne dokumenter er også antatt av Backer: Naturvern og naturinngrep (1986) s. 697 og Hove: Partsoffentlighet og intern saksbehandling (1982) s. 44-57. Backer anfører således (s. 697-698) at ved å understreke dette «--- hovedvilkåret for unntak kan man nå rimelige resultater med rett til dokumentinnsyn også i en del av de tilfelle som fanges opp av oppregningen a-c» og at dette f.eks. må gjøre at «sakkyndige utredninger etter vdr.reg.l. § 6 nr. 2 ikke kan unntas og det samme må vanligvis gjelde for miljøkonsekvensanalyser for øvrig».

Departementet har i sitt svarbrev hit lagt til grunn at uttalelsen som er avgitt etter § 6 nr. 2 i forskrifter om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, må anses som et internt dokument som kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Dette er begrunnet med at «--- bakgrunnen for bestemmelsen er å bringe Miljøverndepartementet inn i fagdepartementets saksbehandling for å sikre formålet med bestemmelsene». Det vises videre til at vedkommende fagdepartementet har ansvaret for å håndheve reglene innenfor sitt felt, og at «--- saken i samsvar med vanlig praksis vil bli drøftet, eventuelt avgjort, i Regjeringen».

Etter min oppfatning er det tvilsomt om det er adgang til å unnta en slik uttalelse fra Miljøverndepartementet fra offentligheten under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Uttalelsen gjaldt spørsmålet om konsekvensutredningsplikten etter plan- og bygningsloven kap. VII-a var oppfylt i forbindelse med byggingen av nytt Rikshospital på Gaustad. Arbeids- og administrasjonsdepartementet hadde som fagdepartement for byggetiltaket en forskriftsbestemt plikt til å innhente uttalelse fra Miljøverndepartementet før det ble avgjort om utredningsplikten var oppfylt. Bakgrunnen for dette er at Miljøverndepartementet er fagansvarlig for selve lovverket om konsekvensutredninger og skal ha en koordinerende rolle for å sikre at formålet med reglene om konsekvensutredning ivaretas. Så vidt skjønnes vil vedkommende fagdepartement, dersom en ikke vil bøye seg for vesentlige innvendinger fra Miljøvernde-

partementet, måtte forelegge saken for Regjeringen.

Det synes på denne bakgrunn lite treffende å karakterisere Miljøverndepartementets faglige uttalelse som et internt dokument til bruk for fagdepartementets «interne saksforberedelse». Miljøverndepartementet har som følge av sitt faglige ansvar og koordinerende rolle for reglene om konsekvensutredninger, en selvstendig plikt til å sørge for at det i tilstrekkelig grad tas hensyn til de interesser regelverket skal ivareta. Den forskriftsbestemte plikten innebærer et klart element av kompetansefordeling mellom fagdepartementet og Miljøverndepartementet. Denne kompetansefordelingen og det særlige ansvar Miljøverndepartementet har for at reglene om konsekvensutredning overholdes, understrekes av at fagdepartementet, dersom det ikke oppnås enighet med Miljøverndepartementet, må bringe saken inn for Regjeringen til endelig avgjørelse. Også uttalelsens endelige og selvstendige karakter samt dens betydning som formelt ledd i den endelige avgjørelsen av om utredningsplikten er oppfylt eller ikke, trekker etter min mening i retning av at dette ikke kan anses som et dokument for Arbeids- og administrasjonsdepartementets «interne sakforberedelse».

Også reelle hensyn taler for at en slik uttalelse ikke kan unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c når den avgis til fagdepartementet. Utbyggingen av nytt Rikshospital er et omfattende byggetiltak som det knytter seg stor offentlig interesse til. Allmennhetens muligheter for å få kjennskap til beslutningsgrunnlaget og skape debatt er viktige elementer i beslutningsprosessen i en sak som denne. Offentlighetsprinsippet spiller her en viktig rolle. Reelle hensyn taler derfor også for at allmennheten gis innsyn i en uttalelse som omhandler departementets faglige godkjennelse av konsekvensutredningen om bygging av nytt Rikshospital.

Konklusjonen blir derfor at offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c ikke ga hjemmel for å unnta fra offentlighet Miljøverndepartementets uttalelse av 15. april 1992 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Miljøverndepartementet hadde derfor ikke rettslig grunnlag for sitt avslag av 30. september 1992 til Naturvernforbundet i Oslo og Akershus.»

11.

**Dokumentinnsyn – brev fra
Forsvarsdepartementet og Sjøforsvarets
forsyningskommando til Riksrevisjonen
(Sak 94-0291)**

A ble nektet innsyn i brev fra Forsvarsdepartementet og Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK) til Riksrevisjonen under henvisning til at brevene var unntatt offentlighet etter lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 § 6 nr. 2 a. – Ombudsmannen uttalte at det var tvilsomt om departementet hadde hjemmel i denne bestemmelsen til å unnta brevene fra offentlighet på det tidspunkt innsynskravet ble fremmet. Det ble vist til at innsynskravet ble fremsatt nesten ett år etter at brevene var sendt til Riksrevisjonen og inneholdt opplysninger som allerede var kjent for motparten. Videre ble det uttalt at departementet uansett ikke syntes å ha hatt hjemmel til å unnta brevene fra offentlighet etter at en prinsippavtale mellom partene var undertegnet. Det ble også vist til at partene hadde sendt ut pressemelding om avtaleinngåelsen og at relativt detaljerte opplysninger om samarbeidsproblemene før dette var gjort kjent gjennom avisartikler.

A henvendte seg til Forsvarsdepartementet og anmodet om innsyn i to brev fra henholdsvis Forsvarsdepartementet og Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK) til Riksrevisjonen. Brevene gjaldt samme forhold. Forsvarsdepartementet avsto anmodningen om innsyn under henvisning til lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 § 6 nr. 2 a.

A klaget deretter til ombudsmannen over departementets avslag. I klagen ble det fremholdt at de to svarbrevene fra henholdsvis SFK og Forsvarsdepartementet som det var krevd innsyn i, knyttet seg til to brev fra Riksrevisjonen som han tidligere hadde fått innsyn i. I klagen het det videre:

«--- kunne opplyse at departementet måtte unnta dokumenta på dette grunnlaget. Det er eg klart usamd i, idet eg meiner det er feil.

Eg meiner dessutan at det er relativt merkeleg å unnta brevet frå SFK på eit slikt grunnlag. For det første har eg fått tilgang til brevet som stiller spørsmål i saka. For det andre har eg fått tilgang til brevet som kommenterer og underkjenner svara og dessutan stiller fleire konkrete spørsmål.

Eg vil hevde at nettopp dersom det skal vere råd for pressa å utøve ein rettmessig kontroll med den offentlege pengebruken, må pressa sikrast tilgang og innsyn i slike saker.

Når det gjeld brevet frå Forsvarsdepar-

tementet har eg færre haldepunkt for å vurdere innhaldet. Men eg har i alle fall vondt for å forstå at det kan vere grunnlag for å unnta heile brevet – om det nå skulle vere somme opplysningar som eventuelt må haldast tilbake. I utgangspunktet har eg vondt for å forstå at brevet kan ha ein så dramatisk karakter at det heimlar eit slikt unntak som departementet påstår.

Eg nemner for orden skuld at --- på uttrykkeleg spørsmål frå meg har opplyst at departementet har vurdert prinsippet om meroffentlighet i saka.»

Ombudsmannen forela saken for departementet. I foreleggelsesbrevet ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for hva som var grunnen til at brevene var unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 6 nr. 2 a). Departementet ble også bedt om å kommentere hvorledes avslaget harmonerte med at klageren allerede hadde fått innsyn i Riksrevisjonens to brev som svarbrevene knyttet seg til. Det ble også spurt om departementet hadde vurdert spørsmålet om meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

I departementets svarbrev het det:

«Departementet har tidligere redegjort for at det er problemer knyttet til gjennomføringen av Sjøforsvarets anskaffelse av nye mineryddingsfartøyer. Problemerkene har bl a ført til at det er nødvendig å reforhandle deler av kontrakten mellom SFK og Kværner Mandal A/S (KM). Forhandlingene har pågått siden høsten 1992 og er fremdeles ikke avsluttet. Blant de forhold det forhandles om er konstruksjonsansvar, kvalitetssikring, leveringsplan, betalingsplan og kostnader.

SFKs brev av 2 mars 1993 (ref b) er svar på brev fra Rr av 19 des 92 der det stilles spørsmål vedrørende gjennomføringen av Sjøforsvarets kontrakt med KM om bygging av nye mineryddingsfartøyer. I brevet av 2 mars 1993 redegjorde Sjøforsvarets forsyningskommando for de forhold Riksrevisjonen hadde påpekt. Av redegjørelsen fremgår det bl a detaljert hvilke forhold det er uenighet mellom KM og SFK om, omfanget av økonomiske krav KM har reist og SFKs syn på KMs begrunnelse for de krav som verftet har fremsatt. Videre gis det i brevet en redegjørelse for den videre gjennomføringen av forhandlingene.

FDs brev til Rr av 29 april 1993 (ref c) er departementets svar på en henvendelse fra Rr av 17 mars 1993 der Rr ber om FDs uttalelse til de forhold Rr påpekte i sin henvendelse til SFK av 18 des 1992, med henvisning til SFKs brev til Rr av 2. mars 1993 (ref b). I dokumentet redegjøres det bl a for departementets oppfatning av hva som er SFK og KMs syn på forståelsen av kontraktens bestemmelser vedrørende ansvarsforholdene knyttet til konstruk-

sjonsansvaret. Videre redegjøres det for at Forsvaret er av den oppfatning at KM har misligholdt sine forpliktelser knyttet til utarbeidelsen av byggespesifikasjonene, og at kontrakten er misligholdt ved at KM startet byggingen av fartøyene før byggespesifikasjonen var overlevert til og godkjent av SFK. Forsvarets syn på KMs håndtering av kvalitetssikringen av konstruksjons- og byggeprosessen blir også tilkjennegitt i brevet. Det gis videre en generell beskrivelse av en rekke andre problemer som det forhandles med leverandøren om, samt redegjørelse for den videre fremdrift i forhandlingene.

Forhandlingene mellom SFK og KM for å komme frem til en avtale om hvordan prosjektet skal videreføres og omfanget av eventuelle kostnadsøkninger er inne i en avgjørende fase der store økonomiske interesser står på spill både hos leverandøren og Forsvaret. Utfallet av forhandlingene vil være helt avgjørende for den videre gjennomføring av prosjektet og kostnadene knyttet til gjennomføringen. Det er FDs oppfatning at opplysningene i de dokumentene det er anmodet om innsyn i er av en slik art at de i vesentlig grad vil kunne svekke SFKs forhandlingsposisjon dersom de ble offentlig kjent på det nåværende tidspunkt. Dette vil kunne føre til betydelig økte kostnader i den videre gjennomføringen av prosjektet. På denne bakgrunn er det FDs oppfatning at dokumentene kan unntas fra offentlighet i h t offentlighetslovens § 6.2a) da unntak anses påkrevet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av Statens økonomiforvaltning.

Vedrørende spørsmålet om meroffentlighet i h t Offentlighetslovens § 2 tredje ledd har departementet vurdert dette, men finner på bakgrunn av de forhold som er nevnt ovenfor ikke at dokumentene bør kunne gjøres kjent helt eller delvis så lenge forhandlingene mellom SFK og KM ikke er avsluttet og enighet om den videre gjennomføring av prosjektet ikke er oppnådd.

Det er etter FDs mening vesentlig forskjell på de opplysninger som fremkommer av Rrs brev til FD av 17 mars 1993 som Ystad tidligere har fått innsyn i, og de dokumentene han nå har anmodet om innsyn i. Rrs brev av 17 mars 1993 inneholder ingen opplysninger som konkret berører de pågående forhandlinger mellom SFK og KM og anses således ikke å kunne påvirke SFKs forhandlingsposisjon. Departementet er derfor av den oppfatning at det i første rekke er leverandørens rennomé som kan bli negativt påvirket av at de påstander Rr fremsetter i dette dokumentet gjøres offentlig. De to dokumentene som A nå har bedt om innsyn i (ref b og ref c) inneholder imidlertid informasjon som er av en slik karakter at vi anser at det vil kunne få økonomiske konsekvenser for Forsvaret dersom de of-

fentliggjøres før forhandlingene mellom SFK og KM er avsluttet.»

Klageren kom med disse kommentarene til departementets brev:

«Denne saka gjeld disponering av offentlege middel. På meg verkar det underleg, ja uforståeleg at departementet meiner å nekte innsyn i disponeringa av offentlege middel.

Eg stiller meg heilt uforståande til påstanden frå departementet om at SFK sin forhandlingsposisjon vil kunne bli svekka i forhold til Kværner, om innhaldet i dei to dokumenta blir offentlig tilgjengelege.

Dersom påstanden frå SFK/Forsvaret om at dei har sitt på det tørre, skal vere korrekt, er det etter mitt skjønn snarare slik at offentliggjøring av innhaldet i dei to breva, vil styrke SFK sin forhandlingsposisjon. Forsvaret meiner KM har misleghalde kontrakten. Argumentasjonen frå departementet er i dag dessutan uaktuell ettersom forhandlingane vart sluttførde og avtale mellom Kværner og SFK vart underteikna same dagen, eller dagen etter at brevet av 17. mars vart sendt.

Eg kan vidare opplyse at ekspedisjonssjef --- i Forsvarsdepartementet har uttale til Bergens Tidende at grunnlaget for å unndra dei to dokumenta ville falle bort når forhandlingane mellom partane var sluttførde og avtalen underteikna.

Avtalen vart underteikna 17. mars og offentliggjort 18. mars gjennom pressemeldingar frå Kværner og Forsvarets Overkommando.

Etter dette kan det i alle fall ikkje i dag finnast nokon argument for å halde breva tilbake.»

Departementet kom tilbake til saken og opplyste:

«Forsvardepartementet fremla den 22. april 1994 St prp nr 37 Om samtykke til å godkjenne prinsippavtale om fullførelse av nye mineryddingsfartøyer til Sjøforsvaret. I proposisjonen redegjøres det for de forhold som er omtalt i de dokumenter klageren har bedt om innsyn i. Ettersom det nå foreligger en prinsippavtale mellom Forsvaret, Kværner Mandal A/S og Kværner A/S, som er anbefalt av Forsvarsdepartementet, om hvordan partene skal samarbeide for å fullføre leveransen av nye mineryddingsfartøyer til Sjøforsvaret, kan ikke departementet lenger se at det finnes hjemmel for å unnta nevnte dokumenter fra offentlighet. Dokumentene er oversendt A og Riksrevisjonen er informert i brev av 22 april 1994 om at de aktuelle dokumenter er nedgradert til UGRADERT.»

I mitt avsluttende brev til Forsvarsdepartementet uttalte jeg:

«Dokumentene A har krevd innsyn i er nå offentliggjort. Spørsmålet gjenstår imidlertid om departementet hadde hjemmel for å avslå begjæringen om innsyn da den ble fremsatt.

Etter offentlighetsloven § 6 nr. 2 a kan følgende dokumenter unntas fra offentlighet:

«Dokument hvor unntak er påkrevd:

a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning.»

Lovbestemmelsen ble opprinnelig foreslått tatt inn i Forvaltningskomitéens (1958) lovutkast til felles forvaltningslov og offentlighetslov. Forvaltningskomitéens forslag til generelle regler om offentlighet ble ikke fulgt opp av departementet i forbindelse med fremleggelsen av proposisjon til forvaltningslov. Ved vedtakelsen av offentlighetsloven 17. juni 1970 nr. 69 ble imidlertid bestemmelsen i likelydende form inntatt i lovens § 6 nr. 2 a). I forbindelse med endringene i offentlighetsloven 11. juni 1982 nr. 47 ble innholdet og rekkevidden av bestemmelsen drøftet nærmere av Justisdepartementet, jf. Ot. prp. nr. 4 (1981-82) s. 28-30 og s. 50-51. Unntaket i bestemmelsen om det offentliges økonomiforvaltning fikk økt praktisk betydning etter lovendringen fordi det tidligere generelle unntaket i lovens § 1 for det offentliges forretningsvirksomhet ble opphevet.

Formålet med § 6 nr. 2 a) er å beskytte det offentliges økonomiske interesser. Bestemmelsen tar i første rekke sikte på å verne det offentliges privatøkonomiske interesser og forhandlingsposisjon mot tap eller redusert gevinst, jf. Ot. prp. nr. 4 (1981-82) s. 28-29. I proposisjonen heter det således på s. 29 bl.a.:

«Man bør også holde fast ved at det er det rent konkurransemessige aspektet som beskyttes, da man ellers kunne risikere at alle saker som hadde en økonomisk side, teoretisk sett kunne unntas fra offentlighet.»

Det fremgår av lovens ordlyd at dokument kan unntas fra offentlighet etter bestemmelsen dersom det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av statens økonomiforvaltning. Etter sin ordlyd er dette strenge vilkår. I Ot. prp. nr. 4 (1981-82) heter det på s. 29-30 om vilkåret «påkrevd»:

«Någjeldende § 6 nr 2 gjelder dokumenter «hvor unntak er påkrevet» osv. Dette tilsier at ikke ethvert dokument som inneholder opplysninger av denne typen kan unntas. I samsvar med dette antar departementet at unntaket normalt ikke bør gå lenger enn til disse opplysningene, slik at det i prinsippet bør kunne praktiseres of-

fentlighet for de øvrige deler av dokumentet. På samme måte som for § 6 nr 1 bør imidlertid unntakshjemmelen omfatte dokumentet som sådant, da det ofte kan være vanskelig å skille ut de opplysningene som bør beskyttes.»

Videre heter på s. 50-51 i proposisjonen:

«På samme måte som i dag er det forutsetningen at dokumentene bare kan unntas fra offentlighet så langt slikt unntak er påkrevd. Dette vil bli at dokumentene etter omstendighetene kan bli offentlige etter at vedkommende forhandlinger eller tiltak er gjennomført. Det vil videre gjelde en spesiell oppfordring til å praktisere delvis meroffentlighet i disse sakene, dersom dette er mulig.»

Nærmere uttalelser om hvilke krav som må stilles for å anvende bestemmelsen er også gitt i Forvaltningskomitéens innstilling. På s. 440-41 heter det i tilknytning til anvendelsen av bestemmelsen for å ivareta det offentliges økonomiske interesser i forhandlinger bl.a.:

«Men også her må det erindres at utgangspunktet er offentlighet, og at unntaket ikke skal gjelde lenger enn det er nødvendig for en rasjonell, effektiv og forsvarlig gjennomføring av formålet for den offentlige forvaltning på dette området. Unntak er derfor bare påkrevet så langt intet offentlig hensyn tilsier offentlighet. De regler som gjelder om kontroll med forvaltningen, vil naturligvis gjelde også her og likeledes kan i det individuelle tilfelle et saksdokument som under pågående forhandlinger må hemmeligholdes være offentlig når forhandlingene er avsluttet ---.»

At unntak fra offentlighet bare skal kunne gjøres så langt «--- intet offentlig hensyn tilsier offentlighet», slik Forvaltningskomitéen la til grunn, angir et meget strengt krav som ikke kan tas helt bokstavelig. En fortolking i samsvar med formålet med bestemmelsen tilsier at det må foretas en helhetsvurdering hvor de behov som taler for offentlighet må vurderes opp mot de mulige skadevirkninger en offentliggjøring kan medføre, jf. også Frihagen, Offentlighetsloven II (1994) s. 126. I denne helhetsvurderingen må det imidlertid tas i betraktning at lovens hovedregel er offentlighet og at ordlyden i § 6 nr. 2 a) stiller som vilkår for å gjøre unntak fra offentlighet at det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av statens økonomiforvaltning.

Departementet har i brevet til ombudsmanden 17. mars 1994 vist til at SFK og Kværner Mandal var inne i en avgjørende forhandlingsfase der store økonomiske interesser sto

på spill. Etter departementets oppfatning var de to brevene til Riksrevisjonen av en slik karakter at de i «--- vesentlig grad vil kunne svekke SFKs forhandlingsposisjon dersom de ble offentlig kjent på det nåværende tidspunkt». Departementet har videre anført at det er vesentlig forskjell på de opplysninger som fremkommer i Riksrevisjonens brev 17. mars 1993 til departementet, som A etter klage til ombudsmannen fikk innsyn i 27. januar 1994, og svarbrevene fra SFK og departementet til Riksrevisjonen. Dette ble begrunnet med at det offentliggjorte brevet fra Riksrevisjonen ikke «--- konkret berører de pågående forhandlingene mellom SFK og KM og anses således ikke å kunne påvirke SFKs forhandlingsposisjon». Svarbrevene det er krevd innsyn i hadde imidlertid etter departementets oppfatning et slikt innhold som gjorde at det kunne få økonomiske konsekvenser for Forsvaret dersom de ble offentliggjort før forhandlingene mellom SFK og KM var avsluttet. Hva slags økonomiske konsekvenser det kunne være tale om er det ikke gitt nærmere opplysninger om.

De to brevene til Riksrevisjonen som det ble anmodet om innsyn i var datert 2. mars 1993 (brevet fra SFK) og 29. april 1993 (brevet fra Forsvarsdepartementet). I brevene redegjøres det, på bakgrunn av Riksrevisjonens kritiske spørsmål i saken, for den uenighet og de samarbeidsproblemer som var oppstått mellom partene. Videre opplyses det om de økonomiske krav SFK og Kværner Mandal har gjort gjeldende og forsøkene på å oppnå enighet gjennom forhandlinger. Brevet fra departementet er det mest detaljerte. I dette brevet gis det en nærmere begrunnelse for hvorfor Forsvaret mener Kværner Mandal har misligholdt sine forpliktelser etter kontrakten. Det opplyses også om Kværner Mandals tolking av kontrakten og om det forslag til minnelig ordning som Forsvaret på dette tidspunkt (slutten av april 1993) hadde fremsatt overfor Kværner Mandal/Kværner A/S.

Kravet om innsyn ble fremsatt nesten ett år etter at disse brevene ble sendt til Riksrevisjonen. Forsvarets kompromissforslag, som ble omtalt i brevet 29. april 1993 til Riksrevisjonen, strandet våren/sommeren 1993 da Kværner A/S ikke godtok at det ble stilt vilkår om morselskapgaranti, jf. St. prp. nr. 37 (1993-94) Om samtykke til å godkjenne prinsippavtale om fullføring av nye minerydingsfartøyer til Sjøforsvaret. Ifølge opplysningene i St. prp. nr. 37 ble det senere foretatt nye forhandlinger og fremmet nye forslag til en minnelig løsning mellom partene. Det var imidlertid først nesten ett år senere, 17. mars 1994, at SFK og Kværner Mandal kom til

enighet om en prinsippavtale. På bakgrunn av den langvarige konflikten som hadde pågått og de mange forhandlingsløsningene som var forsøkt, er det ikke sannsynlig at brevene til Riksrevisjonen inneholdt nye opplysninger om Forsvarets syn på konflikten av betydning for de pågående forhandlingene vinteren 1994, som Kværner Mandal ikke allerede var kjent med.

Da brevene det ble bedt om innsyn i var skrevet omlag ett år før innsynskravet ble fremsatt, og disse ikke kan synes å ha inneholdt opplysninger som ikke allerede var kjent for motparten, Kværner Mandal, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om det var «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av statens økonomiforvaltning å unnta dokumentene fra offentlighet. I denne sammenheng påpekes også at A allerede hadde fått innsyn i Riksrevisjonens brev til henholdsvis SFK og Forsvarsdepartementet. Svarbrevene hadde en direkte sammenheng med de spørsmål Riksrevisjonen hadde stilt og det var allerede gjennom det offentliggjorte brevet fra Riksrevisjonen kjent at det var uenighet om kontraktsansvaret og store samarbeidsproblemer mellom partene. Ut fra de opplysninger som er kommet frem, er det tvilsomt om svarbrevene fra mars og april 1993 til Riksrevisjonen konkret berørte de pågående forhandlingene som foregikk vinteren 1994 på en slik måte at det var påkrevd å unnta dem fra offentlighet for ikke å skade Forsvarets forhandlingsposisjon og økonomiske interesser.

Uansett hadde ikke departementet tilstrekkelig grunnlag for å opprettholde avslaget etter § 6 nr. 2 a) på det tidspunkt ombudsmannen mottok departementets svar. På dette tidspunkt, 17. mars 1994, undertegnet SFK og Kværner Mandal den prinsippavtale som Stortinget senere i St. prp. nr. 37 (1993-94) ble bedt om å samtykke til. Departementets antakelse om at en offentliggjøring ville kunne skade Forsvarets forhandlingsposisjon og få negative økonomiske konsekvenser, kan da ikke lenger ha gjort seg gjeldende på samme måte. Selv om departementet formelt ikke hadde godkjent prinsippavtalen og Stortinget ikke hadde gitt sitt samtykke, kan jeg ikke se at lovens vilkår om at unntak var «påkrevet» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av statens økonomiforvaltning forelå på dette tidspunkt. Forhandlingene om prinsippavtalen var avsluttet mellom partene og hensynet til forvaltningens forhandlingsposisjon, som bestemmelsen er gitt for å ivareta, skulle da ikke lenger kunne begrunne hemmelighold, jf. Ot. prp. nr. 4 (1981-82) s. 51 og Forvaltningskomitéens innstilling s. 441. Dette un-

derbygges også av at hovedpunktene i avtalen ble offentliggjort gjennom pressemeldinger fra Forsvarets Overkommando og Kværner 18. mars 1994, dvs. dagen etter avtaleinngåelsen. Jeg viser også til at relativt detaljerte opplysninger om innholdet i konflikten mellom SFK og Kværner Mandal om byggingen av mineryddingsfartøylene var blitt offentlig kjent før 17. mars 1993 gjennom en avisartikkel i Bergens Tidende 8., 9., 10. og 11. mars 1994. Videre ble den inngåtte prinsippavtalen omtalt nærmere i artikler i Bergens Tidende bl.a. 19., 21. og 22. mars 1994. Et viktig hensyn i vurderingen er også at det her er tale om en sak som gjelder disponeringen av offentlige midler der allmennheten vil kunne ha et berettiget krav på innsyn.

Konklusjonen blir etter dette at departementet ikke synes å ha hatt hjemmel i offentlighetsloven § 6 nr. 2 a for å unnta brevene fra offentlighet 17. mars 1994, da prinsippavtalen ble undertegnet mellom partene. Det er også tvilsomt om departementet hadde hjemmel for å unnta brevene fra innsyn etter § 6 nr. 2 a) da innsynskravet ble fremmet 9. februar 1994.»

12.

**Utskrift fra taleregistratør i fly
(Sak 93-1821)**

A ba ombudsmannen å vurdere Samferdsdeparterementets avslag på en anmodning om utskrift fra taleregistratør i et fly som hadde havarert i Brønnøysund i 1988. Departementet sa i vedtaket bl.a. at man ikke har norske bestemmelser som regulerer spørsmålet om utlevering av taleregistratørutskrifter.

Ombudsmannen uttalte at offentlighetsloven gjelder for retten til innsyn i Havarikommisjonens dokumenter, jf. forskrift om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart av 18. juni 1993 § 18. Departementet ble kritisert for ikke å ha vurdert forholdet til offentlighetsloven under klagebehandlingen.

Under klagebehandlingen for ombudsmannen kom departementet til at utskrift fra taleregistratøren kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetslovens § 5 første ledd, som et internt dokument. Ut fra den beskrivelse som var gitt av taleregistratørutskriftens karakter og funksjon fant ombudsmannen ikke grunnlag for merknader til departementets standpunkt.

Departementet mente at så sterke hensyn talte mot offentliggjøring at heller ikke meroffentlighet burde praktiseres. For ukjendte ville utskriften kunne gi et misvisende bilde av hendelsesforløpet. All informasjon av

betydning for analysen av ulykken offentliggjøres i Havarikommisjonens rapport. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere departementets skjønnsmessige vurdering vedrørende meroffentlighet.

Saken ga ikke foranledning til å gå nærmere inn på spørsmålet om hvilken betydning internasjonale bestemmelser i tilknytning til Chicago-konvensjonen om sivil luftfart (ICAO-reglene) kan tillegges i tilfelle motstrid med norsk lov.

A's ektefelle døde i flyulykken ved Torghatten 6. mai 1988. Havarikommisjonen for sivil luftfart (HSL) fattet 7. september 1993 vedtak om å avslå anmodning fra A om å få utskrift fra taleregistratøren i det havarerte Dash 7 LN-WFN. Samferdsdeparterementet stadfestet vedtaket 12. oktober 1993.

HSL hadde avslått utlevering med følgende begrunnelse :

«Taleregistratør (CVR)-utstyr er installert i visse kategorier luftfartøy i den hensikt å gi informasjon til undersøkelsesmyndigheter i tilfelle luftfartshavari/hendelse. Norsk rett har ingen bestemmelser som regulerer hva CVR-opptak/avskrift kan brukes til. Den internasjonale luftfartsorganisasjon ICAO, hvor Norge er medlem, har i Chicago-konvensjonens Annex (Aircraft Accident Investigation), pkt. 5.12, bl.a. retningslinjer om bruk av CVR-opptak (jfr vedlegg). Disse retningslinjene går bl.a. ut på at CVR-opptak ikke skal gjøres tilgjengelig for annet formål enn undersøkelser av havari/hendelse, dersom undersøkelsesmyndigheten mener frigivelse av slik informasjon til annet formål kan skade tilgjengeligheten av informasjon ved framtidige undersøkelser.

HSL mener at bruk av CVR-informasjon til det formål som De ønsker, vil skade framtidige undersøkelser. Kommisjonen kan således ikke imøtekomme Deres anmodning.»

Departementet hadde begrunnet avslaget bl.a. slik:

«Generelt kan anføres at HSL s oppgaver m.v. er regulert i luftfartslovens §§ 64 og 165 og – i relasjon til denne saken – regjeringens resolusjon av 10.11.1988. Disse reglene bygger på og utfylles av internasjonale bestemmelser i tilknytning til Chicago-konvensjonen om sivil luftfart (ICAO-reglene) som Norge har tiltrådt. Det er imidlertid fastsatt nye regler ved kgl. res. av 18. juni 1993 for HSL's virksomhet. Også disse reglene bygger på og utfylles av ICAO-reglene.

Da man ikke har norske bestemmelser som bl.a. regulerer spørsmålet om bruk/utlevering av taleregistratør-opptak/utskrifter, finner departementet det riktig å

legge avgjørende vekt på Chicago-konvensjonens Annex 13 om «Aircraft Accident Investigation», punkt 5.12. Av denne bestemmelse fremgår det at taleregistrator-opptak ikke skal gjøres tilgjengelig for annet formål enn undersøkelse av luftfartsulykke og hendelse, dersom undersøkelsesmyndigheten mener at frigivelse av slik informasjon til annet formål kan skade tilgjengeligheten av informasjon ved fremtidige undersøkelser.

Departementet har forøvrig lagt vekt på HSL's vurdering av at man ved å utlevere informasjon i denne saken vil skade fremtidige undersøkelser.»

A henvendte seg til ombudsmannen 1. november 1993.

Klagen ble forelagt for departementet, som ble bedt om å opplyse om klagers anmodning var vurdert i forhold til offentlighetsloven og eventuelt om utfallet av en slik vurdering. Videre ble det bedt opplyst hvorfor forholdet til offentlighetsloven ikke ble kommentert i begrunnelsen for vedtaket i klagesaken, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Til slutt ble departementet bedt om å redegjøre for på hvilken måte utlevering ville kunne skade fremtidige undersøkelser.

Departementet forela saken for Havarikommisjonen som bl.a. uttalte :

«Når det gjelder unntaksreglene i offentlighetslovens § 5 har HSL følgende kommentarer:

Opplysningene fra en taleregistrator (Cockpit Voice Recorder - CVR) tilflyter HSL i form av et lydbåndopptak. De CVR-typer som anvendes i dag, har 4 lydkanaler som vanligvis registrerer følgende:

- 1 Fartøysjefens kommunikasjon (Pilots Audio)
- 2 Styrmannens kommunikasjon (Co-pilots Audio)
- 3 Informasjon til passasjerkabin (PA-system Audio)
- 4 Områdemikrofon plassert i førerkabinen som registrerer alle lyder (Microphone Monitor Audio - All sounds in cockpit)

Registreringen pågår kontinuerlig mens det er strøm på systemet og alle registreringer som er eldre enn 30 minutter, slettes automatisk. Det vil si at det kun er de siste 30 minutter som er tilgjengelige på lydbåndet. CVR er utstyrt med en anordning (Erase button) som gjør det mulig for bl.a. flygebesetningen å viske ut informasjonen på lydbåndet, når flyet står på bakken.

For å kunne nyttiggjøre seg informasjonen på lydbåndopptaket kreves det en særskilt avspiller, hvor man kan lytte til originalopptaket, enten ved enkeltvis avlytting av de forskjellige lydkanaler eller

en kombinasjon av flere. Den informasjonen som kommer HSL i hende, er med andre ord lagret ad elektronisk vei. Dokumentbegrepet i offentlighetsloven kommer derfor ikke til anvendelse ved slike originale CVR-lydbåndopptak.

Den grunnleggende nytten HSL har av CVR-opptakene er å kunne lytte til opptakene og analysere de lyder og utsagn som er registrert. Det er ved slik avspilling man får det fullstendige og sanne bildet av opptaket. Ved å lytte til lydbåndet kan man på en realistisk måte fornemme stemningen og situasjonen i førerkabinen, samtidig som tekniske lyder tilkjennegir f.eks. flyets operasjonsmodus, konfigurasjon o.l.

Det er ingen lover eller bestemmelser som pålegger HSL å produsere noe dokument som visuelt tilkjennegir den informasjon som måtte finnes på et CVR-opptak. HSL nedtegner vanligvis relevant informasjon for eget bruk fra lydbåndet. Nedtegningen kan være relatert til registrerte utsagn eller tekniske lyder og dessuten kan tidspunktet eller tidsrelasjonen mellom registreringene være av interesse. Slike noteringer er rene interne arbeidsdokumenter som i sin natur ikke vil være lesbare uten forklaring fra den eller de som har produsert dokumentet. Et slikt arbeidsdokument vil for uinnvidde ikke gi noen helhetlig forståelse av opptaket og det vil derfor kunne være fullstendig misvisende. Etter HSL's oppfatning er et slikt internt arbeidsdokument et klart eksempel på dokument som kan og dessuten bør unntas fra offentlighet. Et arbeidsdokument av denne beskaffenhet vil når det tas ut av sin sammenheng, være ufullstendig og uegnet for annet bruk eller for offentliggjøring. Det er kun avlytting av selve lydbåndet som kan gi et totalt og uforfalsket inntrykk. Etter HSL's oppfatning gir offentlighetslovens § 5a hjemmel for å holde tilbake fra offentlighet dokumenter som åpenbart kan skape et misvisende bilde av saken og som dessuten er et internt arbeidsdokument.»

Havarikommisjonen redegjorde videre for de hensyn som etter kommisjonens mening har talt mot utlevering:

«HSL's grunnleggende oppgaver er å bringe klarhet i hendelsesforløp og årsaksforhold ved luftfartsulykker. For å kunne gjøre dette er betingelsen at kommisjonen får adgang til så mye relevant informasjon som mulig. For å få slik informasjon er det viktig at involverte parter har tillit til at informasjonen brukes av undersøkelsesmyndigheten i Annex 13's ånd. For at informasjonstilgangen skal fungere best mulig, er det viktig at informasjonsgiveren har et åpent og tillitsfullt forhold til undersøkelsesmyndigheten. Når det gjelder informasjon fra CVR er det viktig at man bare anvender det som er relevant og som er av flysikker-

hetsmessig betydning. Slik informasjon vil i ethvert tilfelle bli gjenstand for omtale i HSL's rapporter. Den CVR-informasjonen som måtte finnes på et opptak, men som ikke er av betydning for analysen av ulykken, gjøres ikke kjent. Dette er i overensstemmelse med ICAO's regelverk.

Erfaringen har vist at CVR-opptak er særdeles betydningsfulle for å fastslå bl.a. hendelsesforløp ved ulykker. Betydningen kan neppe overdrives, og det er derfor viktig at man ikke steller seg slik at f.eks. denne eller annen betydningsfull informasjon ikke blir tilgjengelig i fremtiden. Etter HSL's oppfatning er det derfor viktig å følge ICAO's prinsipper og retningslinjer for bruk av CVR-informasjon. For HSL's arbeid er det viktig at aktørene i luftfartsmiljøet er medspillere i undersøkelsesarbeidet.

Dersom man her i landet skulle akseptere at CVR-opptak tillates anvendt til andre formål enn forutsatt (jfr Annex 13), vil Norge komme i en særskilt stilling sett i relasjon til andre sammenlignbare ICAO medlemmer. Konsekvensene sett i relasjon til såvel det nasjonale som internasjonale luftfartsmiljøet kan bli negative for det forebyggende flysikkerhetsarbeidet, som er HSL's overordnede mål. I særdeleshet er det fare for at nødvendig informasjon fra impliserte parter uteblir og bistand fra søsterorganisasjonene i andre land ikke vil bli gitt. Norge kan komme i vanry blant de land som etterlever ICAO.

Dersom gjeldende internasjonale retningslinjer (ICAO Standards og Recommendations) vedrørende bruk av CVR-opptak ikke følges av norske myndigheter, er det i utgangspunktet flere måter hvor informasjonstilgangen til HSL vil kunne bli skadelidende. Følgende forhold kan bl.a. tenkes å forekomme:

- Flygebesetningen kan manipulere CVR-systemet slik at brukbare opptak ikke foreligger.
- Flygerne som opererer angjeldende flytype, kan avstå fra å yte HSL bistand ved tolking og analyse av CVR-opptak.
- Flygebesetningens åpenhet overfor HSL kan bli skadelidende.
- Andre lands undersøkelsesmyndigheter kan avstå fra å yte HSL bistand ved utlesing og analyse av CVR-opptak.
- Samarbeid mellom HSL og utenlandske myndigheter kan ved ulykker/hendelser med norske luftfartøy i andre ICAO-land eller ved ulykker/hendelser i Norge med utenlandske luftfartøy, bli skadelidende.
- Operatører som frivillig har installert CVR i luftfartøy kan utmontere disse.
- Operatører kan avstå fra å installere CVR i luftfartøy på frivillig basis.»

mentet følgende om forholdet til offentlighetsloven :

«HSL er et forvaltningsorgan. Hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i eller i medhold av lov, jf. offentlighetsl. § 2, 1. ledd. I § 18 i forskriften av 18. juni 1993 som regulerer HSL's virksomhet sies det at offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder for retten til innsyn i HSL's dokumenter. En viser likeledes til § 19 i forskriften av 10.11.88 som gjaldt på det tidspunkt ulykken inntraff, men som nå er opphevet. Kopi av begge forskriftssett vedlegges.

Spørsmålet er om man i medhold av offentlighetsloven har rett til å kreve taleregistratorbåndet utlevert. M.a.o. - om selve båndet er å regne som et dokument i henhold til offl. § 2, 1. ledd. Selve loven har ingen definisjon av begrepet dokument, men i forarbeidene til offl. fremgår det at bl.a. lydband var ment å holdes utenfor. Taleregistratorbåndet (cockpit voice recorder -CVR) befinner seg i den såkalte «sorte boks» på flyet. For å kunne lese og klarlegge hva som er gått inn på båndet trenger man både en spesialavspiller og egne spesialister til å delta i avspillingen. Departementet mener at CVR-båndet ikke er et dokument i offentlighetslovens forstand og at det ikke kan kreves utlevert i medhold av offl. § 2.1. ledd. Noe annet er at meroffentlighet i henhold til offl. § 2, 3. ledd må vurderes. Offentligheten får imidlertid vite hva som har skjedd i cockpit i relasjon til ulykken da dette blir beskrevet i den rapport som HSL utgir.

En eventuell utskrift som HSL lager fra CVR-båndet er imidlertid et dokument når det kommer ned på papir. HSL har ikke avspillingsutstyr for CVR og utstyr for analyse av tekniske lyder. En CVR som har vært utsatt for påkjenninger ved ulykke må dessuten behandles av personell som besitter inngående kompetanse på slikt utstyr. HSL bringer derfor alltid slike CVR-er til et kompetent laboratorium for åpning (uttak av båndet), avspilling (kopiering) og analyse. I de fleste tilfelle har HSL benyttet den britiske havarikommisjon (AIB) til dette arbeidet. HSL har ved slike avspillinger med en flyger som både kjenner stemmen på besetningen og som er kjent med flytypen og selskapets prosedyrer slik at alle ord og uttrykk kan forklares. HSL har ingen plikt til å lage noen utskrift av CVR-båndet, men i noen grad skrives innholdet fra CVR ned på papir hvor det legges inn en tidsskala. Relevante tekniske lyder avtegnes også i relasjon til tidsskalaen. HSL lager dette arbeidsdokument for å kunne arbeide videre med saken ut fra andre opplysninger og data som de samler inn for å kunne bruke i analysen som kommer ut i den rapport som utgis til offentligheten. Departementet viser forøvrig til

I svaret til ombudsmannen uttalte departe-

hva HSL selv uttaler om utarbeidelsen av utskriften i sitt brev av 14. januar 1994 på side 2. HSL legger til grunn at nedtegningen fra CVR-båndet er et internt arbeidsdokument som ikke gir noe helhetlig forståelse av opptaket uten nærmere forklaring fra den som har laget dokumentet.

Utskriften journalføres ikke da dette er dokument som verken kommer inn til eller er ment å gå ut fra HSL.

Departementet mener på bakgrunn av ovennevnte at utskriften er et internt arbeidsdokument som HSL utarbeider i forbindelse med sin interne saksforberedelse til utgivelse av den endelige havarirapport og som HSL i medhold av offl. § 5, 1. ledd kan unnta fra offentlighet.

HSL har også i samme brev side 2 anført at det vil kunne skape et misvisende og ufullstendig bilde av saken dersom et slikt arbeidsdokument tas ut av sin sammenheng og offentliggjøres. HSL mener derfor at utskriften med hjemmel i offl. § 5 a, 2. ledd kan unntas fra offentlighet. Den vurdering som HSL som fagmyndighet her har foretatt, finner departementet ikke grunn til å overprøve.»

Departementet opplyste videre at det kunne «erkjenne at man burde gitt en mer utfyllende forklaring og kommentar ettersom det i ettertid viser seg at advokaten mener at han ikke har fått tilstrekkelig svar». Departementet viste til at stadfestelsesvedtaket 12. oktober 1993 bygger på at en anser Havari-kommisjonen forpliktet til å følge reglene i Chicagokonvensjonen.

Om eventuelle skadevirkninger ved utlevering het det i departementets svar:

«Vedrørende hvilke måter en antar at utlevering av utskrift fra taleregistrator kan skade fremtidige undersøkelser, henviser departementet til hva HSL har skrevet på side 5 i sitt brev av 14. januar 1993. Departementet slutter seg til de begrunnelser som fagmyndigheten har gitt og vil forøvrig tilføye at åpenhet fra alle som arbeider innenfor luftfartssystemet er særdeles viktig for å avdekke reelle og potensielle risikofaktorer innen luftfarten. Det er først og fremst passasjerene og de som tjenestegjør ombord som vil bli skadelidende dersom åpenhet fra flygerbesetningen skal bli begrenset ved at CVR-opptak blir brukt til andre formål enn forutsatt. Departementet vil også tilføye at en rask påvisning av hendelsesforløp og årsaksfaktorer ved luftfartsulykker og -hendelser kan bli vanskeliggjort, og som følge derav kan umiddelbare flysikkerhetsmessige forebyggende tiltak bli forsinket eller i verste fall utebli der hvor HSL ikke får tilgang på CVR-opptak – ved at CVR ikke er montert eller utmontert eller ikke har vært i funksjon.

Med bakgrunn i ovennevnte vil derfor

departementet anføre at faren for at piloter vil slå av taleregistratoren ikke er den eneste grunnen til at fremtidige undersøkelser vil bli skadelidende.

Departementet ser også faren for at en eventuell utlevering til annet formål enn forutsatt i ICAO-reglene, kan få skadevirkninger for den generelle flysikkerhet ved at opptak av samtaler og samarbeid i cockpit kan bli brukt til noe annet enn å hjelpe HSL i dens arbeid. Dette kan få konsekvenser for samarbeidet i cockpit siden pilotene gjensidig skal gjøre hverandre oppmerksom på forhold som krever inngripen eller korreksjon. Et godt samarbeid i cockpit er en forutsetning for å opprettholde et høyt flysikkerhetsnivå.»

A kom ikke tilbake til saken etter dette.

I mitt avsluttende brev til Samferdselsdepartementet uttalte jeg:

«Offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 2 lyder:

«Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.

Enhver kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak. Det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til formannskap og fylkesutvalg.

Forvaltningsorganet bør, etter anmodning, vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet.»

Unntak fra denne hovedregel gjøres bl.a. i lovens § 5. Første ledd i denne bestemmelsen lyder :

«Dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet.»

Offentlighetsloven § 3 regulerer hva som omfattes av lovens dokumentbegrep. Bestemmelsens første ledd 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.»

Departementet ga i sitt vedtak 12. oktober 1993 uttrykk for at man ikke har norske bestemmelser som regulerer spørsmålet om utlevering av taleregistratorutskrifter. Det fremgår imidlertid av forskrift om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart av 18. juni 1993 § 18 (jf. tidligere forskrifts § 19) at

offentlighetsloven gjelder for retten til innsyn i Havarikommisjonens dokumenter. Det har ikke fremkommet noen forklaring på hvordan departementet har kunnet «overse» offentlighetslovens bestemmelser, men det antas at dette kan ha en sammenheng med at departementet kun har vurdert særlovgivningens (luftfartslovgivningens) regler. Det kan imidlertid ikke være tvilsomt at offentlighetsloven gjelder på dette området, og departementet ga således uttrykk for en uriktig oppfatning i sitt vedtak 12. oktober 1993.

Departementet kommer i sitt svar hit inn på spørsmålet om utlevering av selve taleregistratorbåndet. Dette har ikke vært krevd fra A's side og ble heller ikke vurdert verken av Havarikommisjonen eller av departementet ved behandlingen av saken. Departementet har uttalt at taleregistratorbåndet ikke er et dokument i offentlighetslovens forstand og har vist til at det fremgår av forarbeidene til offentlighetsloven at bl.a. lydbånd var ment å holdes utenfor. Jeg har ingen merknader til dette. (Se f. eks. Offentlighetsutvalgets innstilling s. 89-90.) Departementet har bemerket at meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd likevel må vurderes. Det er noe uklart hva departementet legger i dette. Også offentlighetsloven § 2 tredje ledd om meroffentlighet gjelder forvaltningens saksdokumenter. Det er imidlertid selvfølgelig ikke noe til hinder for at forvaltningen vurderer å gi tilgang til annet arkivmateriale enn det som omfattes av lovens dokumentbegrep.

Det sentrale forhold for ombudsmannen har vært spørsmålet om utskrift fra taleregistratoren kan kreves utlevert i medhold av offentlighetsloven. Departementets standpunkt til dette er at slik utskrift kan unntas offentlighet i medhold av offentlighetslovens § 5 første ledd.

I § 5 er bestemt at «interne dokumenter» kan unntas fra offentlighet. Med interne dokumenter siktes for det første til alt det skrevne materiale (notater, utredninger og utkast m.v.) som et forvaltningsorgan *selv utarbeider* som grunnlag for sine avgjørelser, og selv beholder. Av det som utarbeides i et organ, er altså bare den utgående korrespondanse og de endelige beslutninger undergitt offentlighetsprinsippet (Eckhoff, Forvaltningsrett, 4. utg. s. 469). Ut fra den beskrivelse som er gitt av taleregistratorutskriftens karakter og funksjon – både av Havarikommisjonen selv og av departementet – synes det ikke å være grunnlag for merknader herfra til standpunktet om at utskriften kan karakteriseres som et dokument som utarbeides for den interne saksforberedelse i kommisjonen. Jeg viser bl.a. til at det fremgår av departemen-

tets svar at opplysninger fra taleregistratoren «i noen grad» skrives ned på papir og at Havarikommisjonen «lager dette arbeidsdokumentet for å kunne arbeide videre med saken ut fra andre opplysninger og data som de samler inn for å kunne bruke i analysen som kommer ut i den rapport som utgis til offentligheten».

I § 5 er, som nevnt, bestemt at «interne dokumenter» kan unntas fra offentlighet. Denne adgang bør bare benyttes når tungtveiende hensyn tilsier det. Det bør med andre ord praktiseres *meroffentlighet*. Dette er understreket i forarbeidene til endringsloven av 11. juni 1982 nr. 47, jf. Innst. O. nr. 40 (1981-82) s. 4.

Departementet har vist til Havarikommisjonens uttalelse der det fremgår at «det vil kunne skape et misvisende og ufullstendig bilde av saken dersom et slikt arbeidsdokument tas ut av sin sammenheng og offentliggjøres» (sitat fra departementets svar). Havarikommisjonen har uttalt at utskriften er «et klart eksempel på dokument som kan og dessuten bør unntas fra offentlighet». Departementet har også på s. 4 i svaret hit redegjort for forhold som etter departementets mening vil kunne skade fremtidige undersøkelser. Jeg forstår det slik at departementet mener at det er så sterke hensyn som taler mot offentliggjøring av utskriften at meroffentlighet i dette tilfellet ikke bør praktiseres.

Om det skjønnet som bør utvises sa Justisdepartementet i høringsnotatet til endringsloven av 11. juni 1982 nr. 47 1982:

«Ved avgjørelsen av om man i det konkrete tilfelle skal praktisere meroffentlighet hvor et dokument i og for seg omfattes av en av offentlighetslovens unntaksbestemmelser, må forvaltningsorganet vurdere mot hverandre de grunner som taler for meroffentlighet og de hensyn som vedkommende unntaksregel er grunnnet på. En slik vurdering vil eksempelvis kunne føre til at det praktiseres meroffentlighet for «interne» dokumenter (§ 5 nr 1), mens det vises større varsomhet med dokumenter som faller inn under unntakene i § 6.»

Den avgjørelsen som er truffet er basert på skjønnsmessige vurderinger som jeg ikke har funnet grunnlag for å kritisere. Jeg kan ikke se at det er lagt utslagsgivende vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller at avgjørelsen fremstår som «klart urimelig». Det pekes i denne forbindelse på at Havarikommisjonen mener utskriften vil kunne gi et misvisende bilde av hendelseforløpet, bl.a. fordi ukyndige ikke har forutsetninger for å kunne tolke informasjonen, og at all informa-

sjon som er av betydning for analysen av ulykken, offentliggjøres i Havarikommisjonens rapport.

Departementet har også henvist til offentlighetslovens § 5 a) annet ledd som hjemmel for å unnta utskriften fra offentlighet. Jeg kan ikke se at denne bestemmelsen er relevant i denne saken. Paragraf 5 a) gjelder unntak for opplysninger som er undergitt *lovbestemt taushetsplikt*. Det er viktig å skille mellom dokumenter som *kan* unntas offentlighet etter unntaksbestemmelser i offentlighetsloven og dokumenter som er underlagt *taushetsplikt* (etter andre lover eller i medhold av andre lover). Etter det jeg kan se, har verken Havarikommisjonen eller departementet vurdert noen av de opplysninger som fremkommer i utskriften som taushetsbelagte. Jeg har imidlertid ikke funnet grunn til å be departementet utdype dette, idet det må være tilstrekkelig å vise til offentlighetsloven § 5 første ledd som hjemmel for å unnta utskriften fra offentlighet.

Når det gjelder departementets begrunnelse for vedtaket 12. oktober 1993, har departementet gitt uttrykk for at det burde ha vært gitt en mer utfyllende forklaring og kommentar. Departementet har imidlertid føyd til «attersom det i *ett*ertid viser seg at advokaten mener at han ikke har fått tilstrekkelig svar» (min utheving). Jeg finner grunn til å bemerke at A's advokat i sin klage til departementet 27. september 1993 anførte at offentlighetsloven ikke ga hjemmel for å unnta utskriften fra offentlighet. Dette er således ikke et forhold som er påberopt i *ett*ertid. Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd annet punktum skal klageinstansen vurdere de synspunkter som klageren kommer med. På denne bakgrunn må det i enda sterkere grad sies å være kritikkverdige at forholdet til offentlighetsloven ikke ble vurdert under klagebehandlingen. Dette må gjelde selv om departementet mente at man i denne saken måtte legge avgjørende vekt på reglene i Chicagokonvensjonen om sivil luftfart, annex 13, pkt. 5.12 på grunn av de folkerettslige forpliktelser denne avtalen innebærer.

Departementets avslag 12. oktober 1993 bygget på at utlevering av utskriften ville være i strid med annex 13 (aircraft accident investigation) pkt. 5.12. I sitt svar hit anfører departementet at Havarikommisjonen (Norge) er forpliktet til å følge denne avtalen. Departementet har videre anført at reglene for Havarikommisjonens virksomhet «må tolkes i samsvar med bestemmelsene i ICAO-reglene», og at norske regler må «utfylles» med denne bestemmelse. Det kan vanskelig innvendes noe mot dette som et generelt ut-

gangspunkt. Jeg forstår det slik at departementet har ment å ta utgangspunkt i norsk lov, men som nevnt ble det feilaktig lagt til grunn at en ikke har regler som regulerer spørsmålet om utlevering av taleregistraturtskrifter i norsk rett. Denne saken gir imidlertid ikke foranledning til å komme nærmere inn på spørsmålet om hvilken betydning ICAO's regelverk kan tillegges i et tilfelle av motstrid med norsk lov.

Slik saken er opplyst her nå, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om utlevering av utskriften (også) kan nektes i medhold av ICAO-reglene.»

13.

Dokumentinnsyn – rett til kopiering av saksdokumenter (Sak 93-0693)

En kommune avslo en henvendelse fra A om å få kopi av dokumenter som var undergitt partsoffentlighet i en barnevernsak. Derimot tilbød kommunen sin assistanse til å gjennomgå dokumentene på kommunens kontor. Ombudsmannen uttalte at forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 20 annet ledd første punktum fastsetter at en part på anmodning har en ubetinget rett til å få utskrift eller avskrift av dokumenter som er undergitt partsoffentlighet. Kommunen endret sine rutiner i samsvar med loven, men innførte den praksis at private parter måtte undertegne taushetserklæring vedrørende sine forpliktelser med hensyn til taushetsbelagte opplysninger før dokumentene ble sendt. Ombudsmannen uttalte at en slik praksis er i samsvar med forvaltningsloven § 13 b annet ledd.

I forbindelse med en henlagt barnevernsak henvendte barnets far (A) seg til kommunen og ba om å få kopi av aktuelle saksdokumenter. Kommunen avslo dette under henvisning til at det etter barnevernteamets praksis ikke blir sendt utskrift av dokumenter til privatpersoner, men at en advokat kan be om å få kopi. Kommunen tilbød derimot A assistanse til å gå gjennom sakens dokumenter på barnevernteamets kontor.

Ombudsmannen forela saken for kommunen 3. mai 1993. Fra brevet siteres:

«Forholdet i denne saken synes å være at innsyn ikke er avslått, men at kommunen og den private part er uenig om hvordan innsynet skal gjennomføres. Det foreligger således ikke noe avslag som etter forvaltningsloven § 21 kan påklages til fylkesmannen, jf. prinsippet om at om-

budsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende.

I barnevernsteamets brev 17. februar 1993 til A heter det at etter praksis ikke blir sendt utskrift av dokumenter til privatpersoner, men at advokat kan be om å få kopi.

I nevnte telefonsamtaler spurte ombudsmannen om A eventuelt kunne få ta kopi av dokumenter ved oppmøte på barnevernsteamets kontor. Dette ble avvist under henvisning til at barnevernsteamet i henhold til fast praksis ikke gir private parter kopi av dokumenter.

Etter forvaltningsloven § 20 første ledd første punktum er det forvaltningsorganet selv som, ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling, bestemmer hvordan sakens dokumenter skal gjøres tilgjengelig for parten. Normalt vil organet ha valget mellom å la parten lese igjennom dokumentene eller gi vedkommende kopi.

Kommunen har, som nevnt, bestemt at innsynsretten i denne saken eventuelt må gjennomføres ved at A går igjennom saksdokumentene på barnevernsteamets kontor. – Det er ikke tvilsomt at loven i *utgangspunktet* gir adgang til å benytte en slik fremgangsmåte, dersom hensynet til en forsvarlig saksbehandling i det konkrete tilfelle tilsier det.

I forvaltningsloven § 20 annet ledd første punktum er det imidlertid bestemt at en part på anmodning skal gis utskrift eller avskrift av dokument, som vedkommende har krav på å få gjøre seg kjent med etter § 18. Dette må forstås slik at en part i utgangspunktet har *rettskrav* på å få kopi av dokumenter. Det vises til det som er uttalt på s. 25 i Sosialdepartementets rundskriv nr. 50 vedrørende saksbehandlingen i barnevernsaker, og på s. 495-497 i Frihagens kommentarutgave til forvaltningsloven bind I (1986). Det kan også for eksempel vises til Woxholths kommentarutgave til forvaltningsloven (Juridisk Forlag 1986) s. 220-221. – Se vedlagte kopier. Det skal for ordens skyld bemerkes at et forvaltningsorgan ikke kan avvise en parts anmodning om kopi, ut fra en henvisning til § 20 første ledd første punktum.

Det er på bakgrunn av dette grunn til å stille spørsmål om kommunens avvisning av A's anmodning om å få kopi av aktuelle saksdokumenter, er i samsvar med bestemmelsen i forvaltningsloven § 20 annet ledd første punktum. Dette gjelder også den generelle praksis som barnevernsteamet har etablert på området.

Det bes om kommunens kommentarer til dette.»

Kommunen svarte:

«Barnevernstjenesten har ikke avvist A's anmodning om å få gjøre seg kjent med saken. Vi har tilbudt ham assistanse til å gjennomgå dokumentene, en service som vil sikre fullt innsyn i dokumentene.

Han vil også på denne måten få nødvendig forklaring på hva de innebærer, hvilken lovhjemmel som er brukt og hvordan loven er anvendt i dette tilfellet. Dette vil etter vårt syn gi A, og andre i lignende situasjon, det beste innsyn i saken.

Når barnevernet er restriktive i forhold til å gi kopier av saksdokumenter direkte til privatpersoner, er dette begrunnet i det vi på prinsipielt grunnlag anser som forsvarlig håndtering og oppbevaring av taushetsbelagte opplysninger. Ut fra dette hensynet forutsetter vi at kopier av saksdokumenter til private parter gis via denes advokat.

I denne saken har mor hatt advokatbi-stand, og dermed tilgang på dokumentene. Det fremgår av A's eget brev at han og mor har delt foreldrerett, og at han selv har nær kontakt med sønnen. Dette, sammen med vårt tilbud om hjelp til å gjennomgå sakens dokumenter, bør gi A et meget godt innsyn. Vi finner derfor ingen grunn til å fravike vår praksis i dette tilfellet.»

Avslutningsvis sier kommunen at den ikke finner grunn til å endre sin praksis.

På bakgrunn av dette svaret ble saken på ny lagt frem for kommunen. I brevet ble det presisert at spørsmålet var hvorvidt kommunen hadde rettslig adgang til å avslå A's anmodning om å få kopi av aktuelle saksdokumenter. På denne bakgrunn ba ombudsmannen om å få høre nærmere om hvilke rettslige argumenter kommunen mente å kunne anføre til støtte for sitt standpunkt i denne sak.

Kommunen uttalte bl.a.:

«Kommunen er oppmerksom på hovedregelen i forvaltningslovens prgr. 20, 2. ledd, 1. pkt. om at partene i en forvaltningssak har rett til å få kopi av aktuelle saksdokumenter.

Praksisen som kommunen har fulgt i barnevernsaker frem til nå, har vært at kopi av saksdokumentene som partene har innsyn i sendes på anmodning til advokat – men ikke direkte til den private part. Vår praksis har vært at også den private parten får innsyn i aktuelle saksdokumenter, men under mer kontrollerte omstendigheter. Det har vært vanlig å innkalle parten til kontoret, hvor sakens dokumenter gjennomgås sammen med saksbehandleren istedenfor at kopier sendes ut til private hjem uten en slik forhåndskontakt.

Med bakgrunn i Deres henvendelser hit, ble saken grundig diskutert på et møte som alle medarbeidere i «barnevernsteamet» var innkalt til.

Det ble bestemt å endre gjeldende praksis, og fastslått som hovedregel at kopi av aktuelle saksdokumenter skal sendes direkte til private parter, på anmodning. Før kopier sendes til private hjem, vil det imidlertid bli krevd at mottakeren under-

tegner en erklæring hvor det fremgår at denne er kjent med sine forpliktelser med hensyn til taushetsbelagte opplysninger i medhold av forvaltningslovens prgr. 13b, 2. ledd. Kopi av erklæringen som vil bli brukt, oversendes vedlagt til Deres orientering.

Videre ble det bestemt at det fortsatt vil være adgang til å nekte å sende kopi av saksdokumenter til en privat part – men at dette er unntakstilfeller, og vil måtte begrunnes særskilt.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Det forhold som har vært undersøkt herfra er hvorvidt kommunen hadde plikt til å gi A kopi av de saksdokumenter som han etter forvaltningsloven § 18 hadde krav på innsyn i. I brevet herfra 3. mai 1993 ble det forutsatt at kommunen anså A som part og at kravet om kopier rettet seg mot dokumenter som etter § 18 var undergitt partsoffentlighet. – Undersøkelsene har videre rettet seg mot kommunens generelle rutiner på området.

Spørsmålet om hvilke dokumenter A hadde rett til innsyn i har således ikke vært undersøkt herfra, og vil ikke bli nærmere kommentert i det følgende. Hvis A mener at kommunen har nektet ham innsyn i dokumenter som han har krav på å få gjøre seg kjent med må han, som antydnet i brevet herfra 3. mai 1993, i første omgang påklage avslaget til fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 21. Jeg forstår for øvrig det som er uttalt i advokatens brev 19. juli 1993 slik at A nå har fått kopi av de dokumenter som han etter kommunens syn har krav på innsyn i. De øvrige dokumenter som A har anmodet om å få kopi av anser kommunen så vidt skjønnes som unntatt fra partsoffentlighet etter lovens § 18 annet ledd.

Det som her skal kommenteres er således forståelsen av § 20 annet ledd første punktum i forvaltningsloven. Denne bestemmelsen fastsetter at en part på anmodning skal gis utskrift eller avskrift av saksdokument, og gjelder således *gjennomføringen* av innsynet. Spørsmålet om hvordan bestemmelsen skal forstås ble kommentert i brevet herfra 3. mai 1993, og jeg viser til det som der er uttalt. Det er imidlertid grunn til å presisere at § 20 annet ledd første punktum gir parten en *ubetinget rett* til å få kopi av dokumenter, jf. lovens ord «skal gis». Denne rett gjelder alle saksdokumenter som parten har krav på innsyn i etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19. For ordens skyld understrekes at en anmodning fra en part om kopi ikke kan avslås under henvisning til § 20 første ledd.

Etter loven har parten imidlertid ikke noe krav på å få kopiene *tilsendt*. Hensynet til god

forvaltningsskikk vil likevel som regel tilsi at forvaltningsorganet sender de aktuelle dokumentene til parten. Forvaltningen vil ha en særlig oppfordring til dette dersom den som krever innsyn bor et stykke unna forvaltningsorganet eller av andre grunner har vanskelig for å møte opp personlig.

Jeg har forstått det kommunen har uttalt slik at private parter anmodninger om kopi av dokumenter tidligere ble rutinemessig avslått, og at kun advokater fikk kopi av saksdokumenter i barnevernsaker. Det må slås fast at denne praksis ikke var i samsvar med regelen i § 20 annet ledd første punktum.

Jeg har merket meg opplysningen om at kommunen nå har endret sine rutiner, slik at kopi av saksdokumenter for fremtiden vil bli sendt parter som anmoder om det. I advokatens brev hit 19. juli 1993 fremholdes imidlertid at kommunen har besluttet at det fortsatt vil være adgang til å nekte å sende kopier til private parter i spesielle tilfelle. – Hva angår spørsmålet om forvaltningen bør *sende* kopiene til parten, vises til det som er uttalt om dette foran. Jeg presiserer ellers at partens rett til å få kopier følger av loven, som her ikke overlater noe til forvaltningens skjønn. Kommunen vil således ikke ha rettslig adgang til å nekte en part kopier med mindre dokumentet er unntatt fra partsoffentlighet etter §§ 18 og 19 i forvaltningsloven, forskrifter gitt i medhold av § 19 siste ledd, eller bestemmelser i særlovgivningen.

Jeg forutsetter at kommunen vil forholde seg i samsvar med dette i fremtiden.

Kommunen har ellers besluttet at mottakeren (parten), før kopi av dokumentene blir sendt, må undertegne en erklæring vedrørende sine forpliktelser med hensyn til taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 b annet ledd. Kopi av standardskjema til dette bruk er oversendt hit.

Forvaltningsloven § 13 b annet ledd første punktum bestemmer hvordan en part kan bruke taushetsbelagte opplysninger. Bestemmelsen må sies å pålegge parten en begrenset taushetsplikt. – I § 13 c første ledd er det bestemt at vedkommende forvaltningsorgan skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder, og kan kreve skriftlig erklæring om at de kjenner til og vil respektere reglene. Forvaltningen må ut fra dette i utgangspunktet kunne sette som vilkår at en part avgir slik erklæring for å få opplysninger etter § 13 b nr. 1, som i henhold til § 13 er taushetsbelagte av hensyn til andre enn ham selv.

På bakgrunn av dette har jeg ikke grunnlag for å rette innvendinger av betydning mot den

praksis som kommunen har opplyst at den vil følge for fremtiden på dette punkt.»

14.

Tilsetjing av lærar i grunnskulen – søkjar forbigått utan sakleg grunn
(Sak 93-0807)

A søkte stilling som lærar i grunnskulen, men fekk ikkje stillinga. Det var berre A som fylte krava i utlysingsteksten med omsyn til fagkrins. Av kommunens svar til ombodsmannen gjekk det fram at valet av B ikkje var tufta på ei kvalifikasjonsvurdering; kommunen hadde følt eit moralsk ansvar for å tilsetje B, som hadde utdanna seg lokalt. Kommunen viste óg til at det ved eit tidlegare høve var tilsett søkjar med desentralisert utdanning framfor betre kvalifisert søkjar.

Ombodsmannen la til grunn at A var betre kvalifisert enn B og at det ikkje låg føre noko rettsleg grunnlag for førerett for B. Kommunen si grunngjeving kunne ikkje gje grunnlag for å sjå bort frå prinsippet om at den best kvalifiserte søkjar skal veljast. Kommunen kunne ikkje vere bunden av ein praksis som ikkje var rett. Meir kjenslemessige tilhøve som «morsalsk ansvar» vil det ikkje vere sakleg å leggje vekt på ved ei tilsetjing. Ombodsmannen fann at A var forbigått utan sakleg grunn.

Ombodsmannen meinte óg at omsynet til god forvaltningskikk og til prinsippet om likehandsaming tilseier at det vert gjennomført ei ny utlysing dersom det er tale om å gjere unntak frå kvalifikasjonskrava i utlysingsteksten.

A klaga til ombodsmannen over vedtak truffe av skulestyret i X kommune 1. april 1993 om tilsetjing av B som lærar, vikariat for inntil eitt år, ved Y barne- og ungdomsskule i kommunen. Skulesjefen hadde innstilt A på første plass, medan tilrådings- og budsjett-nemnda hadde innstilt B.

A meinte seg forbigått på usakleg grunnlag og synte til at ho hadde to av dei faga som var etterspurde (minst eitt var krevd) i utlysings-teksten og at ho hadde status som adjunkt. Den tilsette var lærar og hadde ikkje utdanning i nokre av dei aktuelle faga.

Ombodsmannen bad kommunen om ei nærare utgreiing for den kvalifikasjonsvurderinga som fann stad av klagar og den tilsette. Kommunen vart særleg beden om kommentere følgjande fråsegner frå klagar:

«Tillitsvald for NL fortalde at søkarar som hadde teke desentralisert utdanning i kommunen hadde fått fortrinnsrett for andre søkarar i tilsetjing ifjor, og dermed

var dette noko ein i skulestyret måtte følge opp i år også. Han sa det slik at kommunen «følte» eit arbeidsgjevaransvar overfor desse. Han begrunna dette med at det var kommunen som i si tid hadde oppfordra ufaglærte lærarar til å ta slik utdanning, og at ein hadde lova å gje dei praksis så lenge dei var under utdanning. Denne lovnaden er dregen ut til også å gjelde etter endt utdanning. Dette finn ein ikkje skriftleg nokon stad, det er ein slags «husregel» i kommunen.»

Og:

«Som eg nemnde i orienteringa før punkt 3, var det ein søkar til med desentralisert utdanning. Ho hadde søkt på ein annan skule i kommunen og var ifølge min referanse einaste aktuelle søkar på denne skulen og blei følgjeleg tilsett. Etter at søker 18 var tilsett, meinte eit fleirtal på møtet at ein ikkje kunne gå utenom søker 4 sidan begge desse hadde desentralisert utd. i kommunen. Det ville vere urettferdig overfor søker 4 at ho ikkje fekk jobb når søker 18 allerede hadde fått jobb, blei det hevda.»

Konstituert skulesjef gjorde i svaret rede for to tidlegare skulestyresaker :

«I sak 19/89 om «Praksisplassar for studentar frå X v/DALU» (desentralisert lærarutdanning) gjorde skulestyret følgjande samrøystes vedtak:

- «1. C og B får faste praksisplassar ved sine heimeskular i X kommune så lenge dei er studentar ved DALU med atterhald om ledige timar.
2. C og B vert såleis tilsette i mellom-belse lærarstillinga – kvar på 5 – 8 veketimar skuleåret 1989/90.»

Ut frå dette vedtaket har dei 2 DALU-studentane dei påfølgjane skuleåra i sin studietid vorte tilsette i eit tilsvarende timetal ved sine heimeskular. Det føreligg ikkje vedtak som tilseier førerett for desse for seinare tilsetjingssaker etter endt utdanning.

I sak 26/92 vart ein søkjar med desentralisert utdanning tilsett i anna vikariat skuleåret 1992/93 framfor annan søkjar med meir utdanning og ansiennitet. Skulesjefen hadde ikkje innstilt søkjar med desentralisert utdanning til å få stillinga, men innstilt annen søkjar med meir utdanning og ansiennitet. Som det går fram av møteboka frå tilrådings- og budsjett-nemnda, vart innstillinga til skulesjefen samrøystes godkjend i T&B-nemnda, der dåverande hovudtillitsvalde var til stades. Det må oppfattast slik at skulesjef og hovudtillitsvalde for lærarorganisasjonane begge hadde det synet at søkjar med desentralisert utdanning ikkje skulle gå framfor annan søkjar med meir utdanning og ansiennitet. I skulestyremøtet, sak 26/92 vart innstilling til skulesjef

og T&B-nemnda ikkje følgd, og søkjar med desentralisert utdanning vart tilsett. Dåverande hovudtillitsvalde var ikkje til stades på skulestyremøtet, men annan organisasjonsrepresentant var til stades.»

Konstituert skulesjef kom og med si eiga vurdering av saka. Mellom anna synta ho til at A hadde ein meir relevant fagkrins for stillinga og av denne grunn burde ha vore tilsett. Skulesjefen synta vidare til at skulestyret må ha sett «denne tilsetjingssaka som ei tilnærma parallell sak til skulestyresak 26/92, der den andre av dei to DALU-utdanna lærarane i kommunen vart tilsett framfor søkjar med meir utdanning og ansiennitet».

Tilrådings- og budsjettnemnda slutta seg til konstituert skulesjef sitt svar. Skulestyret handsama saka som referatsak.

Ombodsmannen fann grunn til å be om tilleggsopplysningar. Skulestyreleiaren svarte på vegner av skulestyret :

«Då sak 15/93 vart handsama i tilrådings- og budsjettnemnda låg det føre tilråding frå konst. skulesjef, der søkjaren A var tilrådd tilsett. Skulesjefen har i sitt skriv av 29.07.93 gjort greie for skulestyret sine vedtak i sak. 19/89 og 26/92, når det gjeld dei såkalla DALU-studentane. Tilhøvet før 1989 var at ein hadde ein alt for høg prosent lærarar som ikkje hadde godkjent lærarutdanning ved skulane i --- og Y. Frå skulehald vart difor to av vikarlærarane som hadde tenestegjort i mange år, C og B, oppmoda om å skaffe seg utdanning, fordi dei gjorde ein god jobb i skulen, og ein ynskte dei som lærare der.

I tilsetjingssak 26/92 vart C tilsett av skulestyret i ei vikarstilling, framfor ein betre kvalifisert søkjar. Dette skjedde sjølv om skulesjefen og tilrådings- og budsjettnemnda hadde tilrådd noko anna. Så langt ein kjenner til det, skjedde det same med andre DALU-studentar i andre kommunar.

Under møtet i tilrådings- og budsjettnemnda under sak 15/93, gjekk diskusjonen på om ein skulle tilsetje «DALU-studenten» B i staden for A. Alle var klar over at A formelt sett var betre kvalifisert, og alle var klar over at B ikkje hadde nokon førerrett. Det var her fleire av representantane som følte eit «moralsk ansvar» for at B skulle få jobben, sidan ho og var kvalifisert til den. Dette vart seinare også poengtert i skulestyret, som einstemmig tilsette B, framfor A.

Under handsaming av sak 15/93 i tilrådings- og budsjettnemnda opplyste ein av medlemene (ikke skolesjefen), at rektor hadde opplyst at skulen ville være tjent med begge søkjarane. Dette vart forklart slik at begge var kvalifisert til stillinga, men A var best kvalifisert.

KONKLUSJON

B vart tilsett i stillinga fordi skulestyret følte eit ansvar for at ho fekk stilling i skulen, sjølv om ho ikkje har nokon formell førerrett. Bakgrunnen var handsaminga som DALU-studentane hadde fått av skulestyret før. Skulestyret konstaterte at B var formelt kvalifisert til stillinga, men det vart ikkje reist tvil om at A var formelt best kvalifisert.»

I mitt avsluttande brev til kommunen uttala eg:

«Siktemålet i ei tilsetjingssak vil til vanleg vere å finne fram til den av søkjarane som etter ei 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 er ikkje tvilsamt at både A og B var formelt kvalifiserte for tilsetjing i grunnskolen ut frå dei krava som går fram av grunnskolelova. B har gjennomført desentralisert lærarutdanning i kommunen organisert av --- lærarhøgskule. A er adjunkt.

I utlysingsteksten stod det:

«Y barne- og ungdomsskule:

1-9 skule, firedelt, 68 elevar

Vikariat for inntil eitt år.

Inntil 2 vikariat i heil stilling for allmennlærarstilling kan verte ledige skuleåret 1993/94.

Må ha minst eitt av faga musikk, engelsk eller naturfag i fagkrinsen. Natur og miljølære er mellom skulen sine satsingsområde.»

Etter det eg kan sjå av søkjerlista, var det berre A som fylte krava med omsyn til fagkrins. Ho har halvårig utdanning i både engelsk og musikk. Når det gjeld arbeidsrøynsle, hadde ingen av dei to praksis som lærar etter utdanninga. Det går fram av søkjerlista at B har undervist i ca. fem år og A i nær to år før utdanninga. Det er ikkje gjeve opplysningar som tyder på at søkjarane sine personlege eigenskapar har vore vektlagt.

Når A hadde ei meir omfattande og ei klårt meir relevant utdanning med omsyn til fagkrins, må det ha vore uventa for ho at skulestyret ikkje følgde skulesjefens innstilling. Utifrå den utgreiinga kommunen har gjeve, er det klart at valet av B ikkje var tufta på nokon kvalifikasjonsvurdering. Det går fram av skulestyreleiaren sitt brev at skulestyret ikkje var i tvil om at det var A som var best kvalifi-

sert. Etter det eg forstår følte kommunen eit moralsk ansvar for å tilsetje B fordi ho «frå skulehald» hadde vorte oppmoda til å skaffe seg utdanning og fordi ho tok utdanninga lokalt med praksis i kommunen. Særleg vart det etter det eg forstår lagt vekt på at kommunen tidlegare hadde tilsett ein «DALU-student» (C i sak 26/92) framfor betre kvalifiserte søkjarar.

Eg finn etter dette å kunne leggje til grunn at A – utifrå krava i utlysingsteksten – var betre kvalifisert enn B. Eg legg vidare til grunn at det ikkje ligg føre noko rettsleg grunnlag for førerrett for B. Kommunen si grunngjeving for kvifor B vart foretrukke, kan ikkje gje grunnlag for å sjå bort frå prinsippet om at den best kvalifiserte søkjar skal veljast. I det heile kan eg ikkje sjå at kommunen har kome med saklege, rettslege argument for å favorisere «DALU-studentar». I ein slik situasjon må det vere klart at vedtaket om å tilsetje B ikkje kan forsvarast med at kommunen ville handsama B likt med ein annan søkjar som òg hadde utdanna seg lokalt og som tidlegare hadde fått tilsetjing framfor betre kvalifiserte søkjarar eller med at andre kommunar har same praksis. Kommunen kan ikkje vere bunden av ein praksis som ikkje er rett (og seinare søkjarar kan ikke bygge noko krav om tilsetjing på dette).

Eg finn heller ikkje at det kan leggjast vekt på det «moralske ansvaret» overfor B som skulestyret har synt til. Eg er noko uviss på kva for tilhøve dette «ansvaret» byggjer på, men har ikkje funne grunn til å gå nærare inn på dette. Det synast her som om det er lagt vekt på lite handgripelege eller meir kjenslemessige tilhøve, noko som ikkje vil vere sakleg ved ei tilsetjing. Eg syner til at det her var tale om ein ordinær tilsetjingsprosess og at kommunen då må gjere ei vanleg kvalifikasjonsvurdering. Eg finn grunn til å nemne at skulestyret har eit ansvar overfor alle søkjarane. Dette ansvaret må liggje i å vurdere alle søkjarane utifrå saklege kriteriar, det vil normalt seie etter deira kvalifikasjonar.

I utlysinga var det stilt krav om utdanning i minst eitt av faga musikk, engelsk eller naturfag. Den som vart tilsett oppfylte – i motsetnad til klagaren – ikkje dette kravet. Kvalifikasjonskrav i utlysinga vil truleg ikkje rettsleg avskjere tilsetjingsorganet frå å tilsetje ein søkjar som ikkje fyller krava. Om synet til god forvaltningsskikk og til prinsippet om likehandsaming tilseier imedan at det i slike høve skjer ny utlysing med endringar i kvalifikasjonskrava, slik at og andre som fyller dei nye krava får høve til å melde si interesse.

Min konklusjon vert etter dette at A vart forbigått utan sakleg grunn.

Sjølv om tilsetjingsvedtaket ikkje kan gjerast om i høve til den som vart tilsett, bør kommunen vurdere tiltak for å rette opp den feil som vart gjort i høve til klagaren. Eg ber om å bli halden orientert om det kommunen foretek seg.»

Kommunen opplyste i brev 10. juni 1994 at A 6. april 1994 vart tilsett i vikariat ved Y barne- og ungdomsskule for skuleåret 1994/95 og at ho hadde teke mot stillinga.

15.

Tilsetting av vaktmester ved skole og idrettshall – fortrinnsrett for deltidsansatt (Sak 93-0368)

I en kommune ble det lyst ut en 100 % stilling som vaktmester ved en skole og idrettshall. Administrasjonsutvalget i kommunen valgte å tilsette en søker som var tilsatt i 12 % -stilling som vaktmester i kommunen. Utvalget tolket hovedtariffavtalens § 2 pkt. 2.3 slik at vedkommende da hadde fortrinnsrett til stillingen. – Ombudsmannen uttalte at kvalifikasjonsprinsippet i hovedtariffavtalens § 2 pkt. 2.2 går foran hovedtariffavtalens § 2 pkt. 2.3 når stillingen er utlyst. Ombudsmannen kom videre til at klageren måtte anses best kvalifisert for stillingen og at tilsetningsvedtaket måtte kritiseres.

I en kommune ble stillingen som vaktmester ved Y skole og idrettshall utlyst.

Ansettelsesrådet for undervisning behandlet saken i tre møter uten å bli enige om en felles innstilling. I forslag fra kommunaldirektøren ble A innstilt som nr. 1, mens B ble innstilt som nr. 1 i forslag fra arbeidstakerorganisasjonene. Søker B var ikke blant de 3 innstilte fra kommunaldirektøren og ved oversendelsen til rådmannen skrev kommunaldirektøren følgende:

«For stillingen som vaktmester ble medlemmene ikke enige. Så vidt vi forstår, er grunnlaget for organisasjonsrepresentantens forslag at søker nr 35 er ansatt i kommunen. Avgjørelsen i saken kan derfor få stor prinsipiell betydning for anvendelsen av Hovedtariffavtalens § 2.3 ved ansettelser.

Søker nr 35 B er ansatt som vaktmester ved --- bo- og aktivitetssenter i 12,5 % stilling, etter eget utsagn, fra mai 1992.

Etter vårt syn er de søkerne vi har foreslått, klart bedre kvalifisert for stillingen enn B.

Ansettelse av B i stillingen på Y kan, etter vårt syn, vanskelig begrunnes med

annet enn Hovedtariffavtalens § 2.3, og vil innebære at regelen gis en anvendelse vi er sterkt uenige i. Det er forholdsvis få som kan ta i mot små stillinger, så hvis ansettelse i en slik blir inngangsporten til andre og vesentlig større stillinger i kommunen, vil søkergrunnlaget bli sterkt forringet. Kommunen har vedtatt en sterk desentralisering av ansettelsesmyndigheten, og det bør medføre en restriktiv bruk av regelen slik at sideordnede organer ikke binder hverandre unødige.»

Arbeidstakerorganisasjonenes representant i ansettelsesutvalget skrev følgende til administrasjonsutvalget:

«Søker nr. 35 B er fast ansatt i kommunen. Han arbeider nå som vaktmester ved --- i 12% stilling.

B ønsker 100% stilling i kommunen, og jeg går derfor inn for at han får utvidet sin stilling, og blir ansatt som vaktmester ved Y skole.»

Rådmannen støttet forslaget fra kommunaldirektøren – og saken ble så behandlet i administrasjonsutvalget. I utvalgets møte ble organisasjonenes forslag vedtatt med 7 mot 5 stemmer, og B ble ansatt.

A klaget til ombudsmannen, idet han mente seg forbigått. Saken ble forelagt kommunen med spørsmål om hvilke vurderinger flertallet i administrasjonsutvalget la til grunn i forbindelse med det aktuelle tilsetningsvedtaket.

Kommunen svarte:

«Saken var anket til administrasjonsutvalget på grunnlag av Hovedtariffavtalens § 2.3 «– ved ledighet i stilling skal det vurderes om deltidsansatte kan gis utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling». Administrasjonsutvalget tok ikke stilling til innhold eller konsekvenser av å bruke denne paragraf i saken. Begge kandidater fyller de krav som var satt om kvalifikasjoner i annonseteksten. Administrasjonsutvalgets leder ser det vanskelig å begrunne det enkelte medlems syn for hvorfor de stemte som de gjorde, da dette ikke kom klart frem under behandlingen.»

Ombudsmannen fant deretter grunn til å forelegge saken for Kommunenes sentralforbund med spørsmål om hvordan hovedtariffavtalens § 2 pkt. 2.3 skal forstås og anvendes.

Kommunenes sentralforbund ga følgende svar:

«De reiser spørsmål om forholdet mellom punktene 2.2 og 2.3 i fellesbestemmelsene i hovedtariffavtalen for kommunesektoren.

Vi kjenner ikke til at spørsmålet har vært vurdert av Arbeidsretten. Vi skal derfor innskrenke oss til å gi uttrykk for vår egen oppfatning av spørsmålet.

Vi er enig med Dem i at pkt. 2.3 er slik å forstå at vurderingen av om deltidstilsatte kan få sitt arbeidsforhold utvidet, skal skje før stillingen eventuelt blir utlyst.

Når man har kommet så langt i prosessen at stillingen har vært lyst ut offentlig og stillingen så skal besettes, gir bestemmelsen i pkt. 2.3 etter vår mening ikke grunnlag for å fravike bestemmelsen i pkt. 2.2, første ledd.»

I min avsluttende uttalelse bemerket jeg:

«Ved tilsetning i offentlige stillinger skal som hovedregel det såkalte *kvalifikasjonsprinsippet* legges til grunn ved vurderingen av søkerne til stillingen. Dette prinsippet innebærer at tilsettingsorganet i utgangspunktet har plikt til å tilsette den av søkerne som fremstår som best skikket for stillingen.

Siktemålet i en tilsetnings sak skal og vil således være å finne frem til den av søkerne som på bakgrunn av en skjønnsmessig helhetsvurdering finnes best kvalifisert ut fra stillingens art og arbeidsområde. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i de krav til faglige og personlige kvalifikasjoner som måtte være fastsatt i utlysingen. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet.

Kvalifikasjonsprinsippet forutsetter ikke bare at det skal foretas en vurdering av den enkelte søkers kvalifikasjoner for stillingen, men at det skal finne sted en *sammenlignende* vurdering av søkerens kvalifikasjoner.

Kvalifikasjonsprinsippet skal i første rekke sikre at tilsetningen finner sted på grunnlag av saklige kriterier. Dernest har kvalifikasjonsprinsippet naturligvis det formål at stillinger i det offentlige til enhver tid blir besatt med best mulig kvalifisert personell. Ved brudd på kvalifikasjonsprinsippet kan tilsetningsvedtaket etter omstendighetene måtte bli å betrakte som ugyldig, i alle fall i forhold til den forbigåtte.

At kvalifikasjonsprinsippet kommer til anvendelse ved tilsetninger på den kommunale sektor, fremgår uttrykkelig av bestemmelsen i hovedtariffavtalens § 2 pkt. 2.2, som lyder:

«Ved tilsetning og opprykk skal det i første rekke tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen.»

At administrasjonsutvalget var bundet av disse bestemmelsene og derfor hadde plikt til å la de kriterier som følger av kvalifikasjonsprinsippet være avgjørende for sitt valg av søkerer til vaktmesterstillingen, er således ikke noe tvilsomt spørsmål.

På spørsmål herfra om hvilke vurderinger flertallet i administrasjonsutvalget la til grunn for tilsetningsvedtaket, har kommunen opplyst at begge kandidater «fyller de krav som var satt om kvalifikasjoner i annonseteksten». Det fremgår ikke av brevet at administrasjonsutvalget har foretatt noen nærmere sammenlignende vurdering av søkerne.

I utlysningsteksten heter det om kvalifikasjonene som stilles til søkerne:

«Søkere bør ha fagbrev, håndverksbrev eller annen relevant utdanning og bygningsteknisk bakgrunn og erfaring. Det kan legges vekt på eventuell spesialisert fagkompetanse som kan utnyttes i sonevedlikeholdet.»

Av søkerlisten fremgår at B er byggmester, men han har ingen dokumentert praksis etter mesterbrev. Han har oppgitt muntlig 1 ½ års praksis, men dette er ikke dokumentert. A har snekkerlinje fra yrkesskole, og 27 års allsidig praksis etter utdanning. De har således begge oppfylt kravet til relevant utdanning, men når det gjelder bygningsteknisk bakgrunn og erfaring stiller A atskillig sterkere.

For øvrig har A vikariert som vaktmester ved Y, og det fremgår av saksdokumentene at kommunaldirektøren anså ikke bare A, men også to andre søkere, klart bedre kvalifisert enn B.

I likhet med kommunaldirektøren finner også jeg A bedre kvalifisert for stillingen enn B.

Det fremgår av kommunens svarbrev og saksdokumentene at ansettelsen av B var basert på hovedtariffavtalens § 2 pkt. 2.3 som lyder:

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

B var fra før ansatt i 12 % stilling som vaktmester i kommunen, og ønsket 100 % stilling.

I denne saken synes hovedtariffavtalens § 2 pkt. 2.3 å ha blitt anvendt som en fortrinnsregel ved tilsettingen som setter til side kvalifikasjonsprinsippet i hovedtariffavtalens § 2 pkt. 2.2. Dette er etter min oppfatning en uriktig bruk av bestemmelsen. Etter ordlyden fremstår pkt. 2.3 som en saksbehandlingsregel som pålegger kommunen å vurdere om stillingsutvidelse bør tas i bruk før eventuell

utlysing av ledig stilling. Når stillingen imidlertid er lyst ut, slik som i dette tilfelle, må søkerne konkurrere på lik linje og med kvalifikasjonsprinsippet som utgangspunkt for vurderingen av søkerne. Kommunenes sentralforbund har i brev 20. desember 1993 sagt seg enig i denne forståelse av bestemmelsen.

Etter dette finner jeg å måtte kritisere administrasjonsutvalgets behandling av tilsettingssaken idet kvalifikasjonsprinsippet – jf. hovedavtalens § 2 pkt. 2.2 – ble satt til side ved vurderingen av A for stillingen.

Etter det jeg kan se må A anses bedre kvalifisert for stillingen enn B, og jeg må konkludere med at A ble forbigått ved tilsettingen. Forholdet må kritiseres.»

Ombudsmannen mottok kort tid etter underretning fra kommunen om at det var en inngått avtale mellom kommunen, A og B. Avtalen innebar at A ble tilsatt som vaktmester ved Y og at B aksepterte en annen stilling i kommunen.

16.

Tilsetting av lærer i russisk i den videregående skole – kvalifikasjonsvurdering (Sak 93-1822)

A søkte stilling som lærer i russisk (40 %) ved en videregående skole. Hennes utdanning fra utlandet i faget var godkjent som hovedfag. B som allerede var tilsatt i deltidsstilling ved skolen, ble tilsatt, til tross for at hun kun hadde grunnfag i russisk. Begge søkerne hadde lektorkompetanse og undervisnings erfaring fra norske skoler.

Ombudsmannen fant at det knyttet seg begrunnet tvil til om tilsetningsmyndigheten hadde fulgt kvalifikasjonsprinsippet. Dette prinsippet som gjelder tilsetting i offentlige stillinger pålegger tilsetningsmyndigheten å tilsette den som er best kvalifisert – det er ikke tilstrekkelig at den tilsatte er kvalifisert.

A henvendte seg til ombudsmannen i anledning av at hun ikke ble tilsatt i en undervisningsstilling (deltid 40 %) i russisk ved X skole. Hun mente at hun var best kvalifisert for stillingen og derfor usaklig forbigått.

A var innvandrert, men hadde bodd i Norge i en rekke år. I klagebrevet fremholdt hun at hun hadde kompetanse på «minst hovedfagnivå, betydelig undervisnings erfaring «både fra sitt hjemland og Norge», pedagogisk utdanning langt ut over minstekravet for pedagogisk seminar» og gode kunnskaper i norsk. Den søkeren som ble tilsatt, hadde kun grunnfag i russisk. A viste også til at tilsetningsmyndigheten syntes å ha lagt avgjørende

vekt på at den søkeren som fikk stillingen, allerede var tilsatt i deltidsstilling ved skolen, og var gitt fortrinn på grunn av «en avtale mellom lærerorganisasjonene og departementet».

Saken ble forelagt fylkeskommunen, som i sin redegjørelse fremholdt:

«I alle tilsettingssaker tilstreber fylkesskolesjefen å få lærere som har faglige kvalifikasjoner ut over minstekravet, men en har også andre faktorer å ta hensyn til i en tilsettingssak. Praksis i skoleverket vil bl.a. bli vektlagt. I korthet vil dette bety at et hovedfag ikke nødvendigvis oppveier for praksis i skolen.

I tillegg vil Rettsvilkårsavtalens § 2, 4. ledd bli tatt med i vurderinga, hvor lærere i delstillinger gis mulighet til å øke stillingsomfanget i forbindelse med utlysning av stillinger.

I Personalutvalgets møte 08.04.92, sak FP 0227/92B, ble A innstilt som suppleant 1 på vilkår av godkjent pedagogisk utdanning innen 01.08.92 til en oppsigelig stilling 40% i russisk ved X skole.

I denne saken var alle de ovennevnte faktorer vurdert, og søkerne ble funnet å stå nokså likt når en så på utdanning og praksis under ett, og dermed ble det lagt avgjørende vekt på Rettsvilkårsavtalens § 2, 4. ledd.»

A kommenterte fylkeskommunens redegjørelse slik:

«Etter min oppfatning er det ikke svart på flere vesentlige spørsmål som ble reist i Sivilombudsmannens brev bl. annet bakgrunnen for min klage. Jeg tenker her på innstillingen fra rektor ved X der jeg kom som nr 2 til tross for at han mente jeg «faglig sett var den tyngste søkeren» fordi den andre søkeren hadde krav på oppdatering til hel stilling. På forespørsel om hva han mente om dette henviste han til avtalen mellom lærerorganisasjonene og KUF (§ 2 Tilsettingsformer og vilkår) og jeg ble bedt om å kontakte NUFO ---.

I samtale med saksbehandler --- i fylkeskommunen fikk jeg inntrykk av at det ble lagt vekt på denne paragrafen samt at jeg ennå ikke hadde fått godkjent min Ped. Sem. Ikke på noe tidspunkt ble det antydnet at vi kvalifikasjonsmessig var likeverdige. ---

Fylkeskommunens uttalelse om at B og jeg blir «vurdert til å stå nokså likt» er oppsiktsvekkende. Jeg har store problemer med å forstå hvordan et grunnfag i et universitetsfag og praksis i helt andre fag, kan gjøre søkeren like godt kvalifisert som en med hovedfag og relevant praksis (bl.a. fra den videregående skole). Fra sakspapirene kan jeg ikke se at denne andre søkeren har undervist i russisk eller

på annen måte holdt vedlike de begrensende russiskkunnskapene som vedkommende tilegnet seg for 10 år siden. Skal man undervise i et fag er det vel viktig at en har kunnskap i dette faget og at en er i stand til å formidle budskapet. Det sistnevnte blir ivare tatt ved å stille krav om Ped. Sem. Siden jeg har arbeidet og undervist ved en pedagogisk høgskole, burde jeg ha de beste forutsetninger til å ivareta den pedagogiske siden. At en person med kun grunnfag kan få økt sin kompetanse så mye i en stilling i russisk (ved en videregående skole) ved kun å ha generell ansiennitet at det blir likestilt med mine kvalifikasjoner, virker helt urimelig. Det bør vel være en form for kvalitetssikring. Russisk er et krevende fag og jeg trodde at skal en øke sine kvalifikasjoner i dette faget, ja så er det først og fremst viktig å lære mer i dette faget, og ikke undervise i andre fag. Jeg kan skjønne at generell undervisningspraksis tillegges vekt, men ikke så mye som fylkesskolesjefen åpenbart mener.»

Fylkeskommunen kom tilbake til saken og viste til fylkeskommunens vedtatte prinsipper for saksbehandling ved tilsetting i undervisningsstillinger. Her var det sagt at hovedfag bør telle likt med 2-4 års praksis. For øvrig understreket fylkeskommunen at grunnfag gir faglig undervisningskompetanse i videregående skole.

I mitt avsluttende brev til fylkeskommunen uttalte jeg:

«Siktemålet i en tilsettingssak er i alminnelighet å finne frem til den av søkerne som etter en skjønnsmessig vurdering fremstår som best kvalifisert for stillingen. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i kvalifikasjonskrav som måtte være fastsatt i utlysingen. For øvrig vil de sentrale momentene være utdanning, praksis og personlig skikketet (evne til samarbeid, lederegenskaper osv.).

Ombudsmannens adgang til å prøve slike skjønnsmessige avgjørelser er begrenset. Der som avgjørelsen er lovlig, kan jeg ikke sette mitt skjønn over forvaltningens. Forutsetningen for at jeg skal kunne kritisere det skjønn som har vært utøvet, er at det hefter feil ved skjønnnet. Det vil f.eks. være tilfelle hvis det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller hvis avveiningen av de forskjellige skjønnsmessige momenter har vært vilkårlig eller fremstår som «klart urimelig». Dette følger av ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Utlysingen skjedde samlet for undervisningsstillinger i ulike fag. Det ble opplyst hvilke skoler som hadde ledige stillinger og

hvor stort det udekkede behov var ved de ulike skoler i det enkelte fag, men for øvrig ble det ikke stilt særlige kvalifikasjonskrav. De alminnelige kvalifikasjonskrav for undervisning i den videregående skole måtte derfor antas å gjelde. Så vidt jeg har forstått, er minstekravet for undervisning i fremmede språk grunnfag eller tilsvarende utdanning.

Til undervisning i russisk meldte det seg 3 søkere. Alle søkerne ble ansett for å være kvalifiserte, og så vidt jeg har forstått, har A ikke reist innvendinger mot dette.

Den søkeren som fikk stillingen, B, var lektor med kristendom hovedfag. I russisk hadde hun grunnfag. Hun hadde ca. 7 års undervisningserfaring fra den videregående skole eller på høyere nivå, til dels i tidsbegrensede stillinger. A hadde utdanning fra universitetet i ---. Hun var godkjent som lektor, og hennes utdanning i russisk var godkjent som mellomfag og hovedfag. Det er opplyst at hun hadde arbeidet som vitenskapelig assistent ved universitetet i --- og dessuten hadde undervisningserfaring fra Norge, herunder i den videregående skole. A hadde også arbeidet som tolk (norsk-russisk).

I innstillingen fra skolens rektor ble det fremholdt at A «faglig sett» var den «tyngste søkeren», men at hun ikke hadde pedagogisk seminar. Skoleutvalget sluttet seg til rektors innstilling. Da saken ble behandlet i fylkeskolestyrets personalutvalg, ble det i fylkeskolestyrets innstilling lagt til grunn at A pr. 1. august 1992 ville ha tatt de nødvendige prøver for å få godkjent også denne delen av lektorutdanningen, slik at hun fra dette tidspunkt fullt ut også tilfredsstilte den pedagogiske delen i lektorkompetansen. Det er således ikke grunnlag for å anta at vedtaket i fylkeskolestyrets personalutvalg bygger på gale eller ufullstendige faktiske forutsetninger.

A har under henvisning til fylkeskolestyrets merknad fremholdt at det var en feil å legge avgjørende vekt på rettsvilkårsavtalens § 2 fjerde ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«Undervisningspersonale tilsatt fast eller på oppsigelse kan etter søknad i tilknytning til ordinær utlysning få tilsetningen omgjort til tilsetning i stilling med lavere eller høyere beskjeftigelsesgrad begrenset oppad til hel stilling.»

Som det fremgår, gir bestemmelsen ikke den deltidsstiltsatte noe juridisk krav på å få økt sin stillingsandel. Dette må avgjøres etter en vurdering i det enkelte tilfelle. Selv om fylkeskommunen i brev hit 22. november 1993 har anført at det ble lagt avgjørende vekt på avtalens § 2 fjerde ledd, forstår jeg

det slik at personalutvalget har foretatt en konkret vurdering. Fylkeskolestyret brukte en annen formulering i sine merknader til personalutvalget, idet han «henviste» til avtalen, og han kunne «under tvil» tilrå skoleutvalgets innstilling.

Jeg finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på i hvilken grad rettsvilkårsavtalens § 2 fjerde ledd gir anledning til å fravike prinsippet om at den best kvalifiserte søker skal foretrekkes. Fylkeskolestyret forutsatte i sin merknad at søkerne for øvrig sto «nokså likt», og i et slikt tilfelle må det klart nok være anledning til å legge vekt på at en av søkerne er tilsatt i deltidsstilling og ønsker å øke stillingsdelen. Det avgjørende spørsmål er om søkerne virkelig kunne sies å stå «nokså likt».

Det kan ikke være tvil om at A hadde langt bedre utdanning i russisk enn B, som ble tilsatt. Jeg har her også merket meg at B ikke fikk særskilt god karakter til grunnfagseksamen. Fylkeskolestyret har presisert at hans vurdering ikke bare bygget på utdanningen, men også omfattet søkerens praksis. Av mangel på andre holdepunkter forutsetter jeg at personalutvalget har sluttet seg til fylkeskolestyrets vurdering. Personalutvalget har åpenbart vurdert det slik at den praksis B har kunnet vise til, veier tyngre enn A's undervisningspraksis og dermed utligner forskjellen i utdanningsnivået i faget.

Forskjellen mellom søkerens kvalifikasjoner i russisk er påtagelig. Selv om B hadde lengre erfaring enn A i å undervise ved norske skoler, var heller ikke A uten slik erfaring. A måtte således forutsettes å ha atskillig kjennskap til de vanskeligheter som norske elever møter når de skal lære seg russisk, og hvordan undervisningen best skal legges opp etter norske forhold. Ut fra det foreliggende skriftlige materialet er det derfor vanskelig å se slike forskjeller i søkerens undervisningserfaring at det alene kunne oppveie forskjellen i søkerens utdanningsnivå i det fag det skulle undervises i. Det er heller ikke i saksdokumentene noe som tyder på at det er foretatt en sammenlignende vurdering av søkerens personlige egnethet, og at slike vurderinger har vært utslagsgivende.

Ved tilsetning i offentlige stillinger er det ikke tilstrekkelig at den som tilsettes er kvalifisert for stillingen – den som tilsettes må være best kvalifisert. Det som fremgår av saksdokumentene etterlater etter mitt skjønn tvil om tilsetningsmyndigheten har fulgt dette prinsipp i denne saken. Jeg har således kommet til at det «knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.»

17.

Tilsetting av sogneprest – spørsmål om utredningsplikten
(Sak 94-0128)

A henvendte seg til ombudsmannen da han mente seg forbigått ved tilsetting av sogneprest. A fremholdt at bispedømmerådet ikke hadde grunnlag for å se bort fra hans søknad, og han anførte at han var bedre kvalifisert enn den tilsatte. Det kom frem at bispedømmerådet hadde lagt avgjørende vekt på opplysninger som var innhentet hos den tidligere biskop. Denne hadde gitt uttrykk for at det tidligere hadde vært problemer knyttet til samarbeidet med A. Bispedømmerådet hadde imidlertid ikke klarlagt hva slags problemer det dreide seg om, og opplysningene ble heller ikke lagt frem for A. Det kunne ikke utelukkes at disse saksbehandlingsfeilene kunne ha virket bestemmende på det vedtak som ble fattet, og ombudsmannen fant grunn til å kritisere bispedømmerådets saksbehandling.

A klaget til ombudsmannen over X bispedømmeråds tilsetting av B som sogneprest i --- menighet. A mente seg forbigått ved tilsettingen, og fremholdt at han var bedre kvalifisert for stillingen enn den tilsatte. A viste bl.a. til Kirkedepartementets hefte «Tilsetting i kirken», og anførte at verken søknadspapirer eller personlig kjennskap skulle gi grunnlag for å se bort fra ham. A fremholdt at han hadde vært ordinert prest i 22 år, mens den tilsatte ikke hadde erfaring som menighetsprest.

Ombudsmannen la saken frem for bispedømmerådet og ba om en redegjørelse for hvordan den tilsattes og A's kvalifikasjoner for stillingen ble vurdert i forhold til hverandre. Videre ble det spurt om det var lagt vekt på søkerens personlige egenskaper, og hva som i så tilfelle var grunnlaget for vurderingene.

Bispedømmerådet svarte slik:

«Bispedømmerådet har foretatt en vurdering av søkerne på basis av § 14 i tilsettingsreglementet herunder også søkerens personlige kvalifikasjoner. Innkalling til intervju ble ikke vurdert som nødvendig, og ble heller ikke forlangt av tjenestemannsrepresentanten som var til stede i møtet 09.12.93.

Bispedømmerådet er kjent med at biskopen med brev datert 07.03.94 har skrevet til søkeren og gitt ham orientering om hvordan han har behandlet søknaden.»

I mitt avsluttende brev til bispedømmerådet uttalte jeg følgende:

«Siktemålet i en tilsettingssak vil normalt være å finne frem til den av søkerne som etter en skjønnsmessig helhetsvurdering fremstår som best kvalifisert for stillingen. De sentrale momenter ved vurderingen; utdanning, praksis og personlig egnethet, gjelder også ved tilsetting av prester, jf. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets forskrift av 17. juni 1988 om tilsetting av menighetsprest. Det vises her til forskriftens § 14 fjerde ledd som lyder:

«Prioritering av søkerne foretas ut fra en helhetsvurdering der det legges stor vekt på konkurranseansiennitet, men der også personlige kvalifikasjoner samt utdanning og praksis sees i sammenheng med stillingens særlige arbeidsoppgaver. Behov for forflytning skal også vektlegges.»

Bispedømmerådet fremholder at søkerne er vurdert «på basis av § 14 i tilsettingsreglementet herunder også søkerens personlige kvalifikasjoner». Rådet har ikke redegjort nærmere for hvordan A's kvalifikasjoner er vurdert i forhold til den tilsattes kvalifikasjoner. Bispedømmerådet viser imidlertid til biskop C's brev 7. mars 1994 til A, hvor biskopen orienterer om hvordan han har behandlet A's søknad. Fra brevet siteres:

«Jeg fikk din søknad til ---. Du har jo tjenestegjort i dette bispedømmet tidligere, og det var naturlig for meg som ny i stillingen å innhente opplysninger fra din tjeneste her. Jeg fikk da tilbakemelding som gikk på at det var ikke ubetydelige samarbeidsproblemer dengang.

Min forgjenger i embetet, D, frarådet meg bestemt å tilsette deg igjen ut fra erfaringer han hadde. Jeg valgte å tillegge disse tilbakemeldingene så stor vekt at jeg da skrev et brev til menighetsrådene i --- hvor jeg henviste til de vanskelige samarbeidsforhold som var da du tjenestegjorde her. På denne bakgrunn meddelte jeg at jeg ikke ville tilsette deg.»

A påpeker i brev hit 29. mars 1994 at «påstandene ikke er konkretisert», og viser til en attest fra prosten i ---prosti vedrørende hans tjeneste som sogneprest i --- i årene 1977-83. Attesten er positiv, og gir ikke uttrykk for at det har vært samarbeidsproblemer i menigheten.

Det fremgår av biskopens brev at han ikke hadde nærmere kjennskap til A, og han tok derfor kontakt med den foregående biskop, D, som kjente A fra tidligere tjeneste. I utgangspunktet har bispedømmerådet adgang til å innhente nærmere opplysninger om søkerne, slik at saken blir forsvarlig opplyst

før vedtak treffes, jf. § 17 første ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967. For ordens skyld tilføyes at det ikke kan sees at § 14 første ledd i tilsetningsforskriften, som oppstiller visse begrensninger om innhenting av ytterligere opplysninger om søkerne, begrenser bispedømmerådets adgang til å innhente opplysninger.

Bispedømmerådets uttalelse hit må forstås slik at det er lagt avgjørende vekt på de opplysninger biskop C innhentet hos D. Bispedømmerådet vil som tilsetningsråd i utgangspunktet kunne legge vekt på eventuelle tidligere samarbeidsproblemer. Forutsetningen for dette er imidlertid at det klarlegges hva slags problemer det dreier seg om, og at vedkommende søker får anledning til å kommentere dette. Det synes uklart hvilke konkrete problemer D har nevnt i forbindelse med A's tidligere tjeneste, og opplysningene ble heller ikke forelagt A til uttalelse, slik forvaltningsloven § 17 annet ledd krever. På bakgrunn av prestens positive attest om A's tjeneste hadde rådet en særlig oppfordring til å avklare forholdene nærmere. Ut fra det foreliggende kan det ikke utelukkes at disse saksbehandlingsfeil kan ha virket bestemmende på det vedtak som ble fattet. Det er derfor grunn til å kritisere bispedømmerådets saksbehandling på dette punkt.

Jeg finner ut fra det opplyste ikke grunnlag for å uttale meg om hvem som må anses som best kvalifisert for stillingen.»

18.

Tilsetting av sogneprest – gjentatte beslutninger om fornyet utlysning av stillingen

(Sak 94-0129 og 94-0130)

Stillingene som sogneprest i X og Y hadde vært utlyst flere ganger. A hadde søkt stillingene, og ved de siste utlysinger var han eneste søker. Tilsetting fant imidlertid ikke sted, og bispedømmerådet besluttet gjentatte ganger å lyse stillingene ut på nytt. Da stillingene var utlyst fem ganger, henvendte A seg til ombudsmannen og klaget over tilsidesetting av sine søknader. Den reelle beveggrunn for de gjentatte beslutninger om å lyse stillingene ut på ny, syntes utelukkende å være motviljen mot å tilsette A på grunn av «de erfaringer» man hadde med ham fra et tidligere tilsetningsforhold. Bispedømmerådet hadde imidlertid ikke foretatt nærmere undersøkelser med sikte på å få avklart hva som var årsaken til problemene det ble henvist til, og om dette innebar en risiko for tilsvarende problemer i X og Y. Ombudsmannen kritiserte bispedømmerådet for å bygge på generelle antakelser

om søkeren og hans tjeneste. Bispedømmerådet hadde ikke foretatt noen nærmere vurdering av om antakelsene var korrekte i forhold til de aktuelle stillingene.

A hadde flere ganger søkt stilling som sogneprest i X og Y i Z bispedømme. Tilsetting hadde ikke funnet sted og stillingene ble besluttet lyst ledig på nytt. Stillingen som sogneprest i X hadde vært utlyst fire ganger. A hadde de siste ganger vært eneste søker. Bispedømmerådet besluttet imidlertid å lyse stillingen ut nok en gang. Ved tredje gangs utlysning av sognepreststillingen i Y var A en av to søkere. Den andre trakk sin søknad, og stillingen ble utlyst på nytt. Ved fjerde gangs utlysning var det også to søkere. Bispedømmerådet besluttet å tilsette den andre søkeren, men tilføyde at dersom han ikke tok stillingen, ble den lyst ut på nytt. Vedkommende takket nei til stillingen, og den ble utlyst igjen.

A henvendte seg etter dette til ombudsmannen, og klaget over «tilsidesettingen av min søknad». Han anførte at reglene i forskrift om tilsetting av menighetsprest, gitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 17. juni 1988, ikke var fulgt. Han viste også til departementets hefte «Tilsetting i kirken». A ga uttrykk for at sakene dreier seg om «yrkesforbud» i Den norske kirke.

Ombudsmannen la saken frem for bispedømmerådet og ba om en redegjørelse for hvorfor stillingene ble lyst ut på nytt. Bispedømmerådet svarte slik:

«Årsaken til disse for A negative vedtak er at ut fra de erfaringer en har gjort med A, og med tanke på det ansvar bispedømmerådet har for at menighetene skal få en god geistlig betjening, har Z bispedømmeråd ikke funnet det forsvarlig å tilsette ham i noen stilling som menighetsprest.»

Ombudsmannen avsluttet saken med følgende uttalelse til bispedømmerådet:

«Utylysning av en stilling binder i utgangspunktet ikke forvaltningen til å foreta tilsetting i stillingen, selv om det har meldt seg kvalifiserte søkere, som i dette tilfellet. Det er antatt at det er adgang til å lyse stillingen ut på nytt dersom det foreligger saklig grunn for dette. Forskrift om tilsetting av menighetsprest har nærmere regler om fornyet kunning. Forskriftens § 5 lyder:

«Stillinger skal kunngjøres på nytt dersom det ikke melder seg søkere som vil tilfredsstille tilsetningskravene etter § 2. Dersom det er ønskelig med et bredere søkergrunnlag, kan et enstemmig bispedømmeråd fatte vedtak om at en stilling skal kunngjøres på nytt.»

Det følger direkte av forskriften at stillingen kan lyses ut på nytt dersom bispedømmerådet ønsker et bredere søkergrunnlag. Dette vil normalt være grunnen til at en stilling lyses ut på ny, og vil generelt sett måtte anses som et saklig hensyn.

Det er derfor ikke grunnlag for å rette innvendinger mot at bispedømmerådet etter første gangs kunngjøring besluttet å lyse stillingene ut på nytt for å få et bredere søkergrunnlag. Stillingene er imidlertid nå utlyst fem ganger. A har vært eneste søker til stillingen i X, og han gjensto ved tredje og fjerde gangs utlysning også som eneste søker til stillingen i Y etter at den andre søker trakk seg. Flere av vedtakene om fornyet kunngjøring er ikke begrunnet, men bispedømmerådssekretæren fremholder i brevet hit 25. februar 1994 at begrunnelsen for ny kunngjøring i X var ønske om bredere søkergrunnlag, og at «denne begrunnelse er ved de senere utlysninger falt bort». Det er ikke bestridt at A formelt sett er godt kvalifisert for tilsetting som sogneprest. Han har gode papirer samt lang og variert praksis. De gjentatte beslutninger om fornyet kunngjøring gir inntrykk av at det sentrale ikke har vært å få et bredere søkergrunnlag, men å få andre søkere slik at tilsetting av A kunne unngås.

Hensynet bak adgangen til å lyse en stilling ut på nytt er tilsettingsmyndighetenes behov for å kunne velge blant flere søkere. Dersom en stilling er lyst ut to, og kanskje tre ganger, til tross for at man har en søker som formelt sett er godt kvalifisert, uten at det har meldt seg flere søkere, er det imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om fortsatt utlysning kan forsvares. I en slik situasjon må det i hvert fall kunne vises til fyllestgjørende grunner for beslutningen om å lyse ut igjen. Det må stilles strengere krav til begrunnelsen når en stilling lyses ut for femte gang enn når den utlyses på nytt første gang.

Bispedømmerådet viser i uttalelsen hit til «de erfaringer en har gjort med A», og fremholder at rådet ikke har funnet det «forsvarlig å tilsette ham i noen stilling som menighetsprest». Det er ikke nærmere presisert eller konkretisert hvilke erfaringer man har gjort og på hvilken måte de skulle medføre at A ikke er skikket for stillingene. Bispedømmerådet har imidlertid vedlagt en uttalelse fra mai 1991, vedrørende A's tilsetningsforhold i Æ prestegjeld i Z bispedømme. Jeg forstår det slik at det er erfaringene herfra det siktes til.

A ble 29. november 1991 oppsagt fra sin stilling som sogneprest i Æ prestegjeld. A reiste sak om gyldigheten av oppsigelsesvedtaket, og dom i saken ble avsagt av Ø herredsrett 31. mars 1993. Det fremgår av dommen at

oppsigelsen var begrunnet i at A etter statens mening «i flere sammenhenger har opptrådt på en måte som har medført et uholdbart motsetningsforhold mellom ham og store deler av menigheten». Oppsigelsen hadde ikke sammenheng med A's teologi, «som erkjennes å være i samsvar med Den norske kirkes bekjennelse». Rettens konklusjon var at oppsigelsen ikke hadde hjemmel i tjenestemannsloven § 9, eventuelt § 10 nr. 2 bokstav b alternativet «av andre grunner er uskikket for stillingen», og A ble tilkjent erstatning for det tap han ville lide ved å måtte slutte. Tilsetningsforholdet ble imidlertid brakt til opphør da retten etter en avveining av partenes interesser fant at «det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter», jf. arbeidsmiljøloven § 62, jf. tjenestemannsloven § 19 nr 7. Dommen er rettskraftig.

I dommen er flere av forholdene som lå til grunn for oppsigelsen behandlet, og ombudsmannen legger til grunn at det er disse forhold bispedømmerådets tidligere erfaringer refererer seg til. Når man leser dommen, får man imidlertid klart inntrykk av at de samarbeidsproblemer som oppsto i Æ har hatt flere årsaker. I dommen er det for eksempel vist til at «enkelte menighetsrådsmedlemmer synes bevisst å ha valgt en respektstridig og provoserende tone overfor sognepresten».

I utgangspunktet vil det ved tilsetting være adgang til å ta i betraktning tidligere erfaringer man har hatt med en søker. Den reelle beveggrunn for de gjentatte beslutninger om å lyse stillingene ut på ny, synes utelukkende å være motviljen mot å tilsette A i stillingene på grunn av «de erfaringer en har gjort med A» i Æ. Ved behandling av søknader fra A om tilsetting ved andre prestegjeld, kan tilsettingsmyndighetene imidlertid ikke uten videre legge avgjørende vekt på de samarbeidsproblemer som oppsto i Æ. Bispedømmerådet skulle som tilsettingsråd ha vurdert hvorvidt det var grunn til å tro at den situasjon som oppsto i Æ ville oppstå i X og Y dersom A ble tilsatt.

Menighetsrådene i X og Y har hatt tillit til og tro på A. Begge menighetsrådene innstilte ham til stillingen som sogneprest. Menighetsrådet i X har gitt enstemmig uttrykk for at de ser positivt på A's bekjennelsestroskap, og at de vil ta vel imot ham. I en slik situasjon hadde bispedømmerådet en særlig oppfordring til å foreta nærmere undersøkelser for å få avklart om dets antakelser medførte riktighet. Som tilsettingsmyndighet har bispedømmerådet et selvstendig ansvar for å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. § 17 første ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967. Jeg kan ikke se at det er

foretatt nærmere undersøkelser med sikte på å avklare hva som var årsaken til problemene i Æ, og om dette i så fall også innebar en risiko for tilsvarende problemer i X og Y. A ble heller ikke innkalt til intervju, noe som kanskje hadde vært naturlig slik saken lå an.

Biskopen har i brev 24. september 1993 til Kontaktnett for Kyrkeleg samhold uttalt at han ikke kan se at «kirken har noen moralsk forpliktelse» til å gi A ny stilling. Biskopen skriver videre «at «han har en rettsavgjørelse på at han er egnet som prest» har ikke forandret min oppfatning om at han er uegnet som menighetsprest».

Uttalelsen etterlater inntrykk av at biskopen under ingen omstendigheter ønsker A tilsett som menighetsprest i bispedømmet.

Som tidligere nevnt, vil en fornyet utlysning for å få flere søkere til en stilling i utgangspunktet kunne være forsvarlig. Imidlertid er det grenser for hvor langt man kan gå i å hindre en søker tilsetning før man krenker de hensyn som er kommet til uttrykk i reglene om åpenbart urimelige forvaltningsvedtak. I nærværende sak synes bispedømmerrådet å bygge på generelle antakelser om søkeren og hans tjeneste, og det kan ikke sees at rådet har foretatt noen nærmere vurdering av om antakelsene er korrekte i forhold til de aktuelle stillinger. Det er derfor grunn til å kritisere bispedømmerrådets vedtak om å lyse stillingene ut på nytt.»

19.

Tilsetning i Televerket – unnlatt kvalifikasjonsvurdering (Sak 94-0389)

To tilsatte i deltidsstillinger i Televerket søkte fulltidsstillinger i Televerket, men ble ikke vurdert. Televerket mente det ikke hadde plikt til å «utvide stillingene» til søkerne. Ombudsmannen karakteriserte unnlattelsen som «uheldig» idet det ikke var tilkjennegitt noen slike begrensninger i utlysingen.

To stillinger som telefullmektig/førstesekretær i Televerket ble lyst ut internt.

A og B, som begge arbeidet i halv stilling i Televerket, klaget til ombudsmannen over at deres søknader ikke var vurdert av tilsetningsmyndigheten. Om begrunnelsen for dette fremholdt de:

«Begrunnelsen for at vi ikke kunne få stilling, er at antall stillinger er holdt innen en bestemt ramme, dvs. at dersom en i halv stilling får full stilling, ville rammen bli overskredet med en halv stilling.»

I redegjørelsen for ombudsmannen viste Televerket til at det som ledd i arbeidet med å omorganisere og rasjonalisere virksomheten var opprettet en egen avdeling for overtallig personale, kalt Televerkets Nye Muligheter (TNM). Ved nytilsetninger ble det lagt vekt på å tilsette personer derfra. Televerket fortsatte deretter:

«A og B har begge søkt om deltidsstilling av private årsaker i 1979. Vi tolker tjenestemannslov og vår Særavtale for deltidsstilsatte slik (se vedlegg), at de ikke har krav på å få utvidet sine stillinger igjen, når de selv måtte ønske det. De har rett til å søke ledige hele stillinger, men ut fra vårt reglement kan jeg ikke se at vi har noen plikt til å utvide stillingene deres. Tvert imot er bemanningssituasjonen nå slik, at vi ikke kan gjøre dette. Ved overgangen til ny organisasjon i 1993 ble over 500 overtallige overført til TNM. Dersom vi skulle utvide stillingene, ville dette med andre ord si at vi samlet sett har utvidet bemanningen. Utvidelse fra halve til hele stillinger medfører at eventuelt nye medarbeidere må overføres til TNM. Dette er en erklært og kjent policy at vi ikke øker bemanningen på denne måten, når vi er i en overtallighets-situasjon.»

Saken ble avsluttet slik i brev til Televerket:

«Den rettslige hovedregel ved tilsetning i offentlige stillinger er at den best kvalifiserte søkeren skal tilsettes. Det betyr at tilsetning skal skje ut fra en *sammenlignende* vurdering av søkerens faglige og personlige kvalifikasjoner for stillingen.

Det fremgår av saksdokumentene at både de tilsatte og klagerne formelt var kvalifisert for stillingene ut i fra de krav som fremkom av utlysingen. Det fremgår også av 1. innstillers innstilling at A og B var innstilt på henholdsvis 2. og 3. plass.

Når det gjelder den nærmere vurdering av søkerne, går det frem av Televerkets to brev at man la avgjørende vekt på at klagerne var i deltidsstilling. I forbindelse med innsparinger i Televerket er det opprettet en avdeling kalt Televerkets Nye Muligheter (TNM). Overtallig personale er blitt overført til TNM, og ved nytilsetninger legges det vekt på å tilsette personer herfra, selv om begge tilsatte i denne saken kommer fra andre avdelinger enn TNM. Televerket har etter det opplyste oppfattet klagerens søknader til stillingene som å gjelde utvidelse av deres stillinger til heltidsstillinger. En tilsetning av A og/eller B ville etter Televerkets mening innebære at man «samlet sett har utvidet bemanningen». Televerket har videre fremholdt at «utvidelse

fra halve til hele stillinger medfører at eventuelle nye medarbeidere må overføres til TNM». Så vidt skjønnes innebærer dette at Televerket ikke har foretatt en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av A og B i forhold til de andre søkerne.

Selv om jeg har forståelse for de problemer regionen har med overtallighet, kan jeg etter det som er fremkommet av opplysninger i saken, ikke se at Televerket med begrunnelse i disse problemene i realiteten kunne nekte deltidsstiltsatte å søke på hele stillinger. Det må understrekes at A og B ikke har påberopt seg fortrinnsrett eller gjort krav på å få utvidet sine daværende stillingsandeler i medhold av deltidsavtalen. Stillingene ble etter det opplyste utlyst internt på vanlig måte, og A og B søkte på linje med andre tilsatte i Televerket. De måtte da ha krav på å bli vurdert på lik linje med andre søkere. Jeg kan ikke se at de forhold og omstendigheter Televerket har vist til, gav rettslig grunn til å fravike kvalifikasjonsprinsippet.

Det må derfor karakteriseres som uheldig når Televerket etter at utlysning var foretatt, utelukket fra vurderingen søkere som var tilsatt i deltidsstillinger. Selv om det skulle være adgang til å begrense søkermassen på denne måten, måtte det i tilfelle uttrykkelig tilkjennegis i utlysingen. Når det først ble besluttet å foreta tilsetning i henhold til utlysingen, skulle alle søkere som var kvalifisert, behandles likt. Jeg har således vanskelig for å se at det kunne ha noe med A og B's kvalifikasjoner å gjøre at de arbeidet i en deltidsstilling. Dessuten er det også vanskelig å se at den omstendighet at søkerne arbeidet i deltid, kunne ha noen betydning i forhold til arbeidsgivers behov for å få arbeidet utført på best mulig måte. Utelukkelsen fra vurderingen skyldtes alene ønsket om å redusere overtalligheten, noe jeg altså har vanskelig for å godta som relevant når først tilsetning fant sted.

Hvorvidt A og/eller B var best kvalifisert for stillingene, har jeg etter det opplyste i saken ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til. Men det fremgår av Televerkets brev 12. april 1994 at begge er funnet kvalifisert for stillingene, og at «--- ansiennitetsmessig er det ikke mye som skiller de første kandidatene.» ---

Selv om tilsetningsvedtaket ikke kan omgjøres i forhold til de som er tilsatt, må jeg på denne bakgrunn be Televerket overveie om noe bør gjøres i forhold til klagerne.»

Televerket meddelte deretter at A og B ville bli «innplassert i full stilling». Televerket opplyste videre:

«For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at vi nå klart tilkjennegir ved kunnngjøring av spesielle stillinger at deltidsstiltsatte også kan søke – med andre ord, den ledige stillingen kan gjøres om til deltidsstilling og tilsetning bli foretatt ut fra søkerens deltidsbrøk. Vi antar at dette vil være en tilfredsstillende håndtering av slike saker.»

20.

Tildeling av utdanningsstipend og tilknytningen til senere tilsetning (Sak 93-2112)

En kommune, der stillingen som helsesøster i flere år hadde vært ubesatt, lyste ut et stipend for utdanning som helsesøster. A, som var tilsatt som sykepleier i kommunen, mente hun ble forbigått ved tildelingen. Hun mente det dessuten var en saksbehandlingsfeil at stipendiet ikke hadde vært lyst ut offentlig, idet tildelingen i realiteten avgjorde hvem som senere skulle tilsettes som helsesøster.

Ombudsmannen uttalte at offentlig utlysning ville vært egnet til å skape ryddige forhold og større tillit til tildelingen av stipendiet og en senere tilsetning, men gikk ikke nærmere inn på spørsmålet, da unnlatelsen uansett ikke hadde skadet A's interesser. Ombudsmannen fant ikke holdepunkter for å anta at kommunen ved å tildele stipendiet til B, også hadde bestemt seg for å tilsette henne som helsesøster. Kommunens fremgangsmåte med kun å utlyse stipendiet, uten også å utlyse stillingen, samtidig som det ble satt krav om bindingstid ved eventuell senere tilsetning, var imidlertid uheldig, fordi den kunne være egnet til å gi andre søkere inntrykk av at tilsetningsspørsmålet i realiteten var avgjort.

A hadde søkt utdanningsstipend i X kommune. Stipendiet skulle gå til utdanning som helsesøster, og søkerne måtte binde seg til å arbeide som helsesøster i kommunen etter endt utdanning. A, som var tilsatt som sykepleier ved en institusjon i samme kommune, fikk ikke stipendiet, og mente hun var forbigått. Hun klaget også over saksbehandlingen.

Kommunen redegjorde for sakens bakgrunn i et brev til ombudsmannen. Fra brevet siteres:

«Kommunen har i flere år vært uten helsesøster. Flere utlysinger har vært forsøkt, men aktuelle søkere har takket nei til stillingen. I perioden 1988 – d.d. har stillingen vært dekket slik:

01.10.88 25.08.89: B ---

Med bakgrunn i vakanse i stillingen over lang tid og et avisoppslag i ---tok B

kontakt med X kommune. Hun la fram et forslag om å kunne ta helsesøsterutdanning og tiltre i stillingen mot at kommunen dekket endel av hennes utgifter/tapt arbeidsfortjeneste ifb. med utdanningen. Kommunen fant dette meget interessant, og så mulighet for å få stillingen besatt på mere permanent basis.

Det ble avholdt et møte 04.03.93 der rådmann, ordfører, leder i helse- og sosialstyret, leder i personalstyret, helseetatsens lederteam og personal- og EDB-konsulenten deltok. I møtet ble man enig om å tilby alle kommunens ansatte sykepleiere mulighet for utdanning til helsesøster, på lik linje med B. Dette vil i praksis si en intern utlysning av utdanningstipendet.

Sykepleierne ble informert om dette, og det meldte seg en interessert, A. I og med at vi da hadde to kandidater, måtte det gjøres en utvelgelse blant disse. Personalstyret behandlet saka i møte, og anbefalte overfor kommunestyret at B ble tilbudt utdanningstipend for utdanning til helsesøster. Kommunestyret tiltrådte denne innstillingen.

Bakgrunnen for at B ble foretrukket framfor A var følgende:

- Hun har tidligere jobbet i denne stillingen i kommunen, i perioden
- B er opprinnelig fra X, og har foreldrene og de fleste søsken boende i bygda. Hun har signalisert at familien flytter til X for godt. Dette vil sannsynligvis bety stabilitet i helsesøsterstillingen i mange år framover, noe som er et svært viktig poeng for kommunen.
- Da kommunestyret fattet avgjørelse i saka var det bare B som var kommet inn på skolen. A sto på venteliste, og det var dermed usikkert om hun kunne ta utdanningen.»

A kom senere inn på skolen. Kommunen avsto i første omgang en søknad fra henne om permisjon uten lønn under skolegangen. Vedtaket ble imidlertid senere omgjort, slik at både A og B nå gjennomgikk helsesøsterutdanning.

A gjorde gjeldende at det var en saksbehandlingsfeil at stipendiet ikke ble lyst ut offentlig, slik at alle interesserte kunne søke. Hun fremholdt også at tildelingen av stipendiet i realiteten også innebar et valg av hvem som senere skulle tilsettes i stillingen som helsesøster. Hun fremholdt om dette:

«--- Det vites ikke om kommunen formelt har ansatt en ny helsesøster i kommunen. Det er imidlertid en klar sammenheng mellom stipendiet og ansettelsen da stipendiet må være myntet på den som senere skal tiltre i helsesøsterstillingen. Jeg anser således at realiteten i saken er avgjort også vedrørende ansettelsen.»

A mente stipendiet burde vært tildelt henne. I klagen het det om dette:

«--- A er den av de to søkerne som har lengst kommunal ansiennitet. Hun har frem til nå jobbet på sykestua ved X Helsecenter hvor hun har blitt kjent med en rekke av de klienter som hun senere også ville fått i stillingen som kommunens helsesøster. Hun ville hatt en rekke anbefalinger fra sine faglige foresatte og medarbeidere dersom man i saksbehandlingen hadde rukket å gjøre henvendelser om dette. Når så den andre søkeren raskt og skyndsomt ble valgt uten videre anstregelser fra kommunens side for å finne alternative kandidater (bl.a. ved ikke å lyse ut stillingen på vanlig måte eller innkalle A til intervju) og med vedvarende munnkurv overfor A, synes resultatet å vekke mistanke om at også andre forhold enn søkerens kvalifikasjoner har spilt inn ved avgjørelsen. Det vises i den forbindelse til at den andre søkerens ektefelle i samme tidsrom hadde tilbud om å tiltre i prestembedet i kommunen og at han senere har takket ja til dette. Jeg påpeker at det for tiden er mangel på prester her i landet noe som gjør at arbeidsgiveren må lokke med de beste tilbudene. Det vises også til korrespondansen i denne saken som ikke gjør mistanken mindre, men som i høy grad synliggjør at kommunen har skreddersydd en pakke-løsning for ekteparet B.»

Kommunen kommenterte dette slik:

«Selv om kommunen selvfølgelig var klar over at B's mann er prest, og at denne stillingen sto ubesatt, var ikke dette et moment i vurderingen av hvem som skulle få stipend. Prestestillingen er ikke en kommunal stilling, og vi har ingen innflytelse på tilsetning her. Kommunen er ikke villig til å gå på akkord med tilsetning av en så viktig stilling som helsesøsterstillingen for å få til en tilsetning i en statlig stilling. Vi må derfor på det sterkeste tilbakevise at dette skulle være et moment i utvelgelsen.

I forhold til ansettelse av helsesøster har ikke kommunen gjort noen formell tilsetning ennå. Det at B har fått stipend er ikke det sammen som at hun har fått stillingen som helsesøster. Det er imidlertid klart at hun vil være en svært aktuell kandidat til stillingene, i og med at kommunen har gitt henne utdanningstipend for å utdanne seg innenfor fagområdet.

Kommunen mener at vi ikke har handlet formelt galt eller utifra vikarierende motiver i denne saka. Vi har i alle rekrutteringsspørsmål en overordnet interesse for å få en best mulig rekruttering av ansatte, og klagen fra A antyder en metode som totalt bryter med dette utgangspunktet. ---»

Klageren fremholdt deretter:

«--- Selv om det ikke skulle foreligge noen juridisk bindende arbeidsavtale vil B ha den selvsagte fordel som kandidat til stillingen at hun allerede har forpliktet

seg for et visst antall år. Det reelle grunnlag for tildelingen av stipendiet er forhold som har med ansettelsen å gjøre; stabilitet i stillingen fremover m.v. Klageren finner det svært lite sannsynlig at kommunen etter dette, i 1994 skulle lyse ut stillingen og vurdere andre kandidater. ---»

I avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«A har under henvisning til brev 7. desember 1993 fra fylkesmannen og den øvrige dokumentasjon i saken kommet inn på kommunens behandling av hennes søknad om permisjon uten lønn mens hun utdanner seg til helsesøster. Jeg har ikke funnet grunn til å undersøke denne delen av saken nærmere, idet kommunen 29. september 1993 omgjorde sitt tidligere vedtak og innvilget permisjon, slik A hadde søkt om. Videre forstår jeg heller ikke klageren slik at hun ønsker at ombudsmannen skal gå nærmere inn på denne del av saken. Undersøkelsene har derfor vært rettet mot stipendispørsmålet og saksbehandlingen i tilknytning til det.

Klageren har som nevnt anført at stipendiet burde vært lyst ut offentlig. Da det er tale om å gi støtte til å kvalifisere seg til en offentlig utlysning, er det mye som taler for at offentlig utlysning burde ha skjedd. En offentlig utlysning ville også være egnet til å skape ryddige forhold og større tillit til tildelingen av stipendiet og en senere tilsetning. Det er imidlertid etter forholdene ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette, da A var en av dem som ble orientert om stipendiet og som benyttet anledningen til å søke. En eventuell plikt til å foreta utlysning, måtte i tilfelle baseres på regler eller instruksjer i den enkelte kommune og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Kommunen har understreket at tildelingen av stipendiet til B ikke er «det samme som at hun har fått stillingen som helsesøster». Likevel er det utvilsomt en så nær sammenheng mellom tildelingen av stipend og den senere ansettelse av helsesøster, at det måtte fremstå som naturlig å lyse ut stipendiet før det ble delt ut. B, som allerede i utgangspunktet ble ansett som en nærliggende kandidat til å motta stipendiet, var ikke ansatt i kommunen. Både kommunens interesse i å få så godt kvalifiserte søkere som mulig og hensynet til potensielle søkere som ellers ikke ville få vite om stipendiet, taler for at offentlig utlysning burde ha vært foretatt.

Klageren har fremhevet at kommunen i realiteten har bestemt seg for at B skal få stillingen. Kommunen har tilbakevist dette, og jeg har ikke grunnlag for å betvile kommunens opplysning om at det vil bli foretatt en

ny vurdering ved en fremtidig tilsetning. Da ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende, må spørsmålet derfor eventuelt forelegges ombudsmannen etter at en eventuell tilsetning har funnet sted.

Det kan stilles et spørsmålsteget ved fremgangsmåten fra kommunens side. Så vidt jeg har forstått, er stillingen som helsesøster nå lyst ut offentlig på vanlig måte. Jeg må da understreke at etter vanlige prinsipper for tilsetning skal den best kvalifiserte søker bli tilsett. Kommunen vil i forbindelse med tilsetningsvurderingen måtte se bort fra den omstendighet at den allerede har brukt kr. 100.000,- for å utdanne en av dem som har søkt stillingen. Den måten kommunen har gått frem på har ikke vært heldig, fordi den kan være egnet til å gi andre søkere inntrykk av at saken i realiteten er avgjort på forhånd. Fremgangsmåten kan også ha bidratt til at kvalifiserte personer har latt være å søke.

Jeg har ikke funnet grunnlag for å uttale meg om tildelingen av stipendiet. Etter det som er opplyst skal det i kommunen ikke være gitt regler eller retningslinjer for utdeling av stipendier. Utdelingen vil måtte bero på en bred, skjønnsmessig vurdering hvor kommunen måtte kunne legge vekt på en rekke ulike hensyn og momenter. Det måtte likevel kreves at de hensyn som ble tillagt vekt, var forenlig med det formål stipendiet skulle ivareta, og at avgjørelsen ble truffet på en saklig og forsvarlig måte og på et riktig faktisk grunnlag. De hensyn som er nevnt i saksframlegget for kommunestyret og i kommunens brev til ombudsmannen, må betegnes som saklige. Kommunen har imøtegått klagerens anførsler om at det ble lagt vekt på at B's ektemann er prest, og at det var et ønske om også å knytte ham til stedet. Jeg har ikke grunnlag for å bestride at dette er riktig og det foreligger heller ikke tilstrekkelig grunn til å undersøke dette forholdet nærmere. Spørsmålet ligger for øvrig heller ikke til rette for nærmere undersøkelser herfra.

Behandlingen er med dette avsluttet. Jeg ber likevel om å bli holdt orientert om hva kommunen videre gjør i forbindelse med den forestående tilsetning. Det må igjen understrekes at tilsetning skal skje på grunnlag av en individuell vurdering av søkerens kvalifikasjoner, der sentrale momenter vil være deres utdanning, praksis og personlig skikket for stillingen. Kommunen må således foreta en ordinær kvalifikasjonsvurdering, og det vil i denne sammenheng som påpekt foran ikke være relevant å legge vekt på at kommunen allerede har bekostet deler av utdanningen til en av søkerne og inngått en avtale om eventuell bindingstid for henne.»

Stillingen som helsesøster ble lyst ledig våren/sommeren 1994. Både A og B søkte. B ble tilsatt etter et enstemmig vedtak i tilsettingsrådet.

21.

Tilsetjing av miljøterapeutar og miljøarbeidarar – saksbehandlinga for ombodsmannen
(Sak 92-1484)

A søkte stilling som miljøterapeut/miljøarbeidar, men vart ikkje tilsett. Sjølv etter tre førespurnader herifrå kunne ikkje kommunen gi ei fullnøyande grunngjeving for kvifor A ikkje nådde opp ved tilsetjinga trass i at ho var utdanna hjelpepleiar og hadde relevant praksis. På denne bakgrunn var det vanskeleg å gjere seg opp ei meining om det kunne ha vore lagt vekt på omstende som ikkje er saklege. Då A hadde betre formell kompetanse enn fleire av dei tilsette, konkluderte ombodsmannen med at «det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. § 10 andre ledd, siste punktum i ombodsmannslova av 22. juni 1962 nr. 8. Ombodsmannen uttalte vidare at saka avdekte ei vrangvis og tverr handsaming av ombodsmannen sine mange førespurnader til kommunen. Kommunen sine svar var lite opplysende, og i dei fleste tilhøva skulle svar vore sendt hit tidlegare. Etter dette medgjekk kommunen i brev til ombodsmannen at det kunne vera grunnlag for denne kritikken og ein opplyste at ein ville leggja stor vekt på å få ei tilfredsstillande handsaming av førespurnader frå ombodsmannen.

Stillingane som miljøterapeutar og miljøarbeidarar i kommunen vart lyst ut med søknadsfrist 24. juni 1992. I kunngjeringsheite det mellom anna:

«Det vert søkt etter vernepleiarar eller andre med relevant 3-årig høgskuleutdanning eller etter personar med hjelpepleiarutdanning. Personar utan formell fagutdanning, kan og søkja. Søkjarar må vera lystne på ein utfordrande jobb, og ha ei positiv haldning og stor interesse for å arbeida med psykisk utviklingshemma. Det vil vera ein føremon med erfaring frå tilsvarande arbeid. Arbeidsoppgåvene tilseier at det er trong for å tilsetja personale av baa kjønn. Det må gå fram av søknaden kva stillingar og stillingsstorleik ein ynskjer. Løn etter utdanning st.kode 6675/6674/6572.»

Ved utløpet av søknadsfristen meldte det seg over 100 søkjarar. I møte 17. juli 1992 i tilsetjingsutvalet i kommunen vart i alt 47

personar tilsett i faste eller mellombels stillingar som miljøterapeutar eller miljøarbeidarar. Etter det ein forstod vart dei som ikkje hadde hjelpepleiarutdanning tilsett som assistentar.

Ein av søkerane – A – la saka fram for ombodsmannen. A meinte kunngjeringsheite ikkje opna for tilsetjing av ufaglærte personar og heller ikkje personar utan praksis frå arbeid med psykisk utviklingshemma dersom det var mogleg å tilsetje personar med praksis. Ho meinte seg på dette grunnlag forbigått ved tilsetjinga.

Etter å ha innhenta saksdokumenta vart klaga lagt fram for kommunen i brev herifrå 23. september 1992. Kommunen vart bede om å gjere greie for kvifor A ikkje nådde opp ved tilsetjinga trass i at ho er utdanna hjelpepleiar og har relevant praksis. Ombodsmannen bad vidare om å få opplyst korleis A vart vurdert i høve til nokre tilsette som vart nemnde ved namn. Kommunen svara i brev 29. oktober 1992 mellom anna:

«Klagar og tidlegare tilsetjing i --- kommune:

A vart av administrasjonsutvalet i møte 18.12.91., sak 95/91, tilsett i 1/2 stilling som miljøarbeidar med arbeidsstad PUbustad. Ho tok til i stillinga 01.01.92. og gjennomførte 3 vakter – i alt 14 timar, før ho slutta umiddelbart. På førehand hadde ho av burettleiar, fått god informasjon om kva stillinga innebar. I arbeidsmiljølova er dette omtala som «fantegåing».

Tidlegare erfaringar med A vert sjølv sagt også vektlagt i ein ny tilsetjingsprosedyre der ein har så mange gode søkjarar å velja mellom.»

På bakgrunn av at ombodsmannen ikkje kunne sjå at kommunen hadde greidd ut om korleis A vart vurdert i høve til nokre tilsette som vart nemnde med namn, vart saka på ny lagt fram for kommunen i brev herifrå 21. desember 1992. Etter ei påminning herifrå 18. februar 1993 svara kommunen at saka ville verte lagt fram for administrasjonsutvalet i møte 30. mars 1993. Kommunen svara slik i brev dagsett 13. april 1993:

«Administrasjonsutvalet i --- kommune handsama saka i møte 30. mars d.å. og gjorde då slikt samrøystes vedtak:

«--- kommune viser til kontorsjefen sitt svarbrev, dagsett 29.10.92., og har ikkje ytterlegare merknader til saka.»

Ombodsmannen fann dette svaret lite tilfredsstillande og bad difor på ny i brev 3. mai 1993 om ei utgreiing om korleis A vart vurdert med omsyn til utdanning, praksis og personleg dugleik i forhold til eit utval tilsette.

Kommunen vart vidare bede om å opplyse kva vekt det blei lagt på at A tidlegare hadde sagt opp ei tilsvarande stilling i kommunen.

Etter tre påminningar (15. juni, 2. august og 7. september 1993) svara kommunen mellom anna slik i brev 19. september 1993:

«A skriv i søknaden sin, dagsett 17.06.92:

«Eg søkjer på full stilling, eventuelt 3/4 stilling.»

Eg kan ikkje sjå at ho nemner dette i sine skriv til Sivilombodsmannen.

Ved handsaminga av søknaden hennar, er dette vårt utgangspunkt. Av møteboka for tilsetjingsutvalet går det fram at det berre er eit fåtall stillingar som er heile eller på 75 % av heil stilling. Dette har si årsak i turnusoppsetjinga. Arbeidsoppgåvene tilseier at det er heilt nødvendig med personale av baa kjønn for at kommunen skal kunna makta å ta hand om sær s utagerande klient. Av dei namngjevne tilsette er det berre B som er tilsett i tilsvarande stillingsstorleik som A har søkt, og vi held fast på at kommunen også måtte tilsetja mannleg hjelpepleiar.»

A kom i brev 4. oktober 1993 med følgjande merknader til kommunen si fråsegn:

«Kommunen sier i sitt brev til Sivilombudsmannen at behandling av søknaden min tar utgangspunkt i at jeg har søkt hel eller tre kvart stilling. Det antydes dermed at dette skulle være en god grunn for å utelukke meg ved tilsetting i stillingene. Dette er i så tilfelle noe kommunen må ha kommet til i ettertid, siden det ikke er tatt med i kommunen sitt brev til sivilombudsmannen datert 29.10.92.

Søkerlisten viser dessuten at en stor del av de som er tilsatt, også har søkt hel eller tre kvart stilling. Disse søkerne er da sannsynligvis tilsatt i en mindre stilling, siden det bare er et fåtall hele eller tre kvart stillinger. Dette må igjen bety at kommunens utgangspunkt ved behandlingen ikke har vært den samme for alle søkerne.»

I brev herifrå 16. november 1993 bad ein om kommunen sine merknader til det A her hevda. Etter nok ein runde med påminningar (5. januar, 16. februar og 12. april 1994) svara kommunen slik i brev 22. april 1994:

«Ved tilsetjinga er det teke utgangspunkt i at A søkte 1/1 eventuelt 3/4 stilling. At søkjar har sagt opp ei tilsvarande stilling i kommunen vert sjølv sagt eit element i drøftingane. I denne saka har det likevel ikkje noko avgjerande innverknad. Eg ser i ettertid at vi likevel kunne ha fått undersøkt om ho var interessert i t.d. ¼ helgevakt-stilling og eventuelt tilbydd ho ei slik stilling. Såvidt eg kan minnast,

vart det ikkje denne problemstillinga drøfta i tilsetjingsmøtet.

--- kommune held likevel fast på at A ut frå søknaden, ikkje er forbigått ved tilsetjinga. ---»

I mitt avsluttande brev til kommunen uttalte eg:

«Siktemålet i ei tilsetjingssak vil vere å finne fram til den av søkjarane som etter ei skjønsviis vurdering av alle forhold står fram som best kvalifisert for stillinga. Ved vurderinga må ein ta utgangspunkt i dei kvalifikasjonskrav som måtte vere fastsett i utlysinga. Elles vil dei sentrale momenta vere utdanning, praksis og personleg dugleik. Den nærare avveging av desse momenta må avgjerast utifrå skjøn. Om det ikkje er lagt avgjerande vekt på utanforliggjande eller usaklege omsyn, kan ei slik avgjerd berre kritisierast av ombodsmannen dersom ho må seiast å vere «klart urimelig», jf. § 10 andre ledd i ombodsmannslova av 22. juni 1962, sjå 6g s. 7 i vedlagte orientering.

Som tidlegare sitert frå kunngjeringa var det i utgangspunktet søkt etter personar med formell utdanning. Stillingane vart utlyst med stillingskode 6675/6674/6572. A viser til at det i Hovedtariffavtalen for stillingskode 6674 heiter følgjande under punktet merknader:

«Hjelpepl.skole, evt. annen likeverdig relevant utdanning.»

Ved forhandlingsmøte 14. oktober 1991 mellom Kommunenes Sentralforbund og Norsk Hjelpepleierforbund vart det semje om at det med «»annen likeverdig relevant utdanning» (skulle) forstås utdanning på same nivå som hjelpepleierutdanning». På denne bakgrunn hevdar A at ufaglærde ikkje kunne tilsetjast i slike stillingar.

I kunngjeringa vart det derimot opplyst at «(p)ersonar utan formell fagutdanning, kan og søkja». Hovedtariffavtalen inneheld ikkje nokon merknader om spesielle krav til utdanning for tilsetjing av assistentar i stillingskode 6572. Av kunngjeringa går vidare fram at «(d)et vil vera ein føremon med erfaring frå tilsvarande arbeid». Dette kan ikkje tolkast som eit absolutt kvalifikasjonskrav ved tilsetjinga. Kunngjeringa er såleis ikkje til hinder for at kommunen kunne tilsette ufaglærte utan relevant erfaring i stillingar som miljøarbeidarar.

A er offentleg godkjent hjelpepleiar i vernepleie frå 1991 og har etter det opplyste i søkjarlista fleire års yrkeserfaring frå arbeid med psykisk utviklingshemma. A er med si

utdanning og praksis soleis godt formelt kvalifisert for stillinga.

Det går fram av dokumenta i saka at kommunen har tilsett personar både utan utdanning og personar med utdanning, men utan relevant praksis. A er såleis betre formelt kvalifisert for stillingane enn fleire av dei tilsette. Det vert spesielt vist til tilsetjinga av C og D. Etter det opplyste i søkjarlista har begge hjelpeleiarutdanning frå 1992 og ingen relevant praksis.

Når det gjeld personleg dugleik for stillingane, har kommunen halde fram at det var behov for tilsetjing av menn til å ta hand om «særs utagerande klientar». Eg har ikkje nokon merknader til det kommunen her seier. Når det gjeld A og dei kvinnelege tilsette, har kommunen derimot ikkje opplyst om forhold som det vart lagt avgjerande vekt på ved tilsetjinga. Eg må difor gå ut frå at A óg er egna for stillinga.

Kommunen har etter tre førespurnader herifrå (23. september og 21. desember 1992, samt 3. mai 1993) ikkje gjort tilfredsstillande greie for korleis A vart vurdert med omsyn til utdanning, praksis og personleg dugleik i høve til nokre tilsette som vart nemnde ved namn. Ei fullnøyande grunngjeving for kvifor A ikkje nådde opp ved tilsetjinga trass i at ho er utdanna hjelpeleiar og har relevant praksis har difor kommunen ikkje gjeve. På denne bakgrunn er det vanskeleg å gjere seg opp ei mening om det kan ha vore lagt vekt på omstende som ikkje er saklege. Då A som nemnd har betre formell kompetanse enn fleire av dei tilsette, må eg konkludere med at «det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. § 10 andre ledd, siste punktum, i ombodsmannslova av 22. juni 1962 nr. 8.

Eg finn til slutt grunn til å understreke at denne saka avdekkjer ei vrangvis og tverr handsaming av ombudsmannen sine mange førespurnader til kommunen. Brevet av 29. oktober 1992 frå kommunen var ikkje fullgodt svar på skriv herifrå 23. september 1992, og saka vart derfor på ny lagt fram for kommunen i brev 21. desember 1992. Etter påminning svara kommunen kort at saka ville bli tatt opp i administrasjonsutvalet i kommunen 30. mars 1993. Dette møtereferatet som vart sendt over hit i brev 13. april 1993, var lite tilfredsstillande, og saka vart difor lagt fram for kommunen for tredje gong ved brev 3. mai 1993. Kommunen svara ikkje før ved brev 19. september 1993. Det var da gått over fire månader. Kommunen svara ikkje på fjerde gongs førespurnad ved brev 16. november 1993 før ved skriv dagsett 22. april 1994.

Denne gong brukte kommunen over fem månader på å svare.

--- kommune må tåle kritikk for denne handsaminga av saka. Kommunen sine svar på førespurnadene herifrå har vore lite opplysende, og i dei fleste tilhøva skulle svar vore sendt hit tidlegare.

Det synast etter dette å vere rettkomen tvil om kommunen har tilfredsstillande rutinar når det gjeld handsaming av førespurnader frå ombudsmannen. Eg vil be kommunen kommentera det som her er sagt om saks handsaminga og kva kommunen vil gjera for å retta på dette.»

Kommunen kom i brev 22. september 1994 tilbake til saka og uttalte:

«Brevet Dykkar inneheld sterk kritikk av sakshandsaminga i --- kommune i denne saka. Kommunen ser at det kan vera grunnlag for denne kritikken, særleg fordi det har teke altfor lang tid med å svara på førespurnadene frå Sivilombudsmannen.

Til dette er å merkja at sentraladministrasjonen har vore under svært hardt arbeidspress i lengre tid grunna lita bemaning til personalfunksjonar og i tillegg skifte i rådmannsstillinga som også medførte vakanse i kontorsjefstillinga ca. eit halvår.

Kommunen har no fått oppretta stilling som personalkonsulent, og vi vil leggja stor vekt på å få ei tilfredsstillande handsaming av førespurnader frå Sivilombudsmannen.»

22.

Forvaltningens opplysningsplikt overfor ombudsmannen i tilsettingssak, oppbevaring av søknader med bilag, protokollasjon og nedtegning av opplysninger

(Sak 93-1064)

A fikk ikke et vikariat som faglærer ved en videregående skole, og mente han var usaklig forbigått.

Ombudsmannen fant ikke å kunne kritisere den avgjørelsen som var truffet, men påpekte at det underliggende materiale i saken var mangelfullt, og at fylkeskommunen i liten grad hadde kunnet gjøre rede for de vurderinger som lå til grunn for tilsettingsvedtaket. Det var likevel ikke grunnlag for å anta at fylkeskommunen bevisst hadde holdt tilbake opplysninger eller dokumenter. Generelle uttalelser om forvaltningens opplysningsplikt etter ombudsmannslovens § 7 første ledd og om plikten til å oppbevare søknader og attestkopier. Dessuten om plikten etter forvaltningsloven § 22 annet ledd til å nedtegne fak-

tiske opplysninger og om protokollasjon i tilsettingssaker.

A søkte vikariat som faglærer i teknisk bil-engelsk ved X videregående skole. Han mente at han var best kvalifisert for stillingen og følte seg usaklig forbigått.

Ombudsmannen forela klagen for fylkeskolestyret i brev 30. juni 1993. Fylkesskolestyret ble bedt om å redegjøre for de vurderinger som lå til grunn for innstillingen og den senere tilsetting. Det ble også spurt om A ble ansett som kvalifisert for stillingen, og hvordan hans kvalifikasjoner var vurdert i forhold til den tilsattes kvalifikasjoner. Fylkesskolestyret ble videre bedt om å opplyse i hvilken grad det var lagt vekt på en vurdering av søkerens egnethet og hva som i så fall dannede grunnlaget for vurderingen – tidligere kjennskap til søkerne, intervju, opplysninger fra referanser eller annet.

Henvendelsen herfra ble besvart ved brev 6. juli 1993 fra X fylkeskommune, divisjon utdanning. Som vedlegg til brevet fulgte protokoller fra behandlingen av saken i fylkesskolestyret, personalutvalg og fylkesskolestyret. Fylkeskommunen opplyste i brevet :

«Representanten for lærerorganisasjonene fremmet forslag på A. Forslaget fikk en stemme og falt. Saken ble anket til fylkesskolestyret, hvor den ble behandlet i møte samme dag, sak FS 0066/92B, vedlagt. Fylkesskolestyrets innstilling ble enstemmig vedtatt.

A har dokumentert formelle kvalifikasjoner for stillingen.

Klageren mener det ikke er lagt tilstrekkelig vekt på ansiennitet.

I tilsettingssaker vil det bli foretatt en skjønnsmessig vurdering, hvor det inngår en avveining mellom ulike kriterier som relevant utdanning, praksis og egnethet for stillingen. Innhentning av referanser fra tidligere arbeidsgivere samt kjennskap til søkeren kan bli lagt vekt på i alle tilsettingssaker.

Fylkesskolestyrets vedtak i den aktuelle sak fra juni 1992 ble fattet etter en helhetsvurdering av alle disse kriteriene.»

Etter at A hadde uttalt seg, ble saken igjen forelagt fylkeskommunen. Fra foreleggelsesbrevet siteres:

«I svarbrevet 6. juli 1993 er det kun gitt en generell redegjørelse for hvilke momenter fylkeskommunen i alminnelighet legger vekt på i tilsettingssaker. Dessuten er det uttalt at disse hensynene også er tillagt vekt i den aktuelle saken. For at ombudsmannen skal kunne foreta en slik prøvelse av saken som er forutsatt i ombudsmannsloven av 22. juni 1962, er det nødvendig at fylkeskommunen også gjør

rede for de konkrete vurderinger som tilsetningsmyndigheten foretok da B ble foretrukket til stillingen. Hvilke kvalifikasjoner med hensyn til utdanning, praksis eller personlig egnethet hadde hun som de andre søkerne – særlig klageren – ikke hadde?

Klageren har --- fremhevet betydningen av at stillingsinnehaveren ikke bare generelt behersker engelsk, men også har biltekniske kunnskaper. Han mener selv at han i så måte står godt rustet. Hvilke kvalifikasjoner har B på dette punkt, og hvordan er hennes kunnskaper vurdert i forhold til A's? Det fremgår ikke av søkerlisten at B har biltekniske kunnskaper.

Såvidt en forstår, skal skolens rektor utarbeide et forslag til innstilling som sendes skoleutvalget, som har innstiltende myndighet. Jeg kan ikke se at kopi av disse dokumenter er tatt med blant de oversendte saksdokumenter, og ber om at de blir lagt ved fylkeskommunens redegjørelse.»

Fylkeskommunen svarte:

«På foranledning av Deres spørsmål om konkrete vurderinger foretatt av tilsetningsmyndighetene kan det opplyses at tjenestelige uttalelser fra tidligere arbeidsgivere kunne oppfattes som signaler som kunne gi grunn til tvil om klagerens egnethet for stillingen i forhold til personlige egenskaper og pedagogiske evner.»

Heller ikke dette svaret ble ansett som tilstrekkelig fyldestgjørende, og saken ble nok en gang forelagt fylkeskommunen:

«Det er ønskelig at fylkeskommunen gir en mer utførlig og konkret redegjørelse for hvilke opplysninger og vurderinger som ble lagt til grunn for tilsettingen. Hvilke informasjonen ga de tidligere arbeidsgivere? Dreier det seg om faktiske opplysninger eller vurderinger? En savner også en sammenlikning mellom klagerens kvalifikasjoner og kvalifikasjonene til den tilsatte.»

Fylkeskommunen svarte nå slik:

«Av saksarkivet kan en ikke se at det fremgår mer detaljerte opplysninger enn de en allerede tidligere har meddelt ombudsmannen. Generelt vil det i slike gamle saker være umulig å gi mer detaljerte opplysninger enn hva som skriftlig står i saken.

Som en har forsøkt å påpeke allerede flere ganger, vil vurderingene i tilsettingssaker være preget av skjønn. Ved lærertilsettinger vil en alltid gå inn for den søker som skolen etter en helhetsvurdering er best tjent med. I stadig stigende grad legges vekt på egnethet, intervju og referanser.

Klager over «forbigåelser» har derfor som regel lite for seg i tilsettingssaker.»

Etter at A hadde fått uttale seg, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til A:

«Til tross for flere henvendelser herfra har fylkeskommunen ikke oversendt alle de saksdokumenter (i original eller kopi) som ombudsmannen har bedt om. Dette gjelder særlig vedleggene til søknaden fra B. Fylkeskommunen har opplyst at vedleggene til søknaden fra B er returnert, og at den ikke har beholdt kopier. Fylkeskommunen har bare i begrenset grad kunnet redegjøre for de vurderinger som lå til grunn for fylkesskolestyrets avgjørelse. Så vidt jeg forstår, skyldes det at tilsettingssaker ikke blir begrunnet, og at det derfor i ettertid kan være vanskelig å vite hva fylkesskolestyret har lagt vekt på. Jeg har tatt disse forhold opp med fylkeskommunen i et eget brev i dag. En gjenpart av brevet følger vedlagt til orientering.

Den begrensede tilgang på saksdokumenter og kunnskap om fylkesskolestyrets vurderinger har vanskeliggjort min undersøkelse av saken. Ombudsmannen innhenter vanligvis ikke muntlige eller skriftlige forklaringer fra de enkelte medlemmer i offentlige utvalg eller råd for å få deres vurdering av saken eller versjon av hva som er blitt sagt under drøftelsene. Heller ikke denne saken har en slik karakter at jeg har funnet grunn til å gjøre unntak fra dette. Selv om det materialet som foreligger, er noe mangelfullt, synes det likevel å gi et rimelig utgangspunkt for en vurdering av saken. I tillegg til protokollene fra behandlingen i personalutvalget og fylkesskolestyret har jeg hatt til rådighet søknaden fra B, der hun har redegjort for såvel utdanning, praksis i skoleverket og annen praksis. Dessuten har jeg gått gjennom samtlige vedlegg til Deres klage, herunder søknaden med bilag og den utvidede søkerlisten.

Den foreliggende dokumentasjon avslører – så vidt jeg kan se – ingen saksbehandlingsfeil som kan føre til at tilsettingsvedtaket av den grunn må anses som ugyldig. Således foreligger det ikke noe krav om at tilsettingsmyndigheten skal begrunne sine vedtak. Dette følger av forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 3 annet ledd.»

Jeg tok deretter for meg realiteten i saken, og konkluderte med at det ikke forelå tilstrekkelig grunnlag til å kritisere den avgjørelsen som var truffet.»

En gjenpart av mitt brev til A ble sendt fylkeskommunen. I oversendelsesbrevet uttalte jeg:

«--- Som det fremgår, har jeg ikke funnet grunnlag for å kritisere fylkesskolestyrets avgjørelse i saken. Jeg har imidlertid påpekt at ikke alt det ønskede materialet var gjort tilgjengelig for ombudsmannen, og at dette vanskeliggjorde undersøkelsen av saken. Jeg har også påpekt at fylkeskommunen kun i liten grad har vært i stand til å gjøre rede for de vurderinger som lå til grunn for tilsettingsvedtaket.

Forvaltningen har opplysningsplikt overfor ombudsmannen. Ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 7 første ledd lyder:

«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.»

Jeg har ikke grunnlag for å anta at fylkeskommunen i denne saken bevisst har holdt tilbake opplysninger eller dokumenter. Jeg antar at årsaken til at fylkeskommunen kun har gitt begrensede opplysninger om personalutvalget og fylkesskolestyrets vurderinger, skyldes at vedtakene ikke var begrunnet, og at begrunnelsen heller ikke fremgikk av protokoller eller annet underlagsmateriale. Grunnen til at vedleggene til søknaden fra B ikke ble oversendt, skyldes ifølge fylkeskommunen at de var returnert henne.

Saken reiser spørsmål om hvordan søknader med vedlegg bør behandles etter at tilsetting har funnet sted. Spørsmålet er behandlet i Frihagens bok Partsrettigheter i ansettelsessaker (Bergen 1981) s. 139-140. Frihagen antar at forvaltningsorganet alltid bør beholde søknaden og attestkopiene til den som blir tilsatt. Så vidt jeg vet, er dette også i samsvar med vanlig forvaltningspraksis. Søknadene med vedlegg fra de andre søkerne bør derimot returneres. Av hensynet til innsynsretten kan det likevel være grunn til å beholde søknadene fra innstilte søkere i et begrenset tidsrom.

Dersom det er vanlig at fylkeskommunen returnerer dokumentene til søknader fra personer som blir tilsatt i fylkeskommunale stillinger, kan det være grunn for fylkeskommunen til å vurdere sin praksis. Ved at vedleggene beholdes, blir det ikke bare lettere å besvare eventuelle henvendelser fra ombudsmannen, men også for øvrig i ettertid å kunne dokumentere grunnlaget for den avgjørelsen som er tatt.

Det fremgår av fylkeskommunens redegjørelser at det skal være lagt vekt på opplysninger om klagerens personlige egenskaper og

egnethet for stillingen. Opplysningene skal bl.a. være gitt av tidligere arbeidsgivere. Det kan selvsagt ikke innvendes noe mot at fylkeskommunen innhenter slike opplysninger. Jeg minner imidlertid om bestemmelsen i forvaltningsloven § 22 annet ledd, som lyder:

«Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for sakens avgjørelse, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved synfaring m.m.»

Fylkeskommunen har ikke fremlagt noe referat eller nedtegnelser av det klagerens tidligere arbeidsgivere skal ha sagt. Det må derfor understrekes at loven stiller opp en plikt for forvaltningen – nye anførsler eller opplysninger av betydning for sakens avgjørelse, skal så vidt mulig nedtegnes. Det er med andre ord ikke overlatt til forvaltningens skjønn å avgjøre om slike opplysninger skal nedtegnes eller ikke.

Jeg har i denne saken ikke hatt grunn til å tvile på at innstillingen og tilsetningen ble foretatt etter en helhetsvurdering. Protokolleringen fra forhandlingene i personalutvalget og fylkesskolestyret er imidlertid meget knapp, og gir ingen holdepunkter for hvilke vurderinger som har vært foretatt. Jeg kan heller ikke se at det fremgår noe sted at søkerne har vært innkalt til intervju. Når heller ikke de vurderinger og opplysninger som er innhentet fra arbeidsgivere og annet hold er nedtegnet, er dette generelt sett egnet til å skape tvil om det er foretatt en saklig helhetsvurdering. Den omstendighet at tilsettingsmyndigheten normalt ikke begrunner sine avgjørelser, tilsier at man bør være særlig nøye med protokollasjonen og å dokumentere det faktiske grunnlaget for avgjørelsen. Det må også fremheves at det ikke er noe forbud mot at de vurderinger som gjør seg gjeldende i tilsettingsmyndigheten, blir nedtegnet i et notat eller en del av protokollen som ikke blir gjort tilgjengelig for søkerne. Hensynet til en forsvarlig saksbehandling kan etter forholdene tilsi at dette bør gjøres.»

23.

**Lønnstillegg etter lokale forhandlinger –
uorganisert arbeidstakers stilling
(Sak 93-0579)**

Som uorganisert renholdsarbeider fikk A etter lokale forhandlinger ikke tilsvarende opprykk i lønn som de organiserte renholdsarbeiderne. A mente at hun hadde krav på

samme lønnsopprykk som de renholdsarbeiderne som var organisert i den foreningen fikk, og viste til prinsippet om lik lønn for likt arbeid. A var tilsatt på de vilkår som til enhver tid fremgår av lover, reglement og vedtatte tariffavtaler. Forhandlingsresultatet hadde sin basis i pkt. 5.3 i Hovedtariffavtalen. Resultatet var imidlertid ikke begrunnet i den enkeltes situasjon, men i produktivitetstiltak iverksatt på renholdssektoren i kommunen. Antall renholdsarbeidere som ikke ble omfattet av avtalen var 30 personer, mens gruppen som fikk lønnstillegg utgjorde 51 ansatte.

Ombudsmannen påpekte at kommunen som arbeidsgiver har en plikt til å ivareta alle arbeidstakers interesser også i lønsspørsmål, uavhengig om og eventuelt hvor de ansatte måtte være organisert. Videre fremholdt at prinsippet om organisasjonsfrihet taler for at lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte i det offentlige ikke bør være avhengige av arbeidstakernes organisasjonsforhold. I kommunene, som i den offentlige forvaltning for øvrig, gjelder det forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling, dvs. forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Ombudsmannen understreket imidlertid at dette likevel ikke måtte forstås slik at det generelt ikke vil være rettslig adgang til å legge vekt på det formelle og faktiske grunnlaget for lønnsjusteringer gjennom lokale forhandlinger.

Kommunen hadde opplyst at lønnsforskjellene ikke var begrunnet i andre forhold enn forhandlingsresultatet. Forhandlingene syntes på denne bakgrunn å ha vært av utpreget generell karakter for den arbeidstakergruppe som var omfattet. Lønnjusteringene syntes utelukkende å ha hatt sin bakgrunn i at X kommunale forening hadde en forhandlingsadgang etter Hovedtariffavtalens pkt. 5.3 og at foreningen oppnådde avtale med kommunen om opprykk for sine medlemmer innenfor den aktuelle arbeidstakergruppe.

Ombudsmannen forstod det slik at kommunen i denne sak verken hadde vurdert de øvrige arbeidstakernes interesser i forbindelse med 5.3-forhandlingene, eller informert dem om adgangen til å fremme egne søknader eller hadde behandlet A's konkrete henvendelse til kommunen som søknad om endret lønn. Det var ikke opplyst noe om at kommunen ville behandle A's sak i forbindelse med en senere lokal forhandling. Slik ombudsmannen så det hadde kommunen ikke opptrådt i samsvar med god forvaltningspraksis og han ba derfor om at kommunen så på lønsspørsmålet på nytt.

Lokale forhandlinger mellom X kommunale forening og X kommune medførte at de

renholdsarbeiderne som var tilsluttet den kommunale forening fikk opprykk med ett lønnstrinn med virkning fra 1. juli 1992. De renholdsarbeidere som var uorganisert, herunder klager, eller organisert annet sted, fikk ikke tilsvarende lønnsopprykk. A klaget til ombudsmannen og anførte at hun hadde krav på samme lønnsopprykk som de renholdsarbeiderne som var organisert i foreningen fikk, og viste til prinsippet om lik lønn for likt arbeid. A var tilsatt på de vilkår som enhver tid fremgår av lover, reglement og vedtatte tariffavtaler.

A tok først opp spørsmålet om sin avlønning med kommunen i brev 14. mars 1993. Brevet ble besvart av kommunekassereren den 16. mars 1993:

«Ved de lokale lønnsforhandlinger i --- kommune, fikk --- kommunale forening gjennomslag for at alle renholdere organisert i --- kommunale forening fikk avlønning l.tr. 09 fra 1/7 1992.

De renholdere som ikke er organisert i denne foreningen eller er uorganiserte får ikke denne avlønningen. Samtlige ble etterbetalt fra 1/7 1992.

Det å være fagorganisert er en frivillig sak som hver enkelt arbeidstaker tar stilling til selv.»

Etter at saken var brakt inn for ombudsmannen ble den herfra forelagt kommunen i brev 19. april 1993 der det bl.a. het:

«Kommunen bes kommentere hvorvidt lønnsforskjellen mellom ansatte organisert i X kommunale forening og andre tilsatte som utfører tilsvarende arbeid, kan sies å være i samsvar med det forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling. Prinsippet gjelder også i forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i kommunene, og medfører at det ikke uten saklig grunn er anledning til å foreta ulik avlønning av arbeidstakere som utfører samme type arbeid. Det vises til vedlagte kopi av sak nr. 4 fra ombudsmannens årsmelding for 1986. Det kan også vises til Arne Fanebust: Tjenestemannsrett (1987) s. 136-137.

Det bes ellers opplyst hvorvidt arbeidstakere som ikke er omfattet av forhandlingsresultatet kan oppnå lønn i samsvar med avtalen ved å fremme søknad om dette til kommunen. Hva er i tilfelle den nærmere begrunnelsen for en slik ordning i stedet for en automatisk justering, og hvilken informasjon har de ansatte eventuelt fått om ordningen? Fra hvilket tidspunkt får i tilfelle ansatte som søker om det ny lønn?

Kommunen svarte i brev datert 29. juli 1993:

«1. Lokale forhandlinger mellom --- kommune og --- kommunale forening, etter Hovedtariffavtalens kap. 5 pkt. 5.3, medførte lønnsendring for 51 renholdere - fra lønnsrammekode 1.1 til lønnsrammekode 1.2, dvs ett lønnstrinnsopprykk, med virkning fra 01.07.92. Pr. i dag medfører forhandlingsresultatet ulik avlønning fremover. På forhandlingstidspunktet utgjorde lønnsendringen fra ca kr 500,- til ca 6.200 brutto pr. år - avhengig av ansiennitet og stillingsstørrelse. Lønnsforskjellen er ikke begrunnet i andre forhold enn forhandlingsresultatet. Antallet personer i A's «situasjon» er ca 30.

2. Forhandlingssystemet i kommunesektoren bygger på både sentrale og lokale forhandlinger. Forhandlinger om inngåelse og revisjon av tariffavtalene blir ført sentralt mellom Kommunenes Sentralforbund og arbeidstakerorganisasjonene. I forbindelse med disse forhandlingene får også uorganiserte i --- kommune automatisk den lønnsjustering som måtte bli aktuell for den enkelte stilling.

Det eksempel som ligger ved Deres brev refererer seg, så vidt en kan se, til sentrale tarifforhandlinger.

I tillegg til de lønsplasseringer som fastsettes ved sentrale forhandlinger, har Hovedtariffavtalen bestemmelser om ulike former for lokale forhandlinger. Arbeidstakerorganisasjonene sender inn krav til arbeidsgiver innen fastsatt frist. I samråd med de berørte sektorene foretas en nærmere vurdering/prioritering av kravene - herunder også arbeidsgivers forslag til endringer. Deretter berammes forhandlinger med kommunens forhandlingsutvalg. Forhandlingsresultatet inn tas i protokoll og gjelder kun for de arbeidstakere som der er nevnt.

Ved lokale forhandlinger (generelt for kommunesektoren) har uorganiserte arbeidstakere ikke forhandlingsrett og må selv søke om endret lønnsendring til arbeidsgiver. Lønnskravene sendes arbeidsgiver på samme måte som nevnt over. Kravene blir behandlet i sammenheng med arbeidstakerorganisasjonenes øvrige krav. Arbeidstakerorganisasjonene orienteres om dette under forhandlingene.

3. Når det gjelder det forvaltningsrettslige prinsipp om likebehandling, kan en ikke se at det generelt kommer til anvendelse i forbindelse med lokale forhandlinger mellom kommunen og arbeidstakerorganisasjonene (på vegne av enkeltmedlemmer eller grupper av enkeltmedlemmer). Det samme vil måtte gjelde i forhold til uorganiserte som ikke har forhandlingsrett, men som får sin eventuelle søknad vurdert.

Det «ligger i kortene» i systemet med lokale forhandlinger på kommunesektoren at noen arbeidstakere, eventuelt grupper av arbeidstakere, vil få tillegg mens andre ikke vil få.

Arbeidstakere, som ikke omfattes av et lokalt forhandlingsresultat, oppnår ikke

automatisk tilsvarende lønnsjustering – søknad må vurderes på vanlig måte i forbindelse med senere lokal forhandling.

M.h.t. informasjon om forhandlingsordningene til uorganiserte er ikke dette spesielt gitt utover den informasjon personalavdelingen har gitt den enkelte ved henvendelse.

Virkningstidspunktet for lønnsjustering er avhengig av hvilken forhandlingsbestemmelse som blir benyttet. Etter Hovedtariffavtalens kap. 5 pkt. 5.1 fastsettes den sentralt, mens den etter kap. 5 pkt. 5.3 fastsettes lokalt av partene eller individuelt fra arbeidsgiver når det gjelder uorganiserte.»

Jeg fant etter dette grunn til å ta saken opp med Kommunal- og arbeidsdepartementet. Departementet ble bedt om å kommentere de spørsmålsstillinger som saken reiste når det gjaldt forholdet til de uorganiserte i en sak som denne. Departementet ble videre bedt kommentere ordningen med at uorganiserte kan fremme søknad om å få endret lønn i samsvar med forhandlingsresultatet, jf. kommunens opplysninger om dette.

Fra departementets svar 19. juli 1994 siteres:

«--- Når det gjelder spørsmålet om uorganiserte arbeidstakere står i en annen stilling ved lokale lønnsforhandlinger enn ved sentrale lønnsforhandlinger, må det ses hen til hvilken type lokale lønnsforhandlinger det dreier seg om. Ved lokale lønnsforhandlinger som gjelder justeringer for arbeidstakere i kommunen, må uorganiserte arbeidstakere stå i samme stilling som ved sentrale lønnsforhandlinger. Dreier det seg derimot om lokale lønnsforhandlinger som arbeidstakerorganisasjoner med grunnlag i hovedtariffavtalen fører på vegne av enkeltmedlemmer, må forholdet bli et annet. Om det i disse tilfellene dreier seg om lønnsforhandlinger som følge av endringer i stillingers og arbeidstakeres arbeids- og/eller ansvarsområde, eller andre konkrete forhold mv eller om det dreier seg om lokale lønnsforhandlinger om fordelingen av en bestemt pott avsatt under det sentrale tariffoppgjør, ligger det i systemet for denne typen lokale lønnsforhandlinger at forhandlingsresultatet kun refererer seg til de personer som omfattes av det. Uorganiserte arbeidstakere må i denne sammenheng på eget grunnlag fremme søknad om lønnsendring.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Ombudsmannens arbeidsområde omfatter som kjent kun den offentlige forvaltning. Spørsmål vedrørende forståelsen av hovedtariffavtalen – herunder avtalepartenes rettigheter og plikter – ligger det til Arbeidsretten å

avgjøre. Av denne grunn finner jeg på dette området ikke å burde avgi uttalelser som kan tolkes som rettsoppfatninger om spørsmål der det ikke er full enighet mellom avtalepartene.

Det sentrale spørsmål for ombudsmannen i denne saken er således om kommunen har opptrådt i samsvar med prinsippet om likebehandling og god forvaltningsskikk overfor A.

Etter det kommunen har opplyst hit, legger jeg til grunn at A med virkning fra 1. juli 1992 har vært avlønnet ett lønnstrinn lavere enn de renholdsarbeiderne som på avtaletidspunktet var tilsluttet X kommunale forening og som hadde samme ansiennitet som henne. Jeg legger videre til grunn at A har utført, og utfører, samme arbeidsoppgaver som de arbeidstakere som er omfattet av forhandlingsresultatet.

Forhandlingsresultatet har etter det opplyste sin basis i pkt. 5.3 i Hovedtariffavtalen. Bestemmelsen lyder:

«Partene lokalt kan uavhengig av det som er nevnt under pkt. 5.1 og 5.2 ta opp forhandlinger om omgjøring av stillinger, alternative lønnstrinns plasseringer og/eller annen godtgjøring etter T-tabellen innenfor Hovedtariffavtalens bestemmelser når:

det er foretatt betydelige organisatoriske og/eller bemanningsmessige endringer (f.eks. sammenslåing av enheter, ny kommunestruktur)

det er gjennomført produktivitets tiltak som medfører klart målbare resultater, i forhold til bedre service eller besparelser i forhold til årsbudsjett, jfr. Hovedavtalens kap. 8, 8.5, pkt. a.

det er skjedd betydelige endringer i en stillings arbeids- og ansvarsområde.»

Forhandlingene ble, etter det som er opplyst i telefonsamtale 14. september 1994 med førstekonsulent --- i X kommune, krevet med hjemmel i alternativ 2 i avtalens pkt. 5.3, jf. Hovedavtalens kap. 8, 8.5 pkt. a. Hovedavtalens kap. 8 gjelder produktivitetsarbeid i kommunene og pkt. 8.5a lyder:

«Besparelser – frigjøring av ressurser.

a. Dersom gjennomførte produktivitetstiltak medfører bedre service, eller besparelser i forhold til årsbudsjettet, skal frigjorte ressurser disponeres etter lokale forhandlinger, dog slik at forhandlinger om eventuelle lønnsendringer skjer samtidig med forhandlinger etter Hovedtariffavtalens kap. 5 pkt. 5.1 og 5.3.»

I kommentaren til pkt. 8.5 heter det bl.a.:

«Det vil være umulig å gå i detalj når det gjelder å eksemplifisere ulike typer gevinstuttak. Sentralforbundet vil imid-

lertid hevde at måten gevinsten tas ut på, eventuelt tiltak som iverksettes, må harmonere med produktivitetstiltakets karakter og gjennomføring. Hovedtariffavtalen kap. 5 åpner for forhandlinger om en stillings lønsplassering på bakgrunn av produktivitetsøkning i virksomheten. Det forutsettes at det forhandles samtidig med andre lokale forhandlinger. Gevinstuttak i form av lønnstillegg/endrede lønsplasseringer bør gis kun i de tilfeller hvor gevinsten skyldes helt spesiell innsats fra en eller få bestemte personer.»

Kommunen har uttalt at uorganiserte i kommunen uten videre får samme lønnsjustering som de organiserte i forbindelse med sentrale forhandlinger. Kommunen synes å mene at spørsmålet om rett til lik lønn stiller seg annerledes når lønnsjustering er gjennomført etter lokale forhandlinger, jf. pkt. 3 i kommunens brev 29. juli 1993. Når det gjelder lokale forhandlinger, opplyser kommunen at arbeidstakere som ikke er omfattet av forhandlingsresultatet selv må søke arbeidsgiver om lønnsendring, og at slike søknader må vurderes på vanlig måte i forbindelse med senere lokal forhandling. Det gis ingen generell informasjon til de aktuelle arbeidstakerne om en slik prosedyre.

X kommunale forening forhandlet frem resultatet på vegne av 51 renholdsbetjenter organisert i kommuneforbundet. Forhandlingsresultatet var etter det en forstår ikke begrunnet i den *enkeltes* situasjon, men i produktivitetstiltak iverksatt på renholdssektoren i kommunen. Antallet renholdsarbeidere som ikke ble omfattet av avtalen er etter det opplyste 30 personer.

Kommunen har som *arbeidsgiver* en plikt til å ivareta alle arbeidstakernes interesser også i lønsspørsmål, uavhengig om og eventuelt hvor de ansatte måtte være organisert. Videre tilsier prinsippet om organisasjonsfrihet at lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte i det offentlige ikke bør være avhengig av arbeidstakernes organisasjonsforhold. I kommunene, som i den offentlige forvaltning for øvrig, gjelder det forvaltningsrettslige prinsipp om likebehandling, dvs. forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Dette prinsipp gjelder også for kommunen som arbeidsgiver. Det klare utgangspunkt er derfor at kommunen som arbeidsgiver har plikt til å behandle alle ansatte i samme type stilling likt, også med hensyn til avlønning.

Det som her er sagt må likevel ikke forstås dithen at det generelt ikke vil være rettslig adgang til å legge vekt på det formelle og faktiske grunnlaget for lønnsjusteringer gjennom lokale forhandlinger, når forholdet til ansatte som ikke omfattes av forhandlingsre-

sultatet – herunder uorganiserte – skal vurderes. Det kan for eksempel gå frem av forutsetningene for forhandlingene at bare en bestemt gruppe ansatte eller enkelte arbeidstakere skal omfattes. Det kan være tilfelle når det skal forhandles lokalt om lønnsjusteringer ut fra at det har funnet sted endringer i stillingers/arbeidstakeres arbeids- og/eller ansvarsområde eller andre *konkrete forhold* knyttet til bestemte ansatte eller grupper av ansatte, eller det er tale om spesiell avlønning som en personlig ordning, jf. hovedtariffavtalen kap. 5 pkt. 5.1-5.3.

Kommunen har opplyst at de lokale forhandlingene i dette tilfellet ble gjennomført med grunnlag i kap. 5 pkt. 5.3 i hovedtariffavtalen (særskilte forhandlinger). Ved forhandlinger i medhold av disse bestemmelser er det – i motsetning til det som er vanlig ved forhandlinger etter pkt. 5.1 i hovedtariffavtalen – så vidt skjønnes ikke tale om en bestemt «pott» som skal fordeles. Jeg har forstått det slik at denne typen forhandlinger er overlatt til lokale vurderinger og skjer innenfor kommunens «ordinære» økonomiske rammer.

Jeg har for øvrig merket meg at forhandlingsresultatet omfattet samtlige renholdsarbeidere som var tilsluttet X kommunale forening. Disse utgjorde et flertall av de kommunale renholderne, dvs. 51 ansatte. Det er opplyst at 30 renholdsarbeidere var i samme situasjon som A. Det fremgår ellers at de renholdsarbeidere som var omfattet av forhandlingsresultatet fikk samme lønnsendring, det vil si opprykk med ett lønnstrinn fra 1. juli 1992. Det er ikke opplyst noe som tilsier at den foretatte lønnsendring var begrunnet i konkrete forhold vedrørende de aktuelle stillinger eller ansatte. I brevet hit opplyser kommunen at lønnsforskjellene ikke er begrunnet i andre forhold enn forhandlingsresultatet. – Forhandlingene synes på denne bakgrunn å ha vært av utpreget generell karakter for den arbeidstakergruppen som var omfattet. Lønnsjusteringene synes utelukkende å ha sin bakgrunn i at X kommunale forening hadde en forhandlingsadgang etter hovedtariffavtalens pkt. 5.3, og at foreningen oppnådde avtale med kommunen om opprykk for sine medlemmer innenfor den aktuelle arbeidstakergruppe

I denne saken forstår jeg det slik at kommunen verken har vurdert de øvrige arbeidstakernes interesser i forbindelse med 5.3-forhandlingene, har informert dem om adgangen til å fremme egne søknader eller har behandlet A's konkrete henvendelser til kommunen i anledning lønsspørsmålet som søknad om endret lønn. Det er ikke opplyst noe om kom-

munen vil behandle A's sak i forbindelse med en senere lokal forhandling.

Slik jeg ser det, har kommunen ikke opptrådt i samsvar med god forvaltningspraksis og jeg må derfor be om at kommunen ser på lønsspørsmålet på nytt, både i forhold til A og øvrige arbeidstakere i samme situasjon. Av det forvaltningsrettslige likhetsprinsipp følger at lønsspørsmålet for disse ansatte bør vurderes etter de samme kriterier som ble lagt til grunn ved de lokale forhandlingene som ble gjennomført med X kommunale forening. Jeg ber om at kommunen har dette for øye ved sin fornyede behandling av saken.»

24.

Barnehage – tildeling av plass ut fra særskilte kriterier
(Sak 93-0630)

Et foreldrepår hadde fått kommunal barnehageplass for den ene av sine eneggede tvillingsønner fordi han som funksjonshemmet hadde fortrinnsrett. Foreldrene mente at tvillingbroren som søsken av funksjonshemmet etter kommunens vedtekter skulle prioriteres fremfor andre søkere som ikke gikk inn under kommunens særskilte prioriteringer. Kommunen hadde begrunnet avslaget med at vedtektenes prioritering av særlige søkergrupper i praksis var fortolket og anvendt slik at prioriteringskriteriene inngikk i en skjønnsmessig vurdering av hvilke søkere som etter en totalvurdering skulle tildeles plass foran øvrige søkere. – Ombudsmannen uttalte at denne praksisen vanskelig kunne forenes med vedtektenes ordlyd, og kommunen ble anmodet om å bringe vedtektenes ordlyd og sin praksis i samsvar med hverandre. Kommunen meddelte etter dette at nye reviderte vedtekter for opptak til kommunens barnehager var vedtatt.

Våren 1992 ble det søkt om kommunal barnehageplass for de eneggede tvillingene A og B, født 15. desember 1989. Søknadene ble avslått av opptaksutvalget for barnehagene i --- kommune, og Skole- og barnehagestyrets arbeidsutvalg stadfestet avslaget etter klage.

Foreldrene ba kommunen se på saken på nytt etter at de hadde fremlagt erklæringer om B's alvorlige hjertefeil. Han ble i vedtak 26. oktober 1992 ved nytt opptak tildelt barnehageplass på grunnlag av fortrinnsrett som funksjonshemmet. A konkurrerte etter kommunens opplysning om ledig plass på linje med øvrige barn, og hans søknad ble ikke innvilget. Klagerne ble ikke informert om avslaget eller gitt noen begrunnelse for det.

Foreldrene klaget til ombudsmannen over at A ikke hadde fått tildelt barnehageplass i

kommunen. Kommunen ble i brev herfra stilt spørsmål om forståelsen av de anvendte opptakskriterier. Samtidig ble det bedt om en nærmere begrunnelse for hvordan A's søknad hadde blitt vurdert. I svarbrev 16. desember 1992 skrev kommunen om opptaket:

«I det ankeprosessen var sluttført, ble restplasser tildelt i samsvar med opptaksutvalgets vedtak. Samtlige barnehageplasser var med dette belagt pr. 15.08.92 (inkl. ---).

Søker ber om at saken vurderes på nytt 10.10.92. Da to barn, som i hovedopptak er tildelt plass ved ---, sier opp plassen rett før oppstarten den 26.10.92, legges saken frem til politisk behandling i elev- og opptaksutvalget den 26.10.d.å.

(Kopi av møteprotokoll vedlegges).

Saken fremmes for utvalget på ordinær måte. Alle søkere uten plass vurderes til opptak når ledige plasser fremkommer.

Jfr. Prosedyre for kommunalt barnehageopptak pkt. 7. (Vedlagt).»

På bakgrunn av svaret konkluderte jeg i brev 5. februar 1993 med at kommunen ikke hadde behandlet henvendelsen 10. oktober 1992 fra A's foreldre som en anmodning om fornyet vurdering av vedtaket av 24. juni 1992. Jeg skrev videre:

«Opptaket 26. oktober 1992 må etter dette anses som et nytt avslag på A's søknad om barnehageplass. Det fremgår av dokumentene at avslaget ikke har vært klagebehandlet, og kommunen bes som avklart i telefonsamtalen 25. januar, klagebehandle saken på grunnlag av foreldrenes henvendelse hit.»

Med utgangspunkt i barnehageloven og kommunens vedtekter for prioritering av barn ved opptak skisserte jeg den rettslige problemstilling slik:

«Barnehageloven av 6. juni 1975 nr. 30 § 10 lyder:

«Kommunen har ansvar for at barn med funksjonshemninger så langt det er mulig, får plass i vanlig barnehage. Barnet skal ha prioritet ved opptak såfremt det kan ha nytte av oppholdet.»

Kommunens vedtekter pkt. 4 «OPPTAKSKRITERIER» regulerer nærmere fortrinnsrett for og prioritering av barn ved opptak. Fra vedtektene siteres:

«Sammensettingen av barnegruppen på avdelingene følger de retningsgivende normene så langt som mulig. Dette slik at alders- og kjønnsfordeling blir jevn.

Neste års skolestartere prioriteres ved opptak.

Barn med dokumenterte funksjonshemninger har fortrinnsrett til barne-

hageplass dersom nødvendig hjelp kan gis.

Forøvrig prioriteres barn med særskilt behov for barnehageplass og ekstra stimulering.

Følgende kriterier legges til grunn:

- Barn m/dokumenterte behov for spesialpedagogisk hjelp/assistanse
- Barn m. enslige forsørgere hvor forsørgeren er el. skal begynne i arbeid/utdannelse
- Barn hvor søsken eller foreldre er funksjonshemmet eller lider av alvorlig sykdom.»

Og videre:

«Øvrige søkere tildeles plass etter søkeransiennitet innenfor de retningsgivende normer for alders og kjønnsfordeling. Så langt mulig tildeles barn plass i nærmiljøbarnehagen.»

Det fremgår av dette at fortrinnsretten for funksjonshemmet barn følger direkte av loven, mens vedtektene stiller opp 3 grupper som skal prioriteres. Øvrige søkere tildeles plass etter søkeransiennitet innenfor de retningsgivende normer for alders og kjønnsfordeling. A faller som tvillingbror til funksjonshemmet, inn under ett av de 3 kriteriene i vedtektene som «legges til grunn» ved prioriteringen av «barn med særskilt behov».

Av saksfremlegget til møtet i elev- og opptaksutvalget 26. oktober 1992 fremgår det at ingen av de øvrige søkere som ble vurdert ved opptaket kan «påberope seg rett til særskilt behandling», men de «står foran i «ventekøen». Det synes videre å fremgå av kommunens brev 16. desember 1992 til ombudsmannen at søker med lang søkeransiennitet er prioritert foran A med «særskilt behov».

Et sentralt spørsmål under klagebehandlingen er således om barn med lang søkeransiennitet etter kommunens regler for opptak kan prioriteres fremfor A som tilfredsstillende ett av kriteriene for prioritering av barn med «særskilt behov».

Det bemerkes i denne sammenheng at vedtektenes generelle punkt om at «sammensetningen av barnegruppen på avdelingene følger de retningsgivende normer» – som må antas også å få anvendelse på prioriterte søkere – uttrykkelig tar forbeholdet «så langt som mulig». I punktet som regulerer opptak av øvrige søkere som tildeles

plass etter ansiennitet, presiseres det derimot at tildelingen skjer «innenfor de retningsgivende normer for alders- og kjønnsfordeling».

Kommunen fattet deretter i møte 15. februar 1993 følgende vedtak:

- «1. Skole- og barnehagestyrets arbeidsutvalg opprettholder vedtak fra elev- og opptaksutvalget i sak 82/92.
2. Arbeidsutvalget slutter seg til at ledige plasser ved --- kan tildeles A, f. 15.12.89.»

Foreldrene kom tilbake til saken. De skrev at de var godt fornøyd med at også A nå var tildelt kommunal barnehageplass, men ga uttrykk for misnøye med selve behandlingen av saken i arbeidsutvalget for --- skole- og barnehagestyret. De anførte at tidligere vedtak burde «blitt omgjort, slik at A ble prioritert», og viste til at det måtte være i strid med gjeldende regelverk at arbeidsutvalget opprettholdt å gi den ledige plassen til søker med lengre ansiennitet.

I brev herfra ble saken igjen forelagt kommunen. Fra brevet siteres følgende:

«Ombudsmannen ba i brev 5. februar 1993 kommunen klagebehandle saken på grunnlag av foreldrenes henvendelse hit. Ut fra kommunens uttalelse i brev 16. desember 1992 til ombudsmannen om at «alle søkere uten plass vurderes til opptak når ledige plasser fremkommer», synes pkt. 1 i arbeidsutvalgets vedtak 15. februar 1993 å være et avslag etter klagebehandling. Punkt 2 fremstår da videre som nytt vedtak ved opptak når ledige plasser fremkommer. Er en slik forståelse korrekt?»

Det fremgår ikke av det foreliggende vedtak, pkt. 1, hva begrunnelsen for avslaget er. Kommunen bes gi en utdypende begrunnelse.»

I brev 28. mai 1993 bekreftet kommunen at pkt. 1 i arbeidsutvalgets vedtak 15. februar 1993 var et avslag på klage og at pkt. 2 er vedtak om nytt opptak der ny barnehageplass var blitt ledigstilt. Kommunen fremholdt at barnehageplass er et knapphetsgode i kommunen og skriver bl.a. følgende om vurderingen av A's søknad:

«Fortrinnsrett til søsken av funksjonshemmede er i denne sammenheng et av flere kriterier. Arbeidsutvalget fant, ut fra sin vurdering, at denne fortrinnsretten ikke var så sterk at den alene kunne slå ut annet barn med lengre søkeransiennitet.

De ulike kriteriene for opptak har frem til denne saken ikke vært underlagt en poengskala. Vurderingene og de vedtak som fattes bygger derfor i noen grad på skjønn og tidligere praksis på området.»

Om opptakskriteriene generelt heter det i brevet:

«Som ombudsmannen vil se av tidligere tilsendte vedtekter er kategoriene særskilte behov mangfoldig. Følgende for-
tolkning er etter mange år blitt kommunal praksis.

- Alle barn som av PPT eller habiliteringsteamet defineres som funksjonshemmede blir sikret barnehageplass straks ledig plass fremstår.

- Øvrige barn «konkurrerer» om barnehageplassene da disse desverre er et knapphetsgode i vår kommune.

Ved opptaket søker en på bakgrunn av søknadene og tilsendte vedlegg å foreta en helhetsvurdering av kandidatens behov.»

Jeg kommenterte etter dette sakens rettslige sider slik:

«Etter at legeerklæring var blitt fremlagt, ble B ved vedtak 26. oktober 1992 tildelt plass på grunnlag av funksjonshemming. Med hjemmel i barnehageloven av 6. juni 1975 nr. 30 § 10, sitert foran, var han prioritert foran andre søkere til ledige plasser. Selv om det ikke har vært noe tema for undersøkelsen her, finner jeg ved ordens skyld grunn til å påpeke at kommunen har en selvstendig plikt til å gjøre oppmerksom på hvilken dokumentasjon som kreves for en funksjonshemming når dette oppgis som søkergrunnlag. En søknad fra funksjonshemmet barn kan således ikke avslås under henvisning til at funksjonshemmingen ikke er dokumentert, uten at søker er gjort oppmerksom på hvilken dokumentasjon som kreves, og er gitt anledning til å fremskaffe dette. Dette følger av forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utredningsplikt. Det understrekes at jeg ikke tar stilling til hvorvidt kommunen har oppfylt denne plikt i forhold til B, men finner av hensyn til behandlingen av fremtidige saker grunn til å påpeke dette.

I vedtak 15. februar 1993 ble avslag 26. oktober 1992 på A's søknad om barnehageplass opprettholdt, jf. pkt. 1. (I vedtakets pkt. 2 ble søknaden innvilget ved fornyet tildeling etter fristillelse av ytterligere en plass.) Avslaget er ikke begrunnet. Forvaltningsloven § 24 første og annet ledd regulerer begrunnelsesplikten slik:

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misnøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatel-

ser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet, med mindre vedtaket er i samsvar med bestemte krav eller ønsker som parten har formulert. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 9, 30 og 31 gjelder tilsvarende.»

Kommunen plikket således å begrunne avslaget 15. februar 1993 på A's søknad samtidig med vedtaket. Jeg forutsetter at kommunen i fremtidige klagesaker innskjerper forvaltningslovens regler om plikten til å begrunne vedtak.

I brev til ombudsmannen 28. mai 1993 be-
grunnet kommunen avslaget nærmere. Det ble anført at etter mange års praksis var det bare funksjonshemmede barn som var sikret fortrinnsrett til ledige plasser. Øvrige barn må konkurrere om ledige plasser. Jeg har forstått det slik at tildelingen blant disse beror på en samlet vurdering der de ulike kriterier for prioritering i vedtektene inngår i en skjønnsmessig helhetsvurdering av den enkelte søkers behov. Prioritering av søsken av funksjonshemmede er bare et av flere kriterier. Dette kriterium kunne etter arbeidsutvalgets mening ikke være så sterkt at det alene ga A prioritet fremfor barn med lengre søkeransiennitet.

Prioritering av barn med funksjonshemming følger som fremholdt i mitt brev 5. februar 1993, direkte av barnehageloven § 10. Kommunens vedtekter har således ingen selvstendig betydning på dette punkt. Ut over dette gir imidlertid vedtektene anvisning på at «(N)este års skolestartere prioriteres ved opptak», og «(F)orøvrige prioriteres barn med særskilte behov for barnehageplass ---». Når det gjelder barn med «særskilte behov», skal følgende tre kriterier legges til grunn:

- «- Barn m/dokumenterte behov for spesialpedagogisk hjelp/assistanse
- Barn m. enslige forsørgere hvor forsørgeren er el. skal begynne i arbeid/utdannelse
- Barn hvor søsken eller foreldre er funksjonshemmet eller lider av alvorlig sykdom.»

«Øvrige søkere» skal slik vedtektene lyder, tildeles plass etter søkeransiennitet.

En naturlig forståelse av vedtektenes ordlyd og systematikk skulle tilsi at neste års «skolestartere» og barn som oppfylte ett av kriteriene om nevnt foran blir å tildele plass før søkere som ikke oppfyller et av de angitte kriterier for prioritering, altså de «øvrige

søkere». Et slikt utgangspunkt skulle innebære at barn som bare kan vise til lang søkeransiennitet ikke kunne tildeles plass før alle «skolestartere» og «barn med særskilte behov» har fått plass.

Formuleringen i vedtektenes pkt. 4 «OPPTAKSKRITERIER» sjette avsnitt støtter også en slik forståelse av ordlyden. Det presiseres her at sammensetningen av barnegruppen på avdelingene følger de retningsgivende normer for alders- og kjønnsfordeling «så langt dette er mulig». Deretter refereres de grupper som prioriteres ved opptak. Når vedtektene i tolvte avsnitt angir at øvrige søkere tildeles plass etter søkeransiennitet, presiseres at det skal skje *innenfor* (min utheving) de retningsgivende normer for alders- og kjønnsfordeling. Formuleringen står i motsetning til tildeling på grunnlag av prioritering, og det er grunn til å tro dette er ment å innebære en reell forskjell. Det vil bli situasjonen dersom «skolestartere» og barn med særskilt behov har krav på ledige plasser. Presiseringen «så langt som mulig» får da mening, idet det i denne situasjon ikke vil være mulig for kommunen å sikre jevn alders- og kjønnsfordeling dersom f.eks. alle prioriterte søkere kan få plass og dette samlet sett ikke tilfeldigvis tilfredsstiller de retningsgivende normer.

Kommunen viser i brev 28. mai 1993 hit til at den aktuelle fortolkning etter mange år er blitt kommunal praksis. Saksfremlegget til behandling i Elev- og opptaksutvalget 26. oktober 1992 i sak 82/92 av nytt opptak til 2 ledige plasser ved --- barnehage lyder:

«To barnehageplasser er blitt ledige for barn f. 1989 etter at ordinært opptak var slutført. Når saken fremmes for elev- og opptaksutvalget skyldes det at saken reiser et prinsipielt spørsmål vi finner det vanskelig å avgjøre.

I søkermassen (barn uten barnehageplass) finner vi 6 aktuelle kandidater til plassene. 2 barn (tvillingene A og B-ansiennitet 1992) kan muligens påberopes fortrinnsrett pga. funksjonshemming, og skal om de defineres som sådan ha inntak til barnehageplass før andre søkere.

De fire øvrige barn (ansiennitet 1990) står foran i «ventekøen», men kan ikke påberope seg rett til særskilt behandling.

Problemstillingen blir;

- Er søknene A og B å forstå som funksjonshemmede etter barnehagelovens paragraf 10 (Jfr. Rundskriv Q-0537), slik at de har fortrinnsrett og skal innntas fremfor øvrige søkere som har lengre ansiennitet?

Saken er vanskelig, og har store konsekvenser for de impliserte. Dette samt det faktum at tilsvarende sak ikke er behandlet tidligere gjør at den fremmes for politikerne uten innstilling.»

Det synes således å ha vært tvil i saken om brødrene kunne påberope seg fortrinnsrett på grunnlag av funksjonshemming. A synes imidlertid ikke på noe tidspunkt å ha vært aktuell for prioritering som bror til funksjonshemmet. I saksfremlegget påpekes ikke problemstillingen om prioritering av søsken til funksjonshemmet barn, og det sies for øvrig intet om en etablert praksis for søkere som påberoper seg særskilt behandling på grunnlag av vedtektenes punkter om prioriterte søkere. Det er fra kommunens side heller ikke vist til andre forhold som gir holdepunkter for å fravike vedtektenes ordlyd og systematikk.

I brev hit 16. desember 1992 har kommunen på den annen side vist til at ved hovedopptak er 15 plasser ved --- tildelt som følge av fortrinnsrett. Det fremgår ikke av brevet på hvilket grunnlag disse er vurdert å ha fortrinnsrett. Det er grunn til å tro at en barnehage ikke har kapasitet til å ta inn 15 barn med definerte funksjonshemminger, og jeg vil derfor anta at ikke alle er prioritert på grunnlag av funksjonshemming. Det synes således å være gitt prioritet også på annet grunnlag.

Opptak av barn i kommunale barnehager er et kommunalt ansvar og kommunene kan selv, innenfor lovens rammer, bestemme opptakskriteriene. Det er imidlertid uheldig å ha en praksis som ikke samsvarer med vedtektenes ordlyd. En skjønsmessig totalvurdering av søkerens behov der de tre kriterier som legges til grunn for prioritering av barn med «særskilt behov» bare inngår som momenter i vurderingen, kan vanskelig forenes med kommunens vedtekter slik de nå lyder. På den bakgrunn vil jeg anmode kommunen om å bringe vedtektenes ordlyd og praksis i samsvar med hverandre. Det er viktig at tildelingen av et gode som fortrinnsrett til barnehageplass ikke virker vilkårlig.

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

Kommunen meddelte etter dette at det nå var vedtatt nye reviderte vedtekter for opptak til kommunens barnehager.

25.

Barnehage - informasjon ved endring av betalingssetser (Sak 93-1343)

Et foreldrepar henvendte seg til ombudsmannen i forbindelse med at kommunen i budsjettvedtak 16. desember vedtok å oppheve reglene om redusert oppholdsbetaling i kommunal barnehage på grunnlag av dokumentert funksjonshemming hos barnet. End-

ringen, som medførte over 400 % økning av oppholdsavgiften for de aktuelle foreldre, ble gjort gjeldende fra og med 1. januar påfølgende år. Foreldrene ble 21. desember informert om dette ved felles skriv til alle foreldre med barn i kommunens barnehager. For øvrig var det visse uklarheter om hvilke informasjon klagerne faktisk hadde fått på ulike tidspunkter. -Ombudsmannen fant at kommunens informasjon om regelendringen på det aktuelle punkt ikke hadde vært god nok. Det ville være best i samsvar med god forvaltnings-skikk om kommunen hadde informert særskilt dem det angikk om muligheten for regelendring i god tid før oppsigelsesfristen 1. desember.

I januar 1992 søkte et foreldrepar om redusert oppholdsbetaling for sin datter ved en kommunal barnehage. Søknaden ble fremsatt på grunnlag av dagjeldende regler for foreldrebetaling når funksjonshemming var dokumentert. Søknaden ble innvilget for perioden 1. januar - 30. juni 1992 og ved brev 18. august 1992 fikk de underretning om at søknaden også var innvilget for perioden 1. august - 31. desember 1992. I vedtaket het det bl.a.:

«Ny søknad må imidlertid fremmes for neste budsjettår (1993). Det tas forbehold mot at regelverk og betalingssatser kan bli endret.»

Kommunen vedtok nye regler for foreldrebetaling ved bystyrets budsjettvedtak 16. desember 1992. Reglene ble gjort gjeldende fra og med januar 1993. Dette ble foreldrene informert om 21. desember 1992 i skriv «Betalingssatser i barnehagene». Innbetalingsblankettene for januar og februar måned lød imidlertid på den tidligere reduserte satsen. Kommunen skal imidlertid etter det opplyste ha informert på betalingsblanketten(e) om at «marsregningen» ville bli justert, og den lød i dette tilfellet på kr. 7.000,-. Kravet var basert på full sats, kr. 2.620,- fra og med januar måned, mens det var innbetalt kr. 500,- (månedssats før 1. januar 1993 i herværende sak) pr. måned for januar og februar.

Foreldrene var misfornøyd med kommunens informasjon om økningen av foreldrebetalingen, som var på over 400 % for deres vedkommende, og mente det var grunnlag for reduksjon. Saken ble derfor tatt opp med Barneombudet og Forbrukerkontoret i det aktuelle fylket, og det ble avholdt et møte mellom foreldrene og skolesjefen i kommunen, lederen for kommunens barnehageavdeling, samt representant fra forbrukerkontoret. Etter dette ble foreldrene informert om at

betalingen for januar og februar ble redusert slik at betalingssatsen for de to måneder ble kr. 2.100,- pr. måned. I brev til kommunen beklaget foreldrene at det på bakgrunn av uklarheter omkring den informasjon som var gitt og tidspunktet for denne, ikke ble innvilget større reduksjon. Til dette svarte kommunen følgende:

«Med bakgrunn i Deres siste brev av 23. april vil vi meddele at informasjonsrutinene til foreldrene vil bli forbedret og sikret.

Det gjøres oppmerksom på at foreldrebetalingsseter vil bli vurdert hvert år framover i forbindelse med behandling av både økonomiplanen for kommende planperiode og driftsbudsjett for det enkelte kalenderår.

Endelig vedtak for den enkelte budsjett-termin gjøres i bystyremøte i desember. Dersom det gjelder en mindre justering av satsene vil det bli orientert om dette generelt gjennom den enkelte barnehage i god tid før bystyrebehandlingen. Ved en eventuell omlegging av betalingssystemet vil det bli informert grundigere.

Ut over dette har vi ingen kommentar til brevets innhold ut over det som tidligere er meddelt. Vi anser dermed denne saken for avsluttet.»

Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen. Foreldrene aksepterte at ordning med redusert sats bortfalt, men syntes at det var urimelig at de skulle tilbakebetale for januar og februar måned i og med at barnehagekontoret ikke hadde sørget for skikkelig informasjon til de berørte.

Etter at saken var forelagt kommunen 2 ganger, oppsummerte jeg sakens rettslige sider slik overfor klagerne:

«Dere fremholder at dere 21. desember 1992 mottok skrivet «Betalingssatser i barnehagene». Pkt. 4 i skrivet lyder:

«Funksjonshemmede barn kan etter søknad innvilges reduksjon i oppholdsavgiften ut fra betalingsgrunnlaget på lik linje med øvrige foreldre.»

Foreldrene skulle imidlertid også ha mottatt et annet brev fra kommunen datert 15. desember 1992 stilet direkte til foreldre/foresatte i kommunens barnehager. Brevet hadde overskrift «Nye betalingssatser og regler for foreldrebetaling. Forespørsel om redusert oppholdsavgift i barnehage». Fra brevet siteres:

«Bystyret har vedtatt nye betalingssetser og regler for foreldrebetaling for kommunale barnehager med virkning fra 01.01.93. Se vedlegg.

En vil gjøre foreldre/foresatte spesielt oppmerksom på følgende:

Inntektsgrunnlaget blir beregnet ut fra brutto inntekt pr. mnd. Bruttoinntekt er husstandens samlede brutto arbeidsinntekt, trygd, bidrag, pensjon, stønad til barnetilsyn m.v. (barnetrygd medregnes ikke). Med husstand menes også samboer.

Foreldre/foresatte har anledning til å sende inn forespørsel om redusert betalingssetts. Viser til «Regler for foreldrebetaling» punkt 3.

Foreldre som ønsker å søke om redusert sats, må levere dokumenterte inntektsopplysninger innen 01.08., 01.10., 01.01. og 01.04. med virkning fra den nærmest kommende av disse datoer.

Dersom en ikke leverer inn forespørsel om redusert betalingssetts, betaler en ut fra:

6-15 t/u 650 16-20 t/u 1000 21-23 t/u 2100 o. 31 t/u 2620

Dette gjelder også foreldre til funksjonshemmede barn. De kan etter søknad innvilges reduksjon i oppholdsavgiften ut fra betalingsgrunnlag på lik linje med øvrige foreldre.

Foreldre/foresatte må selv passe på å søke på nytt med ny dokumentasjon hvert år innen 01.08.»

Dere hevder at dere først mottok dette 15. mars 1993 etter henvendelse til kommunens barnehageavdeling, og at det i det hele hersker stor usikkerhet omkring hvilken informasjon kommunens enkelte barnehager har gitt foreldrene om de nye reglene. Kommunen på sin side synes ikke uten videre å ha akseptert Deres fremstilling av hva som ble gitt av informasjon. Den uenighet som hersker omkring hvilke informasjonsskriv dere mottok når, kan vanskelig avklares herfra, da saksbehandlingen her er skriftlig, og ombudsmannen normalt ikke opptar muntlig forklaring fra partene.

Jeg kan imidlertid ikke se at det er av avgjørende betydning for utfallet i deres sak hvorvidt dere mottok informasjonsskrivet datert 15. desember 1992 før de nye reglene trådte i kraft.

Dersom det er korrekt at dere ikke mottok dette skrivet før årsskiftet, er dette beklagelig. På den annen side er det også opplyst i «Betalingssetts for barnehagene» som det er enighet om at dere mottok 21. desember 1992, at funksjonshemmede barn kan innvilges redusert oppholdsbetaling på lik linje med øvrige barn. Den informasjon som her gis skiller seg lite fra det som følger av kommunens brev av 15. desember 1992, selv om det der også er presisert uttrykkelig at det er vedtatt nye reg-

ler for foreldrebetalingen og at reglene om adgang til å søke redusert foreldrebetaling på grunnlag av dokumentert inntekt også gjelder foreldre til funksjonshemmede barn. Det som uttales i det skrivet dere mottok 21. desember 1992, burde imidlertid ha gitt grunnlag for at dere selv tok et initiativ for å avklare nærmere mulige uklarheter omkring virkningen av de nye betalingssettsene for dere konkret. At den utarbeidede informasjon kunne vært bedre når det gjaldt foreldre som var innvilget betydelig betalingsreduksjon på grunnlag av dokumentert funksjonshemming hos barnet, har kommunen omtalt i brev til dere 28. mai 1992. Det opplyses der at informasjonsrutinene til foreldrene vil bli forbedret og sikret og at det ved fremtidige omlegginger av betalingsystemet vil bli informert grundigere om dette. Jeg har også tatt forholdet opp med kommunen direkte, slik vedlagte gjenpart av mitt brev dit i dag viser.

Det fremgår slik saken nå er opplyst at dere er innvilget betalingsreduksjon i samsvar med faktiske inntekter til tross for at inntektsdokumentasjon ikke var innlevert før 31. desember 1992. Dere er således ikke stilt dårligere nå etter at reduksjon er innvilget, enn det dere ville vært om dere hadde mottatt en informasjon dere hadde ansett tilfredsstillende (forutsatt at dere ikke hadde valgt å si opp plassen). En eventuell informasjonssvikt har dermed ikke resultert i noe økonomisk tap, og kommunen kan derfor ikke på rettslig grunnlag kritiseres for ikke å ha innvilget dere ytterligere reduksjon.

En betalingsreduksjon ut over det kommunen har innvilget, måtte i så fall bygge på at de nye settsene ikke skulle vært gjort gjeldende for januar og februar 1993. Som opplyst av kommunen i brev 25. mars 1994 til ombudsmannen ble reglene om betalingssetts i barnehagene endret ved kommunestyrets budsjettvedtak. Forhold som bare kommunestyret har myndighet til å avgjøre, som f.eks. det budsjettvedtaket det her gjelder, ligger som utgangspunkt utenfor ombudsmannens arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 4 f). Selv om økningen i betalingssettsene ble meget stor for deres vedkommende, er ikke spørsmålet av en slik karakter at det er tilstrekkelig grunn til å forfølge det nærmere.»

Samme dag skrev jeg følgende til kommunen:

«Vedrørende sakens forløp og behandlingen her vises til vedlagte gjenpart av mitt avsluttende brev til foreldrene i dag.

Foreldrene tok på nyåret 1993 opp med

oppvekst- og undervisningssetaten i kommunen at de var misfornøyd med kommunens informasjon om de nye reglene for foreldrebetaling og betalingssatsene i kommunens barnehager. De oppsummerte sin misnøye i brev 23. april 1993 til kommunen. Til dette svarte kommunen i brev 28. mai 1993 bl.a.:

«Med bakgrunn i Deres siste brev av 23. april vil vi meddele at informasjonsrutinene til foreldrene vil bli forbedret og sikret.

Endelig vedtak for den enkelte budsjett-termin gjøres i bystyremøte i desember. Dersom det gjelder en mindre justering av satsene vil det bli orientert om dette generelt gjennom den enkelte barnehage i god tid før bystyrebehandlingen.

Ved en eventuell omlegging av betalingssystemet vil det bli informert grundigere.»

Kommunen synes på denne bakgrunn således selv å mene at informasjonsrutinene til foreldre/foresatte med fordel kunne vært bedre. Dette er jeg enig i.

Når det gjelder mulig svikt i informasjonen i denne konkrete sak, vises det til det som fremgår av vedlagte gjenpart av brev til klager.

Jeg finner derimot grunn til å knytte noen merknader til kommunens generelle informasjon av foreldregruppen som høsten 1992 hadde fått innvilget søknad om redusert betaling på grunnlag av dokumentert funksjonshemming hos barnet.

Kommunen skriver i brev til klagerne 28. mai 1994 at det for fremtiden vil bli gitt en grundig informasjon ved endringer i betalingssystemet gjennom barnehagen i god tid før bystyrebehandlingen. Det utdypes ikke hva denne informasjonen vil innebære.

Det ville vært best i samsvar med god forvaltningsskikk å sende særskilt brev om at en vurderte å oppheve ordningen med reduksjon på grunnlag av funksjonshemming. Dette gjelder selv om kommunen i vedtaket høsten 1992 om redusert betaling hadde tatt forbehold om mulige endringer av regelverk og betalingssatser. Jeg kan vanskelig se at dette kunne angå så mange barn at kommunen hadde blitt urimelig belastet. Slik individuell informasjon burde etter mitt skjønn vært sendt i god tid før 1. desember 1992, slik at plassen om ønskelig kunne sies opp før de nye reglene trådte i kraft. Særlig i dette tilfellet som dreide seg om flere hundre prosent økning, var behovet for å kunne innrette seg på en slik økning betydelig. Brukerne ville også ha hatt nytte av å få opplysninger om hvilke alternative ordninger de på grunnlag av bar-

nets funksjonshemminger kunne søkt om økonomisk støttetiltak fra.»

26.

Innføring av skole for 6-åringer

(Sak 94-0721)

Et kommunestyre vedtok at det fra høsten 1994 skulle innføres 0. klasse ved 6 skoler i kommunen. Ved den enkelte skole ville det i tilknytning til 0. klasse tilbys skolefritidsordning. Barnehagevedtektene hadde bestemmelse om at barn over 3 år som var tildelt barnehageplass, kunne beholde plassen frem til skolestart. I forbindelse med reformen vedtok man at ved innføring av 0. klasse overflyttes det aktuelle årskull til den skole barnet søker til. En far brakte saken inn for ombudsmannen med påstand om at innføring av 0. klasse for 6-åringer innebar en ulovlig omgjøring av tidligere vedtak om tildeling av barnehageplass frem til skolestart. Ombudsmannen antok at foreldrene må finne seg i at det skjer endringer i innholdet i kommunens tilbud, og fant på bakgrunn av det foreliggende ikke grunnlag for å fastslå at kommunens vedtak innebar en ulovlig omgjøring av opprinnelig vedtak om tildeling av barnehageplass.

En kommune vedtok at det fra høsten 1994 skulle innføres 0. klasse ved 6 skoler i kommunen. Ved de øvrige skolene skulle ordningen etter det opplyste innføres fra 1995. Ved den enkelte skole ville det i tilknytning til 0. klasse være tilbud om skolefritidsordning.

En far henvendte seg til ombudsmannen og ba ombudsmannen «vurdere lovligheten av kommunens vedtak om innføring av 0. klasse fra høsten 1994, herunder saksbehandlingen».

Kommunens barnehagevedtekter hadde tidligere i pkt. 6 siste ledd følgende bestemmelse:

«Barn over 3 år som er tildelt barnehageplass, kan beholde plass frem til skolestart.»

I kommunestyremøte 9. mars 1994 vedtok kommunen følgende tillegg til pkt. 6 siste ledd:

«Ved innføring av 0. klasse overflytter det aktuelle årskull til den skole barnet søker til.»

Kommunestyrevedtaket innebar at foresatte som bor i de 6 aktuelle skolekretsene ikke ville få anledning til å søke sine 6-åringer inn i kommunale eller private barnehager som alternativ til 0. klasse.

Skole- og sosialrådmannen hadde i rede-
gjørelse til kommunestyret bl.a. uttalt:

«Skole- og sosialrådmannen er enig i at det her skjer en endring i forhold til det tilbud som pr. idag gis seksåringene i de kommunale barnehagene, idet denne gruppen nå får sitt tilbud i andre lokaler enn tidligere, nemlig skolebygningene.

Skole- og sosialrådmannen er imidlertid ikke enig i at kommunen ikke har lovlig adgang til å endre opplegget for de seksåringer som har fått barnehagetilbud i de kommunale barnehager. Den tilde-
ling av plass i barnehage som har funnet sted, angir forsåvidt sted og omfang i daglig oppholdstid, og viser i det øvrige til kommunale vedtekter. Kommunen er ved dette ikke bundet til å gi tilbudet i en konkret barnehage.

I vedtektene for kommunens barnehager fremgår det i § 1 at kommunens barnehager skal drives i samsvar med lov om barnehager mv. og de av departementet til enhver tid fastsatte forskrifter og retningslinjer, kommunale vedtak og plass for den enkelte barnehage.

I de kommunale vedtektene er det som et opptakskriterium lagt til grunn et ansenitetsprinsipp om at tildelt plass etter fylte tre år kan beholdes inntil skolestart. Dette er ment som en erkjennelse av at tidligere praksis tilsa at barn som nærmet seg skolestart hadde et større behov for pedagogisk tilrettelagt tilbud og derfor sjelden mistet plassen. Man sparte derved foreldrene for å søke hvert år om noe de likevel kunne påregne å få, og man sparte administrasjonen for behandling av disse ansenitets sakene.

Det opplegget seksåringene nå får tilbud om, er pedagogisk tilrettelagt for aldersgruppen, og er godkjent av barnehagenemnda i medhold av barnehageloven, unntatt når det gjelder den fysiske tilretteleggingen. Godkjenning av arealene vil bli foretatt så snart planene er klare.

Kommunen har fra før sikret seg retten til å drive barnehage etter de til enhver tid gjeldende regler. Så lenge det tilbud som nå foreligger er godkjent under barnehageforskriftens kapittel VIII, vil tilbudet være i samsvar med vedtektene og de plikter kommunen har i henhold til tildelingsvedtaket.

Dersom de berørte skulle ha rettskrav på barnehagetilbud med utgangspunkt i tildelingsvedtaket, blir det et spørsmål om den aktuelle ordningen er ugunstig for den det gjelder, slik det er anført. Ut fra objektive kriterier vil et pedagogisk tilbud i barnets nærmiljø med andre barn som senere skal gå sammen på skolen, normalt oppfattes som fordelaktig, og ikke som ugunstig, såfremt tilbudet er godkjent i henhold til barnehageloven.

Hva gjelder fritidsdelen SFO, vil også dette være underlagt barnehagenemndas godkjenningsmyndighet i likhet med den

pedagogiske delen. Så lenge dette kan godkjennes, vil kommunen fortsatt være innenfor eksisterende vedtekter, slik at et tilbud om dette ikke vil være til ugunst i forhold til et tilsvarende tilbud gitt i et barnehagebygg.

Skole- og sosialrådmannen legger i denne sammenheng til grunn at det er det samlede innholdet i tilbudet som må vurderes. Dette vil kunne være et individuelt spørsmål.

Det må i denne sammenheng legges vesentlig vekt på at åpningstider, (daglig og antall uker pr år) i hovedsak er det samme som nåværende barnehagetilbud, og at foreldrebetalingen ikke blir vesentlig høyere.»

I brevet til ombudsmannen anførte klager:

«Jeg mener kommunen ikke kan ha adgang til å frata barnehagebrukere retten til en barnehageplass de allerede har fått tildelt. Det dreier seg i realiteten om en omgjøring av opprinnelig vedtak om tildeling av barnehageplass, til skade for de berørte familier. Tilbudet med skole og SFO må anses som dårligere enn det eksisterende barnehagetilbud. Jeg viser til eksemplene nedenfor. Endringen av vedtektene innebærer i tillegg en klar tilbakevirkning og medfører brudd på prinsippet i Grl. § 97. Som nevnt kom forslaget om vedtektsendring etter at jeg hadde påpekt den manglende hjemmel i vedtektene.

Fvl. § 35, 4. ledd fastslår at de begrensninger i omgjøringsadgangen som følger av 1. til 3. ledd ikke gjelder «når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler».

Det er enighet i litteraturen om at det skal «særskilte og kvalifiserte omstendigheter til før vedtaket kan omgjøres etter fjerde ledd. De hensyn som taler for omgjøring må være vesentlig mer tungtveiende enn de som taler mot, for at den kan gjennomføres» (Woxholth, Forvaltningsloven, 1986, s. 314-315).»

I mitt avsluttende brev til klager uttalte jeg at opplegget i kommunen synes å være i samsvar med det som Regjeringen har gått inn for, jf. Ot.prp. nr. 21 (1993-94) om lov om endringer i lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen s. 18 og 19. Jeg viste til at det på s. 9 i proposisjonen fremgår at mange kommuner, på samme måte som den aktuelle kommunen, har begynt med én eller flere skoler og utvidet tilbudet etter hvert. I brev til klageren uttalte jeg videre:

«I dom avsagt 25. mars 1994 vedrørende tvist om betaling for kommunal barnehageplass i Oslo, har Høyesterett uttalt at forholdet mellom kommunen og den som er tildelt barnehageplass, først og fremst har et sterkt

offentligrettslig preg. Det ble vist til at barnehageplassene er sterkt subsidiert, og at det dreier seg om ytelser fra kommunens side som fordeles ut fra sosiale kriterier. På dette området må foreldre som har barn i barnehage finne seg i endringer når det gjelder betaling, ut fra de vurderinger som kommunen foretar i forbindelse med de årlige budsjetter. Slik jeg ser det, må foreldrene også finne seg i at det skjer endringer i innholdet i kommunens tilbud. På bakgrunn av det foreliggende har jeg ikke grunnlag for å fastslå at kommunens vedtak innebærer en ulovlig omgjøring av opprinnelig vedtak om tildeling av barnehageplass. Det kan neppe på bakgrunn av tildelingsvedtaket, jf. vedtektenes pkt. 6 siste ledd, slik den tidligere lød, utledes noen plikt for kommunen til å opprettholde barnehage tilbudet i nøyaktig samme form. Det nærmere innholdet av tilbudet vil måtte bero på faglige vurderinger samt politiske prioriteringer som hører under kommunestyret. Hvorvidt 0. klasse kombinert med skolefritidsordning er et bedre eller dårligere tilbud enn tradisjonell barnehage, har jeg ikke særskilte forutsetninger for å uttale meg om. Dersom De vil hevde at krav stilt i barnehageloven eller forskrift til denne ikke blir fulgt, må De i tilfelle ta dette opp med fylkesmannen som tilsynsmyndighet, jf. barnehageloven § 7.

I Deres brev til ombudsmannen klager De også over kommunens saksbehandling i forbindelse med reformen. De mener saken har vært drevet frem i høyt tempo, og viser bl.a. til at vedtektsendringene har vært forelagt barnehagestyret med svært kort høringsfrist. Da jeg ikke kan se at dette kan ha betydning for spørsmålet om gyldigheten av vedtaket, finner jeg ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre med forholdet, jf. § 6 fjerde ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962.»

27.

Kretsregulering etter grunnskoleloven (Sak 92-0889)

Kommunaldepartementet stadfestet kommunestyrets vedtak om skolebruksplan for kommunen. Planen innebar en regulering av skolekretsene og en gruppe foreldre klaget til ombudsmannen over avgjørelsen. Ombudsmannen uttalte at et vedtak om kretsregulering ikke kunne anses som en forskrift idet det ikke er naturlig å si at kretsreguleringen er «bestemmende for» privates rettigheter og plikter, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 første ledd litra a. Videre uttalte ombudsmannen at en unnlattelse av å holde kretsavstemming ved kretsreguleringer utenfor tettbygde strøk vil være i strid med god

forvaltningsskikk. I den aktuelle saken var imidlertid saksforholdet forsvarlig klarlagt før vedtaket ble truffet, og ombudsmannen fant derfor ikke grunn til å kritisere departementets standpunkt om at kommunestyrets vedtak var gyldig.

Den 2. april 1992 behandlet kommunestyret i X skolebruksplanen for kommunen. Det var sterk uenighet i kommunestyret om planens innhold. Intet forslag oppnådde to tredjedels flertall og den 9. april 1992 behandlet kommunestyret saken for annen gang, jf. kommuneloven av 12. november 1954 § 16 annet ledd. Flertallsfremlegget fra møtet 2. april 1992 ble da vedtatt med 21 mot 20 stemmer. Imidlertid vedtok 18 kommunestyremedlemmer å anke avgjørelsen til Kommunal- og arbeidsdepartementet, jf. kommuneloven § 61.

I vedtak 2. juni 1992 stadfestet departementet kommunestyrets vedtak. Departementet fremholdt at skolebruksplanen var gått gjennom en demokratisk prosess og at departementet ikke kunne se at det var begått feil i saksbehandlingen. Videre fremholdt departementet at det må foreligge helt spesielle forhold for at departementet skal forkaste et gyldig kommunestyrevedtak i medhold av kommuneloven § 61, og at slike forhold ikke gjorde seg gjeldende her.

En gruppe foreldre i Y skolekrets som ble berørt av vedtaket, klaget til ombudsmannen og ba ombudsmannen vurdere hvorvidt rettsikkerheten for elevene og foreldrene var tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med avgjørelsen.

Klagen ble forelagt departementet. Departementet ble bl.a. bedt om å kommentere anførselen om at utskriften fra kommunestyremøtet viste at pkt. 4 ikke ble vedtatt som referert av departementet.

I departementets vedtak var punktet referert slik:

«Kommunestyret fatta bl.a. følgende vedtak i møte den 2. april 1992, med 21 mot 20 røyster:

4. Y krins blir overført til Z krins.

-----»

Videre ble departementet bedt om å begrunne nærmere sitt standpunkt om at en avgjørelse om overføring av en skolekrets, jf. grunnskoleloven av 13. juni 1969 § 3, ikke kan anses som en forskrift. Departementet ble også bedt om å begrunne nærmere sitt standpunkt om at «det er opp til kommunestyret

sjølv å vedta om krinsen skal få seie si meining i ei krinsreguleringssak».

Departementet svarte bl. a. følgende:

«Det reises spørsmål om det fremgår av utskriften fra kommunestyremøtet at punkt 4 a ble vedtatt. Ved fylkesmannens oversendelse av 7. mai 1992, mottok vi utskrift av møtebok for X kommune, vedlegg 2 og 3. Ut i fra denne utskriften fremgår det at skolesjefens/ordførers forslag inneholdt to ulike alternativer i pkt. 4. I forslaget heter det:

- «4. a. Y krins blir overført til Z krins eller
- b. Elevane frå --- i Y blir overført til X barneskulekrins og resten av Y krins blir overført til Z krins.»

Protokollen viser at det ved første gangs behandling i kommunestyret den 2. april 1992 ble stemt over:

«Skulesjefen sitt framlegg - med 4a.»

Vedtaket ble fattet med 21 mot 20 stemmer.

I protokollen heter det videre:

«Etter dette er det gjort følgende vedtak: ---
4. a. Y krins blir overført til Z krins.»

Ved annen gangs behandling i møte den 9. april 1992 ble det stemt over:

«Fleirtalsframlegget fra 02.04.92.»

Vedtaket ble fattet med 21 mot 20 stemmer.

På denne bakgrunn mener departementet at den utskriften vi har mottatt viser at punkt 4. a. ble vedtatt som referert.

Departementet mener at kommunens avgjørelse berører elevene og deres foreldre, men at den ikke endrer selve retten og plikten til grunnskoleopplæring. Avgjørelsen kan sammenlignes med en organisatorisk bestemmelse som får indirekte betydning for privatpersoner. Avgjørelsen vil derfor ikke være «bestemmende for» rettigheten og plikten til grunnskoleopplæring. Vi viser til tidligere uttalelse fra Kirke- og undervisningsdepartementet hvor det slås fast at avgjørelse om kretsregulering ikke er vedtak i relasjon til forvaltningsloven, se vedlegg. Uttalelsen er gitt den 9. august 1989, dvs. etter at bestemmelsen om at elevene skal «skrivast inn ved skolen dei soknar til», ble tatt inn i grunnskoleloven § 13 nr. 1, første ledd, siste punktum. Vi viser også til ombudsmannens årsmelding 1984 side 33, sak 975/84, hvor ombudsmannen uttalte at nedleggelse av barneskole ikke var «bestemmende for rettigheter og plikter», jf.

forvaltningsloven § 2 a). Den juridiske utredningen av 21. mai 1992 er gitt på oppdrag fra en gruppe innbyggere i Y skolekrets. Etter en grundig vurdering av de hensyn som her blir anført, fant departementet det riktig å tillegge ombudsmannens og fagdepartementets tidligere uttalelser større vekt.

Når det gjelder spørsmålet om kommunen hadde plikt til å avholde kretsavstemming, viser departementet til at vi i tidligere saker har innhentet uttalelser fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om forståelsen av grunnskoleloven § 3 nr. 3. Fagdepartementet har tidligere uttalt at det er opp til kommunestyret å bestemme om kretsavstemming skal avholdes, jf. vedlegg (brev av 11.12.85). Uttalelsene i forarbeidene til grunnskoleloven oppfattes som en oppfordring til kretsavstemming, men ut i fra lovens ordlyd kan man ikke innfortolke en plikt for kommunestyret til å avholde kretsavstemming. Ved behandlingen av mindretallsanken tok vi telefonisk kontakt med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hvor den tidligere forståelsen av grunnskoleloven ble bekreftet. Vi fant det derfor ikke naturlig å innhente skriftlig uttalelse om samme forhold igjen.»

Etter dette redegjorde klagerne nærmere for enkelte forhold ved behandlingen av skolebruksplanen. De oversendte også en utskrift fra et møte i kommunens kontrollutvalg hvor kommunestyrets behandling av skolebruksplanen hadde vært tatt opp. Klagerne merknader ble oversendt departementet som imidlertid ikke hadde tilleggsmerknader.

Jeg avsluttet saken med slik uttalelse:

«1. Kontrollutvalget i X kommune behandlet 7. desember 1992 stemmegivingen ved kommunestyrets behandling av skolebruksplanen 2. og 9. april 1992. Fra uttalelsen siteres:

«I møteinnkallinga til kommunestyret 9/4-92 er det i forbindelse med 2. gangs handsaming av skolebruksplanen, vist til at ved 1. gangs handsaming hadde 21 representantar røysta for skulesjefen sitt framlegg - med 7 a).

Dette er ikkje rett, og eit slikt resultat ville ikkje ha gitt noko meining, då 7 a) og 7 b) ikkje var alternative punkt, men derimot to sjølvstendige punkt som begge inngjekk i skulesjefen sitt framlegg.

Hovedutskrift frå kommunestyremøte 2/4-92, syner derimot at det var skulesjefen sitt framlegg med 4 a) som hadde fått 21 røyster. Dette må bety at det var skulesjefen sitt punkt, med unntak av 4 b) som hadde fått fleirtal.

4 a) og 4 b) var alternative punkt, der eit punkt måtte velast.

Grunnen til at det er vist til 7 a) i

møteinnkallinga, kan vera at rådmannen sitt 7 a) var identisk med skulesjefen sitt 4 a). Både hovedutskrift frå møtet 2/4-92, og innkallinga til møtet 9/4-92 syner imidlertid at rådmannen sitt framlegg vart trekt etter at det ved prøverøysting fekk 0 røyster.

Hovedutskrift frå 2/4-92, fekk 21 røyster, utan at det er presisert noko nærmare kva alternativ som blei valgt.

Under gjennomgang av møteutskriftene er det også komme fram at Kommune-lova § 18, 1. ledd, 2. setn. ikkje er følgd. Her er det slått fast at «møtestyraren og minst to andre undertegner forhandlingsboka for hvert møte». Jfr. også kommune-styre reglementet § 20, 4.1.

Her bør ein, for framtida, sørge for at det på kvart kommunestyremøte vert peikt ut to som i tillegg til ordføraren skriv under møteboka så snart denne er klar.

SAMRØYSTES VEDTAK:

Kontrollutvalet ser det som uheldigt, og spesielt i ei slik stor sak som skulebruksplanen, at ikkje dei forskjellige dokumenta samsvarar med kvarandre. Alt tyder på at dette skuldast dårlege rutinar, og svikt frå administrasjonen si side. Slike unødvendige feil bør ein unngå for framtida. Kontrollutvalet viser til saksutgreiinga og kan ikkje sjå at desse feila er av ein slik karakter, at dei har nokon konsekvens for vedtakets gyldigheit.

Jfr. Forvaltningsloven § 41, der det heiter at vedtaket er likevel gyldig, når det er «grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Departementet har ved behandlingen av saken lagt til grunn de utskrifter fra kommunestyrets møter som ble oversendt fra Fylkesmannen i ---. I disse utskriftene er det foretatt en oppsummering av det vedtak kommunestyret traff 2. april 1994 og det fremgår av oppsummeringen at flertallet i kommunestyret vedtok å overføre Y krets til Z krets. Ut fra det foreliggende synes derfor departementet å ha gitt en riktig gjengivelse av det vedtak som ble truffet.

Ombudsmannen har merket seg at møteinnkallingen har vært noe uklar med hensyn til de forskjellige forslagene, men har ikke funnet grunn til å ta forholdet opp til nærmere undersøkelser. Han har i den forbindelse lagt vekt på at forholdet er påtalt av kontrollutvalget i kommunen.

2. Grunnskoleloven av 13. juni 1969 § 3 nr. 1 og 2 lød før lovendringen av 11. juni 1993:

«1. Det området som soknar til ein skole, er ein skolekrins. Ein krins kan femne om ulike steg eller årskull.

2. Kommunestyret fastset krinsskipna-

den, kringsgrensene, skolestader og namn på skolar, etter at skolestyret har gjeve tilråding.

Kommunestyret kan etter tilråding frå skolestyret, likevel gjere vedtak om å sløyfe kringsgrensene i heile kommunen eller i delar av den.»

Etter grunnskoleloven § 13 nr. 1 skal elevene «skrivast inn ved den skolen dei soknar til» og inndelingen av skolekretser vil således ha betydning for elever og foreldre i de områder som berøres av en kretsinnndeling. Klagerne har på denne bakgrunn fremholdt at et kommunalt vedtak om kretsinnndeling må anses som en forskrift, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 a og c.

En forskrift er et vedtak som «gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd litra c. Begrepet vedtak er videre definert slik i § 2 første ledd litra a:

«--- vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmede for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre rettssubjekter) ---.»

Utenfor begrepet forskrift faller generelle bestemmelser som ikke er bestemmende for private rettigheter eller plikter, men bare angår utøvelse av offentlig myndighet. Selv om organisatoriske bestemmelser indirekte kan få betydning for privates rettsstilling, er dette ikke tilstrekkelig til å betrakte dem som forskrifter. Jeg er klar over at de grenser som trekkes for de ulike skolekretser kan ha stor betydning for de berørte elever og familier. Men det er ikke naturligt å si at kretsinnndelingen er «bestemmende for» privates rettigheter eller plikter. I denne forbindelse må det også legges vekt på at selv om vedtaket om kretsinnndeling ikke kan anses som en forskrift, vil kommunen ved behandlingen av saken være bundet av de saksbehandlingsregler som følger av grunnskoleloven, kommuneloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

3. Ut fra det opplyste ble det ikke avholdt noen kretsavstemming i Y skolekrets før kommunestyret traff avgjørelse i saken, og klagerne har fremholdt at dette er i strid med bestemmelsen i grunnskoleloven § 3 nr. 3.

Før lovendringen av 11. juni 1993 lød grunnskoleloven § 3 nr. 3:

«Vil ei endring i krinsskipnaden føre til at ein krins blir nedlagd eller slått saman med ein eller fleire andre krinsar, skal krinsen få seie si meining før kommunestyret eller skolestyret krev det. Det samme gjeld i spørsmål om ny skolestad i ein krins.»

Ut fra bestemmelsens ordlyd er det således opp til kommunen å bestemme om kretsavstemming skal holdes. I forarbeidene til bestemmelsen (Innstillingen fra Folkeskolekomitéen av 1963, Ot. prp. nr. 59 1966-67 og Innst. O XIV 1968-69) er det imidlertid uttalelser som gir uttrykk for en noe annen regel enn hva som følger av ordlyden alene.

Det fremgår av forarbeidene at den tidligere skolelovgivningen hadde ulike regler for by- og landkommuner, og at dette bl. a. gjaldt inndeling i skolekretser. Det heter bl. a. i Innstillingen fra Folkeskolekomitéen på s. 149:

«I ein kommune eller del av ein kommune som har krinsskipnad, skal saker som gjeld krinsinndeling og skolestad, også leggjast fram for krinsane til fråsegn. Som nemnt før hadde denne ordninga opphavleg samanheng med at krinsane måtte bere alle eller ein del av utgiftene til skolebygg.

Jamvel om den grunngjevinga har falli bort, er det framleis grunn til å halde oppe denne skipnaden. Det er i seg sjølv rimelig at foreldra og folk i krinsen får drøfte og seie si meining før krinsskipnaden blir endra eller det blir tatt stilling til staden for ein ny skole. Det kan og skape verdfull interesse omkring skolen.

I byane og andre stader der dei ikkje har krinsskipnad, krev ikkje lova no at spørsmålet om skolestad o. l. skal leggjast fram for krinsen. Det kan heller ikkje tene til noe å innføre det som ei fast ordning der. «

Videre heter det på s. 41 i Ot. prp. nr. 59:

«Når det gjeld spørsmål om krinssamanslåing og val av ny skolestad for elevar i eit større område, er departementet samd med komitéen i at det bør vere høve til å halde krinsrøysting. I slike saker kjem det gjerne inn spørsmål om skole-skyss, lengda av skolevegen og reisetid. I grisgrendte strok vil det vere trong til krinsrøysting om dette. I byane har det derimot ikkje vore røysting i slike spørsmål. Innanfor sams reglar for land og by bør saka løysast slik at kommunestyret og skolestyret tek avgjerd om spørsmålet skal leggjast fram for krinsane eller ikkje. Det er såleis føresetnaden at krinsane i grisgrendt strok får høve til å seie si meining. Men i byane og i tettbygde strok, der elevane uten dei vanskar som er i grisgrendte strok, kan kome til fulldelte sko-

lar, blir det ikkje tilsvarande grunnar for krinsrøystingar.»

Kirke- og undervisningskomitéen var i tvil om det var riktig å følge proposisjonen med hensyn til utformingen av bestemmelsen og fra Innst. O. XIV 1968-69 (s. 11-12) siteres:

«Hittil har det i landkommuner vært regelen at kretsene skulle si sin mening før vedtaket ble fattet i kommunestyret, mens forslaget innebærer at kretsene nå bare får si sin mening når kommunestyret eller skolestyret krever det. Bakgrunnen for endringsforslaget er ønsket om nå å få felles regler for by og land.

Komitéens flertall, ---, har vært i tvil om en bør foreta en slik endring som lovutkastet innebærer. Det har imidlertid funnet å kunne slutte seg til departementets forslag, og har da lagt avgjørende vekt på forutsetningen om at kommunestyrene/skolestyrene fortsatt legger saker om kretsreguleringer frem for kretsene utenom de tettbygde strok.

Komitéens medlem --- vil i Stortinget forbeholde seg å ta opp forslag om at ordlyden i § 3 nr 4 «dersom kommunestyret eller skolestyret krev det» går ut av lovteksten.»

Ved Stortingets behandling av lovsaken fremmet mindretallet i komitéen forslag om at ordlyden i bestemmelsen ble endret, men forslaget ble ikke vedtatt. I denne forbindelse uttalte statsråden følgende:

«Eg finn det rett å seie eit par ord om kva som ligg bak framlegget frå departementet, sidan komiteen har vore noko i tvil om det er rett å følgje proposisjonen på dette punktet.

Departementet kan berre i så måte vise til dei merknadene ein har i proposisjonen, der det går tydeleg fram at føremålet med dette er å kome fram til sams reglar for land og by. Føresetnaden er då, som det står i proposisjonen på side 41, første spalte, at «krinsane i grisgrendte strok får høve til å seie si meining». Det er føresetnaden frå departementet at ein særskilt vil peike på dette i rundskriv til skolestyra og skoledirektørane når ein skal gjennomføre denne lova.»

Vedtaket av bestemmelsen bygger således på en forutsetning om at det utenfor tettbygde strok blir holdt avstemming i kretsreguleringssaker. I disse områdene vil en kretsregulering kunne føre til en betydelig lengre skoleveg for elevene og det synes rimelig at foreldre og andre får si sin mening om spørsmålet før avgjørelsen treffes. Videre vil kommunen bli kjent med de lokale vurderingene av spørsmålet og dermed kunne få et bedre grunnlag for å treffe avgjørelsen.

På denne bakgrunn kan det reises spørsmål

-om grunnskoleloven må forstås slik at kommunen i kretsreguleringer utenfor tettbygd strøk, ikke står fritt til å bestemme om det skal holdes kretsavstemming. Forslaget fra mindretallet fra komitéen ble imidlertid ikke vedtatt og ut fra ordlyden finner ombudsmannen det noe vanskelig å legge til grunn at bestemmelsen innebærer en plikt for kommunen til å holde kretsavstemming slik at en unnlattelse vil være et brudd på en lovbestemt saksbehandlingsregel. Det er imidlertid klart at en unnlattelse av å holde en slik avstemming vil være i strid med intensjonene bak bestemmelsen og i strid med Stortingets forutsetninger om hvordan bestemmelsen skulle praktiseres. Særlig vil dette være tilfellet i en sak der det fremstår som klart at det er et betydelig antall personer som har bestemte meninger om reguleringen og meningene også er delte.

Det fremgår av saksdokumentene at kommunen først tok sikte på å avholde en kretsavstemming. Avstemmingen ble imidlertid ikke gjennomført og så vidt skjønnes skyldtes dette at kommunen etter å ha mottatt reaksjoner fra foreldrene på utformingen av stemmealternativene, ikke fant en avstemming nødvendig. Jeg kan ikke se at kommunen på dette grunnlag kunne unnlate å avholde kretsavstemming. Selv om unnlattelsen ikke kan betraktes som noe egentlig brudd på en lovbestemt saksbehandlingsregel, vil forholdet være i strid med god forvaltningsskikk, jf. den før nevnte forutsetning om praktiseringen av bestemmelsen.

Det er et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at saksforholdet bør være forsvarlig klarlagt før det treffes avgjørelse, og i en sak om kretsregulering må det forventes at kommunestyret sørger for å ha rimelig kjennskap til synspunktene blant de berørte før avgjørelse fattes. Det fremgår av saksdokumentene at spørsmålet om skolestrukturen i kommunen hadde vært diskutert i kommunestyret ved flere anledninger før avgjørelsen ble truffet. I forbindelse med utarbeidningen av utkast til skolebruksplanen ble det avholdt flere bygdemøter i kommunen, herunder Y krets, flere instanser hadde uttalt seg og saken hadde også vært livlig debattert i lokalpressen.

Ved kommunestyrets behandling av saken var det et betydelig mindretall som stemte imot planen, og motstanden mot planen fra lokalt hold synes således vel kjent i kommunestyret. Ut fra det opplyste synes saksforholdet forsvarlig klarlagt før avgjørelsen ble truffet, selv om det ikke forelå noen resultat fra en kretsavstemming.

På denne bakgrunn finner jeg ikke å kunne rette innvendinger mot departementets

standpunkt om at X kommunestyre sitt vedtak 9. april 1992 var gyldig.»

28.

Klage på standpunktkarakter i den videregående skole - forholdet til forvaltningslovens omgjøringsregler (Sak 93-1281)

Etter å ha avlagt avgangseksamen ved den videregående skole, klaget A på standpunktkarakteren i engelsk muntlig. Faglærer og skolens rektor anbefalte at karakteren ble endret fra 5 til 6. Klagenemnda tok ikke klagen til følge med den begrunnelse at det ikke forelå brudd på «forskriftene som gjelder karaktersetting».

Etter å ha innhentet uttalelse fra fylkesskolesjefen tok ombudsmannen i et brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet på generelt grunnlag opp spørsmålet om faglærer hadde adgang til å endre standpunktkarakteren etter reglene i forvaltningsloven § 33 annet ledd. Også spørsmålet om det forelå omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 ble tatt opp.

Departementet viste til at de gjeldende forskrifter til forvaltningslovens kap. VI var ment å være uttømmende, og at faglæreren ikke hadde adgang til å endre standpunktkarakteren til gunst for en elev ut over det forskriftene hjemlet.

Den gjeldende klageforskriften var hjemlet i kgl. resolusjon av 16. desember 1977, som igjen bygget på forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

På grunnlag av en tolking av ordlyden fant ombudsmannen det «ikke åpenbart» at resolusjonen av 1977 hjemlet adgang til å avskjære underinstansens omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 33 annet ledd. Det kunne dessuten spørres om departementets forutsetning om at underinstansens (lærerens) omgjøringsadgang skulle være avskåret, var kommet tilstrekkelig til uttrykk i klageforskriften. Ombudsmannen karakteriserte rettstilstanden som tvilsom, og departementet ble anbefalt å vurdere å supplere regelverket med en uttrykkelig bestemmelse. Ombudsmannen fant det også tvilsomt om omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 kunne anses avskåret. Departementet ble anmodet om å vurdere også dette spørsmålet nærmere. Ombudsmannen hadde ikke noe å innvende mot at fastsettelsen av karakterer for de enkelte terminer ikke ble ansett for å være gjenstand for klage. Han fant heller ikke grunn til å kritisere klagenemndas vedtak i saken.

A avla avgangseksamen ved X videre-

gående skole våren 1993. I engelsk muntlig fikk han standpunktkarakteren 5. Han klaget på karakteren til klagenemnda for standpunktkarakterer i fylket. Klagenemnda stadfestet karakteren. A brakte deretter saken inn for ombudsmannen.

I en uttalelse til klagenemnda hadde A's faglærer i engelsk anbefalt at klagen ble tatt til følge:

«På denne bakgrunn, og som et resultat av grundig vurdering av hans ferdigheter og klassens prestasjoner generelt – og etter samtaler med noen av hans tidligere lærere i fremmedspråk – har jeg besluttet å ta protesten til følge.»

Skolens rektor ga følgende kommentar:

«Faglærer har endret standpunkt. Jeg beklager at det ikke ble gjort på et tidligere tidspunkt slik at klagen ble unødvendig, og jeg støtter avgjørelsen og anbefaler 6.»

I klageavgjørelsen ble det gitt følgende begrunnelse:

«Klagenemnda finner ingen brudd på forskriftene som gjelder karaktersetting. Det at en elev ligger og vipper mellom to karakterer, er ikke nok for å heve standpunktkarakteren. Er den satt på bakgrunn av alle delkarakterer og terminkarakterer, og virker rimelig i forhold til disse, er det ikke klagenemndas oppgave å overprøve den karakteren faglæreren har valgt å sette i klasselærerrådet. Det hjelper derfor ikke at faglærer i ettertid kanskje synes at han/hun har vært noe streng. Klasselærerrådet med karaktersetting avslutter bedømmelsen fra skolens/læreren side.»

I klagen til ombudsmannen viste A til faglærerens uttalelse og til forskriften om karakterer, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skolen av 3. august 1987 nr. 672 § 8, hvor det heter at terminkarakteren skal gi uttrykk for faglærerens vurdering av elevens kunnskaper og ferdigheter i faget. Etter forskriftens § 9 annet ledd skal «de samme retningslinjer» gjelde for fastsetting av standpunktkarakteren. A mente karakteren ikke ga uttrykk for faglærerens vurdering i denne saken og derfor var satt i strid med regelverket. A pekte også på at karakteren for den siste terminen ble gitt samtidig med at standpunktkarakteren ble satt, og at elevene derfor i realiteten ble avskåret fra å klage over terminkarakteren separat.

I brev herfra til fylkesskolesjefen ble det bl.a. vist til forskrift om begrunnelse og klage over avgangskarakterer fra grunnskolen og den videregående skolen. (klageforskriften),

fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 30. november 1989 § 15. Etter denne bestemmelsen skal klagenemnda sende saken tilbake til skolen for at den skal undergis en fornyet vurdering av faglærer og rektor, dersom det kan reises tvil om noen regler er overtrådt. Etter at rektor og faglærer har vurdert saken på nytt, setter rektor endelig karakter. Fylkesskolesjefen ble på denne bakgrunn bedt om å opplyse hvordan nemnda hadde «vurdert uttalelsene fra faglærer og rektor i forhold til klageforskriftens § 15 tredje ledd, herunder faglærers og rektors mulighet til i forkant av klagenemndas avgjørelse å endre sitt opprinnelige vedtak». I denne forbindelse ble det vist til bestemmelsen i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 33 annet ledd om underinstansens kompetanse til å endre eget vedtak.

Fylkesskolesjefen svarte:

«Det har vært praksis i Y fylke å behandle klage på terminkarakterer ved den enkelte skole. Hvis dette hadde vært gjort i dette tilfellet, ville nemnda selvfølgelig tatt en eventuelt ny karakter for 3. termin med i vurderingen.

Som det er står imidlertid klageren med terminkarakterene: 5, 5 og 5. Nemnda vurderer det slik at karakteren 6 i standpunkt ikke ville «stå i et rimelig forhold til terminkarakterene». Nemnda kan heller ikke anføre noen «- regler som anses overtrådt eller det kan reises tvil om er overtrådt».

Faglærer sier i sin redegjørelse at klageren «-- i hele skoleåret har ligget mellom karakteren 5 og 6 (men har altså fått 5 som terminkarakterer).

--- Det er forunderlig at etter at faglærer hele året har ment at karakteren skal være 5, bestemmer han seg i ettertid til å mene noe annet, uten at han trekker den konklusjonen at da må terminkarakteren i 3. termin endres.»

Til ombudsmannens spørsmål om underinstansens adgang til å omgjøre etter forvaltningslovens § 33 annet ledd svarte fylkesskolesjefen:

«Nemnda regner med at den anledningen skolen (faglærer/rektor) har til å endre terminkarakter og dermed grunnlaget for at klagenemnda tar en klage til følge ivaretar «bestemmelsen i forvaltningslovens § 33 annet ledd om underinstansens kompetanse til å endre eget vedtak.»

Spørsmålet om hvilken adgang en faglærer har til å endre en terminkarakter han eller hun har fastsatt, ble deretter tatt opp med

Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet på generelt grunnlag. Det ble også stilt spørsmål om forholdet mellom klage-reglene og forvaltningslovens omgjøringsbestemmelser:

«Departementets forskrift av 3. august 1987 om karakterer, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skole har, så vidt en kan se, ingen regler om dette. Klage-reglene i departementets forskrift av 30. november 1989 om begrunnelse og klage over avgangskarakterer fra grunnskolen og den videregående skole gjelder etter forskriftens § 1 kun «karakterer som skal påføres vitnemålet», og omfatter derfor ikke terminkarakterer. En ber derfor opplyst hvordan departementet vurderer rettstilstanden på dette området, eventuelt med henvisning til rundskriv eller tidligere uttalelser departementet måtte ha gitt. Er den praksis klagenemnda har beskrevet, vanlig ellers i landet?»

Saken reiser også spørsmål om en faglærer, eventuelt etter tilråding fra klasselærerrådet, har adgang til å endre en standpunkt-karakter etter at den er fastsatt. Etter forvaltningslovens § 33 annet ledd kan underinstansen «oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet». Klageforskriften av 30. november 1989 gjør ikke uttrykkelig unntak fra denne bestemmelsen. Det kan likevel spørres om forskriftens § 15 forutsetter at skolen ikke har adgang til å endre den karakteren som er fastsatt, før klagenemnda har behandlet saken.

Departementet bes uttale seg om dette. En ber også om departementets syn på hvordan klage-reglene skal sammenholdes med omgjøringsbestemmelsen i forvaltningslovens § 35. Forskriften av 30. november 1989 er gitt med hjemmel i kgl.res. av 16. desember 1977. Resolusjonen bygger på forvaltningslovens § 28 tredje ledd, som «for særskilte saksområder» gir Kongen kompetanse til å fastsette «klageregler» som utfyller eller avviker fra lovens bestemmelser. Kompetansen er med andre ord begrenset til å gi regler om klageadgangen – omgjøring av eget tiltak etter forvaltningslovens § 35 er ikke nevnt. Også den kongelige resolusjon og forskriften taler konsekvent om «klage». Forvaltningslovens § 35 gir en selvstendig omgjøringshjemmel i tillegg til omgjøringsadgangen ved klage. Kan en faglærer – eventuelt etter drøfting i og tilråding fra klasselærerrådet – endre standpunkt-karakteren til gunst for en elev uavhengig av klage-reglene?»

Departementet svarte:

«Fastsetting av terminkarakter skal skje på grunnlag av faglæreres helhetsvurdering basert på deltakelse i ulike arbeidsformer i forbindelse med opplæringen. Terminkarakteren vil ikke være ba-

sert utelukkende på karakterer f.eks. på hjemmeoppgaver eller under prøver. Det skal også tas hensyn til andre forhold, f.eks. innsats i forbindelse med gruppeoppgaver eller i timene. Det er ikke klageadgang i forbindelse med disse karakterene i forskriften om begrunnelse og klage over avgangskarakterer fra grunnskolen og videregående skole.

Dette syn har departementet gitt uttrykk for i en rekke sammenhenger – hovedsakelig som svar på telefonhenvendelser. Vi har i slike sammenhenger sagt at dette ikke er til hinder for at den enkelte elev «besværer» seg overfor den enkelte faglærer over gitte karakterer.

Departementet kan ikke se at det er noe til hinder for at en faglærer justerer en karakter på grunnlag av slike besværing, eksempelvis kan opplysninger om hjemmemiljø føre til at en faglærer vurderer elevens innsats anderledes.

Den praksis det vises til i Y fylke har vært ukjent for departementet til nå. Dersom behandlingen på den enkelte skole innebærer en overprøvelse av faglæreres karaktersetting, er den etter departementets oppfatning ikke i samsvar med gjeldende bestemmelser.

Når det så gjelder forholdet mellom forvaltningsloven og klageforskriften, har en følgende merknad:

Hjemmelen til å gi klageforskriften er forskrift 16.12.77 om unntak og særregler om retten til å påklage enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 28, der det bl.a. sies at bedømmelse av prøve eller eksamen eller andre prestasjoner ved skole eller annen undervisningsinstitusjon eller ved særlige prøveorgan, kan bare påklages etter de særskilte forskrifter som er eller blir fastsatt. (Understrekningen av bare er foretatt her.)

Når det ble gjort unntak for bedømmelse av prøver m.v. har det sammenheng med at skoleverket allerede hadde klageordninger og at forvaltningslovens regler vel var skrevet med andre siktemål for øye.

Forskriften 03.08.87 nr. 905, som avløste forskrift 02.05.78, utfyller og avviker fra reglene i forvaltningslovens kap. VI om klage og omgjøring. Den definerer i § 1 første og annet ledd hvilke bedømmelser som er av den art den kan likestilles med enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Denne definisjonen ble i sin tid tilpasset eksamensforskriften gjennom annet ledd, som ikke var med i den opprinnelige definisjonen.

Forskriften avviker på en rekke punkter fra forvaltningslovens kap. VI, men den er uttømmende i det den gir løsninger på alle forhold som ellers reguleres av kap. VI i forvaltningsloven. Etter departementets oppfatning er det ikke adgang for en faglærer – eventuelt etter drøfting i

og tilråding fra klasselærerrådet – å endre standpunkt-karakteren til gunst for en elev uavhengig av forskrift 03.08.87.»

I avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«1. Fastsettelse av karakteren for tredje termin

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i sitt brev gitt uttrykk for at det ikke er formell adgang til å klage på terminkarakterer. Etter mitt skjønn kan det ikke reises rettslige innvendinger mot dette. Klageadgangen etter klageforskriften av 30. november 1989 er ifølge forskriftens § 1 første ledd begrenset til «karakterer som skal påføres vitnemålet». Så vidt jeg har forstått, har det vært en forutsetning at forskriften uttømmende regulerer klageadgangen, slik at det ikke skulle være anledning til å klage over karakterer som ikke blir påført vitnemålet (bl.a. karakterer på prøver/oppgaver i løpet av året og terminkarakterer). Jeg nevner også at fastsettelse av slike karakterer ikke kan anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I lovens § 2 første ledd litra a er «vedtak» definert som en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som generelt eller konkret er «bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer». Karakterene ved enkeltstående prøver eller terminer utgjør kun en del av grunnlaget for fastsettelsen av (den endelige) standpunkt-karakteren og er dermed ikke direkte bestemmende for den. Dette følger av forskrift om karakterer, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skolen av 3. august 1987 § 9 annet ledd, jf. § 8, der det heter at standpunkt-karakteren skal «gi uttrykk for faglærerens vurdering av elevens kunnskaper og ferdigheter i faget» og stå i et «rimelig forhold til terminkarakterene». I og med at fastsettelse av karakterer for terminer og enkeltstående prøver og oppgaver i løpet av året ikke er enkeltvedtak, kommer heller ikke forvaltningslovens klageregler til anvendelse.

På bakgrunn av det jeg har fremholdt foran, kan jeg heller ikke se at det var en saksbehandlingsfeil at standpunkt-karakteren ble fastsatt umiddelbart etter at karakteren for siste termin var gitt.

Selv om elevene ikke har noen juridisk rett til klage over karakterene til terminer og prøver i løpet av året, antar Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at det ikke er noe til hinder for at en faglærer justerer en karakter på grunnlag av «besværing» fra elevenes side. Jeg går ikke nærmere inn på det rettslige grunnlaget for en slik omgjøringsadgang, idet

det ikke synes å ha vært bestridt at faglæreren hadde en slik adgang også i dette tilfellet.

2. Fastsettelse av standpunkt-karakter

Fylkesskolesjefen har i sin redegjørelse vist til at karakterene for alle terminene var satt til 5, og at faglæreren eventuelt burde ha endret karakteren for siste termin til 6 om han mente at karakteren var for strengt satt. Fylkesskolesjefen fremholder videre:

«Hvis dette hadde vært gjort i dette tilfellet, ville nemnda selvfølgelig tatt en eventuelt ny karakter for 3. termin med i vurderingen.»

Det kan etter dette spørres om det var en saksbehandlingsfeil at læreren ikke foretok en slik endring av karakteren for den siste terminen. Selv om opplysningene i saken er noe snaue på dette punkt, kan jeg vanskelig se at det er tilfelle. Som sagt er det ingen formell adgang til å klage over terminkarakterer separat. Faglæreren vil derfor normalt ikke ha noen juridisk plikt til å endre den karakter som er fastsatt. Jeg ser her bort fra retting av åpenbare feil, f.eks. feilskrift. Jeg har heller ikke funnet grunnlag for å anta at faglæreren skal ha vært ukjent med adgangen til å endre terminkarakteren. Klagenemnda har lagt til grunn at faglæreren holdt fast ved terminkarakterene, og ut fra sakens dokumenter er det ikke noe å innvende mot dette.

Spørsmålet er dernest om vedtaket i klagenemnda bygger på en riktig forståelse og anvendelse av klageforskriftens § 15 første ledd første punktum som lyder:

«Ved klage over standpunkt-karakter, eventuelt vedtak om ikke å sette standpunkt-karakter, kan klageinstansen bare vurdere om gjeldende bestemmelser for karakterfastsetting er fulgt. ---»

Som det fremgår, er nemndas kompetanse begrenset til en formell prøving ut fra «de gjeldende bestemmelser for karakterfastsetting». I den grad det er nødvendig for å undersøke om reglene er fulgt, kan det imidlertid også være nødvendig i noen grad å gå inn på grunnlaget for karakterfastsettelsen. Dette er bl.a. forutsatt i en uttalelse av ombudsmannen, inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1977 s. 56.

Så vidt jeg kan se, har klagenemnda foretatt en vurdering ut fra gjeldende regelverk. Nemnda har tatt utgangspunkt i terminkarakterene, og kommet til at standpunkt-karakteren sto i et rimelig forhold til dem – jf. forskrift om karakterer, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skolen § 9 annet ledd. Nemnda har også vurdert uttalelsene fra fag-

lærer og rektor, men funnet at de forhold som var nevnt der, ikke var tilstrekkelige til å ta klagen til følge. Jeg kan ikke se at det kan reises rettslige innvendinger mot dette. De har vist til at karakteren ifølge karakterforskriftens § 9 annet ledd, jf. § 8, skal gi uttrykk for «faglærerens vurdering av elevens kunnskaper og ferdigheter», og at Deres engelsklærer hadde gitt uttrykk for at karakteren burde vært satt til 6. Så vidt jeg kan se, har nemnda lagt til grunn at terminkarakterene var i samsvar med faglærerens vurdering på det tidspunkt karakterene ble satt. Deretter vurderte nemnda hvilken betydning det kunne tillegges at læreren i ettertid endret standpunkt, og kom til at dette ikke kunne gi grunnlag for å endre standpunkt-karakteren i Deres tilfelle. Jeg kan ikke se at nemndas vurdering her er i strid med forskriftene, eller at det for øvrig kan reises rettslige innvendinger mot vurderingen.

I foreleggelsesbrevene til fylkesskolesjefen og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tok ombudsmannen som nevnt opp spørsmålet om en faglærer i medhold av forvaltningsloven § 33 annet ledd har adgang til å endre en standpunkt-karakter som er påklaget av eleven. Etter bestemmelsen kan underinstansen «oppheve eller endre vedtaket» dersom den finner klagen begrunnet. Departementet ble også bedt om å gjøre rede for hvordan klagereglene skulle sammenholdes med omgjøringsbestemmelsen i forvaltningsloven § 35. Denne paragrafen inneholder bestemmelser om omgjøring uten at vedtaket er påklaget. Jeg har i brev i dag til departementet knyttet enkelte kommentarer til departementets forståelse av reglene. ---

Jeg kan imidlertid ikke se at disse spørsmålene har hatt avgjørende betydning i Deres tilfelle. Forvaltningsloven § 33 annet ledd gir underinstansen en adgang til å oppheve eller endre det vedtaket som er påklaget, men stiller ikke opp noen plikt. Det samme må antas å gjelde etter forvaltningsloven § 35. Det vil derfor normalt ikke være noen saksbehandlingsfeil om underinstansen sender saken til klageorganet med anbefaling om å ta klagen til følge, istedenfor å beslutte omgjøring selv. Uttalelsen fra faglæreren har en noe uheldig formulering, idet han skriver at han har besluttet å ta protesten til følge. Isolert sett kunne dette oppfattes som et vedtak om omgjøring. Jeg forstår det likevel slik at det kun har vært meningen å gi en uttalelse til klagenemnda i medhold av klageforskriftens § 15 første ledd annet punktum. Dette støttes av ordlyden i rektors påtegning (han «anbefaler» karakteren 6), og av den omstendighet at faglærerens uttalelse er tatt inn i et brev til kla-

genemnda. Jeg må således legge til grunn at det ikke foreligger noe omgjøringsvedtak fra faglærerens side, og spørsmålet om han juridisk sett hadde en slik adgang blir dermed av underordnet interesse.

En mulig innvending mot dette kunne være at klagenemndas prøvelsesadgang er begrenset, og at den derfor ikke hadde samme adgang som faglærer til å foreta en fullstendig prøving av grunnlaget for karakterfastsettelsen. Med den begrunnelse og redegjørelse som klagenemnda har gitt, kan jeg imidlertid ikke se at en slik innvending kan føre frem. Klagenemnda har som nevnt tatt utgangspunkt i terminkarakterene, og kommet til at det ville harmonere dårlig med dem – og dermed stride mot forskriftens § 9 annet ledd – om standpunkt-karakteren ble endret. Nemnda la med andre ord til grunn at det ikke var rettslig adgang til å endre karakteren. Jeg har som nevnt ikke funnet grunn til å reise innvendinger mot denne vurderingen, en vurdering som også Deres faglærer må anses bundet av.

Som det fremgår, har jeg ikke funnet grunnlag for å kritisere at standpunkt-karakteren i engelsk muntlig ble fastholdt til 5.»

I brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttalte jeg:

«Spørsmålene gjelder hvilken adgang en faglærer har til å endre den standpunkt-karakter som er satt, og omfatter både de tilfeller der karakterfastsettelsen er påklaget (forvaltningslovens § 33 annet ledd) og de tilfeller der læreren ønsker å endre karakteren uten at den er påklaget (§ 35). ---

Forskriften av 16. desember 1977 om unntak fra forvaltningslovens klageregler § 4 lyder:

«Bedømmelse av prøve eller eksamen eller andre prestasjoner ved skole eller annen undervisningsinstitusjon eller ved særlige prøveorgan, kan bare påklages etter de særskilte forskrifter som er eller blir fastsatt.»

Som det fremgår, knyttes adgangen til å gjøre unntak til elevenes klageadgang – jf. «påklages». Både språklig og innholdsmessig er dette noe annet enn forvaltningens kompetanse til å omgjøre, selv om det i praksis vil være en nær sammenheng mellom klageretten og forvaltningens omgjøringsrett. Forvaltningslovens kap. VI har således bestemmelser om begge deler. Med uttrykket «påklages» er det først og fremst nærliggende å

tenke på bestemmelser om hvilke avgjørelser som er gjenstand for klage, hvilke klagegrunner som kan gjøres gjeldende, hvem som kan klage, hvilke frister som gjelder m.m. Det er mindre naturlig å føre inn under uttrykket bestemmelser om hvilket organ som skal behandle klagen og spørsmålet om underinstansen kan omgjøre sitt eget vedtak. Fullmaktsbestemmelsen i forvaltningsloven § 28 tredje ledd gir også kompetanse til å gi avvikende bestemmelser om slike forhold – kompetansetildelingen omfatter «klageregler som utfyller eller avviker fra reglene i dette kapittel», dvs. kap. 6. En forutsetning for at slike unntak skal gjelde, er imidlertid at adgangen til å gi unntaksbestemmelser er blitt benyttet. Etter mitt skjønn er det ikke åpenbart at forskriften av 16. desember 1977 hjemler adgang til å avskjære underinstansens omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 33 annet ledd.

Selv om man skulle komme til at forskriftens § 4 gir tilstrekkelig hjemmel, kan det spørres om departementets forutsetning om at underinstansens (lærerens) omgjøringsadgang skal være avskåret, er kommet tilstrekkelig til uttrykk i klageforskriften. Så vidt jeg kan se, er ikke spørsmålet direkte regulert der. Jeg viser også til Matheson, Norsk skolerett (1987) s. 185, der følgende er uttalt:

«Forskriften tar ikke opp spørsmålet om karakteren kan endres av den som opprinnelig ga karakteren dersom klagen finnes begrunnet, jfr. for klager etter fvl. kap. VI fvl. § 33 annet ledd hvor det framgår at underinstansen normalt har denne kompetansen, se også foran pkt. 9.7.2. I mangel av positiv bestemmelse om at man ikke har slik kompetanse, antar jeg at det må legges til grunn at de som opprinnelig har gitt karakteren kan endre denne dersom de finner å ville gjøre dette på grunnlag av klagen.»

Selv om det standpunkt departementet har inntatt, kan synes å ha gode reelle grunner for seg, fremstår rettstilstanden som tvilsom. Spørsmålet om underinstansens omgjøringsadgang ved klage har så vidt stor juridisk og praktisk interesse at departementet etter min mening bør vurdere å få tatt inn en uttrykkelig bestemmelse som avskjærer den tvil som synes å hefte ved dagens regelverk, jf. ombudsmannsloven § 11 om ombudsmannens adgang til å gi innberetning om mangler i lovverk og administrativ praksis. Hvorvidt det vil være tilstrekkelig å endre forskriften av 30. november 1989 eller om også den kongelige resolusjonen må endres, må departementet eventuelt ta stilling til.

Det som jeg har fremholdt ovenfor, gjelder også i forhold til omgjøringsbestemmelsen et-

ter forvaltningsloven § 35. Dessuten kan det spørres om forvaltningslovens § 28 tredje ledd i det hele tatt gir hjemmel for å oppheve et forvaltningsorgans adgang til å omgjøre eget vedtak etter lovens § 35. Etter ordlyden i § 28 tredje ledd kan Kongen fastsette «klageregler» - omgjøring av eget tiltak er ikke nevnt. Jeg forutsetter at departementet eventuelt vurderer også dette.»

Departementet opplyste deretter at forskriften om eksamen, karakterer og vitnemål for tiden var gjenstand for revisjon. Departementet tok sikte på å sende ut forslag til forskriftsendring «i løpet av høsten». Departementet ville i denne forbindelse arbeide for at bestemmelsene så langt som mulig ble utformet slik at det klart fremgikk hvilken mulighet faglærer har til å forandre standpunkt-karakter som er satt.

29.

Opptak ved universitet – søkers kvalifikasjoner ikke vurdert (Sak 92-1023)

A klaget til ombudsmannen over avslag på søknad om opptak ved det medisinske studium ved Universitetet i ---. Et avgjørende moment for avslaget fra den sentrale klagenemnda syntes å ha vært at søkeren, etter nemndas vurdering, ikke tilfredstilte kriteriene for fortsatt oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsforskriftens § 35, og at han derfor sannsynligvis ikke ville få forlenget sin studieoppholdstillatelse, selv om han ble tatt opp som medisinstudent.

Etter ombudsmannens mening var A's søknad ikke vurdert i forhold til regelverket, som måtte forstås slik at opptaket skulle bygge på en vurdering av søkerens kvalifikasjoner. Ombudsmannen fant ikke holdepunkter i opptaksreglementet for å ta i betraktning usikkerhet m.h.t. oppholdstillatelse ved behandlingen av søknadene. Utlendingsforskriften er forutsatt å skulle anvendes av utlendingsmyndighetene i saker etter utlendingsloven, ikke av universitetet i forbindelse med studieopptak.

Ombudsmannen påpekte at dersom det er helt på det rene at en søker ikke vil få oppholdstillatelse, kan det ikke reises innvendinger mot at universitetet legger dette til grunn. Dersom opptaksmyndighetene er i tvil om søker vil kunne få oppholdstillatelse, må det innhentes nærmere opplysninger fra utlendingsmyndighetene.

Ombudsmannen ba klagenemnda vurdere saken på nytt samt opplyse om praksis etter nytt opptaksreglement.

A henvendte seg til ombudsmannen i anledning avslag på søknad om opptak ved medisinske studium ved Universitetet i ---. Søknaden om opptak ble avslått av opptakskomitéen ved fakultetet 13. august 1991 under henvisning til at A allerede hadde to fullstendige utdanninger. Vedtaket ble påklaget til den sentrale klagenemnda ved universitetet, som opprettholdt avslaget. Klagenemnda begrunnet avslaget slik i brev 18. november 1991 :

«I saker av denne karakteren kommer utlendingsforskriftene sentralt inn. Ved avgjørelsen av hva som skal anses som «skifte» av studieretning, må det ses hen til hva som er formålet med forskriftskravet. Det som forskriftene først og fremst skal hindre, er at opphold i Norge stadig forlenges ved at oppholdssøkere prøver seg på nye utdanningsretninger bare for å unngå å måtte forlate landet. Det kan være tvil om formålet gjør seg gjeldende i foreliggende sak. Klagenemnda har bragt i erfaring at klageren har søkt om opptak til det medisinske studium i en årrekke. Det tyder på at vi ikke står overfor et tilfelle av omgåelse av utlendingsforskriftene. Klageren har helt fra først av hatt til hensikt å utdanne seg til lege. På den annen side har klageren alt fått minst én fullverdig utdanning i Norge. Det ligger da nærmere å se medisinestudier som et «skifte» av studieretning enn om klageren bare hadde tatt enkeltfag på Universitetet for å styrke sin konkurranseposisjon vis a vis andre søkere til det medisinske studiet.

Klagenemnda har vært i tvil om avslaget bygger på rett anvendelse av utlendingsforskriftene i dette tilfellet, men er kommet til at det gjør det. Nemnda finner derfor ikke grunnlag for å endre vedtaket.»

Ombudsmannen fant grunn til å iverksette undersøkelser m.h.t. vurderingen av A's søknad. Det fremgikk at søknaden var vurdert i gruppe II, kvote 3 (utenlandske statsborgere)/4 (søkere med alternative immatrikuleringsgrunnlag), jf. de utfyllende opptaksreglenes § 5. Fakultetet ble bedt om å opplyse noe nærmere om hvilke forhold som etter praksis tillegges vekt ved vurderingen av søkerne i disse kvotene. Fakultetet ble videre bedt om å kommentere følgende anførsler i klagen:

«Det er fra Universitetets side gjort gjeldende at medisinstudiet ikke er en naturlig videreføring av hverken foterapeut- eller fysioterapeututdanningen. Jeg kan ikke si meg enig i dette. Etter min oppfatning har man nettopp med en videreføring av utdanningen til A å gjøre. Dette synes også å ha vært Universitetets

egen oppfatning, idet Universitetet selv har stilt inntil 7 studieplasser til rådighet for søkere som har minst 2 års yrkespraksis innen helse-/sosialsektoren etter å ha avsluttet fysioterapeututdanning. Jeg viser her til s. 14 i rundskriv av 1992 «informasjon om opptak til medisinstudiet ved Universitetet i ---».

På vegne av A vil det bli gjort gjeldende at klagenemnda har lagt vekt på utenforliggende hensyn ved vurdering av søkers klager. Klagenemnda forutsettes å vurdere om Universitetets opptaksregler, og da med hensyn til prioritetsrekkefølge o.l. er oppfylt. I forhold til klager har nemnda kun lagt vekt på utlendingsrettslige hensyn som det tilligger utlendingsmyndigheten og ikke utdanningsmyndigheten å vurdere.»

Det ble herfra også spurt om den sentrale klagenemnda la vekt på andre forhold enn sannsynligheten for at A ville bli innvilget oppholdstillatelse.

Fakultetet svarte :

«Hovedvekten legges på karakternivå i den utdanning som gir grunnlag for immatrikulering. Dette er utgangspunkt for en rekke vanskelige skjønsmessige vurderinger både når det gjelder nivået på den foreliggende utdanning og ikke minst sammenligning/rangering mellom svært mange ulike utdanninger. Når det er gitt adgang til å legge vekt på kvalifikasjoner ut over immatrikuleringsgrunnlaget, er det fordi disse kan gi et tilleggsinntrykk som grunnlag for å rangere mellom vanskelige sammenlignbare søkere. Slike kvalifikasjoner kan ha vært relevant tilleggsutdanning med glimrende resultater eller særlig relevant arbeidspraksis med glimrende referanser. Det skal generelt dreie seg om helt ekstraordinære prestasjoner for at dette skal komme i betraktning. Ved opptak i gruppe II generelt har det vært lagt vekt på at søkerens faglige nivå skal være sammenlignbart med de svært høye kvalifikasjonskrav som stilles til søkere som poengberegnes i gruppe I.

Klageren viser til gruppe II, kvote 2 (søkere med minst to års yrkespraksis etter avsluttet høgskoleutdanning i helse/sosialfag) som et argument for at legeutdanning kan ses på som en videreføring av fysioterapistudiet. Høgskoleutdanning i et helse- og sosialfag er en helt selvstendig yrkesutdanning som gir selvstendig kompetanse og som har egne spesialiserings- og videreutdanningstilbud. Personer med utdanning og yrkeserfaring innen helsesektoren som ønsker å studere medisin, har gjennom kvote 2 hatt en alternativ mulighet til å få vurdert sine kvalifikasjoner for opptak gjennom oppnådde resultater i sin helsefaglige utdanning og spesielt relevant praksis. Medisinstudiet er for disse søkerne ikke noen

videreføring av tidligere utdanning, men en ny, alternativ yrkeskarriere. Kvoten på 7 plasser er i de senere år ikke blitt fylt.»

Fakultetet opplyste at det ikke kunne gi noen begrunnelse for avslaget på A's søknad ut over den som fremgikk av klagenemndas vedtak.

A bemerket at han ønsket å bli vurdert ut fra utdanningsmessige kriterier og ikke ut fra «spørsmålet om oppholdstillatelse i Norge eller ikke». Han bemerket også at spørsmål om oppholdstillatelse ikke er blant de forhold som etter praksis blir tillagt vekt i gruppe II ut fra de opplysninger fakultetet hadde gitt.

Ombudsmannen fant grunn til å forelegge saken på nytt med sikte på å få en utdyping av klagenemndas begrunnelse. Det ble minnet om at ombudsmannen hadde bedt om en kommentar til klagerens anførsel om at «utlendingsrettslige hensyn» er utenforliggende ved vurderingen av opptakssøknader. Ombudsmannen ba om at saken – om nødvendig – ble lagt frem for klagenemnda. Klagenemndas formann opplyste til dette at saken ble avgjort før han tiltrådte. Fakultetet opplyste på denne bakgrunn at ytterligere opplysninger ikke kunne gis ombudsmannen.

A kom ikke tilbake til saken etter dette.

I mitt avsluttende brev til universitetet uttalte jeg:

«A er indisk statsborger og var på søknadstidspunktet her på studieoppholdstillatelse. Det fremgår av dokumentene at han ble godkjent fotterapeut 28. juni 1988 etter å ha tatt utdanning ved X fotterapeutskole. Etter det ombudsmannen forstår var han nær ved å fullføre fysioterapiutdanning ved Fysioterapihøgskolen i Y da avslaget på søknaden om studieplass ved det medisinske fakultet ble påklaget, ---.

Ifølge opptaksreglene § 8 nr. 2 skulle en gruppe av søkere tas opp på grunnlag av spesielle faglige, sosiale eller personlige forhold. Denne gruppen ble betegnet som gruppe II, og opptaket skjedde i fem undergrupper (kvoter), jf. de utfyllende reglene § 5. I kvote 1-4 skjedde opptaket på grunnlag av opptakskomiteens skjønnsmessige vurdering, jf. § 5. For kvote 4 er det spesielt bemerket:

«Ved den skjønnsmessige vurdering skal det legges vekt på oppnådde karakterer på de vitnemål som gir grunnlag for immatrikulering. Det kan legges vekt på kvalifikasjoner utover immatrikuleringsgrunnlaget, jf. disse reglers § 4.»

Det fremgår av saksdokumentene at klagerens søknad ble vurdert i gruppe II, kvote 3 (utenlandske statsborgere)/4 (søkere med alternative immatrikuleringsgrunnlag).

Det har ikke vært mulig for universitetet å gi en utdyping av det som fremkom i klagenemndas begrunnelse. Universitetet har heller ikke kunnet kommentere klagerens anførsel om at «utlendingsrettslige hensyn» er utenforliggende ved vurderingen av opptakssøknader. Dette er fra universitetets side bl.a. begrunnet med at klagenemnda hadde fått nye medlemmer som ikke kjente saken. Uttalelsen her bygger derfor på en gjennomgang av sakens dokumenter og de opplysninger som fremgår av dem, sammen med den redegjørelsen fakultetet har gitt om den praksis som følges.

Opptaksreglementet synes å måtte forstås slik at det ved opptak i gruppe II, kvote 1-4 skal foretas en bred skjønnsmessig vurdering, og at det i første rekke skal legges vekt på oppnådde karakterer på de vitnemål som gir grunnlag for immatrikulering. Dermed kan det legges vekt på kvalifikasjoner ut over immatrikuleringsgrunnlaget som nevnt i § 4 i de utfyllende reglene, eksempelvis arbeidslivserfaring og omsorgsarbeid. Opptakskomiteen har ifølge vedtaket i klagesaken opplyst at «søkerne i gruppe II er skjønnsmessig vurdert ut fra deres utdanning i hjemlandet og karakterer fra videregående skole i Norge». Fakultetet har i brev hit 28. juni 1994 også opplyst at «hovedvekten legges på karakternivå i den utdanning som gir grunnlag for immatrikulering», men at det f.eks. også kan legges vekt på kvalifikasjoner som «relevant tilleggstudning med glimrende resultater eller særlig relevant arbeidspraksis med glimrende referanser». Disse «tilleggskvalifikasjoner» vektlegges etter det ombudsmannen forstår normalt bare når det er vanskelig å sammenligne søkerens «immatrikuleringskvalifikasjoner». I tillegg er opplyst at det legges vekt på at søkerens faglige nivå skal være sammenlignbart med de svært høye kvalifikasjonskrav som stilles til søkere som poengberegnes i gruppe I. Det kan ikke reises innvendinger mot det som her er opplyst om praktiseringen av regelverket.

Ut fra de foreliggende opplysninger synes det imidlertid som om klagenemnda ikke har foretatt noen nærmere vurdering av A's kvalifikasjoner. Et avgjørende moment for nemnda har øyensynlig vært at søkeren, etter nemndas vurdering, ikke tilfredsstilte kriteriene for fortsatt oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsforskriftens § 35, og at han derfor sannsynligvis ikke ville få forlenget sin oppholdstillatelse, selv om han ble tatt opp

som medisinstudent. Klagenemnda uttalte at utlendingsforskriften kommer sentralt inn i saker av denne karakter, og at den hadde vært i tvil om avgjørelsen bygget «på rett anvendelse av utlendingsforskriftene». Etter utlendingsforskriftens § 35 annet ledd fornyes oppholdstillatelse ved skifte av studieretning som hovedregel bare når den nye utdanningen er en videreføring av den tidligere utdanningen. Klagenemnda kom til at medisinstudiet ville representere et «skifte» av studieretning for A.

Regelverket må, som nevnt, forstås slik at opptaket skal bygge på en vurdering av *søkernes kvalifikasjoner*. Det kan ikke sees at det er holdepunkter i opptaksreglementet for å ta usikkerhet med hensyn til oppholdstillatelse i betraktning ved behandlingen av søknadene. Jeg kan heller ikke se at utlendingsforskriften kan begrunne at nemnda tar et slikt hensyn. Forskriften er forutsatt å skulle anvendes av utlendingsmyndighetene i saker etter utlendingsloven, ikke av universitetet i forbindelse med studieopptak. Dette må gjelde selv om fakultetet eventuelt skal avgi uttalelse til utlendingsmyndighetene om hva som kan betraktes som videreføring av tidligere utdanning. En slik uttalelse vil ikke være bindende for utlendingsmyndighetene.

Det er forståelig at det av hensyn til fakultetets administrasjon og til søkere på «venteliste» kan være ønskelig ikke å tildele studie-plasser til søkere som det er usikkert om kan benytte tildelt plass. Dersom det er helt på det rene at en søker ikke vil få oppholdstillatelse, er det ikke noe å innvende mot at universitetet legger dette til grunn. Men det kan ikke være riktig å trekke dette hensyn inn i den skjønnsmessige vurdering på en slik måte at man unnlater å vurdere «usikre» søkere nærmere. Universitetets opptaksmyndigheter skal primært vurdere søkerne ut fra de eksisterende opptaksregler. Dersom opptaksmyndighetene er i tvil om en søker vil kunne få oppholdstillatelse, må de innhente nærmere opplysninger fra utlendingsmyndighetene. Det kan jeg ikke se var gjort i denne sak.

Min konklusjon blir etter dette at klagers søknad ble vurdert på et ufullstendig og til dels feilaktig grunnlag, idet vurderingen synes å ha vært avgrenset til spørsmålet om oppholdstillatelse, mens søkers kvalifikasjoner ikke ble nærmere vurdert.

Med dette er det ikke sagt noe om hvordan utfallet ville ha blitt for klager dersom han var blitt sammenlignet med de øvrige søkere i gruppe II, kvote 3 og 4. Selv om det nå er gått flere år siden opptaket fant sted, må jeg be nemnda vurdere om det er mulig å ta saken opp til fornyet vurdering, jf. at klager nå stu-

derer medisin ved Universitetet i --- og har ønsket overføring til ---. Det bes også opplyst hvordan praksis er i lignende saker etter det nye opptaksreglementet.»

30.

Utdanningsstøtte til hotellfagutdanning - forskjellsbehandling (Sak 92-1781)

A's søknad om støtte i Lånekassen til hotellfagutdanning i Sveits ble avslått fordi skolen ikke hadde offentlig godkjenning. Dette ble i tråd med utdanningsstøtteforskriften for 1991/92 kap. V, pkt. 2.1 krevd da A ikke selv hadde dokumentert at utdanningen ga yrkes- eller utdanningskompetanse i Norge. A påberopte seg forskjellsbehandling idet det ble gitt støtte til studenter ved to andre navngitte, sammenlignbare skoler i Sveits, som heller ikke hadde føderal godkjenning. Lånekassen fastholdt avslaget bl.a. under henvisning til generelle erfaringer med sveitsiske hotell- og turismefagskoler som gir undervisning på engelsk. -Ombudsmannen fant at en henvisning til generelle trekk ved en gruppe skoler ikke var tilstrekkelig til å kunne avslå søknaden uten at det ble påvist at disse forhold også gjaldt den skole det ble søkt om støtte til. Ut fra de opplysninger som forelå kunne heller ikke ombudsmannen se at Lånekassen hadde tilstrekkelig grunnlag for å kunne konstatere at det ikke hadde skjedd en forskjellsbehandling av A i forhold til elevene ved de to påberopte skoler. Ombudsmannen ba på denne bakgrunn om at saken ble vurdert på nytt og presiserte at den fornyede vurdering burde skje på grunnlag av en faglig vurdering av utdanningen ved de tre skolene.

Lånekassen avsto A's søknad om støtte til hotellfagutdanning ved X. Avslaget ble begrunnet med at utdanningen ikke hadde føderal godkjenning, noe som ble opplyst å være en forutsetning for støtte. Klagenemnda fastholdt vedtaket med samme begrunnelse. Det ble henvist til forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for 1991/92 kap. V, pkt. 2.1, der det fremgår at det kan tildeles støtte til utdanning utenfor Norden når utdanningen gir utdannings- eller yrkeskompetanse i Norge. På bakgrunn av at utdanningen til vanlig må ha offentlig godkjenning, fastholdt også klagenemnda manglende føderal godkjenning som begrunnelse for avslaget.

A brakte saken inn for ombudsmannen. Han mente seg berettiget til støtte og påberopte bl.a. forskjellsbehandling. Han anførte at elevene ved to tilsvarende skoler i Sveits, Y og Z, hadde mottatt støtte fra Lånekassen, til

tross for at disse skolene heller ikke hadde føderal godkjenning som fører frem til status som «Hotelfachmann mit Fähigkeitsausweis». A opplyste at skolene i Y og Z var godkjent av Sveits' tidligere hotelldirektorat, men at direktoratet opphørte før X ble etablert. Han viste videre til at det ikke skal være opprettet noen alternativ godkjenningsordning for de private hotellfagskolene, som kan erstatte det tidligere direktoratets funksjon. A mente videre å ha dokumentert at X og Z gir den samme utdanningen slik at det ikke er grunnlag for å behandle studentene ved de to skoler ulikt i Lånekassen.

I brev 2. april 1993 ble saken forelagt Lånekassen idet jeg ba om kommentarer til at studentene ved de angjeldende skoler skal støtte fra Lånekassen til tross for at heller ikke utdanningen ved disse skolene har slik føderal godkjenning som Lånekassen fremholdt var en forutsetning for støtte.

Jeg ba videre om merknader til at både fagkrets og sluttdiplomet fra Swiss Hotel Association (SHA) skal være det samme for X og Z, samt hvordan opplysningene og deres betydning for godkjenning fra Lånekassen ble vurdert.

Den 28. april 1993 besvarte Lånekassen henvendelsen og anførte at utdanningen ved sveitsiske hotell- og turismefagskoler med undervisning på engelsk ikke ga det samme inntrykk av stabilitet og kvalitet som hotellfagskolene i Y og Z. Om engelskspråklige skoler siteres følgende fra brevet:

«Lånekassen har følgende erfaring med sveitsiske hotell- og turismefagskoler som gir undervisning på engelsk:

- Stadig omorganisering og utskiftning av ledelse, skoler som oppstår under nye navn og nedleggelse av andre læresteder.
- Det er vanlig at skolene driver sitt eget hotell hvor elevene kan få praksis.
- Flere skoler har inngått samarbeidsavtaler med britiske polytechnics og amerikanske universiteter slik at elevene har muligheter til å fullføre utdanningen med Bachelor grad.
- Rekruttering av norske studenter i form av oppsøkende virksomhet fra skolens ledelse og oppdrag til rekrutteringsagenter bosatt i Norge.
- Studieavgiften ved de aktuelle læresteder er høy.
- Opptakskravene ligger erfaringsmessig atskillig lavere enn ved støtteberettiget utdanning ved Z og Y.»

Lånekassen skrev videre:

«Klageren, A, viser til at Swiss Hotel Association driver både Z og X.

Swiss Hotel Association – SHA – er ikke en formell godkjenningssinstans, men en organisasjon av forskjellige typer skoler som gir henholdsvis kantonalt eller føderalt godkjent utdanning.

Selv om X hevder å ha samme studieplan som Z, betyr ikke dette at undervisning og utdanning ved de to skoler ligger på samme nivå.

Når det gjelder private skoler som ikke gir godkjent utdanning, er det vanlig at utdanningen fører frem til skolens eget diplom som er forskjellig ved de ulike læresteder.»

I brev 5. juni 1993 presiserte A at hotellfagskolene i Z og X drives etter de samme prinsipper og fører frem til sammenfallende diplom. A fremholdt at dette var dokumentert tidligere. Han viste videre til at det kreves fullført videregående skole for opptak ved X, og at opptakskravene er de samme som ved skolene i Z og Y. Når det gjaldt studieavgiften var han enig i at den er høy, men opplyste at avgiften ved Y er nesten det dobbelte.

Jeg forela 24. juni 1993 saken på nytt for Lånekassen, og ba på bakgrunn av klagers opplysninger om at betydningen av studieavgiftens størrelse ble kommentert. Lånekassen ble også bedt om å opplyse hvilke holdepunkter man hadde for at opptakskriteriene ikke var de samme, eventuelt ble praktisert forskjellig. Fra brevet siteres ellers:

«Som begrunnelse for at utdanningen ved Z og Y gis støtte i motsetning til X viser Lånekassen til at de begge har opparbeidet et betydelig internasjonalt renommé. Hvordan vurderer Lånekassen i denne sammenheng at norsk hotellhøgskole i brev 8. november 1991 til klagers far gir uttrykk for at «(B)åde X og Y er velkjente og etablerte fagskoler og har lang erfaring med sine utdannelsestilbud innen hotell- og restaurantfag». Har Lånekassen ellers bedt om høgskolens eller noen annen instans' vurdering av hotellfagutdanningen ved X?

Lånekassen viser endelig til at man har lagt vekt på at undervisningen ved Z og Y gis på et av nasjonalspråkene, «fordi dette gir bedre muligheter for variert fagpraksis under og etter utdanningen». Vedrørende relevante praksisplasser viser klager til vedlagte «utdrag av de hoteller og restauranter som X benytter seg av i samarbeidsavtaler for praksisarbeid for sine studenter». Han dokumenterer herunder at han selv som elev ved X allerede har praktisert ved et angivelig 4-stjerners hotell og i år skal praktisere ved «--- kanskje aller beste restaurant». Skolen synes på denne bakgrunn å ha tilgang på varierte og kvalitativt gode praksismuligheter, og

anførselen bes derfor kommentert. Har Lånekassen for øvrig holdepunkter for å legge til grunn at fagpraksisen ved X er av dåligere kvalitet en ved de to skolene som mottar støtte? Mener Lånekassen at det i seg selv er av betydning at undervisningen ved X gis på engelsk? Et positivt svar bes begrunnet.»

Den 16. september 1993 svarte Lånekassen bl.a.:

«Ifølge Lov 16. juni 1989 nr. 77 om universiteter og vitenskaplige høyskoler er det institusjoner under loven som skal ha ansvar for faglig vurdering av utenlandsk utdanning.

For ordens skyld rettet Lånekassen en ny henvendelse til Norsk Hotellhøgskole angående X. Høgskolen opprettholder sin uttalelse i brev 13.09.93 og viser til at det foreliggende grunnlagsmateriale ikke har vært tilstrekkelig for å gi en fullstendig faglig vurdering av utdanningen ved X, og en sammenligning mellom skolene i Y, Z og X (Vedlegg 1).

Fra sveitsiske faglige myndigheter foreligger heller ingen bekreftelse på at utdanningen ved Z og ved X er den samme.

Swiss Hotel Association grunnla Z, men ifølge opplysninger fra skolen drives den nå under egen ledelse.

Swiss Hotel Association uttaler seg i brev 10.12.91 (vedlagt saken) om forholdet mellom skolen i Z og X. Denne uttalelsen gir ikke tilstrekkelige holdepunkter for å si at utdanningene er likeverdige. Lånekassen har altså ikke fått noen faglig vurdering i Norge eller Sveits som gir oss grunnlag for å godkjenne X.»

Videre redegjorde Lånekassen for opptakskravene ved de tre skolene og konkluderte med at kravene ikke var nøyaktig like. Det ble vist til at Y og Z krevde mer omfattende språkkunnskaper og at X i motsetning til Y og Z tok forbehold vedrørende opptakskravene slik at skolen også hadde anledning til å ta opp søkere på fritt grunnlag. Fra brevet siteres:

«Undervisning på nasjonalspråk og praksis:

Ifølge regler som gjelder føderalt godkjent hotellfag- og reiselivsutdanning på videregående og høyere nivå, må utdanningen foregå på et av nasjonalspråkene i Sveits.

Det blir bl.a. vist til at tilfredsstillende kunnskaper i et eller flere av nasjonalspråkene ofte er en forutsetning for å få praksisplass eller arbeid for øvrig innen hotell- og reiselivsbransjen. Norske studenter som kommer rett fra videregående skole og som følger undervisning på engelsk ved sveitsiske hotellfagskoler, vil ha vanskelig for å tilfredsstille de vanlige

kravene til språkkunnskaper for praktikanter ved hoteller i den fransk- eller tyskspråklige delen av Sveits.

Klageren, A, er et unntak. Med fransk-språklig Baccalaureat og tilknytning til Sveits har han hatt spesielle forutsetninger for å velge praksis.

Når det gjelder vedlegg V til klagerens brev 30.10.91 er dette en oversikt over hoteller og restauranter fra X.

Det fremgår verken om oversikten gjelder hoteller og restauranter med praksisplasser for samtlige skoler tilsluttet Swiss Hotel Schools Association, eller om praktikanter fra X kan få praksis uten å tilfredsstille krav til kunnskaper i nasjonalspråkene.

Undervisningsspråk:

Undervisning på engelsk er ikke alene en årsak til at Lånekassen ikke gir støtte til utdanningen ved X.

For øvrig mener Lånekassen at det er en fordel for norske studenter å følge undervisning på studielandets språk. Det er blant annet lettere å lære språk når majoriteten av medstudenter og lærerkrefter kommuniserer på sitt eget morsmål, og norske studenter vil ha bedre muligheter til å bli kjent med sveitsisk fagmiljø, kultur og samfunn.

Studieavgift:

Det er riktig at studieavgiften er høy ved de fleste sveitsiske hotellfagskoler. Det er derfor helt vesentlig at den aktuelle utdanningen er vurdert og har et faglig renommé som gjør det forsvarlig å befale en høy studieavgift.

For øvrig finner Lånekassen det vanskelig å foreta en sammenligning mellom utgiftene ved utdanningene ved X og Y utfra de foreliggende opplysninger.»

Vedrørende skolens praksisplasser og sin egen praksis skrev klager 10. oktober 1993:

«Jeg kan forsikre Lånekassen om at jeg på ingen måte er noe «unntak», og at listen, som det klart fremgår av brevarkets topp og bunn (nytt Vedlegg 2) er kun X' egen. Hvis Lånekassen allikevel ikke vil akseptere dette, men ønsker ytterligere bekreftelse, vil jeg anbefale at de ringer både X og Swiss Hotel Association direkte. Telefonnumrene står på brevarkene, og begge institusjoner er fullt ut engelskspråklige.»

I mitt avsluttende brev uttalte jeg:

«A's søknad om støtte til turisme- og hotellfagutdanning ved X, undervisningsåret 1991-92, ble avslått under henvisning til forskrift om utdanningsstøtte for 1991-92 kap. V, pkt. 2.1. Bestemmelsen lyder:

«Til høgre utdanning i land utanfor Norden kan det tildelast støtte når utdanninga gir yrkes- eller utdanningskompetanse i Noreg. Utdanninga må til vanleg ha offentlig godkjenning. Søkjaren må sjølv dokumentere at utdanninga gir slik kompetanse når dette ikkje går fram av generelle reglar for godkjenning.»

Lånekassens klagenemnd begrunnet avslaget med at utdanningen ikke hadde offentlig godkjenning. Den føderale godkjenning Lånekassens klagenemnd viste til i vedtak 22. juni 1992 syntes, så langt jeg forstår, ikke å ha vært noen aktuell mulighet for en privat hotellfagskole som X.

Klager har også anført at studentene ved turisme- og hotellfagskolene Z og Y mottar støtte til tross for at disse skolene heller ikke har slik føderal godkjenning. Dette har ikke Lånekassen bestridt. Bare ut fra begrunnelsen for avslaget kan det synes som elevene ved X ikke får den samme behandling i Lånekassen som elevene ved Z og Y. Spørsmålet er om den forskjellsbehandling vedtaket bygget på var saklig begrunnet.

Det fremgår av saksopplysningene at skolene Z og Y var godkjent av det tidligere Hotelldirektoratet. Direktoratet skal imidlertid ha opphørt å eksistere før X ble etablert, slik at sistnevnte skole ikke hadde mulighet til å bli vurdert for godkjenning av direktoratet. Det forhold at skolene Z og Y hadde slik godkjenning i motsetning til X, kunne således etter mitt skjønn ikke antyde noe om kvalitetsforskjeller mellom lærestedene som kunne begrunne en forskjellsbehandling.

Etter nedleggelsen av det sveitsiske Hotelldirektoratet skal det heller ikke være etablert alternative offentlige godkjenningsordninger for de private turisme- og hotellfagskolene. X synes således avskåret fra å kunne ha oppnådd både en tilsvarende godkjenning som skolene Z og Y og dermed en slik offentlig godkjenning som Lånekassen synes å ha lagt til grunn er en forutsetning for støtte. Manglende offentlig godkjenning synes på denne bakgrunn ikke ubetinget å kunne tillegges avgjørende vekt ved vurderingen av om støtte kunne gis.

Når det gjelder spørsmålet om forskjellsbehandling av elevene ved X i forhold til elevene ved skolene Z og Y, har A vist til at både Z og Y drives av Swiss Hotel Association (SHA), og han mener ved attest fra generalsekretæren i organisasjonen å ha dokumentert at undervisningsform, antall timer og studiediplom var likt for de to skoler. SHA skal utstede diplom for begge skoler. Lånekassen har ikke fremsatt innvendinger mot dette, men fremholdt at dette ikke uten videre medfører

at undervisningen og utdanningen ved de to skoler ligger på samme nivå, uten at det er blitt vist til spesielle forhold som kunne underbygge at undervisningen ved X skulle ligge på et lavere nivå. Med hensyn til eventuelle kvalitetsforskjeller mellom utdanningen ved de to skoler, kan ikke Lånekassen sees å ha vurdert nærmere betydningen av at SHA utsteder diplom for både Z og X.

I brev 28. april 1993 hit begrunnet Lånekassen forskjellsbehandlingen bl.a. med at skolene Z og Y ble etablert før X og at de hadde «opparbeidet et betydelig internasjonalt renommé». Som Lånekassen viste til i brev 17. januar 1994 til ombudsmannen, er det Norsk Hotellhøgskole som nå kan gi den faglige vurdering av utenlandsk hotellfagutdanning. I brev 8. november 1991 fra Norsk Hotellhøgskole til klagers far, heter det:

«Både X og Y er velkjente og etablerte fagskoler og har lang erfaring med sine utdannelsesstilbud innen hotell- og restaurantfag.»

Skolens generelle anseelse synes således vanskelig å kunne gi holdepunkter for å slutte noe om kvalitetsforskjeller mellom Z og X.

Lånekassen begrunnet videre avslaget med at undervisningen ved Z og Y gis på et av nasjonalspråkene fransk eller tysk i motsetning til X der undervisningen gis på engelsk. Det ble vist til at dette ga bedre muligheter for variert praksis under og etter utdanningen.

Av relevans for dette skrev Norsk Hotellhøgskole videre i ovennevnte brev:

«Ut fra brosjyrene som er holdt i et generelt språk, er det imidlertid vanskelig å danne seg et bilde av innhold eller nivå i de enkelte fag med tanke på en sammenligning av de to skoler. Ingen av undervisningsfagene presenteres nærmere. Utdanningens lengde, 3 år på Y mot 3 1/2 år på X, kan ha sin årsak i lengde av praksisperiodene.

Vi er ellers kjent med at flere hotellfagskoler i Sveits er i ferd med å etablere et samarbeid med et eller flere universiteter i U.S.A. om en Bachelor grad. En bør imidlertid være oppmerksom på at det her er tale om rammeavtaler, og at studenten som oftest ikke har noen garanti for å kunne delta i de kurs som han/hun selv ønsker. Så vidt vi kan se, er det heller ikke opplyst om hvilket universitet det her er tale om. Dette kan selvsagt ha innflytelse på «verdien» av en slik Bachelor grad.

Ut fra hensyn til undervisningsspråket, engelsk ved X og fransk ved Y, vil vi anbefale å ta hensyn til søkerens ønsker. Begge språk vil komme vel med i en senere yrkeskarriere i Skandinavia. Private

hotellfagskoler i Sveits har en stor kontingent av utenlandske elever, og det vil nok bli anledning å praktisere både fransk og engelsk i løpet av utdannelsen og i praksisperiodene.

En vil også måtte ta hensyn til søkerens forkunnskaper fra tidligere skolegang.

Hvilken uttelling denne utdannelsen vil gi senere, vil i stor grad avhenge av bedriften eller kjeden som kandidaten vil søke ansettelse hos. En fagutdannelse fra Sveits regnes som solid, men relativt kostbar for norske studenter.»

Den avgjørende faginstans i Norge synes ikke uten videre å ville vurdere undervisningsspråket som spesielt sentralt for kvaliteten på utdanningen ved X i forhold til Z. Jeg kan vanskelig se at Lånekassen, slik saken er opplyst, har hatt tilstrekkelig grunnlag for klare slutninger om betydningen av undervisningsspråket ved de to læresteder.

Lånekassen har også begrunnet forskjellsbehandlingen med at opptaksgrunnlaget er en vesentlig forutsetning for utdanningsnivået, og i brev 28. april 1993 hit ble det vist til at opptakskravene ved Z og Y er selektive. Lånekassen skrev bl.a. om dette:

«Opptakskravene ligger erfaringsmessig atskillig lavere enn ved støtteberettiget utdanning ved Z og ved Y.»

I brev 16. september 1993 hit presiserte Lånekassen forskjellen slik:

«Som det fremgår av følgende opplysninger er det ikke riktig at opptakskravene ved hotellfagskolene i X, Y og i Z er nøyaktig de samme.»

På grunnlag av opplysningene om opptakskravene og praktiseringen av disse som har blitt fremlagt for ombudsmannen, synes det fortsatt noe uklart hvor langt opptakskravene kan sies å ha avgjørende betydning for kvaliteten på utdanningene. Det er imidlertid klart at X er den eneste av de tre skolene som ikke stiller krav om franskkunnskaper. Blant annet på bakgrunn av nevnte merknader fra Norsk Hotellhøgskole synes likevel betydningen også av dette å være uklar.

Lånekassen viste spesielt til sin generelle erfaring med engelskspråklige skoler som grunnlag for avslaget, og i brev herfra 24. juni 1993 ble det påpekt at redegjørelsen i liten grad ble knyttet til en spesiell vurdering av hotellfagutdanningen ved X. Lånekassen syntes i brev 16. september 1993 å være enig i beskrivelsen herfra idet man bl.a. svarte:

«Det skyldes at skolen etter Lånekassens syn på vesentlige punkter ikke skiller seg ut fra de øvrige engelsk-språklige hotellfagskolene i Sveits som er kjent for Lånekassen. Vi mener derfor at spørsmålet om studiestøtte til utdanning ved X ikke kan vurderes som et isolert tilfelle, men at konsekvensene i forhold til utdanning ved andre tilsvarende læresteder også må tas i betraktning, så lenge det ikke foreligger noen eksplisitt faglig godkjenning av skolen i forhold til de krav norske myndigheter stiller.»

Ved vurderingen av om utdanningen ved X kan kvalifisere for utdanningsstøtte, må det foretas en konkret individuell vurdering. Det innebærer at en henvisning til generelle trekk ved en gruppe skoler ikke kan være tilstrekkelig. Det må i så fall kunne konstateres at det enkelte «trekk» kan legges til grunn for den konkrete skole det søkes om støtte til. Lånekassen kan ikke sees å ha gitt en slik individuell forankring av de trekk det vises til. Etter mitt skjønn hadde Lånekassen på denne bakgrunn ikke tilstrekkelige opplysninger i det fremlagte materiale til å kunne fastslå at utdanningen ved X var av lavere kvalitet enn den ved Z. Det synes på den annen side heller ikke å kunne utelukkes at de to utdanningene var likeverdige.

På bakgrunn av gjennomgangen av Lånekassens grunnlag for vedtaket, hadde Lånekassen, så langt jeg kan vurdere ut fra de fremlagte opplysninger, ikke i tilstrekkelig grad holdepunkter for å konstatere om det hadde skjedd en usaklig forskjellsbehandling av studentene ved X vis-à-vis studentene ved de påberopte læresteder.

Avgjørende for vurderingen av holdbarheten av Lånekassens avslag på støtte vil i denne situasjon bero på om Lånekassen hadde overholdt sin informasjons- og utredningsplikt før søknaden ble vurdert.

Etter forvaltningsloven har Lånekassen, innen sitt saksfelt, en generell veiledningsplikt. Forskrift fastsatt ved kgl. res. 16. desember 1977 med hjemmel i forvaltningsloven § 11 annet ledd, utdyper veiledningsplikten. I § 1 annet ledd presiseres bakgrunnen for plikten slik:

«Formålet med vegledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.»

I brev 5. mai 1992 ga Lånekassen en orientering om reglene for støtte til hotellfagutdanning i Sveits. Ut over dette synes ikke Lånekassen å ha informert søkeren om hvilke opplysninger man konkret trengte for å kunne vurdere utdanningen ved X opp mot skole-

ne Z og Y. Selv om det fremgår av forskriften om utdanningsstøtte at søkeren selv må fremlegge dokumentasjon for at utdanningen gir yrkes- eller utdanningskompetanse, plikter også Lånekassen på bakgrunn av sin veiledningsplikt å orientere den enkelte søker om de konkrete kravene til tilfredsstillende dokumentasjon. Dette gjelder i særlig grad når søkeren, som her, dokumenterte sin sak med opplysninger man ikke anså tilfredsstillende, men som Lånekassen likevel avgjorde saken på grunnlag av. Skal søkeren sikres muligheten «til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte», måtte han i et tilfelle som det foreliggende vært informert om hvilken særskilt informasjon som manglet for vurderingen, og med en rimelig tid til å fremskaffe dette før søknaden eventuelt ble avgjort på grunnlag av det som forelå. En generell orientering om reglene for støtte til hotellfagutdanningen i Sveits kunne i det foreliggende tilfelle ikke være tilstrekkelig.

Lånekassen har videre etter forvaltningsloven § 17 en generell utredningsplikt. Det innebærer at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Selv om det følger av Lånekassens forskrift kap. V pkt. 2.1 at søkeren selv er ansvarlig for å fremskaffe nødvendig dokumentasjon, må Lånekassen ha et selvstendig ansvar for at de vedtak som fattes ikke bygger på utilstrekkelig faktisk grunnlag. Som det er redegjort for tidligere, synes imidlertid Lånekassen å ha tatt stilling til realiteten i A's søknad uten at han hadde fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon som kunne gitt grunnlag for en fullstendig faglig vurdering av utdanningen.

På bakgrunn av den tid som er gått siden A fremmet sin søknad og klaget på avslaget og den tvil som hefter ved om det er saklig grunn til å behandle studentene ved X annerledes enn studentene ved skolene i Z og Y, må jeg be om at saken vurderes på nytt. Det synes naturlig at en slik vurdering, etter det som har passert, nå først vil bli foretatt etter at Norsk Hotellhøgskole har gitt en faglig vurdering av utdanningen i forhold til skolene i Z og Y.

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

31.

Adgangen for elever ved privatskole til å søke om utdanningsstøtte (Sak 93-0860)

En privatskole søkte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om adgang for sine elever til å søke om utdanningsstøtte i Lånekassen, jf. utdanningsstøtteloven av

26. april 1985 § 2 og utdanningsstøtteforskriften kap. 1, pkt. 3.2.5. Departementet avslø søknaden fordi de oppgitte elevkostnader ble ansett «svært høye» og det ikke syntes å være «særlig behov» for utdanningen ved skolen.

– Ombudsmannen fant det vanskelig å kunne godta at alle elevene ved skolen ble nektet å søke om utdanningsstøtte fordi skolepengene for den enkelte elev ble ansett så høye at skolen ikke oppfylte forskriftens krav om at kostnadene ved lærestedet ikke skal være «svært høye». På denne bakgrunn ble det konkludert med at det knyttet seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, og departementet ble bedt om å ta saken opp til ny vurdering.

En privat skole (A) søkte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om adgang for elevene ved skolen til å søke lån og stipend i Lånekassen. Departementet avslø søknaden under henvisning til at de oppgitte elevkostnadene var svært høye. Det ble vist til Forskrifter om utdanningsstøtte kap I, pkt 3.2 og 3.2.5, som har følgende ordlyd:

«3.2

Det kan ikkje tildelast støtte til

3.2.5

utdanning ved lærestader der kostnadene er svært høye, dersom det ikkje er særleg behov for utdanninga».

Departementet uttalte at det også var lagt vekt på uttalelse fra skolesjefen som hadde fremholdt at undervisning til de målgrupper som var skissert ikke vil kunne tilføre det videregående skoleverk («bransjen») impulser av betydning. Han pekte på at undervisningsopplegget mest syntes å ta sikte på effektivitet mer enn alminnelig kvalitets- og nivåheving. Skolesjefen fremholdt imidlertid også at departementet ut fra rimelighetsbetraktninger muligens ikke burde stille A annerledes enn en annen navngitt privatskole.

A tok etter dette kontakt med skolesjefen, som var villig til å gå gjennom saken på grunnlag av ny basisinformasjon fra klager. Skolen ba deretter departementet vurdere saken på nytt. Departementet fastholdt sitt vedtak, og skrev bl.a.:

«I brev av 23. november 1992 har A bedt om en ny vurdering av elevenes adgang til å søke om lån og stipend i Lånekassen. Skolen hevder i den sammenheng at skolepengene ikke ligger over tilsvarende elevkostnader ved enkelte andre private videregående skoler i ---.

Departementet har dessuten også mer-

ket seg anførselene vedrørende behovet for det utdanningstilbudet som tilbys ved A. En vil bemerke at behovet for å forbedre karakterene i forbindelse med opptak til universitetet, samt søkerantallet ved skolen høsten 1992 neppe kan sies å gi et tilstrekkelig grunnlag for å kunne anslå at det for tiden er et særlig behov for dette utdanningstilbudet, jf bestemmelsen i forskrift om utdanningsstøtte kap I, pkt 3.2 og 3.2.5. Departementet vil i denne sammenheng dessuten også vise til den uttalelsen som Skolesjefen i --- ga i brev av 5.juni 1992, og som ble referert i vårt brev 9. november 1992 til A.

Videre vil departementet i denne forbindelse også vise til St.prp. nr. 1 (1992-93) hvor det blant annet er uttalt følgende:

«Den totale kapasiteten i fylkeskommunale, statlege og private vidaregåande skolar er no tilstrekkeleg til å gje alle i eit årskull eit tre-årig løp. I tillegg er det kapasitet til noko omval og til vaksne søkjarar slik reforma for vidaregåande opplæring legg opp til. Det er på denne bakgrunnen departementet gjer framlegg om at ekstratilskottet i prinsippet opphører som særtilskott frå hausten 1993. Bedre utnytting av kapasiteten gjennom m.a. ny struktur og samordninga av fagopplæringa er blitt dei viktigaste utfordringane i vidaregåande opplæring no som søkinga går ned».

Departementet kan ut fra dette ikke se at skolens brev 23. november 1992 tilsier en annen vurdering av skolens søknad om lånekassefinansiering for den aktuelle elevgruppen, enn det som fremgår av vårt brev 9. november 1992.»

A brakte saken inn for ombudsmannen, som forela saken for departementet. I svarbrevet skrev departementet ut over det som tidligere var anført:

«En vil for øvrig anføre at bakgrunnen for omhandlede bestemmelse i forskriftens kap I, pkt 3.2 og 3.2.5 er blant annet å ha mulighet til å kunne avvise søknader om støtte til utdanninger som i for stor grad vil påføre elever og studenter en høy gjeldsbyrde i Lånekassen, eventuelt i private banker i tillegg. På bakgrunn av en vurdering av det eksisterende behovet fant en i denne forbindelse ikke å ville vektlegge tidligere avgjørelser vedrørende adgang til å søke om lån og stipend i Lånekassen for elever ved private utdanningsinstitusjoner. Dette selv om det ved disse skolene – etter det som er opplyst – opereres med tilsvarende eller høyere elevkostnader enn det som kreves ved A.»

Skolen bemerket deretter bl.a. at man hadde dokumentert at skolen hadde de laveste skolepengene av de sammenlignbare skole-

ne som hadde fått godkjenning fra Lånekassen, og i et senere brev ble det gitt en utførlig presisering av klagers anførsler både vedrørende saksbehandlingen og realiteten.

Etter dette ble departementet bedt om å utdype sitt standpunkt til klagers anførsel om at kap. I pkt. 3.2.5 i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte er i strid med utdanningsstøtteloven av 26. april 1985, samt klagers anførsler om skjønnsutøvelsen knyttet til spørsmålet om kostnadene er «svært høye» og om det foreligger «særlig behov» for utdanningen.

I sitt svarbrev skrev departementet følgende vedrørende sitt standpunkt om at forskriftens kap. I, pkt. 3.2.5 ikke kan sees å være i strid med utdanningsstøtteloven:

«Departementet legger i denne forbindelse til grunn at særlig formuleringen «--- sette andre vilkår for utdanningsstøtte» i § 9 i utdanningsstøtteloven åpner for at det vil kunne inntas bestemmelser blant annet med det innhold som fremgår av forskriftenes kap I, pkt 3.2 og 3.2.5. Dersom det standpunkt skulle legges til grunn eller skulle ha vært lagt til grunn om at forskriftene bare kan omfatte vilkår som i hovedsak har «--- har noe med det faglige utdanningsinnhold å gjøre», ville det i såfall også kunne få konsekvenser for enkelte andre bestemmelser som er tatt inn i forskriftene, jf f.eks kap I, pkt 3.2.4 om at det ikke gis utdanningsstøtte til utdanning ved private flyskoler og flyskoler i utlandet.

Vi kan av utdanningsstøttelovens ordlyd, jf særlig ovennevnte § 9, ikke se at det er grunnlag for å trekke de konklusjoner som advokat --- gjør på dette punkt i sin redegjørelse av 25. oktober 1993 til Ombudsmannen. Vi vil således holde fast ved at forskriftenes kap I, pkt 3.2 og 3.2.5 ikke kan sies å være i strid med utdanningsstøttelovens ordlyd.»

Vedrørende begrepene «svært høye» skolepenger og «særlig behov» for utdanningen siteres følgende fra brevet:

«Som det vil fremgå av ordlyden i forskriftenes kap I, pkt 3.2 og 3.2.5 (gjengitt over) vil det i en slik sammenheng være avgjørende å avklare hva som ligger til grunn når en elevkostnad betegnes som svært høy – og som i såfall vil utløse en vurdering av behovet for det aktuelle utdanningstilbudet etter pkt. 3.2.5 i forskriftene.

Intensjonen bak omhandlede bestemmelse i forskriftene er blant annet å ha en mulighet til å kunne avvise søknader om støtte til utdanninger som i for stor grad vil påføre elever/studenter en høy gjeldsbyrde i Lånekassen, eventuelt ved at lån også må tas opp i private låneinstitusjoner i tillegg. Dette kan dessuten også sees

i sammenheng med forskriftenes kap I, pkt. 12.1 hvor Lånekassen er gitt adgang til å sette «--- grense for lånet slik at gjelden ikke blir høyere enn det lånekassen finner forsvarlig».

En elevkostnad i størrelsesorden kr 25 000 pr undervisningsår, som A oppga i sin søknad, vil for øvrig også overstige det Lånekassen etter forskriftene kan gi lån til dekning av. I følge forskriftenes kap II, pkt. 6.1.1 kan det gis støtte til dekning av skolepenger som for innebærende skoleår til vanlig er avgrenset oppad til kr 16 800 pr undervisningsår. En elevkostnad på kr 25 000 for et undervisningsår kan indikere at vedkommende elevgruppe, som nevnt, i tillegg til Låneopptak i lånekassen vil måtte sette seg i gjeld på annen måte – f.eks ved privat låneopptak. Dette vil igjen kunne innebære at elevene allerede før eventuelt oppstart av høyere utdanning med dertil følgende behov for ytterligere lånekassefinansiering kan ha fått en ikke ubetydelig gjeldsbyrde.

Departementet har i tidligere brev til A vist til at en elevkostnad på kr 25 000 må betegnes som «svært høy». På bakgrunn av blant annet den drøftingen som er foretatt over anser en kostnad i den størrelsesorden det her er tale om må kunne karakteriseres «svært høy».

Departementet har imidlertid tidligere, senest i løpet av 1990 og 1991, gitt adgang for lånekassefinansiering for elever ved enkelte private skoletilbud med elevkostnader på tilsvarende nivå som det A har oppgitt i sin søknad. Det er mulig at det kan hevdes at denne tidligere praksis på dette området kan betraktes som en rettskilde ved vurderingen av hva som ligger i begrepet «svært høye» kostnader, jf likevel drøftingen av begrepet foretatt foran. Departementet vil imidlertid påpeke at til tross for høye skolepenger kan en vurdering av behovet for et aktuelt utdanningsstilbud endre seg over tid og fra sted til sted og gi som resultat at elever ved skoler med tilsvarende undervisningstilbud og skolepenger ikke gis samme adgang for lånekassefinansiering.»

Om spørsmålet om forskjellsbehandling het det i brevet:

«Etter vår oppfatning indikerer saken vedrørende X, at en vurdering av det lokale behov for et utdanningstilbud likevel kan tilsi at utdanningsstøtte kan gis til en utdanning visse steder i landet – mens behovet f.eks i --- kan betegnes som annerledes. Når det gjelder spørsmålet om utdanningsstøtte for elever ved X, la en særlig vekt på den vurderingen som Fylkeskolesjefen i --- hadde foretatt om det lokale behovet for utdanningen. Det fremgikk at det i --- var få utdanningstil-

bud av denne type – noe som også Statens lånekasse for utdanning i sin tilråding viste til. På denne bakgrunn kan en likevel her ikke se at det her foreligger en usaklig forskjellsbehandling – og at avgjørelsen vedrørende A må omgjøres på dette grunnlag.»

Skolens advokat bemerket deretter bl.a. følgende:

«Forøvrig vil jeg presisere at vi ikke er enige i at det er tilstrekkelig tilbud på almenutdannelse i område rundt A. Det behov A særlig dekker er behovet etter at elevene er ferdig med det ordinære treårige løpet. Det blir derfor feil når departementet begrunner behovsdekningen med å hevde som på side 5, nest siste avsnitt at «I St.prp. nr. 1 (1992-93) ble det følgelig inntatt en passus om at kapasiteten ved ovennevnte skoleverk nå er tilstrekkelig til å gi alle innenfor et årskull et treårig løp på videregående skoles nivå.»»

Og videre i et senere brev:

«På bakgrunn av spørsmål vedrørende «svært høye» kostnader har jeg tillatt meg å innhente ytterligere dokumentasjon som oversendes Dem. Som De vil se av vedlagte rundskriv fra det Kgl. Kirke-, Utdannings- og Forskningsdepartement av 25.03.94 opererer departementet med en normalsats pr. helårselev for studieretning for almenfag og handels- og konorfag, samt to-årig grunnkurs med idrettsfag med kr. 29.095,-. Dette innebærer at departementet mener at en normal kostnad pr. elev pr. år innen forannevnte undervisningstilbud er kr. 29.095,-. Dette er tilnærmet det samme beløp som A krever i skolepenger pr. helårselev. A får alle sine inntekter fra skolepenger. Det må derfor være ganske åpenbart at så lenge A er henvist til å hente alle sine inntekter fra skolepenger og disse ikke ligger høyere enn det departementet har lagt til grunn at en elevplass faktisk koster, så kan ikke kostnadene i henhold til forskriftens pkt. 3.2.5 kunne anses for å være svært høye. Det vil i så fall bety at alle elevplasser ville måtte gå inn under det begrepet og det ville selvfølgelig bli meningsløst.

Det vises forøvrig til at når det gjelder forskriftens pkt. 3.2.5 så er vurderingstemmet om de totale kostnader i forbindelse med utdannelsen er svært høye, og ikke om skolepengene alene er det.»

I mitt avsluttende brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttalte jeg:

«Utdanningsstøtteleven av 26. april 1985 § 2 lyder:

«Utdanningsstøtte kan etter søknad gis til elever og studenter ved offentlige videregående eller høyere utdanningsinstitusjoner. Det samme gjelder elever og studenter ved andre utdanningsinstitusjoner som etter vedtak av departementet i faglig henseende anses likeverdige med de offentlige utdanningsinstitusjonene.»

Det er ikke bestridt at A tilfredsstillende de faglige krav som stilles for at skolens tilbud skal anses likeverdig med tilsvarende offentlig utdanningsinstitusjon. Det legges derfor til grunn at departementet ikke har hatt innvendinger mot skolens tilbud i denne relasjon.

Ut over kravet til faglig nivå oppstiller ikke loven nærmere vilkår for at elever ved skolen skal kunne gis støtte. Spørsmålet er om § 2 uttømmende angir vilkårene for at støtte skal kunne gis. I lovens § 9 første ledd er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter. Bestemmelsen lyder:

«Departementet gir forskrifter for tildeling av utdanningsstøtte, tilbakebetaling av lån og særskilte gebyrer ved for sen innbetaling, eller ved urettmessig nedsettelse av terminbeløpene etter § 8 første ledd tredje punktum. Departementet kan stille faglige krav, begrense adgangen til å kombinere forskjellig utdanning, sette aldersgrenser og sette andre vilkår for utdanningsstøtte.»

Om rekkevidden av departementets myndighet til å gi forskrifter heter det i Ot.prp. nr. 20 (1984-85) s. 1:

«Den nå gjeldende lov er en relativt kort fullmaktslov, som forutsetter at det hvert år fastsettes detaljerte forskrifter for gjennomføring av ordningen. Med det omfang støtteordningen nå har, er det viktig at kriteriene for tildeling av støtte er klare og konsise, slik at søknadsbehandlingen kan gå uavhengig av det endelige antall søkere og faktisk søkeradferd. Departementet har for en tilskudsordning av denne karakter, funnet det hensiktsmessig å beholde mønsteret med en kort lov, og med detaljerte forskrifter som fastsettes for hvert undervisningsår. Det gir fleksibilitet for en kontinuerlig utvikling av ordningen, og en løpende tilpasning til endringer i utdanningssystemet. ---»

Og videre på s. 3 og 4:

«Til § 9

Paragrafen bygger som nevnt tidligere på den hovedpremiss for lovforslaget, at departementet gis fullmakt til å gi detaljerte forskrifter til gjennomføring av støttesystemet ---»

Det er i merknaden til bestemmelsen i proposisjonen ikke sagt noe om eventuelle begrensninger i adgangen til å gi forskrifter etter § 9. Det må etter dette kunne legges til grunn at vi har å gjøre med en lov der departementet har fått en vid fullmakt til å gi nærmere regler, herunder regler som bestemmer hvem som skal kunne gis utdanningsstøtte.

Ordlyden i § 2 peker i retning av at henvisningen til det faglige nivå på utdanningsinstitusjonen utgjør et grunnvilkår. «Kan»-bestemmelsen i § 2, sammenholdt med § 9, må forstås slik at departementet gjennom forskrifter kan sette opp ytterligere vilkår som er egnet til å fremme lovens formål. Disse fremgår av lovens § 1 som lyder:

- «Utdanningsstøtteordningens formål er
- å
 - bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn og økonomiske eller sosiale situasjoner,
 - bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt,
 - bidra til å sikre samfunnet tilgang på arbeidskraft.»

Om hensynene bak bestemmelsen i forskriftens kap. I pkt. 3.2.5 skriver Lånekassen i brev 18. mars 1994 s. 4 følgende:

«Intensjonen bak omhandlede bestemmelse i forskriftene er blant annet å ha en mulighet til å kunne avvise søknader om støtte til utdanninger som i for stor grad vil påføre elever/studenter en høy gjeldsbyrde i Lånekassen, eventuelt ved at lån også må tas opp i private låneinstitusjoner i tillegg. Dette kan dessuten også sees i sammenheng med forskriftenes kap I, pkt 12. I hvor Lånekassen er gitt adgang til å sette» ... grense for lånet slik at gjelden ikke blir høyere enn det Lånekassen finner forsvarlig.»

En stor del av den støtte som gis skal tilbakebetales. Det kan da vanskelig kritiseres at departementet i forskriftene avgrensner adgangen til å gi utdanningsstøtte for å unngå at elevenes lånebyrde blir unødige stor. Jeg finner det imidlertid problematisk å anvende reglene slik departementet har gjort, noe jeg skal utdype nærmere nedenfor.

Det fremgår ikke uttrykkelig av lovt teksten eller forarbeidene om adgangen til å sette betingelser for støtten må knyttes til individuelle forhold ved den enkelte søker, eller om det kan stilles krav til lærestedet generelt. Det er ikke fra noen av partene bestridt at det kan stilles faglige krav til skolen. Så lenge formålet med avgrensningen er slik som anført

foran, kan det neppe heller kritiseres at reglene knytter sine vilkår for å gi støtte til utdanningsinstitusjonene forutsatt at det vil være egnet til å fremme lovens formål. Det kan i denne forbindelse også vises til de fullmaktsbestemmelser som gjaldt i tidligere lover, se lov av 19. juni 1969 nr. 49 om vidaregåande utdanning § 7. I Innst. O. nr. 97 (1968-69) s. 109 uttaler en enstemmig komité at det må «vera ei viktig oppgåva å gjera reglar og retningslinjer så enkle som råd er, slik at søknadene kan handsamast på kort tid».

Forskriftens kap. 1, pkt. 3.2.5 lyder:

«Det kan ikke tildelast støtte til

utdanning ved lærestader der kostnadene er svært høye, dersom det ikkje er særleg behov for utdanninga.»

Som det fremgår, er det et vilkår for at støtte kan gis at kostnadene ved lærerstedet ikke er «svært høye». Er de det, kan det likevel gis støtte dersom det er et «særleg behov for utdanninga».

Når departementet legger til grunn at skolen ikke oppfyller kravet om at kostnadene ved lærerstedet ikke må være «svært høye», begrunnes dette med en henvisning til størrelsen på skolepengene for den enkelte elev. Som nevnt vises det i denne sammenheng til at formålet med regelen bl.a. har vært «å ha en mulighet til å kunne avvise søknader om støtte til utdanning som i for stor grad vil kunne påføre elever/studenter en høy gjeldsbyrde i Lånekassen, eventuelt ved at lån også må tas opp i private låneinstitusjoner i tillegg». Den begrunnelsen som departementet her har gitt for å praktisere forskriften forutsetter imidlertid at spørsmålet om å tildele utdanningsstøtte blir undergitt en konkret og individuell vurdering der det blir tatt hensyn til forhold knyttet til den enkelte elev. Ved å utelukke samtlige elever ved A fra å søke, har departementet imidlertid avskåret enhver individuell vurdering. Dette kunne nok godtas dersom man kunne være sikker på at tilknytningen til skolen var dekkende som et avgjørelseskriterium. Man må imidlertid gå ut fra at de økonomiske forhold ikke er de samme for alle elever ved A, og en bestemmelse om å utelukke samtlige elever ved skolen vil dermed lett kunne virke vilkårlig i forhold til den enkelte elev.

En slik anvendelse av forskriften er også vanskelig å forene med bestemmelsens ordlyd. Den naturlige språklige forståelse av bestemmelsen tilsier at det er de totale kostna-

dene skolen har for å drive sin virksomhet som er vurderingstema. Dette ville også være et avgrensningskriterium som kan knyttes til selve skolen uten at det vil ramme den enkelte elev vilkårlig. Ordet «elevkostnad» er ikke knyttet til forskriften, og det er heller ikke gjort noen slik presisering av anvendelsesområdet i Lånekassens nærmere regler til forskriftene.

Etter dette mener jeg at de beste grunner taler for å forstå forskriften slik at hovedvekten må legges på de kostnadene den aktuelle skolen har for å drive sin virksomhet. Jeg ser imidlertid ikke bort fra at det etter omstendighetene også må kunne legges en viss vekt på kostnadene for den enkelte elev. Spørsmålet om kostnadene er «særleg høye» vil således måtte baseres på en sammensatt vurdering.

Hvorvidt kostnadene skal karakteriseres som «særleg høye» vil bero på en konkret skjønsmessig vurdering. Hvilket kostnadsnivå en må opp i er det vanskelig å ha noen formening om. Det er imidlertid rimelig å vurdere kostnadsnivået i forhold til andre skoler med tilsvarende tilbud. Ut fra de opplysninger som foreligger, må det legges til grunn at A's totale kostnader til driften av sin virksomhet ikke er høyere enn det som må anses normalt for å gi et skoletilbud som det foreliggende. Det vises til at kostnadsnivået er det samme eller lavere enn ved andre private skoler som det er naturlig å sammenlikne seg med, og at det er tilnærmet likt den normalsats pr. helårselev departementet legger til grunn i forbindelse med støtte etter privatskoleloven. Dette er så vidt skjønnes heller ikke bestridt fra departementets side.

Når departementet likevel har kommet til at kostnadene må anses som «svært høye» i relasjon til forskriften, vil dette bety at alle skoler som ikke er tilskuddsberettigede etter privatskoleloven vil ha driftskostnader som må anses som «svært høye». Det vil igjen få den praktiske konsekvens at skoler som ikke er godkjent etter privatskoleloven bare kan bli godkjent etter utdanningsloven dersom det foreligger et «særleg behov» for utdanningstilbudet. Et slikt resultat samsvarer dårlig med de uttalelser som er gitt i forarbeidene til utdanningsloven § 2. På s. 2 i Ot.prp. nr. 20 (1984-85) heter det således:

«Departementet tar sikte på å praktisere bestemmelsen slik at godkjenningsskiltene harmonerer med de faglige krav som stilles i lov av 6. mars 1970 Om tilskudd til private skoler og tilsvarende bestemmelser i den varslede lov om privat høyskoleutdanning. Bestemmelsen skal likevel ikke oppfattes slik at det er en for-

utsetning for å få lån og stipend at institusjonen er godkjent for tilskudd etter de respektive lover nevnt ovenfor, men at det vil være tilstrekkelig at skolen kan dokumentere at utdanningen tilfredsstiller de faglige krav etter loven. ---»

Som det fremgår, gjøres det klart at godkjenning etter privatskoleloven ikke skal være noen forutsetning for godkjenning som støtteberettiget.

Jeg har på denne bakgrunn vanskelig for å kunne se at elever ved skolen kan nektes utdanningsstøtte under henvisning til at skolepengene for den enkelte elev er så høye at skolen ikke oppfyller forskriftens krav om at kostnadene ved lærestedet ikke skal være «svært høge».

Jeg har etter dette grunnlag for å si at det «knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», og jeg ber derfor om at departementet tar saken opp til ny behandling.»

32.

Trygderefusjon for psykologer (Sak 93-1226)

Tre psykologer søkte 24. februar 1993 Sosialdepartementet om rett til trygderefusjon. De var i ferd med å avslutte sine spesialistutdanninger og hadde foretatt økonomiske investeringer for å kunne etablere privat spesialistpraksis. Søknadene ble avslått med hjemmel i folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 2-5 nr. 2 annet ledd første punktum. Der er det fastsatt at utgifter til behandling hos psykolog som har etablert seg etter 10. oktober 1992 ikke godkjennes når det ikke er inngått avtale med kommunen eller fylkeskommunen om driftstilskudd til privat praksis. Etter annet punktum kan det gjøres unntak i særlige tilfelle, men departementet tolket dispensasjonsbestemmelsen slik at den bare kom til anvendelse overfor søkere som hadde fått sin spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992. Ombudsmannen mente at lovens ordlyd, forarbeidene og formålet med bestemmelsen ikke åpnet adgang for en slik praktisering av loven som begrenset adgangen til å foreta en individuell og konkret vurdering.

På vegne av tre psykologer fremsatte en advokatfullmektig 24. februar 1993 søknad til Sosialdepartementet om rett til trygderefusjon etter dispensasjonsbestemmelsen i folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12 § 2-5 nr. 2 annet ledd annet punktum. I søknaden ble det opplyst at psykologene var i ferd med å avslutte sine spesialistutdanninger i klinisk psykologi og at de hadde foretatt økonomiske investeringer for å kunne etablere privat spesialistpraksis. Det ble vist til at investe-

ringene var gjort i tillit til at de ved oppnådd spesialistkompetanse kunne åpne privat praksis med rett til refusjon fra folketrygden.

Departementet av slo ved brev 3. mars 1993 søknadene. I avslagene ble det bl.a. vist til at søkerne ikke var ferdig med sine spesialistutdanninger før 10. oktober 1992 og således ikke hadde hatt formell adgang til å drive privatpraksis som kliniske psykologspesialister for trygdens regning før dette tidspunktet. Departementet fant etter dette ut fra en totalvurdering av opplysningene i saken at det ikke forelå særlige grunner som ga rett til trygderefusjon etter folketrygdloven § 2-5 nr. 2 annet ledd annet punktum. Søkerne tok på nytt saken opp med departementet ved brev 15. mars og 2. april 1993. Departementet opprettholdt ved brev 26. mars og 21. april 1993 avslagene og opplyste at en tolket dispensasjonsbestemmelsen slik at den bare kom til anvendelse overfor søkere som hadde fått sin spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992.

På vegne av søkerne brakte advokatfullmektigen 9. juli 1993 saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det bl.a. gjort gjeldende innsigelser mot departementets fortolkning av dispensasjonsbestemmelsen i folketrygdloven § 2-5 nr. 2 annet ledd annet punktum.

Ombudsmannen forela ved brev 6. oktober 1993 saken for Sosialdepartementet. På bakgrunn av det som kunne utledes av lovens ordlyd og forarbeider, ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for sin tolkning og anvendelse av unntaksbestemmelsen.

I departementets svarbrev 4. november 1993 het det:

«Stortinget har vedtatt at det ikke godtgjøres utgifter til leger, fysioterapeuter og kliniske psykologspesialister som etablerer privat praksis uten avtale etter 10. oktober 1992. Stortinget har videre åpnet opp for at departementet kan gjøre unntak i særlige tilfelle.

Sosialdepartementet tolker Stortingets vedtak slik at retten til trygderefusjon med hjemmel i folketrygdloven § 2-5 nr. 1 tredje ledd og nr. 2 andre ledd retter seg mot psykolog som pr. 10. oktober 1992 hadde spesialistkompetanse.

En psykolog som ikke har avlagt eksamen i sin spesialitet har ikke spesialistkompetanse, og har dermed ikke rett til å bruke tittelen klinisk psykologspesialist. Uten spesialistkompetanse ville vedkommende heller ikke hatt rett til avtale med kommunen om driftstilskudd til privat praksis før 10. oktober 1992. Før dette tidspunkt ville vedkommende m.a.o. ikke hatt rett til å drive praksis som selvstendig næringsdrivende. Avgjørende for rett til trygderefusjon etter unntaksbestemmelsen blir således om vedkommende, som ikke har startet opp innen fristen, på

skjæringstidspunktet hadde spesialistkompetanse, samt foretatt betydelige økonomiske investeringer i lokaler og utstyr.

Sosialdepartementet er bedt om å kommentere hvorvidt lovvilkåret om «særlige grunner» ble ansett oppfylt for psykologene A, B og C.

Utover det faktum at søkerne mangler spesialistgodkjenning har Sosialdepartementet følgende merknader forsåvidt gjelder «særlige grunner»:

Psykolog A.

I søknaden vises det til utgifter i forbindelse med ervervelse av hus og tomt. Det vises videre til leiekontrakt for deltidspraksis fra 1. oktober 1992.

Departementet har merket seg at A i 1990 satte igang et kombinert kontor-boligprosjekt av meget spesiell karakter. Departementet har imidlertid ikke funnet det godt gjort at A har investert betydelige midler i kontorlokaler og etableringsdisposisjoner forsåvidt gjelder utstyr til planlagt privat praksis før 10. oktober 1992.

Psykolog B.

Det opplyses i saksdokumentene at B før 20. september 1992 skal ha inngitt bindende kjøpstilbud på bolig med kontordel. Disse opplysningene er imidlertid ikke ytterligere dokumentert.

Departementet har ikke funnet det godt gjort at B har investert betydelige midler i lokaler og utstyr til planlagt privat praksis før 10. oktober 1992.

Psykolog C.

I saksdokumentene vises det til at C har planlagt åpningen av privat praksis siden 1990. Det opplyses videre at hun sitter med en langsiktig leiekontrakt.

Departementet har ikke funnet det godt gjort at C har investert betydelige midler i lokaler og utstyr til planlagt privat praksis før 10. oktober 1992.

Sosialdepartementet vil, til Sivilombudsmannens orientering, få opplyse at departementet har hatt flere «tilsvarende» saker til behandling, herunder leger under videreutdanning som ikke hadde opparbeidet rett til trygderefusjon før lovendringen, samt fysioterapeuter som hadde investert, men ikke var ferdig utdannet.»

Advokatfullmektigen kom ved brev 8. april 1994 med disse kommentarene:

«1. Jeg oppfatter det slik at Sosialdepartementet nok en gang har redegjort for sin lovtolkning, men ikke begrunnet den utover det at man setter spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992 som et absolutt vilkår for å kunne omfattes av unntaksbe-

stemmelsen. Jeg viser til klagen hvor jeg bestrider rettmessigheten av å innfortolke dette absolutte vilkåret i unntaksbestemmelsen slik den fremstår i sin generelle form. Unntaksbestemmelsens generelle form må lede til at hver enkelt søknad undergis en rimelighetsvurdering. Det kan ikke i ettertid fastsettes absolutte vilkår for å lette arbeidet med å behandle søknadene.

2. Sosialdepartementets kommentarer til de enkelte søknadene gir grunn til å anta at departementet ikke vurderer de foretatte investeringer som *betydelige*. Psykologene har for det første foretatt investeringer før 10. oktober 1992. For det andre har de før 10. oktober 1992 bundet seg opp til å gjøre investeringer etter 10. oktober 1992. At sosialdepartementet ikke anser investeringer og disponeringer på nærmere kr. 700.000,- som *betydelige*, gir grunn til å anta at departementet har vært mer opptatt av å få avslått søknadene enn å forholde seg til unntaksbestemmelsen i folketrygdlovens § 2-5 nr. 2, 2. ledd, siste punktum slik den lyder.

Sosialdepartementet har tidligere ikke fremsatt noe ønske om ytterligere informasjon eller dokumentasjon i saken. Som forvaltningsorgan skal departementet sørge for at slike saker som de foreliggende er tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak. De tre søknadene som i sin tid ble fremmet for Sosialdepartementet var samlet, med vedlagt dokumentasjon, på over 100 sider. Dersom Sosialdepartementet, ut fra de da foreliggende søknader og vedlegg, ønsket ytterligere dokumentasjon, var de i sin rolle som forvaltningsorgan forpliktet til i det minste å etterlyse denne dokumentasjonen. At departementet i ettertid henfaller til å hevde at den fremlagte dokumentasjon ikke er tilstrekkelig, blir følgelig en dokumentasjon for departementets slette saksbehandling i første omgang. Påstanden om mangelfull dokumentasjon kan etter mitt skjønn ikke begrunne departementets vedtak.»

Ved brev fra ombudsmannen 27. april 1994 ble saken forelagt for departementet på nytt. I brevet ble departementet igjen bedt om å presisere om en anså seg rettslig avskåret fra å gi dispensasjon etter unntaksbestemmelsen dersom søkeren ikke innehadde den aktuelle spesialistkompetansen pr. 10. oktober 1992. Departementet ble også bedt om å redegjøre nærmere for sin vurdering av de investeringer søkerne hadde foretatt.

I departementets svarbrev 6. mai 1994 het det:

«Ad. 1. Spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992 som *absolutt* vilkår for dispensasjon?

Sosial- og helsedepartementet ser det

slik at det er et *absolutt* vilkår for dispensasjon etter folketrygdloven § 2-5 nr. 2 annet ledd at søkeren hadde spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992.

En vurdering av hvorvidt lovvilåret om «særlige tilfelle» er til stede blir dermed først å vurdere når det er brakt på det rene at spesialistkompetanse forelå på skjæringstidspunktet.

Forsåvidt gjelder departementets vedtak av 3. mars 1993 gis det her uttrykk for at departementet har *merket seg* at søkerene har foretatt ulike økonomiske disposisjoner. Departementet går imidlertid *ikke* nærmere inn på noen vurdering av disse disposisjonene da den nødvendige spesialistgodkjenning ikke foreligger. Departementet går ikke i disse vedtakene inn på noen vurdering av hvorvidt søkerenes økonomiske disposisjoner isolert sett er av en slik art at de ville ha gitt søkerene noen rett til trygderefusjon dersom spesialistgodkjenning hadde foreligget på skjæringstidspunktet. Departementet ser i ettertid at vedtakene på dette punkt kan være noe uheldig formulert.

Departementets lovforståelse bygger på en tolkning av Stortingets vedtak, lovens ordlyd og lovforarbeidene; Ot.prp.nr. 6 (1992-93) og Innst.O. nr. 42 (1992-93). Det vises også til departementets rundskriv I-6/93.

Ad. 2. Betydelige investeringer

Søker som godtgjør å ha investert betydelige økonomiske midler i lokaler og utstyr til planlagt privat praksis før 10. oktober 1992 kan etter en konkret vurdering gis rett til trygderefusjon av Sosial- og helsedepartementet.

Hva som anses å være betydelige investeringer må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det kan ikke settes noen eksakt beløpsgrense i slike saker.

Ved vurderingen av om det er foretatt økonomiske disposisjoner som omtalt faller kostnader forbundet med utdannelse utenfor, da dette ikke kan anses å være investering i etableringen av «praksis».

Sosial- og helsedepartementet ser det som nevnt slik at spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992 er et absolutt vilkår for dispensasjon etter folketrygdloven § 2-5 nr. 2 annet ledd. Departementet fant det på denne bakgrunn ikke nødvendig å innhente ytterligere informasjon eller dokumentasjon. Departementet har først gått inn i en konkret vurdering av de enkelte søkeres utgifter etter forespørsel av Sivilombudsmannen, jfr. departementets uttalelse til Sivilombudsmannen av 4. november 1993. Departementet la for denne vurderingen til grunn de opplysninger som fremgår av sakens dokumenter.

Departementet anmodes om å opplyse hvorvidt eventuelle nærmere opplysninger og dokumentasjon fra klagerne om investeringer foretatt før 10. oktober 1992 etter omstendighetene kan gi grunnlag for

en ny vurdering av søknadene i departementet. Til dette vil departementet få bemerke at under forutsetning av at det foreligger spesialistkompetanse på skjæringstidspunktet, kan ny dokumentasjon tilsi at sakene tas opp til ny vurdering. Dette har også blitt gjort i andre saker hvor departementet har funnet det nødvendig.»

Advokatfullmektigen kom i brev 25. mai 1994 med slik tilleggs kommentar til spørsmålet om klagernes investeringer:

«I tillegg til å investere i lokaler og utstyr har klagerne påbegynt og delvis fullført en kostnadskrevende tilleggsutdanning. Denne utdanningen kommer i tillegg til spesialistkompetanse. Den psykoanalytiske tilleggsutdanningen ble påbegynt og fullført utelukkende for anvendelse i privat praksis med rett til trygderefusjon. I henhold til lovtaksten og forarbeidene kan jeg ikke se at det er forskjell mellom investeringer i egen kompetanse spesielt beregnet på privat praksis og annet utstyr spesielt beregnet på privat praksis. For tolkningen av unntaksbestemmelsen i ftrl. § 2-5 er det avgjørende om det er foretatt disponeringer i henhold til et bestående system som gjør det urimelig å endre trygderefusjonsreglene med «tilbakevirkende» kraft. I så måte er disponeringens art uten interesse så lenge de åpenbart har knyttet seg til forventningen om å kunne åpne privat praksis med rett til trygderefusjon.»

Departementet meddelte ved brev 9. juni 1994 at en ikke hadde ytterligere kommentarer til saken.

Jeg avsluttet saken med slik uttalelse:

«Det er ikke uenighet mellom klagerne og departementet om at trygderefusjon i utgangspunktet er utelukket etter folketrygdloven § 2-5 nr. 1 tredje ledd. Spørsmålet i saken er om klagerne burde ha vært innvilget dispensasjon etter unntaksbestemmelsen i § 2-5 nr. 2 annet ledd annet punktum.

Folketrygdloven § 2-5 nr. 2 annet ledd fikk ved lov 18. desember 1992 nr. 143 slik ordlyd:

«Utgifter til fysikalsk behandling som nevnt i første ledd bokstav a, og utgifter til behandling hos psykolog som nevnt i første ledd bokstav d, godtgjøres ikke dersom fysioterapeuten eller psykologen har etablert seg etter 10. oktober 1992 og ikke har avtale med kommunen eller fylkeskommunen om driftstilskudd til privat praksis. Departementet kan gjøre unntak i særlige tilfeller.»

Det er gjennom undersøkelsene herfra

brakt på det rene at departementet praktiserer dispensasjonsbestemmelsen slik at den kun omfatter søkere som pr. 10. oktober 1992 var i besittelse av den formelle kompetanse som kreves for å utøve den praksis som ønskes etablert, i dette tilfellet spesialistpraksis innen klinisk psykologi. Det er m.a.o. i praksis lagt til grunn som en forutsetning for å gi dispensasjon at vedkommende psykolog innehadde spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992 (skjæringstidspunktet). Etter departementets rettsoppfatning vil derfor vilkåret om «særlige tilfeller» bare bli vurdert når det er på det rene at spesialistkompetansen forelå på skjæringstidspunktet. Departementet har med andre ord begrenset seg til å foreta en konkret, individuell vurdering i de tilfeller der søkeren hadde spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992. Støtte for denne lovførståelsen har departementet funnet i lovens ordlyd og forarbeider samt departementets eget rundskriv I-6/93.

Spørsmålet blir etter dette om loven kan forstås slik at den tillater departementet å la være å ta stilling til om «særlige grunner» foreligger når spesialistkompetansen mangler på skjæringstidspunktet. Lovens ordlyd taler generelt om at departementet «--- kan gjøre unntak i særlige tilfeller». Jeg kan ikke se at ordlyden isolert, eller sett i sammenheng med § 2-5 nr. 2 for øvrig, gir holdepunkter for at departementet skulle være avskåret fra å foreta vurderingen av om «særlige grunner» foreligger, fordi søkeren ikke hadde spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992. Ordlyden trekker i retning av at departementet har en generell kompetanse til å dispensere fra hovedregelen i § 2-5 nr. 2 annet ledd første punktum når lovvilkåret «særlige tilfelle» anses oppfylt.

Av Ot. prp. nr. 6 (1992-93) s. 15-16 går det frem at et viktig formål med innføringen av bestemmelsene om bortfall av trygderefusjon var å få en bedre geografisk fordeling av leger, fysioterapeuter og psykologer. Departementet mente at endringen i refusjonsordningen ville ha en positiv reguleringseffekt for å få bedre dekning av bl.a. psykologtjenester i utkantstrøk. I proposisjonen ble det også vist til at refusjonsutgiftene til leger, fysioterapeuter og psykologer uten driftsavtale med kommune eller fylkeskommune hadde økt. Departementet anså det som «--- svært alvorlig at så store andeler av refusjonsutgiftene til helsetjenester går til virksomhet utenom de offentlige helseplaner og i de mest sentrale strøk av landet». Om dispensasjonsbestemmelsen heter det på s. 15 og 16 i proposisjonen:

«Det kan være situasjoner der det vil være svært urimelig om lege, psykolog eller fysioterapeut ikke oppnår trygderefusjon selv om praksis er etablert etter 10. oktober 1992. Det foreslås derfor at departementet kan gjøre unntak i særlig tilfelle.»

Og videre:

«Avgjørende for hvorvidt en praksis skal anses etablert innen denne dato er om legen har påbegynt pasientbehandling fra et fast kontor og praksisen er åpen for allmennheten. Det bør ikke være tilstrekkelig at praksisen er meldt til kommunelgen, jfr. legelovens § 38. Dersom legen har investert betydelige økonomiske midler i lokaler og utstyr til privat praksis, men ikke startet opp innen den fastsatte frist, kan situasjonen bli vurdert som så urimelig at departementet likevel vil gi vedkommende rett til trygderefusjon.»

Jeg kan ikke se at det foreligger ytterligere uttalelser i sosialkomitéens innstilling (Innst. O. nr. 42 (1992-93)) eller i den etterfølgende debatten i Odelstinget eller Lagtinget (Tidende O. s. 278-302 og L. s. 17) som gir noen veiledning når det gjelder tolkningen av dispensasjonsadgangen.

På bakgrunn av det som fremgår av lovens forarbeider, kan jeg ikke se at det foreligger tilstrekkelige holdepunkter for å forstå dispensasjonsbestemmelsen slik departementet har lagt til grunn. Særlig fordi formålet med dispensasjonsbestemmelsen var å unngå enkeltstående urimelige utslag av lovens hovedregel, synes det ikke å være rettslig grunnlag for en slik praktisering av dispensasjonsadgangen. Jeg har vanskelig for å se at departementet skulle være rettslig avskåret fra å gi dispensasjon i andre tilfelle enn der søkeren har ervervet spesialistkompetanse innen 10. oktober 1992. For å kunne forstå loven slik, må det kreves klarere holdepunkter i lovens ordlyd eller forarbeider.

Selv om det forhold at søkeren var i besittelse av den aktuelle spesialistkompetanse på lovens skjæringstidspunkt klart nok vil være et helt sentralt moment i vurderingen av om «særlige tilfeller» foreligger, taler reelle hensyn for at dette ikke settes opp som et absolutt vilkår i alle tilfeller. Hensynet til at søkere som måtte ha innrettet seg etter og disponert i samsvar med de regler som gjaldt før lovendringen trådte i kraft, kan i visse tilfeller også gjøre seg gjeldende overfor søkere som ikke var i besittelse av endelig spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992. Dette kan for eksempel være tilfelle hvor søkeren vil ha fullført sin spesialistutdanning i løpet av kort tid etter skjæringstidspunktet og har foretatt be-

tydelige økonomiske investeringer i lokaler og utstyr til privat praksis før dette tidspunkt. Det kan ikke utelukkes at det i en slik situasjonen i visse tilfeller ville være rimelig å gi dispensasjon.

Departementet synes selv heller ikke å ha lagt til grunn at spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992 var et absolutt vilkår for å bli vurdert etter dispensasjonsbestemmelsen i avslagene av 3. mars 1993. Det fremgår av avslagene at departementet har trukket inn både de økonomiske disposisjonene søkerne har foretatt og det forhold at søkerne ikke hadde spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992 ved vurderingen av om det foreligger særlige grunner. Som konklusjon het det i avslagene:

«På bakgrunn av det som er anført ovenfor og en totalvurdering av de fremkomne opplysninger i saken, finner ikke departementet at det i denne saken foreligger slike særlige grunner som gir rett til trygderefusjon med hjemmel i folketrygdloven § 2-5 nr. 2 andre ledd.»

Dersom departementet på dette tidspunkt mente at besittelse av spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992 var et absolutt vilkår for å gi dispensasjon, er det vanskelig å forstå hvorfor departementet gikk inn på en vurdering av søkerens økonomiske disposisjoner og etter en «totalvurdering av de fremkomne opplysninger i saken», fant at det ikke forelå slike særlige grunner som tilsa at dispensasjon ble gitt.

Jeg har etter dette kommet til at det ikke foreligger tilstrekkelige holdepunkter for å anta at loven åpner for en praksis der det stilles som et absolutt vilkår for dispensasjon at søkeren hadde spesialistkompetanse pr. 10. oktober 1992. Departementet har begrenset adgangen til å foreta en individuell og konkret avveining av ulike momenter og hensyn som følger av dispensasjonskompetansen på en måte som synes å harmonere dårlig med loven og dispensasjonskompetansens formål.

Slik saken er opplyst, har jeg imidlertid ikke funnet grunnlag for å kritisere den konkrete vurdering av klagernes investeringer som departementet har foretatt i forbindelse med svarbrevet hit 4. november 1993. Jeg har således ingen avgjørende innvendinger mot at departementet har lagt til grunn at kostnader forbundet med utdanning faller utenfor. Det vises her til Ot. prp. nr. 6 (1992-93) s. 16 der det er uttalt at dispensasjonsbestemmelsen vil kunne komme til anvendelse dersom søkeren har «--- investert betydelige økonomiske midler i lokaler og utstyr til privat praksis,

men ikke har startet opp innen den fastsatte frist ---».

Jeg legger imidlertid til grunn at departementet, dersom klagerne fremskaffer ny dokumentasjon om relevante investeringer foretatt før 10. oktober 1992, vil tasøknadene om trygderefusjon opp til ny vurdering i samsvar med den lovforståelse som jeg har lagt til grunn.»

33.

Invalidpensjon – frafallelse av foreldelsesinnsigelse (Sak 93-2147)

A klaget til ombudsmannen over Administrasjonsdepartementets vedtak om ikke å frafalle foreldelsesinnsigelse vedrørende hennes krav om invalidpensjon fra 1985. Ombudsmannen tok saken opp med departementet og viste til at for medlemmer i Statens pensjonskasse plikter arbeidsgiver å varsle Pensjonskassen før lønnsopphør. Departementet ble bedt om å opplyse om arbeidsgiver hadde unnlatt å varsle og hvilken vekt i så fall dette var tillagt. Administrasjonsdepartementet omgjorde sitt vedtak og innvilget invalidpensjon fra Statens pensjonskasse fra og med 1. oktober 1985 under henvisning til mangelfull informasjon til A fra arbeidsgiver.

A klaget til ombudsmannen over Administrasjonsdepartementets vedtak om ikke å frafalle foreldelsesinnsigelse vedrørende hennes krav om invalidpensjon fra 1985.

A gikk over på attføring i 1985, men krav om invalidpensjon fra Statens pensjonskasse ble ikke satt frem før i 1993. Klager ble innvilget 100 % invalidpensjon fra 1. mars 1990. Krav om etterbetaling fra 1985 ble avslått under henvisning til § 2 i foreldelsesloven av 18. mai 1979 nr. 18.

Departementet viste i sitt vedtak til at klager da hun 14. oktober 1985 søkte om uførepensjon fra Folketrygden, hadde «svart ja» på spørsmål i skjema om hun var medlem av annen pensjon eller trygdeordning, i dette tilfellet Statens pensjonskasse. Departementet uttalte i den forbindelse at medlemmer selv plikter å gjøre seg kjent med de «rettigheter og plikter som knytter seg til medlemskapet», og at hun selv burde ha kontaktet Pensjonskassen for informasjon da hun gikk over på attføringspenger.

Ombudsmannen tok saken opp med Administrasjonsdepartementet og viste til at for medlemmer i Statens pensjonskasse plikter arbeidsgiver å varsle Pensjonskassen før lønnsopphør. Det ble bedt opplyst om arbeidsgiver hadde unnlatt å varsle, og hvilken

vekt departementet i så fall hadde tillagt dette.

Departementet viste i sitt brev 21. april 1994 til at ved overgang til attføringspenger eller invalidepensjon plikter arbeidsgiver å sende en manuell melding til Pensjonskassen, der bl.a. årsak til avgang og lønsplassering ved avgang blir oppgitt. Pensjonskassen kunne ikke se å ha mottatt en slik melding i dette tilfelle. Det ble videre opplyst at klager ved tilsetningen ikke fikk opplysninger om pensjonsrettigheter. Departementet uttalte at manglende informasjon og oppfølging fra arbeidsgivers side hadde svekket A's muligheter til å orientere seg om rettigheter hun hadde i Pensjonskassen. Departementet opplyste at på den tiden A ble medlem i Pensjonskassen, ble det ikke sendt annen informasjon til nye medlemmer om rettigheter og plikter ved medlemskap enn et kort medlemsbrev. Fra departementets brev siteres videre:

«Administrasjonsdepartementet har spurt Y trygdekantor om hvilke rutiner trygdekantorene har når søkere oppgir at de er medlemmer av Statens Pensjonskasse. Trygdekantoret undersøker da om det er registrert ytelse fra annen pensjonsordning. Dersom det ikke er registrert slike ytelse, avventer trygdekantoret melding fra Pensjonskassen.

I denne saken har ikke arbeidsgiver fulgt opp rutineene ved overgang fra sykelønn til attføring og arbeidstaker har ikke satt fram krav om invalidepensjon ved overgang fra sykelønn til attføring.

Etter de nye opplysningene Administrasjonsdepartementet har innhentet i denne saken, er vi kommet fram til at arbeidsgiver ikke har ivaretatt sine plikter til å informere og overholde rutiner. Arbeidstaker har hatt liten mulighet til å holde seg orientert om rettigheter og plikter ved medlemskap.»

Departementet omgjorde deretter sitt tidligere vedtak og innvilget A invalidepensjon fra Statens pensjonskasse fra samme dato hun har fått utbetalt attføringspenger fra Folketrygden, 1. oktober 1985.

Saken ble deretter avsluttet herfra som ordnet.

34.

Sperring av adresse i Det sentrale personregister (folkeregisteret) (Sak 93-0468)

A og B hadde fått innvilget «sperrert adresse» i Det sentrale personregister. Sperringen fremkom imidlertid ikke på dataskjermen til offentlige kontorer som hadde tilgang til re-

gisteret og A og B fryktet at deres adresse kunne bli kjent for uvedkommende.

Ombudsmannen uttalte at det rettslig sett syntes å være gitt tilstrekkelig beskyttelse mot at adresseopplysninger kom på avveier. Ombudsmannen ba imidlertid Sentralkontoret vurdere tiltak for å sikre at regelverket ble fulgt. Senere opplyste Sentralkontoret for folkeregistrering at det fra november 1994 ville fremgå for brukere med direkte adgang til Det sentrale personregisteret om en adresse var sperret.

Et ektepar (A og B), som hadde fått sperret adresse i Det sentrale personregister (folkeregisteret), klaget på at offentlige kontorer som hadde tilgang til personregisteret, ikke fikk beskjed om sperringen ved anmerkning på dataskjermen. De var derfor engstelige for at adressen skulle kunne bli kjent for uvedkommende.

Sentralkontoret for folkeregistrering ble tilskrevet herfra. Sentralkontoret svarte:

«Det medfører riktighet at koden for adressesperring «fortrolig» ikke kommer fram på oppslag som gjøres av andre offentlige myndigheter. Dette har sin bakgrunn i at offentlige myndigheter som får tilgang til folkeregisteropplysninger er pålagt taushetsplikt og ikke har adgang til å utlevere slike opplysninger, men kun bruke dem i sin interne saksbehandling. Vi fant derfor ikke, da ordningen med EDB-sperring av adresser ble innført i 1980, at en markering av fortrolig sperret adresse hadde noen selvstendig funksjon, men at det snarere ville virke mot sin hensikt med en slik stigmatisering.

Når vilkårene for tillatelse til oppslag i Det sentrale folkeregister følges, er man således like godt beskyttet mot avtalestridig utlevering av f.eks. en adresse enten den er kodet eller ikke.»

Sentralkontoret ble tilskrevet på ny herfra. Fra brevet siteres:

«I § 13 i Lov om folkeregistrering av 16. januar 1970 nr. 1 er følgende fastsatt om taushetsplikt om folkeregisteropplysninger:

«Enhver som i stillings medfør eller som i medhold av denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, har høve til å gjøre seg kjent med opplysninger i folkeregistrene om noens private forhold, er pliktige til å bevare taushet om det han får kjennskap til. Som private forhold regnes ikke en persons fulle navn, fødested, fødselsdato og personnummer, adresse og eventuell dødsdato med mindre slike opplysninger kan røpe et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlig. ---»

Adresseopplysninger er således som utgangspunkt ikke omfattet av de opplysninger enhver som har lovlig tilgang til folkeregisteropplysninger har plikt til å bevare taushet om.

I vilkårene for terminaltilknytning til Det sentrale personregister forpliktes den enkelte tjenestemann til ikke å levere ut opplysninger fra registeret til private personer, jf. vilkårene punkt 1. Er det slik å forstå at Sentralkontoret er av den oppfatning at vilkårene skjerper de offentlige myndigheters taushetsplikt etter folkeregistreringsloven § 13? Hvordan vurderer i så fall Sentralkontoret standpunktet i forhold til publikums innsynsrett etter lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69? Det vises i denne sammenheng til vedlagte kopier av brev 12. august 1992 fra Justisdepartementets lovavdeling til Finansdepartementet og Finansdepartementets brev 6. oktober 1992 til Sentralkontoret. Svaret bes bebrunnet.

Hvorledes mener for øvrig Sentralkontoret at de aktuelle offentlige myndigheter kan ha foranledning til å vurdere om adresseopplysninger må anses underlagt taushetsplikt etter folkeregistreringsloven § 13 første ledd dersom adressesperringen ikke kommer frem på oppslag i Det sentrale folkeregister?»

Sentralkontoret svarte slik:

«Innledningsvis vil vi bemerke at et av hovedformålene med folkeregistreringen er å tjene offentlige myndigheter i deres virksomhet. Som følge av den teknologiske utvikling har derfor i dag atskillige offentlige etater tilgang til folkeregisteropplysninger via EDB - på kommune-, fylkes- eller landsdekkende nivå. I og med at det er Sentralkontoret som forvalter lov om folkeregistrering, er det et vilkår for å gi slik omfattende tilgang til opplysninger, at den aktuelle myndighet kun bruker dem i sin virksomhet og ikke utleverer dem til andre.

Når det gjelder forholdet til offentlighetsloven og alminnelig kjente opplysninger i folkeregistrene, jf. brevet fra Justis- og Finansdepartementet, er det antatt at man etter denne loven vil ha krav på innsyn i en adresseopplysning på en identifiserbar person. Dette har vi imidlertid tolket dithen at forespørselen må komme direkte til Sentralkontoret eller folkeregisteret som utøver av den myndighet som disse er tillagt når det gjelder utlevering av folkeregisteropplysninger. At et bibliotek, skolekontor eller sykehus skal kunne utlevere f.eks. et fødselsnummer som hentes fra Det sentrale folkeregister, innebærer etter vårt syn en bruk av folkeregisteropplysninger som vi har antatt ligger utenfor offentlighetslovens formål. Det dreier seg etter vår oppfatning ikke om oversendelse av saksdokument i offentlighetslovens forstand når folkeregis-

teropplysninger overføres i slike mengder til andre myndigheter til bruk i deres arbeid. Imidlertid må det antas at i dag har dette problemet bare akademisk interesse, siden Stortinget nå har vedtatt en endring av folkeregistreringslovens § 13 (se vedlegg). Det kreves etter lovendringen at forespøreren trenger opplysningen for å kunne ivareta lovmessige rettigheter/plikter.»

Jeg uttalte deretter i mitt avsluttende brev til Sentralkontoret for folkeregistrering:

«Rettslig sett synes det i utgangspunktet å foreligge tilstrekkelig beskyttelse mot at en adresse innhentet fra folkeregisteret skal kunne utleveres til uvedkommende. Andre offentlige myndigheter enn folkeregistreringsmyndighetene har ikke i noen tilfeller, uavhengig av om adressen er sperret, adgang til å gi utenforstående adresseopplysninger som er innhentet fra folkeregisteret. Dette følger av vilkårene for terminaltilknytning til Det sentrale personregister og lov om folkeregistrering av 16. januar 1970 § 13, sist endret ved lov 21. mai 1993. I henhold til bestemmelsen i lovens § 13, slik den lyder etter endringen, har også folkeregistreringsmyndighetene selv begrenset adgang til å utlevere en adresse til personer og private institusjoner. Dette kan registeret bare gjøre «når opplysningene er nødvendige for å ivareta lovmessige rettigheter eller plikter». Er adressen sperret, kan folkeregisteret heller ikke i slike tilfeller gi opplysning om den.

Det reiser seg likevel spørsmål om beskyttelsen i praksis er tilstrekkelig. Jeg tenker her særlig på det forhold at adresseopplysninger i henhold til forvaltningsloven § 13 i utgangspunktet ikke er undergitt taushetsplikt. Det er forvaltningslovens taushetsbestemmelser som fremstår som sentrale for forvaltningen, og det kan derfor stilles spørsmål om i hvilken grad de enkelte tjenestemenn er kjent med folkeregistreringslovens særskilte regler om dette. Når folkeregistreringsloven har regler som adskiller seg fra forvaltningsloven, synes det derfor nødvendig med informasjon om dette. Særlig synes det viktig å gi klare signaler om skjerpet aktsomhet i tilfeller der en adresse er sperret. Det har fra Sentralkontorets side ikke vært redegjort for at det skulle være spesielle praktiske problemer knyttet til å innføre en ordning med kodemerkning i slike tilfeller. Jeg ber derfor Sentralkontoret vurdere dette spørsmål, eventuelt alternative tiltak for å sikre at forvaltningen gjøres tilstrekkelig oppmerksom på at det er gjort vedtak om adressesperring slik at forvaltningen på sin side også kan ta nødvendige forholdsregler.»

Sentralkontoret for folkeregistrering kom deretter tilbake til saken og opplyste:

«Dette kontor bekjent har det ikke vært utlevert folkeregisteropplysninger i strid med vilkårene fra offentlige etater som har EDB-baserte systemer for tilgang til slike opplysninger.

For å forhindre at dette likevel skulle skje, ville det, i forbindelse med ny distribusjonsavtale for folkeregisteropplysninger som trer i kraft i november i år, overfor samtlige brukere med direkte tilgang til Det sentrale folkeregister, fremgå i klartekst at en adresse er sperret.»

35.

Fylkesnemndsvedtak om plassering i fosterhjem – fylkesmannens tilsynsansvar (Sak 93-2051)

Fylkesnemnda fattet vedtak om plassering av A i fosterhjem/familiehjem i inntil 12 måneder i henhold til lov om barnevernstjenester § 4-24 annet ledd. A ble plassert i en forsterket familie hvor behandlingsopplegget var basert på en modell utarbeidet av Leonstiftelsen. Denne modellen baserer seg på et såkalt «fasesystem». A's mor brakte saken inn for ombudsmannen med påstand om at plasseringen i fasesystemet ikke var forenlig med vedtaket i fylkesnemnda og at det videre var i strid med forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon. Saken ble tatt opp med fylkesnemnda og deretter med fylkesmannen under henvisning til fylkesmannens tilsynsansvar etter barnevernloven. Fylkesmannen tok saken opp til behandling og konkluderte etter tilsynsbesøk med at A var underlagt restriksjoner i fosterhjemmet som innebar brudd på forskriften om beboerens rettigheter. Det ble gitt pålegg om å oppheve restriksjonene.

A's mor klaget til ombudsmannen over visse forhold i tilknytning til fylkesnemndas vedtak om at A skulle plasseres i fosterhjem/familiehjem i inntil 12 måneder i henhold til lov om barnevernstjenester § 4-24 annet ledd. Tiltaket skulle evalueres kontinuerlig.

A ble plassert i et forsterket familiehjem hvor behandlingsopplegget var basert på en modell utarbeidet av Leonstiftelsen. Denne modellen baserer seg på et såkalt «fasesystem». I klagen het det om dette fasesystemet:

«Mor mener at det fasesystemet som hennes datter nå er plassert i ikke er forenlig med vedtaket i Fylkesnemnda, det er ikke forenlig med det som psykiater B sa i sin vitneforklaring under forhandlingsmøtet den 5.10.d.å., og endelig vil det bli anført at fasesystemet på viktige punkter er i strid med legalitetsprinsip-

pet. Mor som fortsatt har omsorgen for sin datter, kan bare utøve besøksrett slik som fasesystemet foreskriver.

Mor er av den bestemte oppfatning at hun hittil, drøye to måneder etter at vedtaket er truffet, ikke på noen som helst måte er trukket inn i behandlingsopplegget for sin datter. Hun får ingen informasjon hverken fra sosialkontoret eller fra fylkets barnevernstjeneste. Fasesystemet gjør også at mor bare kan få kontakt med sin datter så lenge mor følger de oppsatte regler for fase I. (A er stadig i fase I.)»

I klagen ble det videre anført:

«De regler som er oppstilt for fasesystemet, jfr. bilag 5, må være i strid med Barne- og familiedepartementets forskrifter til lov om barnevernstjenester, gitt av departementet den 9 feb. 1993. «Forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon.» Forskriftens § 1 omhandler vern om personlig integritet, pkt. e, omtaler retten til samvær med andre. Forskriftens § 4 sier at det ikke er anledning til å føre kontroll med beboernes korrespondanse, § 11 gir en ungdom rett til å bevege seg utenfor institusjonens område. ---»

Fylkesnemnda hadde i sitt vedtak forutsatt at behandlingsopplegget ble drevet forsvarlig og innenfor lovens rammer.

Saken ble tatt opp med fylkesnemnda i brev herfra 17. januar 1994 der det ble bedt om nemndas merknader til klagerens anførsler om det såkalte «fasesystemet». Det ble videre bedt om nemndas merknader til klagerens anførsel med hensyn til at mor ikke på noen som helst måte var trukket inn i behandlingsopplegget for datteren eller hadde fått informasjon fra barneverntjenesten.

Fylkesnemndas leder svarte i brev 26. januar 1994 bl.a. følgende:

«- Til klagerens anførseler om at hun ikke på noen som helst måte er trukket inn i behandlingsopplegget for datteren eller har fått informasjon fra barneverntjenesten, skal bemerkes at disse forhold gjelder oppfølging og gjennomføringen av vedtaket.

Fylkesnemnda har som avgjørelsesorgan ikke tilsyns eller oppfølgingsansvar. Ansvaret for å iverksette og følge opp tiltak ligger etter bvl. § 2-1 pkt. d til kommunen. Av bvl. § 2-3 følger at staten ved fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i kommunen. Klage over forhold som nevnt ovenfor bør vel etter dette rettes til barneverntjenesten eller evt. fylkesmannen.

- Med hensyn til klagerens anførseler

om at «fasesystemet» ikke er forenlig med vedtaket i fylkesnemnda og at reglene for dette er i strid med forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon, vises til bvl. § 2-3.3 ledd pkt. c). Det fremgår her at fylkesmannen skal føre tilsyn med institusjoner etter kap. 5 i lov om barneverntjenester. Klage på forhold vedrørende driften av fylkeskommunale institusjoner bør således i første rekke tas opp med fylkeskommunen og deretter evt. med fylkesmannen.

Det vises forøvrig til fylkesnemndas vedtak hvor det fremgår at fylkesnemnda har vurdert og kommet til at tiltaket faglig og matrielt sett anses egnet til å gi jenta tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. Premissene for dette standpunkt fremgår av vedtaket.

Det fremgår forøvrig av fylkesnemndas vedtak at tiltaket i dette tilfellet forutsettes evaluert kontinuerlig. Det samme fremgår forøvrig av bvl. § 4-24.2 ledd hvorefter barneverntjenesten fortløpende skal følge opp plasseringen og vurdere tiltaket på nytt etter seks måneder.

Etter lovens § 7-3 er det kommunen som primært har initiativretten og ansvar for å forberede og fremme sak for fylkesnemnda. Fylkesmannen har et subsidiært ansvar etter siste ledd.

En kan ikke se at fylkesnemnda selv kan ta initiativ til en ny behandling av saken. Det foreligger heller ikke opplysninger som etter mitt skjønn gir grunnlag for å vurdere en eventuell omgjøring av vedtaket etter eget tiltak.

Fylkesnemnda's videre befattning med saken, vil etter dette være begrenset til å behandle eventuelle nye forslag om tiltak fremsatt gjennom kommunen. Det er kommunen som til enhver tid må vurdere grunnlaget for å reise sak, enten på grunnlag av nye opplysninger i saken eller på grunn av endrede forhold. Plikten til å utrede saken følger forøvrig forvaltningslovens bestemmelser.

Opphør av tiltak etter bvl. § 4-24 forutsetter ikke ny nemndsbehandling.

Under henvisning til ovenstående finner jeg ikke grunnlag for å knytte flere kommentarer direkte til klagerens anførseler.

Jeg viser likevel til at nærværende klage er den første av sitt slag som fylkesnemnda her har fått henvendelse om. Vår behandling av klagen reiser flere spørsmål, bl. annet i forhold til hva og hvilket organ klagen egentlig retter seg mot, altså både tema og adressat for klagen. Fylkesnemnda har f.eks. ikke fått noen henvendelse forut for klagen, hverken fra kommunen eller den private part om de spørsmål klageren tar opp. Fylkesnemnda har forøvrig hverken tilsyns, oppfølgings eller instruksjonsmyndighet i forhold til kommunen. Jeg har derfor ikke sett det som naturlig at fylkesnemnda innhenter opplysninger om de forhold som er beskrevet i klagen.»

Fylkesnemndas leder presiserte for øvrig at nemndas avgjørelse kan bringes inn for domstolene.

Ombudsmannen tok i brev 10. februar 1994 saken opp med fylkesmannen og uttalte bl.a.:

«Som det fremgår av klagen 8. desember 1993, anføres det at mor ikke er trukket inn i behandlingsopplegget for datteren eller har fått informasjon fra barnevernstjenesten. I sin merknad til denne anførsel, uttaler fylkesnemndslederen i brev 26. januar 1994 at klage over dette forhold bør rettes til barnevernstjenesten eller eventuelt fylkesmannen.

Av klagen fremgår videre at klager mener «fasesystemet» ikke er forenlig med vedtaket i fylkesnemnda og at reglene for «fasesystemet» er i strid med forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjonen. Også hva gjelder denne anførselen viser fylkesnemnda til fylkesmannens tilsynsansvar etter § 2-3 tredje ledd pkt. c i barnevernloven av 17. juli 1992 nr. 100.

Dersom fylkesmannen mener å være rette vedkommende for klagen, bes saken klagebehandlet. Klager bes da svart direkte, men med gjenpart hit.

Dersom fylkesmannen ikke finner å kunne behandle klagen, bes dette opplyst snarest mulig. Det vil da bli vurdert å ta saken opp med departementet for en nærmere avklaring av ansvarsforholdene på dette området.»

Fylkesmannens svarbrev 15. februar 1994 siteres i sin helhet:

«Fylkesmannen vil nedenfor gi sitt syn på ansvarsdelingen i foreliggende sak.

Som det fremgår av fylkesnemndas uttalelse er nemndas vedtak gjenstand for rettslig overprøving. Det gjelder beslutningen om å plassere A i fosterhjem i inntil 12 måneder i henhold til lov om barneverntjenester § 4-24 annet ledd.

Fylkeskommunen har ansvaret for rekruttering av fosterhjem som benyttes etter vedtak om særtiltak for barn med atferdsvansker, jf. lovens § 4-27. Fylkeskommunen har videre ansvaret for å vurdere om fosterhjemmet har de særlige forutsetninger som kreves, og sørge for at det gis nødvendig faglig veiledning.

Fylkesmannen har ansvaret for å føre tilsyn med fosterhjemmet på samme måte som med institusjoner. Dette fremgår av brev fra Barne- og familiedepartementet av 09.11.93, som følger vedlagt.

Inntil departementets brev forelå rådet det en del forvirring om slike fosterhjem skulle godkjennes og føres tilsyn med av kommunen der hjemmet ligger etter reglene i forskrift om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem av 21.12.1992.

Det er nå klart at fylkesmannen er rette instans for klager som gjelder brudd på forskriften om rettigheter under opphold

i barneverninstitusjon av 09.02.1993. Det vises i den forbindelse til forskriftens § 13.

I brevet fra Barne- og familiedepartementet av 09.11.93 er det ikke sagt særskilt hvordan fylkesmannen skal få kjennskap til denne type plasseringer. Fylkesmannen har i brev av 11.11.93 overfor departementet etterlyst nærmere regler for slik informasjon.

Fylkesmannen kjente ikke til den konkrete plasseringen før ombudsmannens brev ble mottatt. Fylkesmannen har nå tatt kontakt med fylkeskommunen og fått opplyst hvilket fosterhjem A er plassert i. Det er videre skriftlig orientert fylkeskommunen om konsekvensene av departementets brev av 09.11.93, bl.a. om at fylkeskommunen må sørge for at forskriften om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon blir gjort kjent for fosterhjem som tar imot barn etter reglene i § 4-24.

Fylkesmannen vil om kort tid foreta tilsynsbesøk i hjemmet på bakgrunn av foreliggende klage. Det vises i den forbindelse til forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling av 09.02.1993. Fylkesmannen vil underrette klager når klagebehandlingen er avsluttet, jf. forskriftens § 10.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at det er forholdene under oppholdet i fosterhjemmet som er gjenstand for fylkesmannens tilsynsansvar. Når det gjelder informasjon fra barneverntjenesten til klager må dette tas opp direkte med barneverntjenesten. Forøvrig dreier det seg i denne saken ikke om noen omsorgsovertakelse, slik at klager som innehar foreldreansvaret bør kunne få nødvendig informasjon om datteren og tiltaket ved henvendelse direkte til fosterhjemmet eller personer i Barnevernseksjonen i fylkeskommunen som følger opp tiltaket.»

Fylkesmannen foretok deretter tilsynsbesøk i fosterhjemmet der A bor og uttalte i brev 18. mars 1994 til klageren:

«Det fremgår av vedlagte tilsynsrapport at tilsynsmyndigheten har funnet at A er underlagt restriksjoner i fosterhjemmet som innebærer brudd på forskriften om beboernes rettigheter. I henhold til forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling, § 11, har vi gitt pålegg om å oppheve restriksjonene.

Tilsynsmyndigheten vil følge opp saken i neste tilsynsbesøk.»

Saken foranlediget etter dette ikke ytterligere herfra.

36.

Barnebidrag – avgjørelsesorganets forhold til partenes påstander m.m.

(Sak 93-1182)

Ved behandlingen av en klage over vedtak om fastsettelse av barnebidrag til et barn under 18 år, besluttet Barne- og familiedepartementet å endre bidraget også for tiden etter fylte 18 år til tross for at denne delen av saken ikke var påklaget. Etter at ombudsmannen hadde forelagt saken for departementet, erkjente departementet at barneloven av 8. april 1981 nr. 7 § 58 første punktum ikke kom til anvendelse i saken, men fremholdt at bidraget for tiden etter fylte 18 år likevel kunne trekkes inn under klagebehandlingen i henhold til § 58 annet punktum. - Ombudsmannen kritiserte at bidraget på denne måten var blitt endret uten at partene hadde fått anledning til å uttale seg. Han ga uttrykk for at dette måtte betraktes som en saksbehandlingsfeil og at det også var en feil at ikke gutten var gjort til part når det gjaldt saken om bidrag etter fylte 18 år. Det var i departementets vedtak heller ikke sondret mellom bidraget før og etter fylte 18 år, og det var ikke redegjort nærmere for fastsettelsen av bidraget etter 18 år. På bakgrunn av det som var opplyst i saken ble departementet bedt om å ta spørsmålet opp til fornyet vurdering etter å ha forelagt det for partene til uttalelse. Saken ble behandlet på nytt og departementet tilbakebetalte til klager for mye innbetalt barnebidrag.

Bidragfogden vedtok å fastsette bidrag fra A (klager) til sønnen C med kr. 2.000,- pr. måned etter fylte 18 år. Bidraget skulle løpe så lenge han var elev i videregående skole, dog ikke ut over 30. juni 1992. Bidragfogdens vedtak ble påklaget til fylkesmannen, som vedtok å stadfeste bidragfogdens vedtak i sin helhet.

Samtidig som dette skjedde, hadde ombudsmannen til behandling spørsmålet om endring av fastsatt bidrag til C etter barneloven av 8. april 1981 nr. 7 § 57. Utfallet av denne ombudsmannssaken ble at fylkesmannen behandlet endringssaken på ny 2. desember 1992.

Klagers advokat påklaget til Barne- og familiedepartementet fylkesmannens vedtak 2. desember 1992. Departementet traff 3. mai 1993 vedtak om fastsettelse av bidrag til sønnen C for perioden fra og med 1. januar 1991 til og med 30. juni 1992.

I departementets vedtak het det bl.a.:

«Barne- og familiedepartementet fin-

ner ikke at bidrag påbeløpt før 01.01.1991 skal endres.

Departementet endrer derfor fylkesmannens vedtak av 02.12.1992 slik at barnebidraget settes til kr. 2.610,- pr. mnd. fom. 01.01.1991 tom. 30.06.1992. Bidraget skal indeksreguleres første gang pr. 01.06.1991».

Klager henvendte seg til departementet på ny. Han viste til at sønnen fylte 18 år den 28. september 1991 og ba departementet omgjøre sitt vedtak for den delen som gjaldt bidrag etter fylte 18 år idet fylkesmannens vedtak ikke var påklaget av partene på dette punkt.

Departementet opplyste ved brev 29. juni 1993 at det opprettholdt sitt tidligere vedtak og svarte ellers bl.a.:

«Departementet gjør oppmerksom på at klageinstansen har anledning til å gå utenfor partenes påstander når den prøver en klagesak. Dette følger av lov om barn og foreldre av 8. april 1981 nr. 7 (barneloven) § 58. Spørsmålet om endring av bidrag med tilbakevirkende kraft og spørsmålet om bidrag etter fylte 18 år må, i dette tilfellet, sees som en sak. Departementet var derfor ikke bundet av partenes påstander ved avgjørelsen av klagen. Vi sto dermed fritt til å endre fylkesmannens vedtak når det gjaldt bidrag etter fylte 18 år.

Bidrag etter fylte 18 år skal avgjøres ved skjønn. Dette følger av forskrift om fastsettning av fostringstilskott fastsett av Barne- og familiedepartementet 17. september 1992 § 4 pkt. a. Bidraget skal vanligvis settes til 80 % av det beløp som ville ha blitt fastsatt dersom barnet var under 18 år, når det ikke er forhold som taler for at bidraget settes til et annet beløp. Bidrag etter fylte 18 år må her sees i sammenheng med den del av vedtaket som retter seg mot endring av bidrag. Det standpunkt departementet tok med hensyn til endring av bidrag fikk betydning for partenes økonomi. Spørsmålet om endring av bidrag i forhold til det som kunne ha vært bidragets størrelse ut fra bidragspliktiges inntekter, dreide seg om et betydelig beløp. Ut fra en helhetsvurdering er det derfor rimelig at bidraget etter fylte 18 år settes til et beløp som er noe høyere enn det som følger av utgangspunktet i § 4, om at bidraget skal settes til 80 % av det beløp bidraget ville ha vært satt til dersom C var under 18 år. Departementet fant derfor at bidraget kunne settes til et tilsvarende beløp som prosentreglene ville føre til.»

Klager brakte saken inn for ombudsmannen og fremholdt at han overhodet ikke hadde klaget over fylkesmannens bidragsfastsettelse for tidsrommet etter 1. januar 1991.

Saken ble forelagt Barne- og familiedepartementet. I foreleggelsesbrevet ble det bl.a. vist til ovennevnte sitat fra departementets brev 29. juni 1993 til klager. Samtidig ble det påpekt at gjenstanden for A's klage til departementet hadde vært fylkesmannens vedtak 2. desember 1992 der fylkesmannen fastholdt vedtaket om endring av fastsatt bidrag til C før fylte 18 år, og at en ikke kunne se at fylkesmannens vedtak 13. februar 1992 om bidrag etter fylte 18 år ble endret ved vedtaket 2. desember 1992. På denne bakgrunn ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for hvorfor man mente spørsmålet om endring av bidrag med tilbakevirkende kraft og spørsmålet om bidrag etter fylte 18 år måtte anses som en sak, jf. barneloven § 58 første punktum.

Videre ba ombudsmannen om å få opplyst om departementet hadde vurdert spørsmålet om fastsettelse av bidrag etter fylte 18 år i forhold til bestemmelsen i § 58 annet punktum.

Det ble herfra også stilt spørsmål ved hvorfor departementet i vedtaket ikke hadde skilt mellom bidrag før og etter fylte 18 år, jf. at bidrag etter fylte 18 år skal vurderes særskilt i henhold til § 53 annet ledd.

Departementet ble avslutningsvis bedt om å opplyse hvorfor det ikke ble redegjort nærmere for fastsettelsen av bidraget etter fylte 18 år.

Barne- og familiedepartementet svarte bl.a.:

«1. «Hvorfor må spørsmålet om endring av bidrag med tilbakevirkende kraft og spørsmålet om bidrag etter fylte 18 år, sees som en sak?»

Barne- og familiedepartementet har ansett spørsmålet om bidrag før fylte 18 år og spørsmålet om bidrag etter fylte 18 år som en sak. Vi la i vurderingen vekt på det forhold at avgjørelsen når det gjelder spørsmålet om forhøyelse av bidrag skulle skje med tilbakevirkende kraft, ville få stor betydning for bidragspliktiges evne til å betale bidrag etter at C fylte 18 år. Vi viser her til at fylkesmannen satte bidraget etter fylte 18 år til kr 2.000,- pr mnd ut fra at det i samme vedtak ble avgjort å forhøye bidraget med tilbakevirkende kraft. Departementet fant, under noe tvil, ikke å kunne forhøye bidraget med tilbakevirkende kraft, men satte bidraget noe høyere etter fylte 18 år.

Som en følge av at forhøyelse av bidraget ikke ble gitt med tilbakevirkende kraft, ble bidragspliktige ikke pålagt å betale bidrag i samsvar med hans daværende inntekt, som var vesentlig høyere enn den inntekt bidrag ble regnet av. Som en konsekvens av den nære sammenhen-

gen mellom de to spørsmålene, mente departementet at barnelovens § 58 første pkt kom til anvendelse på forholdet. Departementet tok da ikke hensyn til at spørsmålet om bidrag etter 18 år ikke var påklaget sammen med spørsmålet om bidrag før 18 år. Departementet er av den oppfatning at vi hadde anledning til å endre bidraget også etter fylte 18 år.

2. «Har departementet vurdert spørsmålet om bidrag etter fylte 18 år i forhold til bestemmelsen i barneloven § 58 andre pkt. Fikk bidragspliktige uttale seg om bidrag etter 18 år før vedtak ble truffet?»

Departementet anvendte bestemmelsens første pkt da vi gikk utenfor partenes påstander og satte bidraget opp etter fylte 18 år. Bestemmelsens andre pkt ble ikke vurdert.

Etter en gjennomgang av saken, på bakgrunn av Sivilombudsmannens henvendelse, innser departementet at forholdet antakelig er regulert i § 58 annet pkt. Bruken av § 58 første pkt var nok derfor beklageligvis feil lovanvendelse.

Bidragspliktige ble ikke gitt anledning til å uttale seg særskilt om forhøyelse av bidrag etter fylte 18 år. Dette skyldes at departementet anså forholdet for å være regulert av barnelovens § 58 første pkt. Departementet ser nå at bidragspliktige nok skulle vært gitt anledning til å uttale seg før departementet endret bidraget etter fylte 18 år.

Vi fremholder imidlertid at saken var tilstrekkelig opplyst på vedtakstidspunktet til at vi kunne fatte vedtak om å sette bidraget opp. Departementet kan derfor ikke se at saken ville ha fått et annet resultat dersom bidragspliktige hadde fått anledning til å uttale seg.

3. «Hvorfor ble det ikke skilt mellom bidrag før og etter 18 år?»

Vi viser her til vårt svar under pkt. 1.

4. «Hvorfor ble det ikke redegjort nærmere for fastsettelsen av bidraget etter 18 år?»

Vi viser også her til vår redegjørelse under pkt 1.»

I avsluttende brev til Barne- og familiedepartementet uttalte jeg:

«Barneloven § 58 lyder slik:

«I klagesaker og i saker om endring av tilskot etter § 57 kan avgjerdsorganet gå utanfor det partane gjer påstand om. Avgjerdsorganet kan også endre andre tilskot etter barnelova og forsyningstilskot til ektemake endå om ingen av partane krev det.»

Det er på det rene at gjenstanden for A's klage til departementet var fylkesmannens

vedtak 2. desember 1992 der fylkesmannen fastholdt sitt vedtak 13. februar 1991 om endring av fastsatt bidrag til C før fylte 18 år. Fylkesmannens vedtak 2. desember 1992 synes ikke å berøre vedtaket 13. februar 1992 om bidrag etter fylte 18 år og dette var heller ikke gjenstand for klage til departementet idet begge parter hadde akseptert dette.

C er født 28. september 1973 og fylte således 18 år den 28. september 1991. Departementets vedtak omfatter hele perioden 1. januar 1991 – 30. juni 1992 dvs. at departementet i realiteten har fastsatt bidrag både for tiden før og etter fylte 18 år uten at dette fremgår direkte av departementets vedtak.

Når departementet her har endret bidraget også for tiden etter fylte 18 år til tross for at dette ikke var påklaget, synes man å være utenfor det som kan anses som samme sak i relasjon til § 58 første punktum. Dette synes departementet også å ha erkjent i sitt svarbrev til ombudsmannen 12. november 1993. I medhold av § 58 annet punktum kan imidlertid klageinstansen også endre andre bidrag, både etter barneloven og ekteskapsloven selv om ingen av partene har krevd det. Det må likevel kreves at partene får anledning til å uttale seg før det eventuelt treffes avgjørelse om å endre slike bidragskrav. Det må antas å følge av de ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk at partene får uttale seg før andre bidragskrav eventuelt trekkes inn i saken. Dette er også fremholdt i juridisk litteratur (Backer: Barneloven, kommentarutgave på s. 365) og i Justisdepartementets håndbok for bidragsfogder og fylkesmenn på s. 55. En endring i ikke påklagede bidrag bør ikke komme overraskende på partene, og hensynet til sakens opplysning kan også tale for at partene bør få uttale seg. Det må således betraktes som en saksbehandlingsfeil at dette ikke ble gjort. Det var for øvrig også feil at ikke C ble gjort til part når det gjelder bidrag etter fylte 18 år, jf. § 54 fjerde ledd.

Jeg kan vanskelig forstå annet enn at de ovenfor nevnte feilene ble begått fordi departementet overså at C fylte 18 år 28. september 1991, det vil si omtrent midt i den perioden man fastsatte bidrag for. Av den grunn ble det ikke i vedtaket 3. mai 1993 sondret mellom bidrag før og etter fylte 18 år, og det ble ikke redegjort nærmere for fastsettelsen av bidraget etter 18 år. Utmålingen av bidrag til unge over 18 år skjer skjønnsmessig, jf. § 4 bokstav a) i «forskrift om endring av forskrift om fastsettning av fostringstilskot» fastsatt av Barne- og familiedepartementet 17. september 1992 i medhold av barneloven § 54 syvende ledd og § 57 første ledd. I forskriften heter det imidlertid videre at bidraget vanligvis skal settes

til 80 prosent av det beløp som ville ha blitt fastsatt dersom barnet var under 18 år. I foreliggende sak ble bidraget etter fylte 18 år satt til samme beløp som før fylte 18 år, tilsynelatende fordi man overså at C fylte 18 år i løpet av bidragsperioden. Departementet har imidlertid i ettertid valgt å opprettholde sitt tidligere vedtak under henvisning til at man ut fra en helhetsvurdering finner det rimelig at bidraget etter fylte 18 år settes høyere enn 80 % av bidraget før fylte 18 år. Departementets redegjørelse på dette punkt fremgår av ovenfor nevnte sitat fra departementets brev 29. juni 1993.

Slik saken er opplyst, kan det synes lite tilitvekkende at departementet i ettertid bare har fastholdt sitt tidligere vedtak. Som påpekt ovenfor burde partene -herunder sønnen C- ha fått anledning til å uttale seg før departementet traff avgjørelse om å endre bidraget for tiden etter fylte 18 år. På denne bakgrunn bes departementet ta spørsmålet opp til fornyet vurdering etter å ha forelagt det for partene til uttalelse. Ombudsmannen bes holdt orientert om utfallet av saken.»

Ombudsmannen mottok deretter kopi av Barne- og familiedepartementets brev 14. september 1994 til fylkesmannen der det bl.a. fremgikk at departementet omgjorde sitt vedtak av 3. mai 1993, slik at bidrag påløpt før 1. januar 1991 ikke skulle endres. Barnebidraget ble imidlertid satt til kr. 2.610,- pr måned fra og med 1. januar 1991 til og med 30. september 1991 med indeksregulering første gang pr. 1. juni 1991. Bidraget fra og med 1. oktober 1991 til og med 30. juni 1992 ble fastholdt som fastsatt av fylkesmannen med kr. 2.000,- pr. måned. Staten ved Barne- og familiedepartementet tilbakebetalte til klager for mye innbetalt barnebidrag for perioden fra og med 1. oktober 1991 til og med 30. juni 1992 med totalt kr. 5.490,- pluss renter.

37.

Nedsettelse av bidrag med tilbakevirkende kraft - saksbehandling
(Sak 93-2048)

A søkte i februar 1993 om ettergivelse av bidragsgjeld. Kravet ble avslått av trygdekontoret, men det løpende bidrag ble satt ned fra kr. 950,- pr. måned til kr. 160,- pr. måned, jf. § 4 h i forskrifter om fastsetting av barnebidrag. Fylkestrygdekontoret stadfestet trygdekontorets vedtak og viste bl.a. til at bidragspliktige i 1986 kun hadde søkt om fritak for å betale og ikke om nedsettelse av bidrag. Det kunne ikke anses som en saksbehandlingsfeil

fra bidragsfogden at han ikke da ble orientert om mulighetene til å søke bidraget nedsatt. A anførte at hans søknad av 6. februar 1986 om midlertidig betalingsfritak ikke ble behandlet med noe skriftlig vedtak og at han ikke ble informert om klageadgang. Tvert imot hadde lensmannen, ifølge A sagt at han «kunne glemme hele saken» så lenge han studerte og at bidragsfogden ville betale minstebidraget til barnemoren. A anførte videre at han heller ikke fikk varsel om senere vedtak av bidragsfogden 1. juni 1989.

Ombudsmannen kritiserte den uformelle saksbehandlingen av søknaden 6. februar 1986, og fant at bidragsfogden uansett burde avklart nærmere med A hva han ønsket og gjort oppmerksom på de ulike muligheter han hadde i den situasjonen han var i. Til spørsmålet om nedsettelse av bidrag med tilbakevirkende kraft bemerket ombudsmannen at det forhold at bidragsfogden i 1986 og muligens også i 1989 begikk til dels alvorlige saksbehandlingsfeil, måtte få betydning i vurderingen. Det ble vist til at det ikke var foretatt noen innfordring og at det ikke har vært noen kontakt mellom A og bidragsmyndighetene i perioden mars 1986 til 1993. Dersom lensmannen hadde fortalt A at han kunne «glemme saken», måtte disse forhold antas å få betydning både for spørsmålet om «sterke grunner» forelå etter barnelovens § 57 annet ledd og for spørsmålet om han hadde «særlig grunn» for ikke å ha fremsatt kravet tidligere, jf. lovens § 55. Fylkestrygdekontoret ble bedt om å foreta en ny vurdering av saken og kontoret opphevet deretter alle vedtak som var fattet i bidragssaken.

A søkte 1. februar 1993 om ettergivelse av bidragsgjeld. Han viste til at han siden skilsmissen i 1986 hadde vært uten inntekt, bortsett fra et vikariat i 1991-1992. Videre anførte han at han hadde 2 barn i nytt ekteskap og at familiens økonomi var anstrengt. X trygdekontor avslo 13. mai 1993 krav om ettergivelse. Imidlertid ble det løpende bidraget til dateren satt ned fra kr. 950,- pr. måned (tilsvarende forskuddsbeløpet etter forskutteringsloven) til kr. 160,- pr. måned. Beløpet ble fastsatt etter § 4 h i forskrift om fastsetting av barnebidrag. Virkningstiden ble satt til 1. februar 1993 - dvs. søknadsdato.

Saken ble brakt inn for fylkestrygdekontoret, som 16. november 1993 stadfestet trygdekontorets vedtak. Fra fylkestrygdekontorets vedtak siteres:

«Historikk:

Bidraget har tidligere vært fastsatt ved avtale mellom partene tilsvarende for-

skuddsbeløpet. Bidragspliktige søkte i 1986 om fritak for betaling av barnebidrag grunnet skolegang. Han forsørger 3 barn under 18 år. Han er skoleåret 1992/93 elev ved distriktshøgskolen på --- og har ingen inntekt ved siden av dette. Hans nåværende kone forsørger ham.

Krav om nedsettelse tilbake i tid:

Det må særlige grunner til for å få bidrag nedsatt med tilbakevirkende kraft. Bidragspliktige søkte ikke i 1986 om nedsettelse av bidraget, bare om fritak for å betale. Det kan ikke anses som en saksbehandlingsfeil fra bidragsfogden at han ikke da ble orientert om muligheten til å søke bidrag nedsatt.

Selv om det var blitt søkt om nedsettelse i 1986 er det ikke gitt at bidraget ville blitt satt ned. Dette ville berodde på et skjønn. Det er videre et faktum at mange bidragsfogder skjønnsmessig fant at bidrag lik forskuddsbeløpet var passende også for de som tjente svært lite.

Det har hele tiden vært mulig for bidragspliktige å søke bidraget nedsatt. Han har ikke har gjort dette før februar 1993. Det er ikke opplyst om grunner som har hindret ham i å søke nedsettelse før. Fylkeskontoret finner ikke at det foreligger slike særlige grunner at bidraget kan nedsettes med tilbakevirkende kraft.

Ettergivelse:

Bidragspliktige er i utdanning. Når denne er avsluttet må det påregnes at bidragspliktige kommer i arbeid. Det vil da være mulig for ham å nedbetale sin bidragsgjeld. Fylkeskontoret finner ikke at bidragpliktige har fått sin betalingssevne varig nedsatt. Vilråene for nedsettelse av bidragsgjelden er ikke oppfylt.

Fastsettelse:

Bidragspliktige er i utdanning og har ingen inntekt i studietiden. Han har 3 barn og fylkeskontoret finner skjønnsmessig å kunne slutte seg til bidragsfogdens vedtak hvor bidraget er satt til kr. 160,- til --- fra 1. februar 1993.»

A brakte saken inn for ombudsmannen. Han anførte at hans søknad 6. februar 1986 om midlertidig betalingsfritak ikke var blitt behandlet. Det ble iallfall ikke truffet noe skriftlig vedtak og han ble ikke informert om klageadgangen. Tvert imot hadde A i brev til trykdeetatens fylkeskontor (nå fylkestyngdekantoret) 13. september 1993 anført at han tok kontakt med lensmannen i D, som i møte 19. mars 1986 sa at han «kunne glemme hele saken» så lenge han studerte. Lensmannen skulle videre ha opplyst at bidragsfogden ville betale minstebidrag til barnemoren. A anførte videre at han heller ikke fikk varsel om senere vedtak av bidragsfogden 1. juni 1989,

idet han da hadde flyttet. Han hevdet at bidragsgjelden burde nedsettes eller ettergis.

Ombudsmannen tok saken opp med fylkestyngdekantoret med bl.a. forespørsel om den spesielle saksbehandlingen fra bidragsfogdens side burde få konsekvenser for spørsmålet om ettergivelse av bidragsgjeld eller nedsettelse av løpende bidrag med tilbakevirkende kraft. Kantoret ble også bedt om å utdype sin oppfatning om at det ikke var noen saksbehandlingsfeil at bidragsfogden i 1986 ikke hadde informert A om mulighetene til å søke om nedsatt bidrag.

Fylkestyngdekantoret svarte i brev 18. februar 1994:

«Bidragspliktige søkte 6. februar 1986 om fritakelse for betaling av barnebidrag, dok. 5. Slikt fritak kunne gis av bidragsfogden i henhold til lov om innkreving av underholdsbidrag av 9. desember 1955 nr. 5, § 11. (Denne § ble opphevet ved lov av 26.6.92, i kraft fra 1.1.93.) Han har ikke søkt om nedsettelse av barnebidraget.

Bidragsgjeld kan reduseres på to forskjellige måter, enten nedsettelse av bidraget med tilbakevirkende kraft eller nedsettelse/bortfall av bidragsgjelden. I denne saken har begge muligheter vært vurdert til tross for at bidragspliktige i sin søknad av 1. februar 1993 bare søkte om ettergivelse av bidragsgjeld, dok. 6.

Nedsettelse av bidrag med tilbakevirkende kraft.

Den perioden hvor gjelden er opparbeidet ligger mange år tilbake i tid. I følge barnelovens § 57, 2. ledd kan bidrag nedsettes tilbake i tid dersom sterke grunner taler for det. For endring mer enn et år tilbake er det et vilkår at parten har hatt særlig grunn til forsinkelsen med å sette frem kravet.

Bidraget i denne saken i det aktuelle tidsrom er fastsatt ved avtale mellom partene. Bidragspliktige har opplyst at han har vært student siden skilsmissen fra bidragsmottager. Bidraget ble avtalt til forskuddssatsen og som avtalepart var han klar over de forutsetninger han hadde for å inngå denne avtalen. Han søkte nedsettelse av bidragsbetalingen i 1986, men ikke av det løpende bidraget. Rent faktisk har han også fått det betalingsfritak han søkte om, idet bidragsgjelden ikke har vært krevd inn.

Fylkeskontoret finner ikke å anse dette som noen særlig grunn som tilsier at bidraget skal fastsettes med tilbakevirkende kraft for denne perioden.

Ettergivelse av bidragsgjeld:

Vilråene for nedsettelse eller bortfall av bidragsgjeld er gitt i forskrift om etter-

gjeving, fastsatt av Barne- og familiedepartementet 13. oktober 1992 med hjemmel i barnelovens § 57 annet ledd. Vurderingstemaet for ettergivelse er at man i fremtiden ikke har mulighet for å betale gjelden. Fylkeskontoret finner ikke sannsynliggjort at bidragspliktige ikke har noen slik mulighet i fremtiden.»

I mitt avsluttende brev til fylkestrygdekontoret uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingen

Det ligger få dokumenter i saksmappen fra fylkestrygdekontoret, og det er derfor ikke mulig ut fra sakens dokumenter å danne seg et fullstendig bilde av hva som har skjedd. Jeg legger imidlertid til grunn at A i sin tid inngikk en avtale med barnemoren om betaling av bidrag til datteren tilsvarende forskuddsbeløpet. I brev 6. februar 1986 søkte A om «midlertidig fritakelse av betaling av barnebidrag for datteren ---» grunnet skolegang. På søknaden har saksbehandleren ved lensmannskontoret (bidragsfogden) skrevet:

«Snakket med bpl. pr. tlf. 13.3.86 forklarte ham at søknaden ikke fører frem. Han godtok dette. SS.»

A fikk ikke noe skriftlig svar på sin søknad og nærmere dokumentasjon på at et vedtak ble truffet finnes ikke blant saksdokumentene. Han ble heller ikke opplyst om klageadgangen. En slik uformell saksbehandling er selvsagt uakseptabel og i strid med forvaltningslovens regler samt prinsipper for god forvaltningsskikk.

Videre ble A ikke informert om muligheten til å søke om nedsettelse av løpende bidrag. Fylkestrygdekontoret har ikke ansett dette som noen saksbehandlingsfeil. Dette kan jeg vanskelig slutte meg til. I søknaden ba han om «midlertidig betalingsfritakelse». Søknaden var begrunnet i skolegang – og derved manglende inntekter. I denne situasjonen kunne det ikke tas for gitt at han bare ønsket betalingsutsettelse. Selv om bidragsfogden eventuelt forsto begrepet «fritak» som en henvisning til innkrevningslovens regler om fastsetting av trekk, kunne det ikke forventes at A delte denne forståelsen. Bidragspliktige har riktignok et selvstendig ansvar for å holde seg orientert om de regler som gjelder på dette området. Ved henvendelser fra bidragspliktige har imidlertid bidragsfogden et ansvar for å gi tilstrekkelig og nødvendig informasjon. Bidragsfogden burde derfor ha avklart nærmere med A hva han ønsket og gjort ham oppmerksom på de ulike mulighetene han hadde i den situasjonen han var i.

Det skal også nevnes at det hersker flere uklårheter omkring bidragsfogdens vedtak 1. juni 1989. Det ligger ikke ved dokumenter som viser at noen av partene har krevd et vedtak. Videre foreligger ikke dokumenter som viser at det er gitt forhåndsvarsel etter forvaltningslovens regler eller at partene er blitt informert om vedtaket og gitt anledning til å påklage dette. Slik saken ligger an, er det imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på disse forhold.

2. Ettergivelse av bidragsgjeld

I Barne- og familiedepartementets forskrift 13. oktober 1992, gitt med hjemmel i barneloven § 57 annet ledd, heter det i § 1:

«Tilskotsgjeld kan etter søknad fra den tilskotspliktige ettergjevast helt eller delvis dersom den tilskotspliktige si framtidige evne til å betale gjelda er varig sterkt sett ned.»

Fylkestrygdekontoret har antatt at dette vilkåret ikke er oppfylt. Denne vurderingen kan det ikke reises noen innvendinger imot. Det pekes bl.a. på at bidragsgjelden er på rundt 60.000 kroner og at A er en relativt ung mann. Det foreligger ikke opplysninger om at han ikke er arbeidsfør.

3. Nedsettelse av bidrag med tilbakevirkende kraft

Nedsettelse av bidrag med tilbakevirkende kraft reguleres av § 57 annet ledd i barneloven. Her heter det at forfalte bidrag «kan setjast ned --- dersom sterke grunnar talar for det». Hvis nedsettelsen skal skje for lengre tid tilbake enn ett år regnet fra søknadstidspunktet, må parten ha hatt «særleg grunn for forseininga med å setje fram kravet», jf. § 55 annet punktum, etter henvisning fra § 57.

Bidraget til datteren ble satt ned fra 1. februar 1993 fordi det var et misforhold mellom størrelsen på det løpende bidraget (forskuddsbeløpet) og A's betalingsevne. Dette misforholdet har så vidt en kan se eksistert i større eller mindre grad i en årrekke: A har så vidt skjønnes vært student siden 1986 (bortsett fra årsvikariatet i 1991-92). Han fikk dessuten en sønn i juni 1986 og en datter i 1990. Det antas at et slikt misforhold i seg selv ikke er tilstrekkelig grunn til å gi nedsettelsen virkning tilbake i tid. I praksis kreves det at den enes behov for slik endring må veie vesentlig tyngre enn hensynet til den andre. Man må følgelig foreta en totalvurdering, der hensynene på begge sider må vurderes og avveies. Nedsettelse med tilbakevirkende kraft

må også vurderes mot årsaken til at det ikke er søkt om nedsettelse før.

Det forhold at bidragsfogden i 1986 – og muligens også i 1989 – begikk til dels alvorlige saksbehandlingsfeil, må etter min oppfatning få betydning i denne vurderingen. Dersom A hadde fått opplysning om klageadgangen og adgangen til å søke om nedsettelse av løpende bidrag i 1986, kan det ikke sees bort fra at bidraget ville blitt redusert. Det samme er muligens tilfellet for vedtaket i 1989 – men saken er på dette punktet ikke godt opplyst. I denne forbindelse vises det til en skriftlig uttalelse 7. desember 1993 som Barne- og familiedepartementet avga i anledning en annen klagesak hos ombudsmannen. Det vises særlig til nest siste avsnitt på s. 5 i uttalelsen, som vedlegges i kopi.

I klagevedtaket 16. november 1993 skriver fylkeskontoret:

«Selv om det var blitt søkt om nedsettelse i 1986 er det ikke gitt at bidraget ville blitt satt ned. Dette ville berodde på et skjønn. Det er videre et faktum at mange bidragsfogder skjønnsmessig fant at bidrag lik forskuddsbeløpet var passende også for de som tjente svært lite.»

I foreleggelsesbrevet herfra 2. februar 1994 ble fylkeskontoret bedt om å vurdere spørsmålet om nedsettelse av det løpende bidraget i perioden 1986-1993, men det kan ikke sees at spørsmålet er besvart.

Slik saken er opplyst, ser det ut som om det ikke var noen kontakt mellom A og bidragsmyndighetene i perioden mars 1986 til 1993, da A søkte om ettergivelse av gjeld. Det er ikke gitt opplysninger om at det er foretatt noen innfordring. Hvis dette er riktig, hadde ikke A samme oppfordring til å søke om nedsettelse av bidraget til datteren som han ellers ville hatt. Dette gjelder i særlig grad dersom lensmannen i ---fortalte A at han kunne «glemme saken» så lenge han studerte. Disse forhold antas å måtte få betydning både for spørsmålet om «sterke grunner» foreligger etter barnelovens § 57 annet ledd, og for spørsmålet om A hadde «særleg grunn» for ikke å ha fremsatt krav tidligere, jf. lovens § 55.

Et ytterligere moment er at barnemoren har fått bidragsforskott. En nedsettelse med tilbakevirkende kraft vil således ikke være til skade for den bidragsberettigede.

Det kan ikke sees at fylkestyngdekantoret har foretatt en tilstrekkelig vurdering av de nevnte momenter. Videre hefter det faktiske uklarheter ved saken. Jeg må på denne bakgrunn be fylkestyngdekantoret vurdere virkingstiden for nedsettelsen av bidraget til datteren på nytt.»

Den 18. oktober 1994 opphevet fylkestyngdekantoret bidragsfogdens beslutning om innkreving av underholdsbidrag fra 1. februar 1986 og senere vedtak om bidragsfastsettelse som ugyldige. Fylkestyngdekantoret ba videre bidragsfogden iverksette saksbehandling for å fastsette bidrag i saken.

38.

Ettergivelse av bidragsgjeld – betydningen av bidragspliktiges økonomiske situasjon og barnas egen inntekt
(Sak 92-1964)

Barneloven § 57 annet ledd fastslår at bidrag som skulle ha vært betalt, kan settes ned eller ettergis dersom «sterke grunner» taler for det. I sitt klagevedtak vurderte ikke fylkesmannen A's økonomiske situasjon da bidragsgjelden ble opparbeidet. Begrunnelsen for dette var at forvaltningsklagen i sin helhet var begrunnet i barnas egen inntekt. A var i en svært vanskelig økonomisk situasjon i tiden 1986-1989, da han gikk arbeidsledig mesteparten av tiden. Samtidig hadde han forsørgeransvar for fire barn, herunder to fra nytt ekteskap.

Etter ombudsmannens mening var det et sterkt misforhold mellom inntektene på den ene siden og bidragsforpliktelsene på den andre siden. Bidraget var satt vesentlig høyere enn dagjeldende regler tilsa. Dette får ikke uten videre betydning for avgjørelsen av om bidragsgjelden bør nedsettes eller ettergis, men situasjonen omkring opparbeidelsen av gjelden er et moment i den samlede vurderingen og dette momentet må få en forsvarlig behandling. Det ble videre påpekt feil i fylkesmannens vurdering av betydningen av barnas inntekt.

Ombudsmannen uttalte at myndighetene bør føle et særlig ansvar for å gi tilstrekkelig informasjon til publikum i en vanskelig livssituasjon. Han mente det var grunn til å stille spørsmål ved om A hadde fått tilstrekkelig veiledning om muligheter til å søke om nedsettelse av bidraget.

Ombudsmannen konkluderte med at saken ikke hadde vært tilfredsstillende behandlet fra fylkesmannens side og ba om en ny gjennomgang av saken. A fikk etter dette skjønnsmessig ettergitt kr. 20.000,- av bidragsgjelden.

Bidragsfogden i X avslo A's søknad om nedsettelse av A's bidragsgjeld for barna B og C. Søknaden og senere klagen til Fylkesmannen i Y var særlig begrunnet i at begge barna hadde lønnsinntekt og bodde for seg selv før de fylte 18 år. Fylkesmannen stadfestet vedtaket og begrunnet dette slik :

«Det er med bidragsgjeld som med all annen gjeld, den skal betales. Opparbeidet bidragsgjeld kan kun ettergis dersom særlige grunner tilsier det, jfr. barneloven § 57, 2. ledd.

I denne saken er det påberopt at begge barna hadde egen inntekt før de fylte atten år, bidragsgjeld som er påløpt etter at barna fikk egen inntekt kreves ettergitt.

Jeg finner at både B og C sine inntekter før fylte atten år har vært såvidt lave at jeg finner ikke å ta hensyn til dem ved vurdering av om bidraget skulle vært lavere, og dermed også bidragsgjelden. Bidragspliktiges klage tas dermed ikke til følge.

Bidragspliktige er forholdsvis ung, han har iflg. bidragsrapport av 17.12.91 en bra inntekt, og han vil over tid kunne betjene bidragsgjelden. Jeg minner om at denne er rentefri og at det kan avtales en nedbetalingsordning som er tilpasset bidragspliktiges inntekt.»

I klagen til ombudsmannen anførte A bl.a. at bidragsgjelden ble opparbeidet i en periode da han var arbeidsledig. Han fikk også to barn med ny ektefelle, slik at den økonomiske belastningen var stor. Han anførte videre at B hadde en inntekt i 1988 på kr. 54.811,- noe som skulle tilsi lavere bidrag. C hadde en lottinntekt i perioden 24. juli til 31. desember 1991 på kr. 77.965,-. Han fylte 18 år 29. september samme år.

Klagen ble forelagt fylkesmannen, som skrev at B's inntekt i 1988 kunne ha gitt grunnlag for en skjønnsmessig fastsettelse av det løpende bidraget. Dette fikk etter fylkesmannens mening imidlertid ikke betydning for spørsmålet om ettergivelse av bidragsgjelden. C's inntekt ville derimot ikke innvirket på det løpende bidraget. Fylkesmannen skrev videre :

«Avslutningsvis er det spurt om bidragspliktiges inntekt i 1988 og siste halvdel av 1991 er vurdert ved avgjørelsen av å ikke ettergi bidragsgjelden. I den anledning er det vist til Håndbok for bidragsfogder og fylkesmenn kap. 3.2.3.11, hvor det er sagt at bidragsgjeld i visse situasjoner kan ettergis dersom sterke grunner taler for det. Av betydning for vurderingen vil være bidragspliktiges økonomi på det tidspunkt bidragsgjelden ble opparbeidet.

Bidragspliktiges økonomiske evner på opparbeidingstidspunktet for bidragsgjelden er ikke vurdert, idet bidragspliktiges klage i sin helhet er begrunnet med B og C sine egne inntekter. Dessuten fremgår det av økonomisk rapport av 17.12.91, opptatt av bidragsfogden i --- av bidragspliktige, at hans inntekt var rimelig bra på søknadstidspunktet, nemlig kr. 26.650,- brutto pr. mnd.»

A kom med merknader og saken ble deretter forelagt fylkesmannen på nytt. Det var ønskelig å få fylkesmannens vurdering av ettergivelsessaken også sett i lys av A's vanskelige økonomiske situasjon på den tiden bidragsgjelden ble opparbeidet. I svaret skrev fylkesmannen bl.a.:

«--- Når det gjelder ettergivelse av bidragsgjeld, er det i barneloven § 57 sagt at denne kan ettergis dersom sterke grunner taler for det. Det kunne da tas hensyn til bidragspliktiges økonomiske forhold på opparbeidingstidspunktet, men det var også sagt at det var like viktig å vurdere om bidragspliktige hadde mulighet for å betjene gjelden. En bidragspliktig som er i arbeid ville dermed ha liten mulighet for å få bidragsgjelden ettergitt, se Håndbok for bidragsfogder og fylkesmenn, s. 49-50. Dette har jeg lagt til grunn som utgangspunkt ved behandlingen av spørsmålet om ettergivelse av bidragsgjeld.

Forsåvidt gjelder bidrag for den perioden bidragspliktige var arbeidsledig, skal bidraget settes ned for denne perioden, forutsatt at en av partene har søkt om slik nedsettelse. Bidragspliktige søkte om nedsettelse etter at han var tilbake i arbeid, men det er klart at bidragsgjeld kan ettergis for den perioden han var arbeidsledig, selv om han ikke søkte om nedsatt bidrag da. Det fremgår dog av saksdokumentene at bidragspliktiges gjeld er forskuttert bidrag, og det er derfor kun minstebidraget det er tale om. Bidragspliktige måtte ha hatt en inntekt som er lavere enn kr. 7.500,- pr. mnd., se forskrifter av 20.03.89 § 3, litra d, $(7.500,- \times 11\% = 825,-)$, minstebidraget var kr. 830,-) for å ha fått bidraget skjønnsmessig beregnet ut fra egen inntekt. Bidragspliktiges arbeidsledighetstrygd var på ca. kr. 8.600,- pr. mnd., og det var derfor ikke grunnlag for nedsettelse av bidraget/ettergivelse av bidragsgjeld med begrunnelse at bidraget skulle vært skjønnsmessig vurdert.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg :

«Barneloven av 8. april 1981 nr. 7 § 57 fastslår at bidrag som skulle vært betalt, kan settes ned eller ettergis dersom «sterke grunner» taler for det. Bestemmelsen anvendes ved søknader om nedsettelse av bidrag med tilbakevirkende kraft/ettergivelse av bidragsgjeld. «(S)terke grunner» er et strengt krav som er blitt forstått slik at den bidragspliktiges behov for endring/ettergivelse må veie vesentlig tyngre enn hensynet til den annen. I Rikstrygdeverkets rundskriv nr. 2 - 51, datert 25. august 1992, heter det at bidragsfogdene har «fulgt en restriktiv praksis ved søknader om ettergivelse av bidragsgjeld. Denne prak-

sisen søkes opprettholdt». På s. 69 i rundskrivet heter det videre:

«Viktigst for vurderingen av om gjeld skal ettergis eller ikke, er den bidragspliktiges fremtidige inntekt og betalings-evne. Her er det veldig viktig å få anslått om situasjonen kan anses for varig, eller om inntektsforholdene og betalingssevnen vil kunne bedres igjen. Er den bidragspliktige blitt uførepensjonert, er sannsynligheten liten for bedring av inntektsforholdene. Arbeidsløshet må derimot betraktes på en annen måte. Den bidragspliktiges alder, utdannelsesbakgrunn og yrkesbakgrunn er også avgjørende.

Når bidragsfogden skal vurdere om det er rimelig å ettergi gjeld, må han også se på årsaken til at gjeld ble opparbeidet og hele den bidragspliktiges situasjon i denne perioden. Har betalingssevnen vært dårlig, er det klart at det vil være lettere å få ettergitt gjeld enn når det hele tydeligvis bunner i ren uvilje og unndragelse av bidragsbetaling. Det bør også tas litt hensyn til i hvor sterk grad bidragsmottakeren (eventuelt den bidragsberettigede) motsetter seg eller kan akseptere ettergivelse.»

I sitt klagevedtak 19. oktober 1992 vurderte ikke fylkesmannen situasjonen da bidragsgjelden ble opparbeidet. Begrunnelsen var at forvaltningsklagen i sin helhet var begrunnet i barnas egen inntekt. I foreleggelse herfra, der det bl.a. ble vist til klagens utforming og forvaltningsloven § 17, ble fylkesmannen bedt om å vurdere dette forholdet. I brev 10. desember skriver fylkesmannen:

«--- Det fremgår dog av saksdokumentene at bidragspliktiges gjeld er forskuttet bidrag, og det er derfor kun minstebidraget det er tale om. Bidragspliktige måtte ha hatt en inntekt som er lavere enn kr. 7.500,- pr. mnd., se forskrifter av 20.03.89 § 3, litra d, (7.500,- x 11% = 825,-, minstebidraget var kr. 830,-) for å ha fått bidraget skjønsmessig beregnet ut fra egen inntekt. Bidragspliktiges arbeidsledighetstrygd var på ca. kr. 8.600,- pr. mnd., og det var derfor ikke grunnlag for nedsettelse av bidraget/ettergivelse av bidragsgjeld med begrunnelse at bidraget skulle vært skjønsmessig vurdert.»

Det som her er sagt treffer ikke poenget.

A var i en svært vanskelig økonomisk situasjon i tiden 1986-1989, da han gikk arbeidsledig mesteparten av tiden. I bekreftelse fra Arbeidsformidlingen 22. juli 1991 heter det at han var ledig fra november 1986 til mai 1989 med unntak av «noen få uker». Samtidig hadde han forsørgelsesplikt for fire barn, herunder to barn fra nytt ekteskap. Det eldste barnet, B, fylte 18 år 22. mai 1989. Jeg har ikke

fullstendige opplysninger om A's inntekter i denne perioden. Fylkesmannen skriver at arbeidsledighetstrygden var på kr. 8.600,-. Det fremgår av sakens dokumenter at inntekten har vært enda lavere; i brev fra bidragfogden i X 2. februar 1987 til klageren er det opplyst at han fra 6. oktober 1986 mottok kr. 2.088,- i arbeidsledighetstrygd pr. uke. Før den tid mottok han kr. 3.650,- i sykepenger pr. 14. dag. Hvis en tar utgangspunkt i en ledighetstrygd på kr. 8.600,- pr. måned, er det likevel et sterkt misforhold mellom inntektene på den ene siden og bidragsforpliktelsene på den andre siden.

I henhold til forskrift fastsatt av Justisdepartementet 21. september 1984 i medhold av § 54 syvende ledd i barneloven, var Y fylke omfattet av departementets prøveordning for prosentvis fastsetting av bidrag. Forskriften trådte ikraft 1. februar 1985 for dette fylket. Etter § 3 i forskriften skulle bidrag til en bidragspliktig med fire barn utgjøre 30 % av bruttoinntekten. En månedsinntekt på kr. 8.600,- skulle etter dette gi en samlet beregnet bidragsbyrde på kr. 2.580,- pr. mnd., noe som gir et bidrag pr. barn på kr. 645,- pr. mnd. Som eksempel var bidragene til B og C i 1988 satt til kr. 1.160,- /1.240,- pr. mnd., henholdsvis før og etter 1. juni, ---. Det kan således ikke være i tvil om at bidragene var satt vesentlig høyere enn det dagjeldende regler tilsa og også vesentlig høyere enn det A's økonomiske evne kunne tåle.

For ordens skyld presiseres at det ikke er gitt at dette misforholdet uten videre må få betydning for avgjørelsen av om bidragsgjelden bør nedsettes eller ettergis. Poenget er at situasjonen omkring opparbeidelsen av gjelden er et moment i den samlede vurderingen – og dette momentet må få en forsvarlig behandling. Det kan ikke sees at dette har vært tilfellet så langt. Så vidt skjønnes kan ikke fylkesmannens henvisning til forskriften av 20. mars 1989 ha hatt noen betydning for den perioden som var særlig vanskelig for A. Henvisningen til minstebidraget er også uklar.

I klagevedtaket antok fylkesmannen at barnas inntekter var så vidt lave at det ikke ville fått noen betydning for fastsettingen av løpende bidrag. I brev til ombudsmannen 13. april 1993 vurderer fylkesmannen det annerledes:

«B, hadde i 1988 en inntekt på kr. 54.811,- utenom barnebidrag. Dette utgjør kr. 4.568,- pr. mnd. Jeg ser at dette kunne gitt grunnlag for en skjønsmessig fastsettelse av bidrag etter forskrifter om bidragsfastsettelse av 20.03.88 (skal være 89) § 3, litra b, som sier at bidraget kan fastsettes skjønsmessig dersom barnet

har en inntekt på 30 ganger forskuddsbeløpet eller mer, pr. år. I og med at bidragsgjelden i sin helhet er skyldig det offentlige grunnet forskuttering av bidrag, ble bidragsgjeld i denne forbindelse ikke ettergitt, idet inntekten ikke overstiger 100 ganger minstebidraget.»

Heller ikke det som her er sagt er overbevisende. I 1988 gjaldt fremdeles forskriften av 21. september 1984. Den forskriften fylkesmannen viser til, er fra 20. mars 1989 (ikke 1988), og var således ikke aktuell. Henvisningen til 100 ganger minstebidraget er dessuten uklar – denne grensen ble først vedtatt ved forskriftsendring 17. september 1992. I § 4 bokstav d. i 1984-forskriften heter det at bidraget skal fastsettes ved skjønn dersom «barnets sjølv har inntekter på kr. 14.000,- pr. år eller meir». Forutsetningsvis skulle således bidraget til B i 1988 vært satt enda lavere enn det utregningen etter prosent-regelen skulle tilsi.

I drøftelsen av C's inntekt er henvisningen til 100 ganger forskutteringsbeløpet uklar, jf. over.

Fylkesmannen har anført i sitt klagevedtak at «--- bidragspliktige har et selvstendig ansvar for å holde seg orientert om de regler som gjelder på rettsområde som angår ham. Det er ikke bidragsfogdens oppgave å holde hver enkelt part informert om de til enhver tid gjeldende regler, men det er like klart at bidragsfogden skal informere ved henvendelse fra publikum».

Jeg er enig i dette, men vil tilføye at myndighetene bør føle et særlig ansvar for å gi tilstrekkelig informasjon til publikum i en vanskelig livssituasjon. Det er en alminnelig erfaring at ens evne til å orientere seg i et uoversiktlig regelverk ofte blir redusert i slike situasjoner. – Her kan det nettopp spørres om bidragsmyndighetene har gitt tilstrekkelig veiledning til A om hans muligheter til å søke nedsettelse av bidragene. A var nemlig i kontakt med myndighetene i den perioden han var sykmeldt og senere arbeidsledig. I bidragsfogden i X' vedtak 5. november 1986 ble han pålagt å svare et særtilskudd til dekning av konfirmasjonsutgifter. Av begrunnelsen 2. februar 1987 fremgår det at bidragsfogden var kjent med A's vanskelige økonomi og hans forsørgelsesbyrde. Løpende bidrag oppgis å være kr. 1.060,- pr. barn pr. mnd. – altså vesentlig høyere enn det som ville følge av prosent-regelen. Likevel opplyste ikke bidragsfogden i den anledning – i hvert fall ikke i det skriftlige materialet ombudsmannen har hatt tilgang til – om adgangen til å begjære bidragsfastsettelsen endret. Dette måtte vært nærliggende, all den stund A's argumentasjon

åpenbart knyttet seg til hans økonomi. Samtidig var det jo innført nye regler i Y (som bidragsfogden for øvrig viste til vedrørende særtilskuddet).

Jeg nevner også at A i klage 27. mars 1992 stilet til X bidragsfogd skriver at «klager og rapporter sendt via bidragsfogden i --- ble drøyet ut i tid og oversittet med den begrunnelse at dere hadde for stort arbeidspress». Dette synes å være knyttet opp til den perioden han hadde det vanskeligst, dvs. perioden 1986-1989. Det kan m.a.o. se ut som om begge bidragsfogdene var kjent med hans vanskelige situasjon. Det har ikke fremkommet noe i det skriftlige materialet som tyder på at A har fått informasjon om adgangen til å søke nedsettelse av bidrag. Denne problemstillingen er for øvrig ikke reist i ettergivelsessaken overhodet. Etter mitt syn er dette forhold som bør undersøkes nærmere.

Som et ytterligere moment vil jeg nevne at kreditor for bidragsgjelden i sin helhet synes å være det offentlige. Hensynet til den annen part – bidragsmottakeren – har derfor ikke samme vekt som i andre saker.

Jeg må konkludere med at saken ikke har vært tilfredsstillende behandlet fra fylkesmannens side. Jeg må derfor be om en ny gjennomgang av saken, der de momenter som er nevnt ovenfor, blir overveiet. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva fylkesmannen foretar seg videre. For ordens skyld nevnes at jeg er klar over at det er trygdemyndighetene som nå har kompetanse til å fatte vedtak i bidrags saker. Jeg går derfor ut fra at saken oversendes Fylkestrygdekontoret i Y dersom fylkesmannen kommer til at saken bør vurderes på nytt.»

Saken ble oversendt Fylkestrygdekontoret i Y. Ut fra en helhetsvurdering fant fylkestrygdekontoret at A burde få delvis medhold. Det ble særlig lagt vekt på at bidraget hadde vært satt urimelig høyt i forhold til inntekten samt at bidraget skulle ha vært skjønnsmessig fastsatt på grunn av barnas egne inntekter. Fylkestrygdekontoret etterga etter dette skjønnsmessig kr. 20.000,- av bidragsgjelden på kr. 48.774,-.

39.

Dekning av varetektsinnsattes utgifter til telefonsamtaler med offentlig oppnevnt forsvarer
(Sak 94-0189E)

Forsvarergruppen av 1977 tok opp med ombudsmannen spørsmålet om dekning av varetektsinnsattes utgifter til telefonsamtaler med offentlig oppnevnt forsvarer. Fengsels-

styret opplyste at varetektsfanger som ikke har midler, skal ha dekket utgiftene til slike telefonsamtaler av anstalten. Ombudsmannen kom til at det ikke var rettslig grunnlag for å oppstille et krav om at fengselsanstaltene skulle dekke slike utgifter for innsatte som selv har tilstrekkelige midler, se ombudsmannens årsmelding for 1993 s. 100.

På bakgrunn bl.a. av en ny henvendelse fra en innsatt besluttet ombudsmannen å ta saken opp med Fengselsstyret på ny. I henvendelsen til Fengselsstyret viste ombudsmannen til at Fengselsstyret i et brev til samtlige fengselsdirektører hadde uttalt at fengselsreglementet § 64.9 ikke inneholder noe forbud mot at anstalten betaler nødvendige telefonsamtaler for de innsatte. Ombudsmannen la til grunn at hvorvidt anstaltene burde dekke telefonutgifter ut over de tilfeller hvor den innsatte er ubemidlet i hovedsak er et ressurs-spørsmål som det hører under Justisdepartementet å ta stilling til. Ombudsmannen påpekte likevel at det kunne stilles spørsmål om ikke hensynet til en effektiv kommunikasjon mellom varetektsinnsatte og forsvarere tilsa at anstalten generelt burde dekke innsattes utgifter til nødvendige telefonsamtaler, i alle fall dersom det ikke var åpenbart at den innsatte selv hadde tilstrekkelige midler. Han påpekte også at det kunne stilles spørsmål ved om gjeldende regler og retningslinjer på området i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til effektiv kommunikasjon mellom varetektsinnsatte og forsvarere i praksis. Fengselsstyret uttalte at det var enig i at reglene i fengselsreglementet § 64.9 ikke i tilstrekkelig grad ivaretar ubemidlede varetektsinnsattes behov for telefonkontakt med sin forvarer, og at det ville vurdere gjeldende regler.

Da jeg tok saken opp med Fengselsstyret på ny skrev jeg:

«Forsvarergruppen av 1977 henvendte seg hit i februar 1992 vedrørende dekning av varetektsinnsattes utgifter til telefonutgifter med offentlig oppnevnte forsvarere. I brev 30. april 1993 til Forsvarergruppen av 1977, med gjenpart til Fengselsstyret, kom jeg til at det ikke forelå rettslig grunnlag for å oppstille et krav om at anstaltene skulle dekke slike utgifter for varetektsinnsatte som har tilstrekkelige midler.

Selv om det ikke foreligger rettslig grunnlag for å sette et slikt krav, har jeg etter nærmere overveielse funnet grunn til å ta saken opp med Fengselsstyret på ny.

I likelydende brev den 20. desember 1993 til samtlige fengselsdirektører, uttalte Fengselsstyret bl.a.:

«Telefonsamtaler fra innsatte skal dekkes av innsatte selv, jf. § 64.9 tredje ledd. Det gjelder også telefonsamtaler med innsattes forsvarer. Dette følger forutsetningsvis av § 64.9 sjuende ledd, om klientamtaler med innsattes forsvarer, som bare gjør unntak fra hovedreglene om telefoning når det gjelder varighet og bruk av kontrolltiltak, ikke når det gjelder spørsmålet om utgiftsdekning.

Man ønsker imidlertid å presisere at § 64.9 ikke inneholder noe forbud mot at anstalten betaler nødvendige telefonsamtaler for den innsatte. Unntaksvis kan en innsatt være ubemidlet, og hensynet til en effektiv kommunikasjon mellom innsatte og forsvareren forutsetter da at anstalten dekker den innsattes utgifter til nødvendige telefonsamtaler med forsvareren.»

Fengselsstyret presiserer her at hensynet til en effektiv kommunikasjon mellom varetektsinnsatte og offentlig oppnevnte forsvarere forutsetter at fengselsanstaltene dekker innsattes utgifter til nødvendige telefonsamtaler med forsvareren, dersom den innsatte er ubemidlet. Jeg kan uten videre slutte meg til det Fengselsstyret her har uttalt.

Hvorvidt anstaltene bør dekke telefonutgifter ut over de tilfelle som er nevnt, er i hovedsak et ressurs-spørsmål som det hører under Justisdepartementet å vurdere og ta stilling til.

Som Fengselsstyret har påpekt, er det etter regelverket imidlertid ikke noe forbud mot at anstaltene dekker de varetektsinnsattes utgifter til nødvendige samtaler med forsvareren. Det kan reises spørsmål om ikke hensynet til en effektiv kommunikasjon mellom varetektsinnsatte og forsvarere tilsier at anstaltene generelt bør dekke innsattes utgifter til nødvendige telefonsamtaler, i alle fall dersom det ikke er åpenbart at den innsatte selv har tilstrekkelige midler til å dekke slike utgifter. Hensynet til en effektiv kommunikasjon mellom varetektsinnsatte og forsvarere er av stor rettssikkerhetsmessig betydning. Selv om det normalt også vil være andre muligheter for kontakt mellom innsatte og forsvarer, må det legges til grunn at telefonkontakt i mange tilfeller og situasjoner kan være praktisk og også nødvendig for å ivareta den siktedes rettssikkerhetsmessige interesser. Det påligger fengselsmyndighetene å legge forholdene til rette for at det ovennevnte hensyn blir forsvarlig ivaretatt.

Det kan uansett settes spørsmålstejn ved om gjeldende regler og retningslinjer på området i tilstrekkelig grad sikrer at hensynet til effektiv kommunikasjon mellom varetektsinnsatte og forsvarere bli ivaretatt i praksis. Slik situasjonen er i dag, er det i stor grad overlatt til den enkelte tjenestemann i anstal-

tene å vurdere og ta stilling til om en varetektsinnsatt har midler til selv å dekke nødvendige utgifter til telefonsamtaler med sin offentlige oppnevnte forsvarer. Så vidt skjønnes er det ikke gitt nærmere retningslinjer for når den innsatte er å anse som ubemidlet, og telefonutgiftene således skal dekkes av anstalten. Det kan ikke sees bort fra at denne vurdering ofte vil kunne by på adskillig tvil. Det ligger i dette en fare for forskjellsbehandling mellom innsatte og anstalter, som kan få uheldige utslag i forhold til de rettssikkerhetsmessige hensyn som er nevnt foran. – Hva angår praksis i anstaltene kan vises til vedlagte kopi av brev fra A om praksis i X kretsfengsel. I brevet opplyses at anstalten uten unntak skal ha belastet de innsatte for utgiftene til telefonsamtaler med forsvarer, til tross for at de fleste av de innsatte skal være ubemidlet. Det presiseres for ordens skyld at saken ikke er undersøkt herfra, se kopi av brev til A. – Det kan heller ikke sees bort fra at fengselstjenestemenn i en del tilfelle vil kunne vegre seg mot å foreta en nærmere vurdering av den innsattes økonomiske situasjon, og at det i mangel av nærmere retningslinjer da vil kunne være lett å falle tilbake på hovedregelen om at de varetektsinnsatte skal dekke telefonutgiftene. Det kan ellers ikke utelukkes at ønsket om å unngå tilfelle av forskjellsbehandling, samt påstander om dette fra de varetektsinnsatte, kan føre til at man faller tilbake på hovedregelen i flere tilfelle enn det er grunnlag for. Jeg antar ellers at det ikke uten videre er enkelt å føre en effektiv sentral kontroll med praksis på området.

Til dette kommer at det vel må antas at en stor del av de varetektsinnsatte er relativt ressursvake, og at det av den grunn kan oppstå mange tvilstilfelle. – Jeg kan ellers ikke se at Fengselsstyret i tilknytning til saken her opplyste noe om hvilke kostnader som må antas å være forbundet med en mer liberal holdning på dette området.

Jeg anmoder om at Justisdepartementet, i lys av dette, overveier spørsmålet om dekning av varetektsinnsattes utgifter til nødvendige telefonsamtaler med forsvarer på ny. Under enhver omstendighet bes vurdert om det kan være mulig å gi nærmere retningslinjer som i større grad sikrer at de nevnte rettssikkerhetsmessige hensyn blir ivaretatt i praksis.»

I svarbrevet fra Fengselsstyret het det:

«Fengselsstyret er enig i at reglene i fengselsreglementet § 64.9 ikke i tilstrekkelig grad ivaretar ubemidlede varetektsinnsattes behov for telefonkontakt med sin forsvarer.

Fengselsstyret vil vurdere nærmere i

hvilke tilfeller anstalten skal dekke slike telefonutgifter og eventuelt om det skal settes en øvre grense for hvor mange samtaler anstalten skal dekke i disse tilfellene. Det må også vurderes om slike regler skal gis ved endring/tilføyelser i fengselsreglementet eller ved rundskriv.

Man har for tiden stort arbeidspress og arbeidet med reglene om telefonutgifter for varetektsinnsatte vil derfor kunne ta noe tid.»

Ombudsmannen ba om å bli holdt underrettet om det som ble foretatt.

40.

Avgivelse av negativ urinprøve som vilkår for deltakelse i det alminnelige daglige fellesskap
(Sak 92-1996)

Straffedes Organisasjon i Norge (SON) klaget til ombudsmannen over at det ved Oslo og Hamar kretsfengsler ble stilt krav om avgivelse av negativ urinprøve for deltakelse i det alminnelige (daglige) fellesskap i fengslene. – Ombudsmannen uttalte at ordningen ved Oslo kretsfengsel syntes å være i dårlig samsvar med fengselsreglementets bestemmelser om innsattes rett til alminnelig daglig fellesskap og Fengselsstyrets rundskriv om bruken av frivillige urinprøver. Det ble vist til at det var tvilsomt om det var adgang til å etablere en slik ordning ut fra ressursmessige hensyn. Også rettssikkerhetsmessige hensyn talte mot ordningen. På denne bakgrunn ble Fengselsstyret bedt om å vurdere å etablere en ordning som er i bedre harmoni med fengselsreglementet eller eventuelt sørge for å få en klar hjemmel for den praksis som følges.

Straffedes Organisasjon i Norge (SON) klaget ved brev 21. desember 1992 til ombudsmannen over den praksis med bruk av frivillige urinprøver som ble fulgt ved Oslo kretsfengsel avd. B og Hamar kretsfengsel. I klagen ble det vist til at SON hadde fått stadige henvendelser fra fanger ved Oslo og Hamar kretsfengsler om at det ble krevd negativ urinprøve før det ble gitt adgang til deltakelse i det alminnelige daglige fellesskap i fengselet. Ifølge klagen fikk de fangene som ikke avga negativ urinprøve kun delta i lufting og alminnelige gudstjenester. Etter SON's oppfatning var en slik praksis i strid med det Fengselsstyret hadde gitt uttrykk for i rundskriv Fst 10/92.

Ombudsmannen forela saken for Fengselsstyret. I brevet ble Fengselsstyret bedt om å redegjøre for den praksis som ble fulgt ved Oslo kretsfengsel avd. B og Hamar kretsfengsl ved avgivelse av såkalt frivillige urin-

prøve. Fengselsstyret ble også bedt om å kommentere hvorledes ordningen harmonerte med de retningslinjene som er gitt i rundskriv Fst 10/92.

I Fengselsstyrets svarbrev het det:

«*Hamar kretsfengsel*: Fengselets lukkede avdeling er en gammel bygning med celler i tre etasjer. Cellene er forbundet med gallerier, samt at det i hver etasje er et visst gulvareale mellom galleriene. I loftsetasjen har man et fellesskapsrom med treningsmuligheter, sofagruppe og mulighet for andre aktiviteter. I tillegg er det et særskilt «bo-treningsrom» som er utstyrt som kjøkken hvor de innsatte kan lære å lage mat m.m.

De domsinnsatte er sammen under lufting, og ellers under arbeid eller skole. I tiden frem til de innsatte skal lukkes inn i cellene om kvelden, har de adgang til å være sammen i gangene og på cellene.

Ved ankomst tilbys de domfelte å bli med på en frivillig ordning med urinprøver. Om den innsatte ønsker dette, gis han adgang til å bli med i den aktivitet som foregår i fellesskapsrommet med andre innsatte på kontrakt og ellers ta del i matlagning m.m. i «bo-treningsrommet».

Innsatte som ikke ønsker å ta del i ordningen med frivillig urinprøve, har ikke adgang til å delta i aktiviteter i «bo-treningsrommet» og får ikke ha fellesskap i fellesskapsrommet i øverste etasje med de innsatte som er på kontrakt, men gis ellers den samme mulighet til fellesskap og aktiviteter i fellesskapsrommet i toppetasjen.

Fengselsstyret kan ikke se at ordningen er i strid med rundskriv Fst 10/92, da alle har adgang til fellesskapsrommet. Det er for øvrig helt vanlig praksis å skille innsatte som soner på kontrakt fra de øvrige i fellesskapet, på fritiden.

Oslo kretsfengsel, avd. B: På samme måte som Hamar kretsfengsel er Oslo kretsfengsel, avd. B, en avdeling bestående av flere etasjer med gallerier. Avdelingen skiller seg fra Hamar kretsfengsel ved at man nesten ikke har gulvareal mellom etasjene, sett bort fra selve galleriet. Den er oppdelt to hovedfløyer, samt sykeavdeling mv. Avdelingen har for det meste varetektsinnsatte, samt noen domsonere. Hovedregelen er at når varetektsinnsatte overføres på dom skal de over i annen avdeling, såfremt den innsatte ikke selv ønsker å bli i avdelingen.

Alle innsatte i avdelingen har fellesskap under luftingen og under aktiviteter arrangert av presten. De innsatte som er arbeidsplassert eller deltar i undervisning, har selv sagt fellesskap i denne tiden.

I begge fløyene har man tatt noen celler og gjort om til aktivitetsrom. Noen slike celler har utstyr for bordtennis eller vekt-

trening, andre har ikke annet å tilby enn mulighet til kortspill eller adgang til fjernsyn.

Disse cellene er små og har ofte bare kapasitet for 6-10 innsatte. Et unntak er den «stor-stuen» som befinner seg i A-fløyen, som kan ta inntil ca. 35 personer. Her har man valgt å bare ha «styrte aktiviteter» slik som bordtennis-turneringer og liknende.

Som det vil fremgå, har man bare begrensede muligheter til å tilby de innsatte adgang til fritidsaktivitetene ved avdeling B. Det er derfor lange ventelister for å bli med på de aktivitetene man kan tilby.

Etter fengselsreglementets § 53.2. skal de innsatte ha adgang til fellesskap med visse begrensninger. Fengselsstyret er av den oppfatning at man i størst mulig utstrekning bør tilstrebe at alle innsatte som ønsker det, skal ha mulighet for å ha fellesskap med de andre innsatte, men at denne regelen må tolkes innskrenkende slik at den ikke gjelder der bemannings- eller bygningsmessige forhold gjør fellesskap umulig eller at fellesskap er sikkerhetsmessig uforsvarlig.

Ved Oslo kretsfengsel, avd. B, har man som det fremkommer over, ikke mulighet til å tilby alle fellesskap på fritiden. Fellesskap noen timer ad gangen utover de som følger av lufting og eventuelt skole/arbeid mv. blir etter dette å anse som et særlig gode.

SON hevder i sitt brev at den praksis som følges i Hamar og Oslo kretsfengsler ikke er i tråd med rundskriv Fst 10/92. Når det gjelder Hamar kretsfengsel, vises det til det som tidligere er sagt om denne anstalten. Av dette skulle det klart fremkomme at de innsatte har mulighet til å ha fellesskap med andre innsatte, selv om man ikke avgir urinprøve.

Når det gjelder Oslo kretsfengsel, avdeling B, har man satt som krav for å delta i fellesskapsaktiviteter utover det som følger ved lufting, arbeid, skole og kirkelige aktiviteter, at man avgir negativ urinprøve. Det innebærer at de innsatte har anledning til å delta i det «almennelige fellesskapet» ved avdeling B uten å avgi negativ urinprøve. Og praksis er derfor etter Fengselsstyrets mening i pakt med rundskriv Fst 10/92.

Etter Fst 10/92 er det videre et krav om at det er av betydning å forvisse seg om at deltakerne under ulike fellesskapsaktiviteter ikke misbruker narkotika. I de celler som er avsatt til fritidsaktiviteter, er det ikke bemanningsmessig mulig å ha stadig tilsyn med de innsatte. For at gjennomføringen av aktivitetene skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, finner Fengselsstyret det derfor av avgjørende betydning at man kan ha tillit til de innsatte, herunder rimelig sikkerhet for at de angjeldende deltakerne ikke misbruker narkotika.

Videre heter det i Fst 10/92, pkt. 5, annet avsnitt: «(---) Men det må understrekes at generell betingelse om negativ

urinprøve bare kan settes når det er saklig grunn til det, og kravet ikke fremstår som urimelig.»

Av det ovenstående skulle det fremkomme at det ikke er praktisk mulig å gi mer enn et fåtall innsatte et tilbud om fritidsaktiviteter på avdeling B. Av denne grunn har distriktet funnet det nødvendig å foreta en utvalgelse av de innsatte som skal komme i betraktning som deltakere i fritidsaktiviteter utover det alminnelige fellesskap. Fengselsstyret er derfor av den oppfatning at kravet om negative urinprøver i disse tilfeller er saklig begrunnet, og således i tråd med Fst 10/92.

For øvrig finner Fengselsstyret grunn til å bemerke at en høy andel av innsatte ved Oslo kretsfengsel, avdeling B, og lukket avdeling ved Hamar kretsfengsel, er varetektsinnsatte. Disse har normalt ikke samme grad av fellesskap som domsonerne.»

Vedlagt Fengselsstyrets brev fulgte en uttalelse fra Østre fengselsdistrikt. Om praksis ved Oslo kretsfengsel, avd. B het det:

«Oslo kretsfengsel, avdeling B fremstår som et «kjent begrep» og som et typisk eksempel på et cellefengsel av en noe foreldet type der fellesskap ikke kan gjennomføres på den måte som er ønskelig og mulig i andre fengsler. Den bygningsmessige struktur gjør at en faktisk ikke har noe «alminnelig fellesskap» utenom lufting og ev. kirkelige handlinger. Den aktivitet som foregår på de forefinnerende «fellesskapsrom» blir derfor å betegne som et gode utenom det vanlige. Det vises her til den definisjon som er gitt i Fengselsstyrets rundskriv 10/92, pt. 5. Videre vises det til at underdirektør --- ved en tidligere anledning hadde drøftet dette forholdet med Fengselsstyret som hadde godkjent håndhevingen av regelverket på beskrevet måte i det en i Fengselsstyret ikke fant at det var noe å utsette på ordningen. Det må fremheves at en dessverre ikke har tilstrekkelig anledning til å gi omfattende tilbud til alle innsatte i angjeldende avdeling og at det å kunne delta i enkelte aktiviteter her må betraktes som et særskilt gode.»

På bakgrunn av Fengselsstyrets redegjørelse meddelte ombudsmannen i brev til Fengselsstyret at det var ønskelig å foreta en befaring ved Oslo kretsfengsel avd. B for å se nærmere på de bygningsmessige forhold og de fellesskapsrom som var i bruk før saken ble avsluttet. Befaringen ble gjennomført 10. mars 1994.

I mitt avsluttende brev til Fengselsstyret uttalte jeg:

«1. Spørsmålet i saken er om det er rettslig adgang til å stille vilkår om at de innsatte må avgi negativ urinprøve for å kunne benytte de

fellesskaps/aktivitetsrommene som er i fengselet.

Fengselsloven av 12. desember 1958 nr. 7 § 16 lyder:

«De innsatte skal, såfremt plassforholdene tillater det eller særlige grunner ikke er til hinder for det, være i enrom om natten.

De innsatte kan etter nærmere regler være i fellesskap om dagen under nødvendig tilsyn.

Hvor fellesskapsbehandling ikke kan anvendes eller ikke finnes formålstjenlig, skal de innsatte undergis behandling i enrom. Ingen innsatt kan holdes i enrom utover ett år uten samtykke av Fengselsstyret.

Innsatte som er anbragt i enrom skal hver dag få besøk av tjenestemenn ved anstalten.»

Lovens § 16 annet og tredje ledd gir uttrykk for prinsippet om de innsattes rett til fellesskap. Dette er i samsvar med Fengselsreformkomiteens innstilling (1956) der det bl.a. på s. 69 ble fremholdt at «--- fellesskapsbehandlingen bør få en fremtredende plass i vårt fullbyrdelsessystem». Ordlyden i § 16 gir imidlertid i utgangspunktet en relativt vid og ubestemt adgang til å bruke enerom i fangebehandlingen.

Nærmere regler om fellesskapsbehandling er gitt i fengselsreglementet. Fengselsreglementet § 53.2 fastslår positivt prinsippet om de innsattes rett til daglig fellesskap. I bestemmelsens første ledd heter det således at de «innsatte skal ha adgang til daglig fellesskap» med visse bestemte begrensninger som er nærmere angitt i fengselsreglementet.

I fengselsreglementet § 53.4 er det gitt nærmere regler om adgangen til å foreta innskrenkning i eller utelukking fra fellesskapet i særlige tilfelle. I bestemmelsen heter det:

«Innskrenkning i eller utelukking fra den alminnelige adgang til samvær med andre innsatte (fellesskapet) kan besluttes:

- 1 Når bemannings- eller bygningsmessige forhold gjør det nødvendig.
- 2 Når den innsatte selv ønsker det. Begrensninger i arbeidsfellesskapet kan bare iverksettes når særlige grunner taler for det.
- 3 Når en innsatt øver uheldig innflytelse på medinnsatte ved å unnlate å oppfylle arbeidsplikten.
- 4 Når det er nødvendig for å:
 - a) hindre skade på person,
 - b) hindre ikke ubetydelig skade på eiendom,
 - c) hindre straffbart forhold for øvrig,
 - d) minske en særlig fare for rømning,
 - e) hindre alvorlig forringelse eller

forstyrrelse av samværet mellom innsatte.

Dessuten kan fellesskapet innskrenkes når det er nødvendig for å opprettholde ro og orden i fengslet.

De tiltak som settes i verk, skal ikke være mer omfattende enn nødvendig.»

Disse bestemmelsene i fengselsreglementet (§ 53.2 og 53.4) *innskrenker* adgangen til enereomsbehandling i forhold til det som følger av fengselsloven § 16. Det betyr at de mer omfattende reglene om rett til fellesskap som er fastslått i fengselsreglementet (forskriften), blir bestemmende for de innsattes rettsstilling.

Nærmere retningslinjer for vurderingen av i hvilken utstrekning det kan stilles vilkår om avgivelse av negativ urinprøve for deltakelse i fritidsfellesskapet i fengselet, er gitt i Fengselsstyrets rundskriv 10/92. I rundskrivets pkt. 5, om avgivelse av frivillig urinprøve som vilkår for å innvilge et gode, heter det bl.a.:

«For goder de innsatte *ikke* har krav på, kan det settes som generelt vilkår at de som skal ta del i godet, avgir negativ urinprøve – forutsatt at det er av betydning å forvise seg om at deltakerne ikke misbruker narkotika. Prøve kan i slike tilfeller settes som generelt vilkår for å motta godet. Det viktigste eksemplet i denne gruppen er soning på kontrakt. Et annet eksempel kan være deltakelse i ulike fritidsaktiviteter.

Det er *ikke* nødvendig å foreta en konkret vurdering av den enkelte innsatte. Men det må understrekes at generell betingelse om negativ prøve bare kan settes når det er saklig grunn til det, og kravet ikke fremstår som urimelig.

Som hovedregel kan negativ urinprøve ikke settes som vilkår for tildeling av goder som er av vesentlig betydning for de innsattes velferd og utvikling, f.eks. undervisning.»

Videre heter det om de innsattes rett til deltakelse i det alminnelige fellesskapet:

«Det har forekommet at anstalter har krevd negativ urinprøve for tildeling av goder som de innsatte har krav på etter fengselsloven, f.eks. deltakelse i det alminnelige fellesskap. Slike ordninger kan ikke aksepteres.»

Spørsmålet blir etter dette om de ordninger som praktiseres ved Oslo kretsfengsel avd. B og Hamar kretsfengsel er forenlig med de regler som følger av fengselsreglementet og de retningslinjer som er gitt i Fengselsstyrets rundskriv.

2. På bakgrunn av den redegjørelse som er gitt om forholdene ved Hamar kretsfengsel i Fengselsstyrets svarbrev 30. juli 1993, har jeg ikke funnet grunn til å rette noen innvendinger mot den praksis med avgivelse av frivillige urinprøver som følges ved dette fengselet. Det fremgår av Fengselsstyrets svarbrev at også de som ikke er villige til å avgi frivillig urinprøve har adgang til fellesskapsrommet i fengselet, samt alminnelig gangfellesskap. Selv om disse ikke har adgang til å delta på aktiviteter i det såkalte «bo-treningsprogrammet» eller i fellesskapsrommet sammen med de innsatte som avgir frivillig urinprøve, sikrer denne ordningen at de innsatte får alminnelig daglig fellesskap i samsvar med fengselsreglementet § 53.2.

3. Når det gjelder forholdene ved Oslo kretsfengsel avd. B, har jeg funnet grunn til å foreta en nærmere vurdering av den praksis som følges.

Innledningsvis finner jeg grunn til å nevne at det fellesskapet som gis til de innsatte som ikke avgir negativ urinprøve etter det opplyste, er begrenset til lufting, aktiviteter arrangert av presten og eventuelt arbeid/skole. Arbeids/skoletilbudet ved avd. B er etter det jeg har forstått meget begrenset.

I Fengselsstyrets svar til ombudsmannen er ordningen begrunnet med de vanskelige bemannings- og bygningsmessige forholdene ved fengselet. Det er vist til at fengselet har et begrenset antall fellesskapsrom/aktivitetsrom til disposisjon, og at det derfor er lange ventelister for å kunne benytte rommene og for å delta på de aktivitetene som tilbys. Det er videre vist til at det ikke er bemanningsmessig mulig å ha stadig tilsyn med de innsatte. For å få gjennomført aktivitetene sikkerhetsmessig forvarlig, er det etter Fengselsstyrets oppfatning «--- av avgjørende betydning at man kan ha tillit til de innsatte, herunder rimelig sikkerhet for at de angjeldende deltakerne ikke misbruker narkotika». Fengselsstyret legger på denne bakgrunn til grunn at det «--- ikke er praktisk mulig å gi mer enn et fåtall et tilbud om fritidsaktiviteter», og at en av den grunn har «funnet det nødvendig å foreta en utvelgelse av de innsatte som skal komme i betraktning som deltakere i fritidsaktiviteter utover det alminnelige fellesskap». Etter Fengselsstyrets oppfatning er fellesskap ut over det de innsatte får ved lufting, kirkelige aktiviteter og eventuelt skole/arbeid å anse som et *særlig gode*.

På bakgrunn av det som kom frem under befaringen, legger jeg til grunn at det finnes til sammen ca. 10 fellesskaps/aktivitetsrom ved avd. B. De fleste av rommene er små, med

plass til ca. 10-15 stk. I disse rommene foregår det ikke-styrte aktiviteter i form av TV-titting, kortspill, bortennis m.v. I tillegg finnes det et stort rom med plass til ca. 35-40 der det foregår ulike styrte aktiviteter (dans, spill, musikk) som ledes av en fritidsleder. Dessuten finnes det et stort rom til kirkelige aktiviteter (gudstjeneste m.v.). Fellesskaps/aktivitetsrommene benyttes, så vidt skjønnes, på ettermiddags/kveldstid, men i liten grad på dagtid. Bruk av rommene skjer etter det opplyste under tilsyn. Det ble også opplyst at det var et fåtall av de innsatte som ikke avga urinprøve og som dermed ble utestengt fra adgangen til å bruke fellesskaps/aktivitetsrommene.

Representantene fra fengselet ga under befaringen klart uttrykk for at en viktig begrunnelse for innføringen av ordningen var de store problemene fengselet tidligere hadde hatt med narkotikabruk i fellesskapsrommene. Det ble opplyst at det nå var mer betryggende og rolige forhold både for innsatte og tilsatte som følge av kontrollen med narkotikabruken.

På bakgrunn av det som kom frem under befaringen synes det således ikke som de ressursmessige begrensningene (bemannings- og bygningsmessige forhold) som Fengselsstyret har vist til i svarbrevet hit, alene har begrunnet den praksis som følges med avgivelse av frivillige urinprøver. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor.

Ved den nærmere rettslige vurderingen av ordningen vil et sentralt spørsmål være om det er er holdbart å betrakte fellesskaps/aktivitetsrommene som et «særskilt gode» som kan *forbeholdes* kun innsatte som avgir negativ urinprøve. For å kunne avgjøre dette må det tas stilling til hva som ligger i begrepet «alminnelig (daglig) fellesskap». Før minstekravet til «alminnelig fellesskap» er oppfylt, kan det ikke bli tale om noe «særgode» som kan forbeholdes de som avgir negativ urinprøve.

Verken fengselsreglementet eller Fengselsstyrets rundskriv 10/92 definerer nærmere hva som ligger i begrepet «alminnelige (daglig) fellesskap». Visse holdepunkter finnes imidlertid i NOU 1988: 37 Ny fengselslov, på s. 228. Det heter her at det i praksis gis adgang til fellesskap under arbeid og i skoletiden, ved utendørs fritidsfellesskap (som felleslufting og ulike idretts/kulturaktiviteter) og innendørs fritidsfellesskap (som vanlig gangfellesskap og ulike idretts/kulturaktiviteter). Når det gjelder det nærmere innhold av fritidsfellesskapet, kan det etter min oppfatning være grunn til å skille mellom ikke-organiserte fellesskap som f. eks. det almin-

nelige gangfellesskapet og organisert fellesskap/aktiviteter som f. eks. ulike idrettsaktiviteter styrt av en fritidsleder.

Når det i Fengselsstyrets rundskriv tales om «deltakelse i ulike fritidsaktiviteter» som et «særskilt gode», antar jeg at det siktes til deltakelse i organiserte/styrte aktiviteter i form av idretts/kulturarrangementer, turer etc. for de innsatte. Som utgangspunkt må det etter min oppfatning legges til grunn at «vanlig» fritidsfellesskap i form av gangfellesskap og opphold i fellesskapsrom uten noen form for styrt aktivitet/arrangement samt vanlig luftfellesskap, må anses omfattet av det «alminnelige (daglige) fellesskap».

Ressursmessige begrensninger, slik Fengselsstyret har anført, vil naturligvis etter omstendighetene kunne være bestemmende for hvor omfattende fritidsfellesskap kan gjennomføres i et fengsel. Det følger av fengselsreglementet § 53.4 at praktiske og ressursmessige hensyn kan begrunne opphold i en rom. I dette tilfellet er imidlertid situasjonen, som nevnt tidligere, at fengselet har etablert ca. 10 fellesskaps/aktivitetsrom til bruk for innsatte i fritiden. Bortsett fra den såkalte «storstuen» hvor det foregår aktiviteter styrt av en fritidsleder, fungerer de mindre rommene etter det opplyste som mer alminnelige oppholdsrom med ikke-styrte aktiviteter som kortspill, bordtennis, TV-titting m.v. Om en betegner disse rommene som «aktivitetsrom» eller alminnelige «fellesskapsrom», kan ikke være avgjørende for den rettslige bedømmelsen av forholdet. Ut fra de opplysninger som foreligger om rommene, kan jeg uansett vanskelig se at det er naturlig å karakterisere bruken av disse rommene som «deltakelse i ulike fritidsaktiviteter» («særlige goder») som ikke er omfattet av det alminnelige fritidsfellesskapet som de innsatte har krav på, jf. fengselsreglementet og Fengselsstyrets rundskriv.

Når situasjonen er slik, er det etter min oppfatning berettiget grunn til å stille spørsmål ved om det kan godtas å stille et generelt vilkår om negativ urinprøve for å kunne benytte fritidsrommene. Det kan anføres at dette representerer en tvilsom og betenkelig uttelling av det alminnelig fritidsfellesskapet som i utgangspunktet *alle* fanger har krav på etter fengselsreglementet, og som senere er blitt uttrykkelig presisert i Fengselsstyrets rundskriv.

Selv om det i utgangspunktet kan anføres gode grunner for den praksis Oslo kretsfengsel avd. B følger på bakgrunn av de meget dårlige erfaringene fengselet tidligere har hatt med «fritt» fellesskap, synes etter min mening ordningen å være i dårlig harmoni

med de gjeldende fengselsreglement og den rettsoppfatning Fengselsstyret gir uttrykk for i rundskrivet.

For det første peker jeg på at det ut fra det opplyste synes tvilsomt om de bemannings- og bygningsmessige begrensningene reelt sett er til hinder for fellesskap på fritiden for innsatte som ikke er villige til å avgi frivillig urinprøve. Jeg viser i denne sammenheng til det jeg tidligere har fremholdt om de fellesskapsrom fengselet har til disposisjon. Det er etter min oppfatning tvilsomt om fengselsmyndighetene i forhold til gjeldende fengselsreglement har adgang til å etablere en slik ordning som i realiteten innebærer en *forskjellsbehandling* av innsatte, når fengselet har avsatt såpass mange rom til bruk for de innsatte på fritiden. I tilknytning til dette peker jeg også på at det etter det opplyste er et fåtall som ikke avgir negativ urinprøve. Det ressursmessige argumentet synes derfor i realiteten ikke å være så tungtveiende. I tillegg kommer, som nevnt tidligere, at det kan synes som den *reelle* begrunnelsen for ordningen er frykten for negative konsekvenser for miljøet i fellesskapsrommene, og ikke de ressursmessige forholdene. En slik motivering for å innføre en generell og omfattende begrensning i fritidsfellesskapet gir fengselsreglementet ikke hjemmel for. Jeg nevner også at det synes noe vanskelig å forstå hvorfor det ikke ved Oslo kretsfengsel avd. B kan etableres et tilbud med fellesskapsrom for innsatte som av ulike grunner ikke vil avgi urinprøve, når dette etter det opplyste har latt seg gjennomføre ved Hamar kretsfengsel.

I tillegg til det anførte kan det stilles spørsmål ved ordningen ut fra hensynet til de innsattes rettssikkerhet. Det er antatt at adgangen til fellesskap er viktig for den enkelte innsattes helse og utvikling. Fellesskap som prinsipp for fangebehandlingen ble fastslått ved fengselsloven av 1958. Betydningen av fellesskapsprinsippet er også understreket i NOU 1988: 37 Ny fengselslov. I dette lovutkastet er det foreslått å gi mer restriktive og presise regler for når det skal være adgang til hel eller delvis utelukkelse fra fellesskapet. Også Fengselsstyret fremholder i svarbrevet hit at «---mån i størst mulig utstrekning bør tilstrebe at alle innsatte som ønsker det, skal ha mulighet til å ha fellesskap med de andre innsatte ---». Etter min mening kan det stilles spørsmål ved om ikke den nåværende ordningen med et generelt krav om negativ urinprøve for å delta i det alminnelige fellesskapet ut over luffing, kirkelige aktiviteter og eventuelt arbeid/skole, går for langt i forhold til det rettssikkerhetsmessige krav til kvalitativ minstestandard på fellesskapet som må stil-

les. Også i forhold til krav om respekt for den innsattes personlige integritet, kan det stilles spørsmål ved ordningen. (Om disse rettssikkerhetskravene se Eskeland: Fangerett s. 59 flg. og bl.a. s. 213-214). Disse rettssikkerhetskravene trekker etter min mening i retning av at *også* de innsatte som av ulike grunner ikke vil avgi frivillig urinprøve, gis en mulighet til å ha et fellesskap med andre fanger på fritiden. De anførte ressursmessige begrensningene synes ikke på noen avgjørende måte å tale mot dette.

Som det fremgår av min gjennomgang av saken, har jeg funnet grunn til å stille spørsmål ved om den praksis med avgivelse av frivillige urinprøver som følges ved Oslo kretsfengsel avd. B, er forenlig med gjeldende regelverk. Fengselsstyret bes på denne bakgrunn vurdere å etablere en ordning som er i bedre harmoni med fengselsreglementet eller eventuelt å gi en klar hjemmel for den praksis som følges.

Jeg ber om å bli holdt orientert om det som gjøres i saken.»

41.

Iverksetting av eneromsbehandling med narkotikatoalett for innsatte (Sak 92-1220)

Det forelå mistanke om at en innsatt i et landsfengsel ville forsøke å smugle narkotika inn i anstalten. Ved tilbakekomst fra permisjon ble den innsatte transportert til sykehus for røntgenfotografering. Det ble ikke gjort funn som bekreftet mistanken, men landsfengselet besluttet iverksetting av eneromsbehandling med narkotikatoalett. Tiltaket resulterte ikke i funn av narkotiske stoffer og den innsatte ba ombudsmannen vurdere den behandling han hadde vært utsatt for. - Hjemmelen for å bruke eneromsbehandling ble funnet å være noe uklar, men ombudsmannen fant at det i det foreliggende tilfellet var adgang til å nytte eneromsbehandling og fant ikke grunnlag for å rette kritikk mot fengselsmyndighetenes behandling av denne saken. Det ble imidlertid påpekt at det var klart ønskelig at Fengselsstyret utarbeidet nye retningslinjer for hvordan fengselsloven § 30 a annet ledd er å forstå og hvordan praktiseringen av tiltak etter bestemmelsen skal skje.

A hadde permisjon fra X landsfengsel og i løpet av permisjonstiden mottok fengselet opplysninger fra --- politikammer om at A var innblandet i en narkotikasak som var under etterforskning. A hadde blitt observert i narkotikamiljøet i --- sammen med kjente, hardt belastede narkotikamisbrukere og i «en

klassisk situasjon hvor det blir overlevert narkotika». Av taktiske årsaker hadde politiet ikke grepet inn i situasjonen.

Fengselsledelsen besluttet å kontrollere A da han kom tilbake fra permisjon, fordi man hadde mistanke om at han ville forsøke å smugle inn narkotika i fengselet. Ved tilbakekomsten ble A transportert til --- Sentralsykehus for røntgenfotografering. Det ble ikke gjort funn som bekreftet mistanken, men ledelsen ved landsfengselet besluttet å iverksette eneromsbehandling med narkotikatoalett – «pottetur». Da X landsfengsel ikke har egnet rom for gjennomføring av slike tiltak, ble det besluttet å overføre A til Y landsfengsel.

A ble transportert til Y landsfengsel, men tiltaket resulterte ikke i funn av narkotiske stoffer og A ble senere tilbakeført til X landsfengsel.

A klaget fengselsledelsens beslutning om kontrolltiltak inn for Fengselsstyret. Fengselsstyret uttalte at det ikke var grunnlag for kritikk av X landsfengsel for den behandling saken var blitt undergitt, og fremholdt:

«Man kan ikke se at det foreligger forhold som kan begrunne en mistanke om myndighetsmisbruk. De iverksatte kontrolltiltak ble foretatt på bakgrunn av konkrete mistanker om forsøk på innsmugling av narkotika jfr. fengselslovens § 30 a annet ledd. Pottetur kan i dette tilfelle ikke sies å være et uforholdsmessig inngrep overfor domfelte.»

A ba deretter ombudsmannen vurdere den behandling han hadde vært utsatt for.

Den innsattes klage ble forelagt Fengselsstyret, som ble bedt om å redegjøre for det rettslige grunnlaget for bruken av «pottetur».

Fengselsstyret svarte at hjemmelen for bruken av narkotikatoalett er fengselsloven av 12. desember 1958 § 30 a annet ledd, og at vilkåret for slik behandling er at det foreligger «særlig grunn til mistanke om at en innsatt skjuler et rus- eller bedøvelsesmiddel i kroppen».

Fengselsstyret viste til de opplysninger fengselet hadde mottatt fra --- politikammer og fremholdt:

«De ovenfornevnte observasjoner sammenholdt med de forhold domfelte er dømt for og kjennskap til hans narkotikamisbruk, ble – i samsvar med praksis – oppfattet som tilstrekkelig grunnlag for å si at vilkåret om «særlig grunn til mistanke» i fengselsloven § 30 a var oppfylt.

Ved tilbakekomst fra permisjon ble domfelte transportert til --- Sentralsykehus for røntgenfotografering. Det ble ikke gjort funn som bekreftet politiets og anstaltens mistanker. Da negativt resultat

ved røntgenfotografering i visse tilfeller, f. eks. pga. stort tarminnhold eller emballasjen rundt narkotikaen, ikke kan anses helt pålitelig, besluttet ledelsen ved Y landsfengsel å iverksette eneromsbehandling m/narkotikatoalett jfr. fengselsloven § 30 a, 2. ledd. Samtykke ble innhentet fra Fengselsstyret.»

Etter at enkelte andre forhold ved klagen hadde blitt avklart, ble saken på ny forelagt Fengselsstyret. Det ble bedt opplyst om bruken av «pottetur» ble ansett som «annet tiltak for å bringe stoffet frem», jf. fengselsloven § 30 a annet ledd første punktum og om det i så fall forelå noen legeuttalelse før avgjørelse ble truffet.

Til dette svarte Fengselsstyret:

«I brevet datert 17.12.93 bes det opplyst hvorvidt bruk av såkalt pottetur er å anse som «annet tiltak for å bringe stoffet frem», jf. ordlyden i fengselsloven § 30 a annet ledd.

De gjeldende retningslinjer for utøvelsen av fengselsloven § 30 a annet ledd er nedfelt i Justisdepartementets rundskriv G-278/81, se vedlegg. Ettersom dette rundskrivet ble utgitt før narkotikatoalettene ble tatt i bruk, er disse ikke konkret benevnt i rundskrivet. Det har imidlertid vært praksis både i Fengselsstyret og i anstaltene å anse bruk av narkotikatoalett som «annet tiltak for å bringe stoffet frem». I de diskusjoner som har vært omkring dette emnet, er det fra enkelte hold reist spørsmål om bruk av narkotikatoalett også omfattes av begrepet «kroppslig undersøkelse». Dette spørsmålet har ikke hatt betydning for praktiseringen av regelen, ettersom det uansett vil være et krav om uttalelse fra lege samt innhenting av samtykke fra Fengselsstyret dersom det er praktisk mulig. Det arbeides for tiden med et nytt rundskriv vedrørende § 30 a annet ledd, hvor dette spørsmålet vil bli nærmere klargjort.

Begrepet «pottetur» er noe feilaktig brukt som benevnelse på tiltak foretatt med hjemmel i fengselsloven § 30 a annet ledd. Begrepet har opprinnelse fra tiden forut for 1988, da narkotikatoalettene ble tatt i bruk i fengselsvesenet. I henhold til bestemmelsen kan innsatte – i tilfeller der han nekter å medvirke til at tiltaket blir gjennomført – innsettes i enrom inntil det kan fastslås om det er stoff i kroppen.

Inngrep i kroppens hulrom for å frembringe rus- eller bedøvelsesmidler, dvs. kroppslig undersøkelse i egentlig forstand, omfatter eksplorasjon av rectum/vagina og undersøkelse av munnhulen. Bestemmelsen dekker også bruk av hurtigvirkende avføringsmidler og klyster.

Kroppslig undersøkelse kan bare utføres av lege eller av faglig kvalifisert helsepersonell. Før direktøren fatter vedtak om at tiltak skal gjennomføres, skal lege ha gitt uttalelse. Legens medisinske til-

råding forutsettes fulgt. Dersom det er praktisk mulig, skal saken forelegges for Fængselsstyret. Det skal føres protokoll over tiltaket som uten opphold skal innberettes til Fængselsstyret.

I 1987 ble ansvaret for fængselshelsetjenesten overført fra Justisdepartementet til Sosialdepartementet. Den medisinske håndteringen (legetilsyn, legemidler etc.) er for øvrig nærmere omtalt i Helsedirektoratets veiledningsserie 3/87, «Faglig veileder for fængselshelsetjenesten».

I henhold til praksis omfatter «andre tiltak» også røntgenundersøkelse som foregår på sykehus. Tiltaket blir gjennomført av medisinsk personale, men skal protokolleres og innberettes som ovenfor nevnt.

Når det gjelder bruken av narkotikatoalett generelt, ser en at praktiseringen og forståelsen av bestemmelsen er noe forskjellig. Dersom den innsatte nekter å medvirke til at kroppslig undersøkelse blir foretatt, kan han etter direktørens vurdering plasseres i enrom under tilsyn inntil det kan fastslås om det er stoff i kroppen. Til erstatning for de tidligere «pottene» som før ble anvendt til formålet, brukes det nå et spesialtoalett («Pacto 500») som plasseres i enrommet. Dette anses som en mer hensiktsmessig og bedre hygienisk løsning, som også ivaretar rettssikkerheten på en langt bedre måte enn tidligere. Mens tiltaket pågår skal innsatte undergis kontinuerlig tilsyn. Forskrifter for det direkte tilsynet med innsatte er gitt i Justisdepartementets rundskriv G-204/84, som vedlegges.

Narkotikatoalett blir også brukt i tilfeller der den innsatte samtykker til overføring i enrom (med narkotikatoalett), såfremt det foreligger en kvalifisert mistanke mot den innsatte og grunnlaget ellers for å gjennomføre slike tiltak er til stede. Også i sistnevnte tilfelle blir tiltaket subsumert som «annet tiltak for å bringe stoffet frem».

Hjemmelen for anvendelse av narkotikatoalett kan oppleves noe diffus siden tiltaket kan anvendes både ved innsattes samtykke og ved nektelse. I de nye retningslinjene som Fængselsstyret nå har under utarbeidelse, vil en legge vekt på presiseringer av hvordan bestemmelsen er å forstå og hvordan praktiseringen skal skje. Det vil også i rundskrivet konkret gå frem at røntgenundersøkelser og narkotikatoalett kan anvendes som «annet tiltak for å bringe stoffet frem».

Videre i Deres brev bes det opplyst hvorvidt det forelå noen legeuttalelse før direktøren traff sin avgjørelse vedrørende A.

Fængselsstyret har vært i kontakt med de tjenestemennene på X og Y landsfængsel som betjente saken. Det er på det rene at det ikke forelå noen skriftlig uttalelse fra lege før A ble overført fra X til Y landsfængsel. A var undergitt røntgenfotografering ved ----Sentralsykehus. Det

ble her ikke gjort funn som bekreftet mistanken som lå til grunn for gjennomføringen av tiltaket. I denne saken var det ikke mulig å avkrefte om det likevel var skjult rus- eller bedøvelsesmidler i kroppen. I dette tilfellet anmodet legen anstalten om å gjennomføre enromsbehandling med narkotikatoalett for å bekrefte eller avkrefte mistanken. Etter tjenestemennenes forklaring ble dette gjort i denne saken, og det forelå derved en uttalelse fra lege før tiltaket ble ivaresatt. Det ble også påpekt fra anstalten at man var helt avhengig av legens uttalelse, ettersom vurderingen av hvorvidt andre tiltak skal iverksettes baserer seg på hvordan røntgenbildene tolkes.

Det kan også nevnes at det er relativt sjelden Y landsfængsel gjennomfører slike tiltak for innsatte i andre anstalter. I de tilfellene tiltaket vurderes for innsatte ved Y, vil alltid anstaltens lege bli kontaktet for uttalelse før tiltak blir gjennomført. Dette ble ikke gjort i dette tilfellet, ettersom tiltaket var initiert og klarert fra X landsfængsel. Domfelte ble overført etter legekonsultasjon og røntgenundersøkelse ved ----Sentralsykehus.»

I mitt avsluttende brev til Fængselsstyret uttalte jeg:

«Fængselsloven § 30 a annet ledd lyder :

«Dersom det er særlig grunn til mistanke om at en innsatt skjuler et rus- eller bedøvelsesmiddel i kroppen, kan direktøren etter uttalelse fra lege bestemme at det skal foretas kroppslig undersøkelse eller annet tiltak for å bringe stoffet fram. Er det praktisk mulig å forelegge saken for Fængselsstyret, skal dettes samtykke innhentes. Inngrepet kan bare utføres av helsepersonell. Nektet den innsatte, kan direktøren bestemme at han skal settes i enrom under tilsyn inntil det kan fastslås om det er stoff i kroppen.»

Bestemmelsen ble tilføyd fængselsloven ved lov av 8. juni 1979 nr. 42 og i forarbeidene er det fremholdt at narkotikabruken utgjør en trussel mot miljøet og sikkerheten i anstaltene. Plassering av stoff i kroppens hulrom ble antatt å være en meget viktig kanal for innsmugling av narkotika i anstaltene og adgang til kroppslige undersøkelser m. m. ble ansett som et nyttig middel for å hindre slik innsmugling. Man var imidlertid klar over de mothensyn som gjør seg gjeldende, og det heter på s. 13 i Ot.prp. nr. 51 for 1978-79:

«Departementet vil imidlertid peke på at behovet for en effektiv bekjempelse av narkotika- og annen rusmiddelbruk ikke er det eneste hensyn som gjør seg gjeldende ved vurderingen av et tiltak som legemsundersøkelse. Som et særlig viktig motstående hensyn må nevnes hensynet

til den enkeltes selvfølelse og rettssikkerhet. Blant de mange elementer her er det særlig kravet på å ha visse verdier i fred som får vurdering av spørsmålene om adgang til legemsundersøkelse. Legemsundersøkelse representerer en vesentlig og særlig krenkende inngrep i den personlige integritet. De ulike former for legemsundersøkelser vil alle innebære et større eller mindre fysisk ubehag, og det kan også foreligge en viss risiko for skader. Det må imidlertid antas at ubehaget ved legemsundersøkelsen først og fremst vil være av psykisk art.»

Videre heter det på s. 15:

«Hvis den innsatte nekter å bøye seg for plikten til å la seg legemsundersøke oppstår spørsmålet om hvilke sanksjoner som kan iverksettes. Det kan etter departementets mening ikke være tale om å gjennomføre undersøkelsen med direkte fysisk tvang. Dels vil det antakelig være nokså vanskelig, dels vil det kunne være medisinsk betenkelig, og det vil dessuten kunne virke særlig krenkende. --- Departementet er derfor blitt stående ved å ville foreslå innført en adgang til plassering i enrom under «totalovervåkning» inntil det kan fastslås om stoff finnes i kroppen eller ikke. En vil her peke på at totalovervåkning er et meget omfattende og inngripende tiltak som bare skal kunne settes i verk i tilfelle hvor vilkårene for legemsundersøkelse foreligger, men hvor den innsatte nekter å la seg undergi en slik undersøkelse. En antar også at det bør vises tilbakeholdenhet med totalovervåking i tilfelle der denne framgangsmåten må antas å kunne ha skadevirkninger fysisk eller psykisk.»

Paragraf 30 a annet ledd første punktum gir hjemmel for å foreta «kroppslig undersøkelse eller annet tiltak for å bringe stoffet fram», dersom det er en «særlig grunn til mistanke om at en innsatt skjuler et rus- eller bedøvelsesmiddel i kroppen». Det følger av siste punktum at en innsatt - dersom han nekter å medvirke til at tiltak etter første punktum blir gjennomført - kan «settes i enerom under tilsyn inntil det kan fastslås om det er stoff i kroppen».

Fengselsstyret har opplyst at eneromsbehandling med bruk av narkotikatoalett både nyttes ved innsattes samtykke og ved nektelse. I begge tilfeller anser Fengselsstyret dette som «annet tiltak for å bringe stoffet fram», men medgir at hjemmelen «kan oppleves noe diffus».

Det fremgår av forarbeidene at tiltak etter første punktum i første rekke vil være fysiske undersøkelser av munnhule, rectum og vagina, samt bruk av klyster eller avføringsmiddel med sikte på å undersøke mage-/tarminn-

hold, se Ot. prp.nr. 51 (1978-79) s. 17. Eneromsbehandling under tilsyn er særskilt nevnt i siste punktum og det er i forarbeidene understreket at en slik behandling vil være et omfattende og inngripende tiltak. På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om behandlingen bare kan nyttes dersom en innsatt nekter å medvirke til en legemsundersøkelse og at den ikke kan nyttes som et eget tiltak etter første punktum.

Jeg forstår det imidlertid slik at dagens eneromsbehandling med narkotikatoalett adskiller seg fra den eneromsbehandling som ble nyttet da fengselsloven § 30 a ble vedtatt. Fengselsstyret har opplyst at dagens ordning «anses som en mer hensiktsmessig og bedre hygiensk løsning» og jeg forstår det slik at tiltaket anses mindre inngripende enn den tidligere «pottekuren».

Videre vil det foreligge situasjoner der fengselet har behov for å nytte eneromsbehandling selv om den innsatte frivillig har latt seg undersøke. Dette er tilfelle der man har tatt røntgenbilder eller foretatt kroppslige undersøkelser uten resultat, men hvor man likevel har særlig mistanke om at den innsatte skjuler stoff i kroppen.

I likhet med Fengselsstyret finner jeg hjemmelen for anvendelsen av eneromsbehandling med narkotikatoalett, i saker som den foreliggende, «noe diffus». Jeg har imidlertid kommet til at fengselsmyndighetene må kunne nytte dette tiltaket også i et slikt tilfelle. Narkotikabruken utgjør en trussel mot miljøet og sikkerheten i anstaltene og eneromsbehandling vil i visse situasjoner være nødvendig for at anstalten effektivt skal kunne hindre innførsel av stoff. Videre synes dagens eneromsbehandling mindre inngripende enn tidligere.

Jeg har merket meg at Fengselsstyret vil utarbeide nye retningslinjer hvor en vil presisere hvordan fengselsloven § 30 a annet ledd er å forstå og hvordan praktiseringen av tiltak etter bestemmelsen skal skje. Slike retningslinjer er klart ønskelige og jeg ber om å bli tilsendt et eksemplar når retningslinjene foreligger.

For øvrig finner jeg ikke å kunne rette innvendinger mot at fengselsmyndighetene, ut fra de opplysningene som forelå, fant at det var «særlig grunn til mistanke» om at A skjulte stoff i kroppen. Opplysningene fra --- politikammer sammenholdt med tidligere kjennskap til A, ga fengselet grunn til å tro at han ved tilbakekomsten skjulte stoff, og ut fra det opplyste synes det ikke å ha vært mulig å få avkreftet mistanken på grunnlag av de røntgenbildene som var tatt.

Jeg finner således ikke grunnlag for å rette

noen kritikk mot fengselsmyndighetenes behandling av saken.»

42.

Sen saksbehandling – utvisningssak
(Sak 94-0838)

Ombudsmannen behandlet i 1994 en henvendelse fra A vedrørende sen saksbehandling av klage over utvisningsvedtak. – Ombudsmannen kritiserte Justisdepartementet for sendretthet. Departementet ble også kritisert for å ha unnlatt å følge regelen i forvaltningsloven § 11 a om foreløpig svar.

Den 31. mars 1993 traff Utlendingsdirektoratet vedtak om å utvise A. A påklaget vedtaket og den 27. april 1993 ble saken oversendt Justisdepartementet. Den 10. mai 1994 klaget A til ombudsmannen over at saken ennå ikke var avgjort og at departementet heller ikke hadde reagert på hennes purringer.

Klagen ble forelagt departementet som bl.a. svarte:

«Utvisningssaker er blant de utlendingssaker som skal gis prioritet. Saksbehandlingstiden for utvisningssakene er imidlertid blitt lang som følge av den store arbeidsmengden og arbeidspresset denne delen av forvaltningen er utsatt for. Arbeidspresset skyldes ikke minst arbeid i forbindelse med den enorme økningen av antall asylsaker som utlendingsmyndighetene har hatt til behandling.

Departementet mottar, i tillegg til stadig nye opplysninger i enkeltsaker, et stort antall purringer. Som følge av det store arbeidspresset har en ikke prioritert besvarelse av disse. Departementet er imidlertid kjent med at forvaltningen i følge forvaltningslovens § 11 a annet pkt. skal gi underretning der det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Man har i denne forbindelse allerede tatt kontakt med Utlendingsdirektoratet, for å gjennomgå eksisterende rutiner man har og på hvilken måte man eventuelt kan forbedre rutiner på dette området.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i departementet har hittil i år vært på ca. 6 måneder, men arbeidspresset den siste tiden har dessverre ført til at en del utvisningssaker vil få en lengre saksbehandlingstid.

Ovennevnte sak står nå for tur og vil bli behandlet med det første. Departementet beklager den lange saksbehandlingstiden og vil arbeide for at saksbehandlingstiden for utvisningssaker vil komme ned på et mer akseptabelt nivå i tiden fremover.»

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Det fremgår av departementets brev at saksbehandlingstiden for utlendingssaker har blitt lang som følge av den store arbeidsmengden og arbeidspresset. Departementet har som følge av dette ikke gitt noen underretning i samsvar med regelen i forvaltningsloven § 11 a. Bestemmelsen krever at det gis underretning der det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Denne regelen har departementet ikke fulgt. Man har heller ikke besvart purringer på tidligere henvendelser. Selv om departementet har stor saksmengde, er en slik praksis ikke rettslig holdbar. Jeg har imidlertid merket meg at departementet i samarbeid med Utlendingsdirektoratet arbeider med å forbedre rutinene på dette området, og ber om å bli orientert om hva som blir gjort for å få rettet på rutinene.

Den konkrete klagesak skal ha blitt oversendt til departementet 27. april 1993. Det er nå snart halvannet år siden. Det er ikke gitt noen rimelig forklaring på den lange saksbehandlingstiden, og departementet må kritiseres for å ha brukt en uforklarlig og uforholdsmessig lang tid på å behandle denne saken. Desto mer kritikkverdige blir det når departementet også unnlater å gi underretning om forsinkelsene. I lys av departementets forsikring om å ville forbedre rutinene, den beklagelse av den lange saksbehandlingstiden som er gitt og opplysningen om at saken vil bli behandlet med «det første», finner jeg etter omstendighetene å kunne la saken bero med dette.»

43.

Sen saksbehandling – tilbakekall av oppholdstillatelse
(Sak 94-1076)

Etter at Utlendingsdirektoratets avslag på søknad om statsborgerskap og tilbakekall av oppholdstillatelse ble innklaget for Justisdepartementet, hørte ikke advokaten mer fra departementet på nesten ett år, til tross for gjentatte purringer. Etter at ombudsmannen hadde forelagt saken for departementet, ble det lovet at saken skulle behandles med det første. – Justisdepartementet ble kritisert for at det unnlot å underrette parten om at det ville ta uforholdsmessig lang tid før klagen ville bli behandlet, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 11 a, at departementet helt unnlot å besvare advokatens purringer og at det ikke hadde gitt saken prioritet etter sitt egentlige innhold, til tross for at det i hvert fall på bakgrunn av purringene burde blitt

oppmerksom på hvilken sakstype det dreiet seg om.

På vegne av A klaget hans advokat 22. juni 1994 til ombudsmannen over Justisdepartementets saksbehandling i forbindelse med A's søknad om norsk statsborgerskap samt tilbakekall av hans oppholdstillatelse.

A, som opprinnelig kom til landet som asylsøker, hadde hatt oppholdstillatelse på grunnlag av ekteskap med norsk statsborger siden 6. desember 1989.

Utlendingsdirektoratet vedtok 29. mars 1993 å avslå A's søknad om norsk statsborgerskap, og ga samtidig forhåndsvarsel om at det ble vurdert å kalle tilbake hans oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 13, jf. utlendingsforskriften § 50. Grunnlaget for avslaget og forhåndsvarselet ble oppgitt å være at det i søknad om statsborgerskap var fremkommet at ektefellene hadde hver sin adresse, og at de gjennom storparten av den tiden de hadde vært gift hadde bodd hver for seg. Direktoratet anså derfor tillatelsen gitt på sviktende grunnlag.

Avslag på søknad om statsborgerskap ble påklaget 26. mai 1993, samtidig som det ble gitt en uttalelse til forhåndsvarselet om tilbakekall av oppholdstillatelsen. Direktoratet tilbakekalte deretter 11. juni 1993 oppholdstillatelsen, og opplyste samtidig at klagen over avslaget på søknad om statsborgerskap ville bli oversendt Justisdepartementet først når det var klart hvorvidt vedtaket om tilbakekall ville bli påklaget.

Det ble inngitt en foreløpig klage 21. juni 1993 gjennom --- politikammer. Endelig klage ble sendt fra advokaten 6. juli 1993.

Advokaten henvendte seg etter dette en rekke ganger til departementet om saken:

- Den 18. oktober 1993 ba han om snarlig tilbakemelding om når saken kunne antas å være ferdig behandlet.

- Den 28. oktober 1993 tok han kontakt med departementet og la frem nye opplysninger, og ba igjen om en snarlig tilbakemelding.

- Den 13. desember 1993 ba han om at saken ble prioritert, og «om en snarlig underretning på når saken kan forventes ferdigbehandlet.»

- Ytterligere purringer ble sendt 12. januar 1994, 1. mars 1994 og 16. mars 1994, før han i sin siste purring 14. april 1994 under uttrykkelig henvisning til forvaltningsloven § 11 a ba om å få opplyst når saken kunne antas å være ferdig behandlet.

Advokaten fikk ikke noen tilbakemeldinger på disse henvendelsene verken om sakens realitet eller forventet saksbehandlingstid.

A's advokat klaget til ombudsmannen

22. juni 1994 over saksbehandlingen. I foreleggelsesbrevet herfra ble det bedt om en nærmere «redegjørelse for saksbehandlingen, herunder årsaken til at klagen ennå ikke er ferdigbehandlet». Ombudsmannen ba videre om en kommentar til advokatens anførsel om at «det er i strid med forvaltningsloven § 11 a når han ikke har fått noen tilbakemelding på når saken kan forventes ferdigbehandlet.»

Departementet kommenterte klagen i brev 14. juli 1994, hvor det ble uttalt:

«Den generelle saksbehandlingstiden i utlendingssaker er blitt lang som følge av den store arbeidsmengden denne delen av forvaltningen er utsatt for. Arbeidspresset skyldes ikke minst arbeid i forbindelse med den store økningen av antall asylsaker som er saker som gis prioritet i departementet.

Ovennevnte sak er registrert som en statsborgersak som er blant de sakene som har lengst saksbehandlingstid. Saken er imidlertid ikke en ren statsborgersak, men også en sak om tilbakekall av innvilget oppholds- og arbeidstillatelse og burde således ha blitt behandlet raskere.

Departementet mottar, i tillegg til stadig nye opplysninger i enkeltsakene, et stort antall purringer. Som følge av det store arbeidspresset har man ikke prioritert besvarelse av disse. Departementet er imidlertid kjent med at god forvaltningsskikk tilsier besvarelse av alle henvendelser. Likeledes at forvaltningen i hht. forvaltningslovens § 11 litra a annet pkt. skal gi underretning der det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Man har i den forbindelse allerede tatt kontakt med Utlendingsdirektoratet for å gjennomgå eksisterende rutiner man har og på hvilken måte man eventuelt kan forbedre rutinene på dette området.

Ovennevntes sak vil bli behandlet med det første.»

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg følgende:

«Jeg er kjent med at arbeidssituasjonen i utlendingsforvaltningen er anstrengt og at saksbehandlingstiden således kan bli lang. I en slik situasjon må forvaltningen foreta en vurdering av hvilke sakstyper som skal prioriteres, og hvilke som ikke skal prioriteres. Dette gir imidlertid ingen akseptabel begrunnelse for å overse forvaltningsloven § 11 a, som fastsetter at det snarest råd skal gis underretning til parten når det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Så vidt mulig skal det også meddeles når svar kan forventes.

Hvorvidt saksbehandlingstiden vil bli ufor-

holdsmessig lang skal vurderes i forhold til det man antar parten forventer, og ikke i forhold til en «normal» saksbehandlingstid i forvaltningen for den aktuelle sakstypen. Det kan ikke være tvil om at vi her har å gjøre med et tilfelle hvor saksbehandlingstiden ble uforholdsmessig lang. Det skulle således vært gitt underretning om dette i henhold til § 11a.

I tiden fra oktober 1993 til april 1994 tok A's advokat skriftlig kontakt med departementet til sammen syv ganger, uten en gang å oppnå tilbakemelding om når saken kunne forventes å bli ferdigbehandlet. Dette er meget kritikkverdigg.

Når advokaten gjentatte ganger ber om tilbakemelding om når saken kunne ventes ferdigbehandlet, tilsier god forvaltningsskikk at henvendelsene blir besvart. Et slikt svar måtte ikke nødvendigvis innebære at man ga beskjed om når saken ble ventet ferdig, men burde i det minste inneholde en forklaring på hvorfor saksbehandlingen tok tid.

Departementet forklarer den lange saksbehandlingstiden med at saken er registrert som en statsborgersak, som er blant de sakstypene som har lengst saksbehandlingstid. Jeg har to bemerkninger til dette:

For det første er det viktig nettopp i de sakstypene som er nedprioritert og således har lengst saksbehandlingstid, å iakttta forvaltningsloven § 11 a. Det er her misforholdet mellom hva parten oppfatter som uforholdsmessig lang tid og hva forvaltningen på sin side oppfatter som unormalt, vil kunne være størst. Departementet uttaler i brevet 14. juli 1994 også at det mottar et stort antall purringer, men at departementet som følge av arbeidspresset ikke prioriterer å besvare disse. Jeg har vanskelig for å forstå at det kunne være særlig ressurskrevende å besvare de purringer det her var tale om. Det er for øvrig ikke usannsynlig at en del av disse purringene kunne vært unngått dersom parten hadde blitt informert om forventet saksbehandlingstid, eller i det minste om at saksbehandlingstiden ville trekke ut, jf. forvaltningslovens minstekrav.

For det andre tilsier god forvaltningsskikk at alle innkomne henvendelser blir gjennomgått umiddelbart, bl.a. med tanke på å undersøke om det er nye opplysninger som kan begrunne en endret prioritering. Av A's advokats brev 28. oktober 1993 fremgår uttrykkelig at advokaten anmoder om «at departementet innvilger oppholds- og arbeidstillatelse for A». Allerede her burde således departementet ha mulighet for å registrere saken som det den i realiteten er, og prioritere den deretter.

Jeg finner således grunnlag for å kritisere

departementet for at man unnlot å underrette parten om at det ville ta uforholdsmessig lang tid før klagen ville bli behandlet, at man ikke besvarte noen av A's advokat sine henvendelser og at man ikke ga saken prioritet etter sitt innhold. Dette siste til tross for at riktig sakstype burde blitt registrert i hvert fall etter at departementet hadde mottatt brev 28. oktober 1993 fra advokaten.

Jeg har merket meg at departementet har opplyst at det har tatt kontakt med direktoratet for å gjennomgå rutiner og vurdere hvordan disse eventuelt kan forbedres. Jeg ber om å bli informert om hvor langt dette arbeidet har kommet.»

44.

Sen saksbehandling – midlertidig arbeidstillatelse etter avslag i første instans på søknad om asyl (Sak 93-1905)

A hadde fått avslag på søknad om asyl i første instans. Da Justisdepartementet bl.a. ønsket å se an utviklingen i hjemlandet, tok det lang tid før klagen over avslaget ble behandlet. Ombudsmannen uttalte at selv om det ikke var ønskelig å sette noen bestemt frist, tilsa hensynet til den enkelte søker at det måtte være en grense for hvor lang tid som kunne medgå før saken ble avgjort. Etter spørsmål fra ombudsmannen uttalte departementet at det etter regelverket, jf. utlendingsloven § 17, sjette ledd jf. utlendingsforskriften § 61, ikke var adgang til å gi midlertidig arbeidstillatelse i ventetiden når søknad om asyl var avslått i første instans. Departementet ble bedt om å vurdere regelverkets hensiktsmessighet på dette punkt.

A, som var tamil fra Sri Lanka, søkte om asyl i Norge høsten 1991. Søknaden ble avslått av Utlendingsdirektoratet 13. desember 1991. Avslaget ble påklaget i brev fra advokat B 20. januar 1992.

Den 16. november 1993 henvendte advokaten seg til ombudsmannen idet klagen over Utlendingsdirektoratets avslag fremdeles ikke var avgjort. Justisdepartementet ble tilskrevet i brev herfra 30. november 1993. Fra brevet siteres:

«Departementet bes redegjøre nærmere for hva som er årsaken til at klagesaken ennå ikke er avgjort. Hva gjenstår nå før det kan fattes et klagevedtak? Det bes, om mulig, opplyst når klageren kan forvente å få avgjort sin sak. Videre bes opplyst om det følges noen praksis om tidsbegrensning for når slike saker bør avgjøres dersom det er vanskelig eller viser seg umulig å få verifisert opplysninger.»

Justisdepartementet svarte at bakgrunnen for den så vidt lange behandlingstiden til dels var forhold knyttet til den konkrete saken, til dels utviklingen i klagers hjemland og eventuelt tredjeland som det kunne være aktuelt å returnere ham til.

Det ble opplyst at det var gitt motstridende og uriktige opplysninger, bl.a. ved verifikasjon i India. Av denne grunn ble saken forsøkt verifisert to ganger på klagers hjemsted, Jaffna på Sri Lanka. Det siste forsøket fant sted 30. oktober 1992.

Departementet opplyste videre:

«I løpet av april 1993 ble en rekke saker ferdig forberedt i departementet, dette omfattet også denne saken. President Premadasa ble drept 1. mai 1993 og pga den usikre situasjonen som da oppstod, fant departementet grunn til å se om hendelsen ville få betydning for vurderingene av sikkerhetssituasjonen for tamiler på Sri Lanka. Det ble derfor ikke fattet vedtak i sakene, da departementet ikke ønsket å spre unødig frykt i det tamilske miljøet i Norge. Departementet har siden fulgt situasjonen på Sri Lanka nøye.»

I brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Utgangspunktet for behandlingen av saker i forvaltningen er at den skal gjennomføres uten ugrunnet opphold. Dette følger av prinsippene for god forvaltningsskikk, jf. også forvaltningsloven § 11 a. Den tid som går med for å ferdigbehandle en sak vil avhenge av flere forhold, bl.a. sakens omfang og art. Det er selvfølgelig viktig at den avgjørelse som treffes er basert på riktig faktum og er rettslig korrekt. I enkelte saker vil det derfor være nødvendig med undersøkelser for å bringe faktum på det rene, slik også tilfellet har vært i denne sak. At dette har tatt noe tid er forståelig. Er det gitt opplysninger som fremstår som uriktige og motstridende, vil en konsekvens kunne bli at forberedelsen av saken forsinkes. Denne konkrete saken er opplyst å være forsøkt verifisert i Jaffna to ganger, uten å lykkes. Jeg forstår imidlertid at Justisdepartementet likevel fant å ha tilstrekkelig grunnlag for å fatte vedtak i saken, men at dette ble utsatt grunnet det forhold at president Premadasa ble drept den 1. april 1993.

I Justisdepartementets rundskriv G-124/92 er omtalt asylsøkere som «kommer fra forhold i hjemlandet eller i nærliggende områder som er svært urolige av årsaker som i utgangspunktet kan forventes å være forbigående. I mange tilfeller vil det i løpet av 15 måneder imidlertid ikke være klarlagt om den tilstand de har forlatt, vil vedvare eller om situasjonen er slik at de kan vende tilbake

til sine hjemland». I disse sakene gjelder ikke «15-måneders regelen», jf. Justisdepartementets rundskriv G-97/89. Asylsøkerne gis imidlertid midlertidig beskyttelse i Norge, i påvente av at situasjonen i hjemlandet er avklart. Det gis ikke noen anvisning på hvor lenge situasjonen skal sees an.

Dersom det i en sak etter hvert må fremstå som lite sannsynlig at faktum vil kunne klarlegges i ønsket grad, f.eks. ved verifisering, vil det på et tidspunkt likevel måtte tas en avgjørelse. Det samme vil være tilfelle dersom det etter en tid ikke ser ut til å bli noen avklaring på en usikker situasjon i et aktuelt reutland. Selv om det ikke er ønskelig å sette noen øvre frist, tilsier bl.a. hensynet til den aktuelle asylsøker at det må være en grense for hvor lang tid som kan medgå før en avgjørelse blir tatt. Dette må også gjelde i en sak som nærværende, hvor flere forhold har medvirket til den lange behandlingstiden. Situasjonen for klageren er at han i ventetiden ikke får rettigheter som f.eks. retten til arbeid eller familiegjenforening. Det foreligger også legeerklæring om at den aktuelle klageren har betydelige psykiske problemer på grunn av sin livssituasjon.

Justisdepartementet har opplyst at saksporteføljen vedrørende asylsøknader fra sri lankiske tamiler skulle gjennomgås nærmere i begynnelsen av 1994 med sikte på å treffe en avgjørelse. Jeg forutsetter at det ved denne gjennomgåelsen og vurderingen av om asyl/oppholdstillatelse skal gis også sees hen til den totale tid som er medgått siden klageren kom til Norge og de eventuelle følger dette har fått for ham.

Departementet bes ellers opplyse om det i situasjoner der det må legges til grunn at det vil ta lang tid før en avgjørelse kan fattes, kan være aktuelt å gi en midlertidig tillatelse, med f.eks. adgang til å ta arbeid i ventetiden for å avhjelpe situasjonen for asylsøkeren?»

Fra departementets svar gjengis:

«Vilkårene for å gi en midlertidig arbeidstillatelse i påvente av at en asylsøknad blir avgjort, følger av utlendingsloven § 17 sjette ledd, jf. utlendingsforskriften § 61. Det fremgår her at arbeidstillatelse ikke gis når søknad om asyl er avslått i første instans. Det er således ikke i samsvar med gjeldende regelverk å gi en midlertidig tillatelse med adgang til å ta arbeid i ventetiden.

Departementet er kjent med at mange av klagerne synes det er problematisk at man i ventetiden ikke får rettigheter så som adgang til arbeid og familiegjenforening. I slike saker hvor det er anført psykiske og/eller fysiske problemer, foretar

departementet etter henvendelse en vurdering av hvorvidt saken bør tas til behandling.

Til orientering vil departementet opplyse om at man nå har startet gjennomgangen av saksporføljen hvor man særlig legger vekt på å vurdere de eldste sakene først, utfra hensynet til den enkelte asylsøker.

En håper med dette å kunne treffe vedtak i et utvalg av sakene i løpet av kort tid.»

A fikk ved Justisdepartementets vedtak 15. juni 1994 oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21.

I brev 22. juni 1994 til Justisdepartementet skrev jeg:

«Jeg har merket meg at departementet nå har innvilget klageren arbeidstillatelse for ett år. Jeg har videre merket meg at departementet også ellers har startet gjennomgangen av asylsøknader fra sri lankiske familier.

Saken foranlediger ikke ytterligere fra min side nå.

I departementets brev 18. mai 1994 opplyses at regelverket er til hinder for at det kan gis midlertidig arbeidstillatelse i påvente av at en asylsak ferdigbehandles når det er gitt avslag på søknaden i første instans. Det bes opplyst om departementet finner regelverket hensiktsmessig på dette punkt, eller om det eventuelt kan være grunnlag for endring, slik at midlertidig arbeidstillatelse unntaksvis kan gis også til søker som har fått avslag i første instans.»

Justisdepartementet svarte i brev 31. oktober 1994:

«Spørsmål om arbeidstillatelse til asylsøkere er et komplisert spørsmål der det må foretas en avveining av fordelene ved at søkeren kan arbeide mot ulempene ved en tilknytning til riket som gjøre retur vanskeligere. Gjeldende regelverk har søkt å avpasse disse hensyn.

I de tilfellene ombudsmannen tar opp, har vedkommende allerede fått avslag i første instans. Erfaring viser at resultatet blir opprettholdt av klageinstansen for et flertall av klagerne. Deretter gis en utreisefrist som normalt settes til to uker. Det kan da oppstå et press både fra arbeidstaker og arbeidsgiver om at en må få bedre tid til å avvikle arbeidsforholdet.

Etter vår mening er regelen om at den som allerede har fått avslag i første instans, ikke kan få midlertidig arbeidstillatelse etter utlendingsforskriftens §§ 61 og 62, hensiktsmessig i de tilfellene som var de normale da regelen ble gitt, nemlig at klagebehandlingen ikke tok urimelig lang tid, og at de personene som fikk endelig avslag, deretter forlot landet, om

nødvendig ved at de ble uttransportert. Som en sikkerhetsventil når det gjaldt saksbehandlingstiden hadde vi den såkalte 15-månedersregelen, som ble innført i mars 1989 og innebar at den som ikke hadde fått saken sin avgjort innen dette tidsrommet, i utgangspunktet skulle få tillatelse til opphold i Norge på humanitært grunnlag. En asylsøker måtte således som hovedregel enten reise hjem før det var gått 15 måneder, eller kunne begynne å arbeide ikke altfor lenge etter dette tidsrommet på grunnlag av en ordinær arbeidstillatelse.

15-månedersregelen gjelder fortsatt, men ble i september 1992 modifisert for asylsøkere som kommer fra «forhold i hjemlandet eller i nærliggende områder som er svært urolige av årsaker som i utgangspunktet kan forventes å være forbigående». Da situasjonen i slike områder i mange tilfeller ikke vil være avklart i løpet av 15 måneder, vil et opphold på mer enn dette ikke i seg selv gi disse asylsøkerne rett til oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse. I tilfeller da de som faller i denne gruppen har fått avslag i første instans samtidig som klagebehandlingen trekker ut, vil de kunne få et lengre opphold i statlig mottak uten adgang til å ta seg arbeid. Det er imidlertid en grense for hvor lang tid som kan gå før asylsøknadene må behandles og avgjøres selv om forholdene ikke har avklart seg.

Den uten sammenligning største gruppen som er kommet til Norge fra «forhold i hjemlandet eller i nærliggende områder som er svært urolige av årsaker som i utgangspunktet kan forventes å være forbigående», er personer fra Bosnia-Hercegovina. For denne gruppen har en imidlertid innført forenklete prosedyrer, som innebærer at asylsøknadene deres stilles i bero samtidig som de forholdsvis raskt etter ankomst får en midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse. Personer over 15 år får arbeidstillatelse. Det er således ikke behov for en utvidet adgang til å gi midlertidige arbeidstillatelser av hensyn til personer fra Bosnia-Hercegovina.

En gruppe som i det hele tatt ikke omfattes av reglene om *asylsøkeres* adgang til å arbeide, er personer som har fått et endelig avslag på søknad om asyl som innebærer at de skal forlate landet, men som ikke reiser innen utløpet av utreisefristen. Utgangspunktet er da at de blir uttransportert. Dersom forholdene i hjemlandet på det aktuelle tidspunktet for uttransportering skulle gjøre det ønskelig å vente med returen, kan den utsettes. Dette gjøres i en viss utstrekning. Utlendingene har da en slags «tålt opphold» i landet, og jo lengre dette blir, jo større blir forståelig nok deres ønske om å kunne ta seg arbeid. Dersom det skulle anses hensiktsmessig å gi utlendinger i en slik situasjon adgang til å arbeide, er det en mulighet å ta asylsøknadene opp til ny

vurdering og eventuelt gi en arbeidstillatelse som kan fornyes, men ikke danne grunnlag for bosettingstillatelse, som det er adgang til etter regelverket.

Justisdepartementet arbeider for tiden med en odelstingsproposisjon om en særlov for bosnere, som gir hjemmel til å stille deres asylsøknader i bero inntil tre år. Samtidig forbereder regjeringen en stortingsmelding om flyktningpolitikken. Dersom det generelt åpnes for å stille i bero asylsøknader fra personer som flykter fra en situasjon i hjemlandet som kan forventes å være forbigående, samtidig som de gis arbeidstillatelse i Norge inntil videre, vil dette redusere behovet betraktelig for i det hele tatt å gi midlertidige arbeidstillatelser til asylsøkere mens de venter på at søknaden skal bli behandlet.»

I mitt avsluttende brev til departementet skrev jeg:

«Jeg forstår det slik at departementet mener at det ikke er aktuelt å endre utlendingsforskriftens § 61, slik at det åpnes for å gi midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere som har fått avslag på sin søknad i første instans, i hvert fall ikke på det nåværende tidspunkt.

Departementet opplyser at regjeringen forbereder en stortingsmelding om flyktningepolitikken, og skriver om dette:

«Dersom det generelt åpnes for å stille i bero asylsøknader fra personer som flykter fra en situasjon i hjemlandet som kan forventes å være forbigående, samtidig som de gis arbeidstillatelse i Norge inntil videre, vil dette redusere behovet betraktelig for i det hele tatt å gi midlertidige arbeidstillatelser til asylsøkere mens de venter på at søknaden skal bli behandlet.»

Til dette har jeg ikke noe å innvende. Jeg finner likevel grunn til å peke på at det også etter den endringen departementet her beskriver, ikke kan utelukkes at det kan oppstå slike situasjoner som i A's tilfelle. Det blir derfor et spørsmål om det likevel kunne være hensiktsmessig å åpne for å gi midlertidig arbeidstillatelse i særlige tilfeller, selv om søknad om asyl er avslått i første instans. Jeg må derfor be departementet fortsatt ha spørsmålet til vurdering i forbindelse med det pågående arbeid med å utforme nye regler for flyktninger.»

45.

Asylsøknader – midlertidig oppholdstillatelse kun gitt fordi det ikke fantes returnmuligheter
(Sak 93-0102)

Tre statsløse palestinere fikk avslag på søknad om asyl, men ble innvilget midlertidig oppholdstillatelse i ett år etter utlendingsloven § 8 annet ledd, fordi det for tiden ikke var mulig å få dem returnert til noe land. Tillatelsene ga ikke grunnlag for senere rett til bosettingstillatelse. Palestinerne klaget på at de ikke hadde fått alminnelig oppholdstillatelse som ga slik rett, og viste til et rundskriv fra Justisdepartementet, som ga asylsøkerne krav på oppholdstillatelse dersom søknadene ikke var avgjort innen 15 måneder. Ombudsmannen fant ikke å kunne kritisere at tillatelsene i dette tilfellet var gjort midlertidige, men pekte på at midlertidigheten ga asylsøkerne liten faktisk trygghet for hvor lenge de kunne bli i landet. Ombudsmannen ba utlendingsmyndighetene «se hen til dette» når fornyelse om oppholdstillatelsene ble vurdert. Ombudsmannen uttalte at de tre ikke kunne ha noen rett til «alminnelig» oppholdstillatelse etter loven, selv om de hadde oppholdt seg i riket mer enn 15 måneder da endelig vedtak i asylsakene ble truffet. Tolking av Justisdepartementets rundskriv G-97/89 jf. senere rundskriv G-124/92.

Tre statsløse palestinere (A, B og C), fikk avslag fra Utlendingsdirektoratet på sine søknader. Vedtakene ble påklaget til Justisdepartementet. I klagevedtakene ble Utlendingsdirektoratets avslag på søknadene om asyl opprettholdt. Departementet omgjorde imidlertid Utlendingsdirektoratets vedtak ved at de tre fikk midlertidig oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd. Begrunnelsen var at det for tiden viste seg umulig å få returnert klagerne til noen stat. Tillatelsene ble gitt for ett år og ga ikke grunnlag for bosettingstillatelse. Av vedtakene fremgikk at fornyelse ville bli vurdert i lys av situasjonen på det aktuelle tidspunkt.

I brev til ombudsmannen anførte asylsøkernes advokat at vedtakene var vilkårlige og innebar et brudd på prinsippet om likebehandling i forvaltningen. Han begrunnet påstanden om forskjellsbehandling slik:

«Dette er begrunnet i to forhold, forholdet tilknyttet den 15 måneders amnestiregelen som ble innført for lang tid siden i forbindelse med fremmedmyndighetenes håndtering av asylsaker, samt en konkret påvirkning av at der er gjort forskjell i behandlingen av konkrete saker.»

Han viste til to tidligere avgjørelser, der to navngitte statsløse palestinere hadde fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd. Deres tillatelser kunne danne grunnlag for bosettingstillatelse, i motsetning til de tillatelsene som var gitt i nærværende sak.

Etter å ha tatt saken opp med Justisdepartementet uttalte jeg i mitt avsluttende brev til departementet:

«Advokaten har, så vidt jeg har forstått, ikke klaget over at hans klienter er nektet asyl. Hans innvendinger gjelder spørsmålet om opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd. Det er derfor ikke nødvendig for meg å gå nærmere inn på spørsmålet om de tre søkerne kvalifiserer til asyl etter utlendingsloven § 17 første ledd, jf. § 16 første ledd. Jeg går heller ikke inn på spørsmålet om klagerne kunne ha krav på vern mot utsendelse etter utlendingsloven § 15 første ledd.

Det sentrale spørsmål er om oppholdstillatelse uten begrensninger skulle vært gitt med bakgrunn i retningslinjer gitt av Justisdepartementet i rundskriv G-97/89 og senere i rundskriv G-124/92. Dernest er det spørsmål om det foreligger forskjellsbehandling av de tre palestinerne sammenholdt med andre i tilsvarende situasjon.

Advokaten har fremholdt at klagerne ifølge den såkalte 15-månedersregelen skulle vært innvilget oppholdstillatelse på «vanlige vilkår». Departementet har i brevet hit fremholdt om dette:

«A, B og C er innvilget oppholdstillatelse i Norge for ett år, jf. utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd. Tillatelsen danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse og fornyelse av tillatelsen vil bli vurdert på nytt i lys av situasjonen på det aktuelle tidspunkt.

Det vises innledningsvis til at klagerne således de facto er blitt innvilget en tillatelse i riket. I henhold til rundskriv nr. G-97/89 er det ikke spesifikt uttrykt noe om innholdet av en tillatelse som innvilges i.h.t. 15-måneders regelen. Etter departementets oppfatning gir ikke regelen i utgangspunktet en asylsøker rett til en tillatelse på vanlige vilkår. Avgjørende for departementet har vært at det for de tre aktuelle søkerne *kun* har vært effektueringproblemer som har medført at vedtak ikke er fattet tidligere. Etter departementets oppfatning er dette en saklig grunn for en særskilt behandling av disse. Saksbehandlingstiden har ikke vært begrunnet i restansesituasjonen el-

ler usikkerhet m.h.t. vurderingen av forfølgelsesgrunnlaget. Som det fremgår ovenfor fyller klagerne ikke betingelsene for oppholdstillatelse i riket og det er forhold utenfor utlendingsmyndighetens kontroll som har ført til at søknadene ikke ble avslått i sin helhet.

Det kvalitativt dårligere ved klagernes tillatelser i forhold til tillatelser gitt på vanlige vilkår, vil i praksis først vise seg når spørsmålet om fornyelse er aktualisert og dernest ved vurderingen av en evt. søknad om bosettingstillatelse etter tre års opphold i riket med en tillatelse med begrensninger.

Det vises i tillegg til at også en tillatelse til opphold eller arbeid som danner grunnlag for BOS, kun innvilges for ett år av gangen, jf. utlendingsloven § 7 første ledd, jf. utlendingsforskriften § 15 første ledd og lovens § 11 annet ledd, jf. forskriftens § 38. Ved søknad om fornyelse vil man i utgangspunktet vurdere om vilkårene for den gitte tillatelsen er oppfylt også på fornyelsestidspunktet, jf. utlendingsforskriften § 36 første ledd. Den samme vurdering skal foretas når en utlending med tillatelse uten begrensninger søker om bosettingstillatelse, jf. lovens § 12 første ledd og forskriftens § 43. Slik sett er det i prinsippet ingen forskjell mellom en tillatelse som faktisk danner grunnlag for bosettingstillatelse og en tillatelse med de begrensninger som klagerne er gitt. Begge tillatelsene vil kunne fornyes dersom situasjonen er uendret på tidspunktet for fornyelse.

Det er i Deres brev pekt på at en av klagerne ble innvilget sin tillatelse før brevet datert 09.09.92 fra departementet ble sendt ut. Det vises til at B ble innvilget oppholdstillatelse av departementet allerede den 28.08.92. Til dette vil man bemerke at de retningslinjene som fremgår av departementets brev av 09.09.92 vedrørende denne problemstilling, kun er ment som en nærmere presisering av det tidligere rundskrivet og ikke som en endring i forhold til tidligere regler, jf. avsnitt nr. 5 i brevet. Det vises til at problemstillingen ikke var aktuell da 15-måneders regelen ble innført i 1989. Forøvrig vises det til det ovennevnte om klagerne er innvilget en tillatelse, at rundskriv nr. G-97/89 av 03.07.89 ikke sier noe om innholdet av en tillatelse innvilget etter 15 måneders regelen og videre at det etter vår oppfatning ikke foreligger en usakelig forskjellsbehandling av klagerne i forhold til andre asylsøkere. Man kan heller ikke se at de har vært utsatt for noen annen form for myndighetsmisbruk. Dette er forøvrig også begrunnelsen for at man ikke fant grunn til å praktisere overgangsregler i forhold til de som hadde vært her i 15 måneder før brevet av 09.09.92 ble sendt ut, uten at det var fattet endelig vedtak i deres asylsaker.»

Utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlen-

dingsforskriften § 21 annet ledd gir ikke noen nærmere angivelse av hvilket innhold tillatelse gitt på grunnlag av disse bestemmelsene skal ha. Bestemmelsen suppleres her av utlendingsforskriften § 21 siste ledd, som lyder:

«Når behovet er midlertidig eller andre særlige grunner tilsier det, kan tillatelsen gis uten mulighet for fornyelse. Det kan videre fastsettes at den ikke skal kunne danne grunnlag for familiegjenforening og/eller for bosettingstillatelse. Er slike begrensninger ikke fastsatt, kan tillatelse etter denne paragraf fornyes og danne grunnlag for bosettingstillatelse.»

Det fremgår av dette at regelverket åpner for å sette slike begrensninger for oppholdstillatelse som det er gjort i nærværende saker.

Spørsmålet er i hvilken grad Justisdepartementets rundskriv gir den enkelte asylsøker rettigheter som innsnevrer utlendingsmyndighetenes frihet. Advokaten mener at hans klienter ikke bare har krav på oppholdstillatelse, men at tillatelsene også skal være uten begrensninger, slik at de kan gi grunnlag for senere bosettingstillatelse, jf. utlendingsloven § 12 første ledd og forskriftens § 43.

Jeg finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på spørsmålet om klagerne i det hele tatt har krav på oppholdstillatelse – med eller uten begrensninger. Som departementet har påpekt, er klagerne blitt innvilget opphold i Norge. Det spørsmål som da gjenstår, er om de har krav på at tillatelsen gis uten begrensninger.

Spørsmålet må besvares på grunnlag av en tolkning av Justisdepartementets rundskriv fra 1989. Femten-månedersregelen er her uttrykt som en rettighetsbestemmelse som «i utgangspunktet» gir asylsøkerne krav på oppholds- eller arbeidstillatelse dersom vilkårene for øvrig er til stede. Rundskrivet sier imidlertid ikke noe uttrykkelig om det nærmere innhold av de tillatelse som blir gitt. Det er derfor ikke i strid med rundskrivets ordlyd at tillatelsene i dette tilfellet er gitt med begrensninger.

Jeg kan ikke se at det i saken er fremkommet avgjørende reelle hensyn som taler mot at myndighetene begrenser tillatelsene slik det her er gjort. Etter det som er opplyst, er det på det rene at klagerne ikke tilfredsstillende vilkårene for asyl, og at årsaken til at de ikke har fått avslag og er sendt ut av landet, er at det for tiden er praktisk umulig å få dem returnert. Jeg forstår det videre slik at dette skyldes forhold i hjemlandet som må antas å være midlertidige. Det kan da ikke være noe å si på at tillatelsene blir begrenset, slik at de ikke gir automatisk rett til senere varig bosetting.

Jeg viser også til departementets opplysning om at det her er tale om en annen situasjon enn det rundskrivet fra 1989 tar sikte på å regulere. Så vidt jeg kan se, er det også en slik oppfatning som ligger til grunn for departementets rundskriv nr. G-124/92.

Jeg kan ikke se at de begrensninger som er gjort i tillatelsene, så langt har virket urimelig på klagerne. Det er likevel grunn til å understreke at de hensyn som taler for å gjøre oppholds- og arbeidstillatelse alminnelig, blir sterkere ettersom tiden går og søkerne har vært lengre i landet. En viktig side ved 15-månedersregelen synes å være at den hindrer at asylsøkere må gå i uvisshet om han/hun kan forvente å få bli i landet. Naturlig nok vil behovet for å få en avklaring på dette føles sterkere jo lenger tid som er gått. Dette hensynet gjør seg dessuten gjeldende uansett hva som er årsaken til at behandlingen av asylsøknaden blir forsinket. Departementet har fremholdt at det i denne saken er «forhold utenfor utlendingsmyndighetens kontroll som har ført til at søknadene ikke ble avslått i sin helhet». Dette er selvsagt riktig, men søkerne kan ikke lastes for den situasjonen som er oppstått.

Jeg vil også minne om klagerens anførsel om at departementets rundskriv ga dem en forventning om at oppholdstillatelse uten begrensninger ville bli innvilget. Departementet har fremholdt at klagerne nå har fått en oppholdstillatelse som gir dem en viss trygghet, og at også tillatelse uten begrensninger kun vil gjelde for ett år om gangen. Dette er riktig nok, men det kan likevel ikke være tvil om at en tillatelse uten begrensninger gir atskillig større faktisk trygghet enn en slik begrenset tillatelse som søkerne nå har fått. Når det er gitt en tillatelse uten begrensninger, synes praksis å være at det ved fornyelse ofte ikke foretas noen reell ny prøving av det som var grunnlaget for tillatelsen. Det vises i denne forbindelse til «Utlendingsloven, kommentarutgave» av Eli Fisknes, der det på s. 135 under pkt. 5 i kommentarene til utlendingsloven § 11 står:

«Det heter i forskriftens § 36 første ledd at tillatelse til søker som nevnt i § 21 «fornyas i overensstemmelse med det grunnlag den ble gitt på, når dette fortsatt er til stede». Mange tillatelse etter § 21 er gitt på grunnlag av et beskyttelsesbehov. Det vurderes i dag ikke hvorvidt forholdene i hjemlandet har endret seg siden tillatelsen ble gitt, og om dette i så fall burde få virkning for tillatelsen. Tillatelse til asylsøkere leder frem til bosettingstillatelse og varig opphold også når forholdene i hjemlandet har endret seg i løpet av de tre årene det tar å opparbeide rett til

bosettingstillatelse. Etter ordlyden er det imidlertid ingenting i veien for å foreta en slik vurdering. Det forhold at tillatelsen «kan danne grunnlag for bosettingstillatelse» er ikke til hinder for en reell prøving av alle sider ved tillatelsen når det søkes fornyelse. ---»

Jeg forutsetter at utlendingsmyndighetene ser hen til dette når fornyelse av klagernes oppholdstillatelse blir vurdert. Det vil da også måtte tas stilling til om tillatelsen fortsatt skal gjelde med begrensninger.

Avslutningsvis skal det bemerkes at jeg på bakgrunn av departementets redegjørelse ikke har funnet grunnlag for å gå nærmere inn på spørsmålet om klagerne er blitt usaklig forskjellsbehandlet i forhold til de to navngitte palestinerne X og Y. Jeg bemerker likevel at departementet ikke synes å ha fått noen forklaring på hvorfor Y fikk innvilget oppholdstillatelse. Saken ble avgjort av Utlendingsdirektoratet, og departementet antar at saken er blitt ansett som et grensetilfelle. Han fikk opprinnelig avslag på sin søknad, men Utlendingsdirektoratet omgjorde etter klage. Det er vist til at Y hadde innehatt kapteins grad i organisasjonen og at han hadde vært --- ved ---. Det kan således synes som om Y har hatt en noe mer fremtredende posisjon i PLO enn de tre søkerne i nærværende sak. Det er ellers vanskelig å konstatere at behandlingen av de palestinske PLO-avhopperne har vært vilkårlig/at det er gjort usaklig forskjellsbehandling bare ut fra sammenligning med en sak. Det er derfor, ut fra det som foreligger i saken, ikke grunnlag for å kunne trekke noen slutning om dette. Imidlertid understrekes viktigheten av at det føres en konsekvent linje i saker av denne art.»

46.

Opparbeiding av rett til bosettingstillatelse (Sak 93-1326)

A fikk på grunnlag av ekteskap med en norsk borger ett års oppholdstillatelse i Norge. Tillatelsen ble senere fornyet i ett år. Søknad om ytterligere fornyelse ble avslått av Utlendingsdirektoratet, fordi ektefellene på dette tidspunkt var separert. Etter klage fra A opprettholdt Justisdepartementet avslaget, men omgjorde vedtaket da det ble opplyst at ektefellene var flyttet sammen igjen. A søkte deretter om bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12, men fikk avslag fordi han etter utløpet av oppholdstillatelsen og frem til omgjøringsvedtaket ikke hadde hatt «opp- holdstillatelse eller arbeidstillatelse uten be-

grensninger», slik utlendingsloven § 12 første ledd krever.

Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere avslaget og uttalte at det etter lovens ordlyd ikke er tilstrekkelig for å få rett til bosettingstillatelse at søkeren har hatt lovlig opphold i Norge.

A kom til Norge i 1987. Den 24. juni 1988 inngikk han ekteskap med B. Han fikk første gangs oppholdstillatelse i ett år ved Utlendingsdirektoratets vedtak 14. november 1988. Tillatelsen ble senere fornyet frem til 14. november 1990. Ved Utlendingsdirektoratets vedtak 18. april 1991 fikk A avslag på søknad om ytterligere fornyelse, med den begrunnelse at han ble separert fra B ved fylkesmannens bevilling 13. juli 1990. Grunnlaget for oppholdstillatelsen var dermed falt bort. Justisdepartementet opprettholdt avslaget i klagevedtak 7. oktober 1991. Etter begjæring fra A omgjorde Justisdepartementet vedtaket 17. januar 1992. Bakgrunnen var opplysningen om at ektefellene hadde flyttet sammen igjen fra 21. oktober 1991.

A søkte om bosettingstillatelse 5. februar 1992. Utlendingsdirektoratet avsto søknaden 13. mai 1992. Den 14. desember 1992 søkte A på ny om bosettingstillatelse i Norge. Utlendingsdirektoratet avsto søknaden 15. februar 1993. Begrunnelsen var at A ikke tilfredsstilte vilkårene i utlendingslovens § 12, jf. utlendingsforskriften §§ 43 og 44 om sammenhengende opphold i riket de siste tre år, med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger. Direktoratet fant heller ikke at det forelå hensyn som tilsa at bosettingstillatelse kunne gis etter utlendingsforskriften § 45. Etter klage fra A opprettholdt Justisdepartementet avslaget i vedtak 26. april 1993. Departementet viste til den begrunnelse som var gitt av Utlendingsdirektoratet, og bemerket:

«Departementet vil bemerke at klagers samliv med herboende ektefelle ble avbrutt ved separasjonsbevilling av 13.07.1990. Samlivet ble først gjenopptatt i oktober 1991. I nevnte periode hadde klager således ikke gyldig grunnlag for opphold her i riket.

Det er etter utlendingsloven § 12 første ledd og utlendingsforskriften § 43 en forutsetning at vedkommende, i tillegg til å ha oppholdt seg sammenhengende i riket de siste tre år, gjennom hele denne perioden har hatt en oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger. Ovennevnte forhold medfører at denne forutsetning ikke er oppfylt i nærværende sak.»

A's advokat henvendte seg til ombudsmannen i brev 27. juli 1993. Fra brevet gjengis:

«Slik klageren ser saken har han frem satt søknad om fornyet arbeids eller oppholdstillatelse innen fristen i lovens paragraf 11.

Etter Utlendingslovens § 39 kan en søknad som er blitt avslått ikke medføre iverksettelse før vedtaket er blitt endelig.

I dette ligger det at da Justisdepartementet avgjorde klagerens søknad om fornyelse av 2. oktober 1990 ved vedtak av 7. oktober 1991, så må denne tiden regnes som lovlig opphold i riket.

Vedtaket var imidlertid fattet på «feil» grunnlag i det partene på dette tidspunkt var flyttet sammen igjen.

Justisdepartementet har omgjort sitt vedtak i brev av 17. januar 1992.

Bevis: Kopi av brev fra Justisdepartementet til UDi av 17. januar 1992. (Vedlegg 4)

Slik klageren ser saken er det i tilfellet tidsrommet fra 7. oktober 1991 til 17. januar 1992 som er det tidsrom klageren formelt har vært uten oppholdstillatelse i Norge.

Av en samlet oppholdstid på nesten 6 år har følgelig klageren i ca. 3 måneder vært uten formell oppholdstillatelse.

Betingelsen for å få innvilget oppholdstillatelse har likevel vært til stede i løpet av disse tre månedene.

Slik klageren ser saken er siste setning i 1. ledd til Utlendingsforskriftens § 43 i strid med lovverket.

Det heter her at det er en forutsetning at vilkårene for gitt tillatelse fortsatt er oppfylt.

Disse forutsetninger er en naturlig ting å ta opp under en klagebehandling, men dette reguleres direkte i Utlendingslovens § 39.

Klageren i den aktuelle sak var i lengre tid uten ervervs muligheter pga fremmedmyndighetene hadde definert at vilkårene for den gitte tillatelse ikke var til stede.

Slik klageren ser saken er dette også et rettssikkerhetsmoment i det fremmedmyndighetene fattet et eget selvstendig vedtak som ikke har hjemmel i loven og som kan virke høyst vilkårlig.

Klageren gjør gjeldende at han i realiteten har hatt sammenhengende lovlig opphold i Norge i det betingelsene for innvilgelse også var til stede i oktober 1991.

Subsidiært gjøres gjeldende at vedtaket under enhver omstendighet vil virke sterkt urimelig og at forskriftens § 45 burde ha kommet til anvendelse.»

Etter at Justisdepartementet hadde uttalt seg, avsluttet jeg saken slik i brev til klagerens advokat:

«Vilkårene for bosettingstillatelse er regulert i utlendingsloven av 24. juni 1988 § 12 og i utlendingsforskriften av 21. desember 1990

§§ 43-45. Dersom vilkårene i lovens § 12, jf. forskriftens §§ 43 og 44 er oppfylt, har søker krav på å få innvilget bosettingstillatelse. Etter en skjønnsmessig vurdering kan bosettingstillatelse også gis dersom nærmere angitte vilkår er til stede, jf. forskriftens § 45.

Utlendingsloven § 12 første ledd første punktum lyder:

«Utlending som de siste 3 år har oppholdt seg sammenhengende i riket med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger, har etter søknad rett til bosettingstillatelse dersom det ikke foreligger forhold som nevnt i § 29 første ledd.»

Forskriftens § 43 første ledd siste setning sier at det er en forutsetning for innvilgelse av bosettingstillatelse at vilkårene for den gitte tillatelse fortsatt er oppfylt.

Det sentrale spørsmål i saken er således om A de siste 3 år før han søkte om bosettingstillatelse, hadde «oppholdt seg sammenhengende i riket med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger».

Det fremgår av sakens dokumenter at A hadde oppholdstillatelse uten begrensninger frem til 14. november 1990. Fordi han søkte om fornyet oppholdstillatelse innen en måned før utløpet av tillatelsen, hadde han etter utlendingsloven § 11 tredje ledd krav på å få være i landet på samme vilkår som tidligere inntil søknaden var avgjort. Om betydningen av opphold i riket på dette grunnlag har departementet i brev til ombudsmannen 26. januar 1994 uttalt:

«Når det søkes fornyet oppholdstillatelse innenfor fristen i § 11 tredje ledd og man finner at vilkårene ikke er til stede for å kunne gi en ny tillatelse, innebærer det at søkerne har hatt lovlig opphold her i landet til endelig vedtak er fattet i departementet. Han har imidlertid ikke hatt noen tillatelse siden den forrige gikk ut, og således heller ikke en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. ---»

Departementet har med dette utgangspunkt også gitt en vurdering av nærværende sak. Fra denne siteres:

«I den konkrete saken fikk A sin første tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse den 14.11.88 på grunnlag av ekteskap med norsk borger. Tillatelsen ble senere fornyet til 14.11.90. Den 13.7.90 ble ektefellene separert. A hadde likevel den samme oppholdstillatelsen til den utløp 14.11.90. Han opparbeidet seg således to års oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, selv om ikke vilkårene var oppfylt gjennom

hele perioden. A søkte så fornyet oppholdstillatelse 2.10.90, altså innenfor fristen i lovens § 11 tredje ledd. Vilklårene for tillatelsen var imidlertid ikke lenger til stede i og med separasjonen mellom ektefellene. Den 14.10.91 flyttet de så sammen igjen.

Fra 14.11.90 til 7.10.91 hadde A lovlig opphold på samme vilkår som tidligere, fordi han søkte innenfor fristen nevnt over. Fra 14.11.90 og til departementet fattet sitt vedtak 17.01.92 hadde han imidlertid ikke noen tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Han pådro seg et avbrudd i tillatelsen på ett år og 2 mnd. Tillatelsen som ble innvilget 17.01.92 blir da sett på som en ny førstegangssøknad og det foreligger ingen rett til bosettingstillatelse før han igjen har hatt tre års sammenhengende tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. På det tidspunktet departementet avsto søknad om bosettingstillatelse, den 26.4.93 hadde han bare hatt en sammenhengende tillatelse i ett år og 3 mnd. ---»

Jeg har ikke rettslig grunnlag for å reise innvendinger mot det departementet her uttaler, verken når det gjelder forståelsen av utlendingsloven og forskriften til den eller anvendelsen av reglene i den konkrete sak. Etter ordlyden i utlendingsloven § 12 første ledd er det ikke tilstrekkelig for å få rett til bosettingstillatelse at søkeren har hatt lovlig opphold i Norge. Bestemmelsen krever dessuten at oppholdet bygger på «oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger». Departementet mener at dette kravet ikke var tilfredsstillt for Deres klients vedkommende, og jeg har ikke funnet noe å utsette på dette. Betydningen av at det søkes om fornyet oppholdstillatelse innen fristen i utlendingsloven § 11 tredje ledd, er at man da er sikret å få bli i landet på samme vilkår som tidligere inntil søknaden er endelig avgjort. Den tillatelsen man har hatt er imidlertid utløpt. En oppholdstillatelse som grunnlag for å få bosettingstillatelse er således forankret i et vedtak, mens den «rett til fortsatt opphold» som følge av § 11 tredje ledd er en oppholdsrett direkte hjemlet i loven. Noen ny oppholdstillatelse er det ikke uten videre naturlig å si at vedkommende har etter § 11 tredje ledd.

Jeg finner likevel grunn til å tilføye at loven nok kunne ha vært klarere på dette punkt. I brev til departementet i dag har jeg påpekt dette.

Det fremgår at departementet også har vurdert om det var grunnlag for å gjøre unntak etter bestemmelsene i utlendingsforskriften § 45. Bestemmelsen gir adgang til, etter en skjønnsmessig vurdering, å gi bosettingstillatelse i enkelte tilfeller der vilklårene ellers

ikke er til stede. Dersom det ikke kan konstateres at en slik avgjørelse er ugyldig fordi den er i strid med loven eller fordi skjønnsutøvelsen er beheftet med alvorlige feil (f.eks. at det er tatt utenforliggende hensyn eller skjønnnet fremstår som vilkårlig), kan ombudsmannen bare kritisere den dersom avgjørelsen fremstår som «klart urimelig». Dette følger av ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd. Jeg kan ikke se at det foreligger slike feil i det foreliggende tilfelle, eller at det er grunnlag for å benytte en såvidt streng karakteristikk som «klart urimelig» på departementets vedtak.»

47.

Avslag på krav om dekning av saksomkostninger (Sak 92-1100)

Toll- og avgiftsdirektoratet omgjorde i en klagesak det lokale tollsteds vedtak i toll- og avgiftssak. Klager krevet dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 under henvisning til at førsteinstansvedtaket var ugyldig på grunn av flere saksbehandlingsfeil, samt at vedtaket innebar usaklig forskjellsbehandling. Kravet om saksomkostninger ble avslått under henvisning til at Toll- og avgiftsdirektoratets omgjøringsvedtak skyldtes en endret skjønnsutøvelse. Ombudsmannen fant at det heftet begrunnet tvil knyttet til avgjørelsesgrunnlaget for førsteinstansens vedtak, og at det ut fra de foreliggende opplysninger var grunn til å spørre om det her kunne ha blitt gjort forskjell uten at det forelå saklig grunn for det. Ombudsmannen ba derfor departementet se på denne siden av saken på nytt.

A kjøpte 7. juli 1989 et skadet motorkjøretøy merke Audi 100 personbil. Den 29. september 1989 ble motorkjøretøyet angitt til fortolling ved Y tollsted som en vare i retur etter reparasjon i utlandet. Spedisjonsfirmaet ble senere av tollstedet varslet om at man fant at det var skjellig grunn til å anta at kjøretøyet måtte anses som innført i oppbygd stand og bilen ble derfor bedt fremstilt til teknisk vurdering hos biltilsynet.

I brev 14. november 1989 fra biltilsynet til distriktssjefen i det lokale tolldistrikt, ble det anført bl.a. følgende:

«Viser til brev av 27.10.89 hvor motorvognen bes fremstilt for biltilsynet i Molde for å få bekreftet om motorvognen er å anse som en Audi 100 eller en Audi 200 Turbo Quatro.

Bilen ble vist den 9. nov. d.å., og den var påsveist en original audi 200 Quatro bakpart med originale fester for en Quatro

bakstilling. Motor, gearboks, forstilling og bakstilling var fra en Audi 200 Turbo Quatro.

Bilen er derfor etter reparasjonen og ombyggingen å anse som en Audi 200 Turbo Quatro.»

Tollstedet krevde etter dette A for kr. 326.295,- som dekning for toll- og avgifter.

A tok saken opp med distriktssjefen i toll-distriktet og påklaget vedtaket. Fra distriktssjefens vedtak gjengis:

«Det gjeninnførte motorkjøretøy ble ved fortollingen ansett som innført i oppbygd stand i utlandet. Kjøretøyet er ikke i overensstemmelse med det norske registreringskortet som er utstedt på en Audi 100.

I medhold av vedlagte rundskriv nr. 1/1989 Mo og nr. 2/1989 Mo av 22. desember 1988 *kommer oppbygging av norsk-registrert motorkjøretøy i utlandet* inn under de vanlige toll- og avgiftsbestemmelser som gjelder ved innførsel av motorkjøretøyer.

Toll og avgifter skal beregnes og innkreves – som for motorkjøretøy som tidligere ikke har vært registrert her i landet og nytt registreringsdokument (bl. 221) skal utstedes og stemples av tollvesenet. Jfr. beregningssettsene i rundskriv nr. 1/1989 Mo § 1 – pkt. b.l. Jfr. for øvrig også vedlagte brev fra Biltilsynet i --- av 14. november 1989.

Fortollingen av omhandlede motorkjøretøy ved --- tollsted den 23. november 1989 løpenr. --- blir følgelig opprettholdt.»

A tok saken opp med biltilsynet, som i svar 24. januar 1990 viste til at en bakpart på en Audi 100 type 44 og en Audi Quatro type 44 ikke er identiske. Biltilsynet mente at endringene var så store at kjøretøyet som helhet ikke kunne anses som samme kjøretøy og at bilen måtte anses som oppbygd. A klaget til Toll- og avgiftsdirektoratet, som forela saken for Vegdirektoratet med anmodning om Vegdirektoratets uttalelse til biltilsynets standpunkt om at bilen totalt sett måtte anses som oppbygd slik at det måtte opprettes nye registreringsdokumenter før kjøretøyet ble tillatt registrert. Vegdirektoratet svarte i brev 6. januar 1990:

«I henhold til bestemmelsene om reparasjon/ombygging/oppbygging, BOK hovedgruppe 56 nr. 1.2.1.3, betraktes skjøting av to karosserier som reparasjon når karosseriene er «identiske». I dette tilfellet er ikke karosseriene identiske, men forskjellen er så liten at det ville være urimelig ut fra et teknisk synspunkt ikke å akseptere det som «identisk nok».

Bilen er så ombygget ved at motor,

drivverk, for- og bakstilling fra Audi 200 Turbo Quatro er innmontert, (bakstillingen satt muligens i den karosseribakparten som ble sveiset inn).

Når det gjelder ombyggingen, definerer BOK hovedgruppe 56 nr. 1.1.6. ombygging som «Forandringer som medfører at kjøretøyets tekniske spesifikasjoner, utseende m.v. blir endret i forhold til den utførelse som kjøretøyet hadde ved første gangs registrering i riket, eventuelt i forhold til den utførelse det senere er godkjent med av godkjenningsmyndigheten, men hvor endringen ikke er av større omfang enn at kjøretøyet som helhet anses som samme kjøretøy».

Ut fra et teknisk synspunkt mener Vegdirektoratet at den ombyggingen som er gjort, ombygging fra forhjulstrekk til firehjulstrekk og skifte av motor, er en endring av spesifikasjoner uten at bilen fremstår som et annet kjøretøy.

Kombinasjonen av en reparasjon (karosseriskjøting) og ombygging som i dette tilfellet, har godkjenningmessig vært gjort noe forskjellig i biltilsynet. Noen krever at bilen ved godkjenning etter karosseriskifte skal fremstå som identisk med den skadede, og at en eventuell ombygging må foretas på et senere tidspunkt. Andre har sett mer «praktisk» på det og godkjent reparasjonen og ombyggingen samtidig. Ordlyden i bestemmelsene kan tolkes på begge måter og en klargjøring av bestemmelsene på dette punkt er ønskelig.

Vegdirektoratet mener imidlertid at det må være riktig, med den ordlyd bestemmelsene har i dag, å godkjenne at reparasjon og ombygging gjøres samtidig når det ikke er spesifisert noen begrensning for når en ombygging kan foretas etter reparasjon.

Ut fra det foranstående mener Vegdirektoratet at det som er foretatt med angjeldende bil, må bli å betrakte som ombygging og dette medfører at det ikke skal opprettes nye dokumenter.»

Toll- og avgiftsdirektoratet fattet 26. april 1990 vedtak i klagesaken hvor det omgjorde vedtaket i førsteinstansen. Toll og avgifter skulle etter dette betales av omkostningene i forbindelse med reparasjonen/ombyggingen i utlandet, jf. tolltariffens innledende bestemmelser i § 17 pkt. 1.

A fremmet deretter krav om dekning av saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36. Det ble vist til at førsteinstansens vedtak var ugyldig på grunn av flere saksbehandlingsfeil, samt at vedtaket innebar en usaklig forskjellsbehandling. Toll- og avgiftsdirektoratet avsto kravet om saksomkostninger under henvisning til at spørsmålet om forrykking av personbils identitet kan reise vanskelige og skjønnspregede avgjørelser. Når overordnet myndighet endrer skjønnsut-

øvelsen, foreligger det ikke nødvendigvis erstatningsplikt.

A påklaget avslaget under henvisning til at toll-distriktets vedtak i toll- og avgiftssaken var ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil. Han hevdet videre at det var skjedd feil rettsanvendelse og at det forelå myndighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling. I klagen redegjorde han for øvrig for nødvendigheten av saksomkostningene. I brev til Finansdepartementet anførte klager dessuten:

«Spørsmålet om når nye registreringsdokumenter skal opprettes kan vel kanskje innebære en viss grad av skjønn jfr. «bestemmelser om kjøretøy». Dette er imidlertid et såkalt *rettsanvendelses* skjønn og dersom klageinstansen endrer underinstansens avgjørelse på dette punkt så medfører dette at underinstansens vedtak er *ugyldig*. Jeg vil her vise til Torstein Eckhoff: «Forvaltningsrett», 2. opplag 1980, side 245 flg. samt side 569 flg. og da særlig side 577.»

Finansdepartementet opprettholdt Toll- og avgiftsdirektoratets avslag på krav om saksomkostninger med følgende begrunnelse:

«Ved den skjønnsmessige avgjørelsen av om motorvognen som gjeninnføres er i uforandret stand ble det i samsvar med dagjeldende regler og fast praksis lagt stor vekt på vegmyndighetens vurdering av spørsmålet om opprettelsen av nye registreringsdokumenter.

Ved brev av 6. april 1990 fant Vegdirektoratet å endre Biltilsynets skjønn med hensyn til om det i angjeldende tilfelle måtte sies å være en skjøting av to karosserier som var «identiske». Denne endringen ble lagt til grunn ved Toll- og avgiftsdirektoratets vurdering av spørsmålet om motorvognen kunne sies å være i «uforandret stand.»

I brev 15. juli 1992 tok A saken opp med ombudsmannen. I klagen ble det anført at avgjørelsen om ikke å dekke omkostningene til juridisk bistand ikke var korrekt.

Saken ble tatt opp med Finansdepartementet, og i brev herfra 30. november 1992 ble departementet for det første bedt om å kommentere klagerens anførsel om usaklig forskjellsbehandling fra biltilsynets side. Departementet ble videre bedt om å vurdere om toll- og avgiftsmyndighetenes saksbehandling hadde vært forsvarlig siden biltilsynet ikke hadde tatt stilling til om bilen etter ombygging måtte ha nye registreringsdokumenter og om saken burde ha vært vurdert av overordnet vegmyndighet før det lokale tollkontor fattet vedtak om toll- og avgiftsplikt. Det ble bedt oppklart om det kun var reparasjonen, som ble utført i utlandet, som hadde

vært vurderingstema for toll- og avgiftsmyndighetene i saken, eller om man også hadde sett på ombyggingen. Avslutningsvis ble det bedt om en uttalelse til advokatens anførsel om at vurderingene etter bestemmelser om kjøretøy, i den grad de er av skjønnsmessig art, måtte karakteriseres som rettsanvendelses-skjønn.

Finansdepartementet svarte i brev 20. juni 1993 ved å slutte seg til uttalelse fra Toll- og avgiftsdirektoratet datert 18. juni 1993. I direktoratets brev ble det innledningsvis bemerket at biltilsynets uttalelse i saker som dette kun er en uttalelse og ingen avgjørelse. Tollvesenet underrettes ikke om avgjørelser som er foretatt av biltilsynet vedrørende reparasjoner som er foretatt her i landet, og tollvesenet har under enhver omstendighet ikke kompetanse til å overprøve den kjøretøYTEKniske vurdering som foretas av biltilsynet.

Til spørsmålet om saksbehandling bemerket direktoratet:

«I brev av 14. november 1989 konkluderer biltilsynet med at bilen er å anse som en Audi 200 Turbo Quattro. Da den utførte vare var en Audi 100, var altså den innførte vare ikke identisk med den utførte vare. På dette grunnlag ble det beregnet engangsavgift som for et tidligere ikke innført kjøretøy.

Etter Stortingets avgiftsvedtak om oppbyggingsavgift § 1 skal oppbyggingsavgift svares ved registrering av oppbygd kjøretøy som tidligere er registrert her i landet, når nytt registreringsdokument må opprettes som følge av oppbyggingen. Dette gjelder for kjøretøy som er bygd opp her i landet. Bakgrunnen for denne bestemmelse er ønske om å likestille tilfeller av oppbygging i utlandet og oppbygginger som er foretatt her i landet. Forskjellen er at dersom kjøretøyet er oppbygd i utlandet skal det ved innførselen svares ordinær toll og engangsavgift, mens kjøretøy som er bygd opp her i landet skal svare oppbyggingsavgift (som skal svare til summen av toll og avgifter som oppkreves ved innførsel av en tilsvarende motorvogn i oppbygd stand jfr. Stortingets avgiftsvedtak om oppbyggingsavgift § 1, 2. ledd.)

Kravet om at nye registreringsdokumenter må opprettes, gjelder strengt tatt ikke for tollvesenets vurdering om det er et identisk kjøretøy som blir gjeninnført eller om kjøretøyet må anses som en ny vare. Kravet gjelder kun for den innenlandske oppbygging for i størst mulig grad å likestille de to oppbyggingstilfellene. På denne bakgrunn kan en ikke si at tollvesenets vurdering i foreliggende sak er fattet på feil faktisk grunnlag. Da det som nevnt er meningen å likestille de to tilfeller av oppbygging (i Norge og

utlandet), har direktoratet etter å ha forelagt den tekniske side av saken for Vegdirektoratet, funnet å kunne omgjøre tollvesenets tidligere vedtak i saken.

En finner etter dette at den saksbehandling som er foretatt av tollvesenet var forsvarlig. Ut fra tollvesenets kompetanseområde i slike saker må den avgitte uttalelse fra vegmyndighetene kun anses som et ledd i den interne saksforberedelsen hos tollvesenet.»

Direktoratet opplyste videre at førsteinstansvedtaket i saken ble truffet av det lokale tollsted og at det var et spedisjonsfirma som hadde lagt frem ferdig utfylt enhetsdokument av 29. september 1989.

Når det gjaldt det skjønn som ble foretatt av Vegdirektoratet, uttalte Toll- og avgiftsdirektoratet:

«Vegdirektoratet uttaler i sitt brev av 6. april 1990 at skjøting av to karosserier betraktes etter gjeldende regler som reparasjon når karosseriene er identiske. De fastslår videre at i dette tilfellet er karosseriene ikke identiske.

Dersom en stopper her vil det si at det foreliggende tilfellet er en oppbygging. Vegdirektoratet fortsetter imidlertid sin vurdering ved å tilføye at i dette tilfellet er forskjellen så liten «at det vil være urimelig ut fra et teknisk synspunkt ikke å akseptere det som «identisk nok». Situasjonen er dermed den at kjøretøyet etter gjeldende regler er å anse som oppbygd, men av rimelighetshensyn finner en det foreliggende tilfelle slik at kjøretøyet kan betraktes som reparert.»

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg følgende:

«De rettslige spørsmål for ombudsmannen er hvorvidt klager har krav på å få dekket sine saksomkostninger etter § 36 i forvaltningsloven av 10. februar 1967.

Bestemmelsens første ledd har følgende ordlyd:

«Når 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.»

Selv om det er truffet et vedtak som endres til gunst for parten, gir forvaltningsloven § 36 første ledd ikke noen ubetinget rett til å få dekket saksomkostninger. Det må i tillegg kreves at endringen skyldes at det første vedtaket led av saksbehandlingsfeil, lovanvendelsesfeil eller annen ugyldighetsgrunn. Med feil i avgjørelsesgrunnlaget forstås feil i fak-

tum og dette vilkåret vil være oppfylt dersom underinstansens vedtak er omgjort fordi det bygget på uriktige eller mangelfulle opplysninger eller dersom det er gjort feil ved vurderingen av de faktiske forhold. Lovanvendelsesfeil foreligger dersom underinstansens vedtak er fattet på grunnlag av manglende lovhjemmel eller annen kompetansesvikt, og alternativet «annen ugyldighetsgrunn» tar sikte på forskjellige tilfelle av myndighetsmisbruk, f.eks. utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling eller kvalifisert urimelighet.

På bakgrunn av Vegdirektoratets uttalelse fant Toll- og avgiftsdirektoratet ved sin klagebehandling å kunne anse bilen som innført i reparert stand, jf. § 17 i tolltariffens innledende bestemmelser. Paragraf 17 første ledd lyder:

«1. Varer som gjeninnføres etter å ha vært sendt til utlandet for reparasjon kan innføres mot en toll beregnet av reparasjonskostnadene med tillegg av sendingskostnadene fram og tilbake. Tollen beregnes slik: ---»

Ved sin behandling av saken hadde tollstedet – på bakgrunn av det lokale biltilsynets uttalelse – ikke funnet å kunne anse bilen som innført i reparert stand. Det ble derfor fattet vedtak om toll og avgifter som ved innførsel av motorkjøretøyer. I sitt brev 21. desember 1989 til klager bemerket distriktssjefen i 9. distrikt følgende om regelverket:

«I medhold av vedlagte rundskriv nr. 1/1989 Mo og nr. 2/1989 Mo av 22. desember 1988 kommer oppbygging av norskregistrert motorkjøretøy i utlandet inn under de vanlige toll- og avgiftsbestemmelser som gjelder ved innførsel av motorkjøretøyer.»

Rundskriv nr. 1/1989 Mo inneholder Stortingets vedtak om engangsavgift på motorvogner m. m. 1989. Rundskriv nr. 2/1989 Mo inneholder Stortingets vedtak om oppbyggingsavgift 1989, dvs. avgift ved registrering av motorvogner som er bygd opp her i landet. Vedtakets § 1 lyder:

«Fra 1. januar 1989 skal det i henhold til lov av 19. juni 1959 nr. 2 betales avgift til statskassen ved registrering av motorvogn, herunder motorsykler, som er innført i deler fra utlandet og som er avgiftspliktig etter vedtak om engangsavgift. Avgift skal også betales ved registrering av oppbygging (ombygging) vedrørende motorvogn som tidligere er registrert her i landet, når nytt registreringsdokument må opprettes som følge av oppbyggingen. Avgiften skal så vidt mulig svare til

summen av toll og avgifter som oppkreves ved innførselen av en tilsvarende motorvogn i oppbygd stand.»

Både det lokale tollstedet og Toll- og avgiftsdirektoratet innhentet i anledning saken uttalelser fra vegmyndighetene – henholdsvis --- biltilsyn og Vegdirektoratet. De to instansene i vegmyndighetene har basert sine uttalelser på det samme regelverk, men har kommet til ulike konklusjoner.

Ved sine vurderinger har vegmyndighetene bygget på den nærmere definisjon av bl.a. begrepet «reparasjon» i Vegdirektoratets «Bestemmelser om kjøretøy». Generelt om reparasjon/ ombygging/oppbygging. På blad 56 heter det blant annet følgende:

1.1.5 Reparasjon: Utbedringer av slitasjemangler, karosseri- og rustskader m.v., herunder utskifting av deler og komponenter, som kan anses som vanlig vedlikehold og som ikke er å anse som ombygging eller oppbygging, jfr. nr. 1.1.6 og 1.1.7.

1.1.6 Ombygging: Forandringer som medfører at kjøretøyets tekniske spesifikasjoner, utseende m.v. blir endret i forhold til den utførelse kjøretøyet hadde ved første gangs registrering i riket, eventuelt i forhold til den utførelse det senere er godkjent med av godkjenningmyndigheten, men hvor endringen ikke er av større omfang enn at kjøretøyet som helhet anses som samme kjøretøy.

1.1.7 Oppbygging: Produksjon/sammensetning av kjøretøy av nye og/ eller brukte deler, av to eller flere kjøretøyer, eller av deler og kjøretøy som nevnt i kombinasjon, til et kjøretøy som tidligere ikke har vært godkjent i riket.»

Om reparasjon heter det nærmere:

«Kjøretøyet anses som reparert bl.a. når:

1.2.1.1 karosseri til kjøretøy med ramme (ikke selvbærende karosseri) blir skiftet ut med karosseri av samme type og det ikke foretas omfattende utskifting av deler og komponenter forøvrig.

1.2.1.2 ramme skiftes ut med ramme av samme type uten at det foretas omfattende utskifting av deler og komponenter forøvrig.

1.2.1.3 en forpart og en bakpart fra to kjøretøy med selvbærende karos-

seri av identisk type sammenføyes.»

Vegdirektoratet foretok i sin uttalelse en separat vurdering av det som var foretatt med bilen i Danmark før gjeninnførsel og det som var foretatt i Norge etterpå. Skjøtingen av karosseriene foretatt i Danmark ble ansett å være en reparasjon, og endringene foretatt i Norge ble ansett for å være ombygging, jf. Bestemmelsene om kjøretøy.

I Biltilsynet i ---'s uttalelse 14. november 1989 heter det følgende:

«Bilen ble vist den 9. nov. d.å., og den var påsveist en original Audi 200 Quatro bakpart med originale fester for en Quatro bakstilling. Motor, gearboks, forstilling og bakstilling var fra en Audi 200 Turbo Quatro.

Bilen er derfor etter reparasjonen og ombygningen å anses som en Audi 200 Turbo Quatro.»

Slik saken er opplyst for ombudsmannen, foreligger en viss tvil om biltilsynet foretok en separat vurdering av de endringer som ble foretatt med bilen i Danmark før gjeninnførsel og de som ble foretatt i Norge etterpå.

Toll- og avgiftsdirektoratet har anført at omgjøringen skyldes en endret skjønnsmessig vurdering – basert på rimelighetsbetraktninger. Biltilsynet i --- la i sin uttalelse til grunn at de karosseriene som ble sammenføyet i Danmark ikke var av «identisk type», jf. kjøretøybestemmelsene. Vegdirektoratet la også i sin uttalelse til grunn at karosseriene ikke var identiske. Man fant imidlertid at det var en så liten praktisk forskjell på karosseriene, at det likevel kunne aksepteres å anse bilen som reparert.

Dersom både biltilsynets og Vegdirektoratets vurderinger var like forsvarlige og begge innenfor det gjeldende regelverk, kan man neppe si at det foreligger noen feil som nevnt i forvaltningsloven § 36 i det første vedtaket. Dersom Vegdirektoratets standpunkt kun er basert på en rimelighetsvurdering av forholdet, og det ikke hefter noen feil ved det første vedtaket som baserte seg på biltilsynets vurdering, er det ikke grunnlag for å kreve saksomkostninger, selv om vedtaket omgjøres til gunst for klager.

Klager har imidlertid anført at Biltilsynet i --- har vurdert flere identiske og nær identiske forhold ulikt. I brev til Toll- og avgiftsdirektoratet 27. juni 1990 anføres bl.a.:

«I vedleggene til ovennevnte brev går det fram at Biltilsynet i --- har behandlet flere identiske og nær identiske saker. Jeg vil særlig henvide til kopi av fremlagte

vognkort vedrørende personbil med kjennermerke YE 47723. Denne bilen ble av min klient ombygd fra en Audi 100 til en Audi 200 Turbo Quattro. Biltilsynet tok også her den 29.9.89 det standpunkt at nye registreringsdokumenter ikke skulle opprettes og da skulle selvfølgelig heller ikke engangsavgift og oppbyggingsavgift beregnes. Da Biltilsynet ble bedt om å vurdere en helt identisk ombygging, jfr. Biltilsynets brev av 14.11.89 og 24.1.90, kom man til motsatt resultat og min klient ble etterberegnet for kr. 331.074,- i avgift med tillegg av renter. ---»

I sin behandling av saksomkostningskravet kommenterte ikke forvaltningen denne anførsel om usaklig forskjellsbehandling nærmere. I sitt svar på ombudsmannens spørsmål med hensyn til usaklig forskjellsbehandling, uttalte Toll- og avgiftsdirektoratet i sitt brev 18. juni 1993:

«Tollvesenet underrettes ikke om avgjørelser som er foretatt av biltilsynet vedrørende reparasjoner som er foretatt her i landet. Etter hva direktoratet har bragt i erfaring gjelder de nevnte tilfeller av biltilsynets vurderinger av 4. april og 29. september 1989 reparasjoner foretatt i Norge. Tollvesenet har under enhver omstendighet ikke kompetanse til å overprøve den kjøretøytekniske vurdering som foretas av biltilsynet. Når det gjelder det kjøretøy som er godkjent av biltilsynet 29. september 1989, er vi enige i at forholdet virker identisk med det foreliggende tilfellet – bortsett fra det forhold at sistnevnte tilfelle er tale om skjøting i utlandet.»

Det foreligger i saken ingen opplysninger om at biltilsynets avgjørelse om å godkjenne det nevnte kjøretøy 29. september 1989 var uriktig, og det er heller ikke gitt noen annen forklaring på hvorfor biltilsynet har vurdert like tilfeller ulikt.

Etter det opplyste blir saker som den foreliggende forelagt biltilsynet fordi tollvesenet ikke har tilstrekkelig teknisk kompetanse. Biltilsynet avgir en uttalelse i saken, som tollstedet igjen bygger sin avgjørelse på. Forutsetningen fra tollstedets side, når man legger biltilsynets uttalelse til grunn, må derfor være at biltilsynets konklusjon er i samsvar med praksis hos biltilsynet.

Vegdirektoratets vurdering av saken kan indikere at biltilsynets godkjenning av det nevnte kjøretøy 29. september 1989 var i samsvar med praksis – og følgelig at det samme biltilsyns uttalelse angående den aktuelle bilen klagen gjelder var for «streng».

Enkeltstående avvik fra avgjørelser i andre lignende saker gir ikke uten videre grunnlag for å konstatere ugyldighet på grunn av for-

skjellsbehandling. Det er uheldig om reglene blir praktisert ulikt, men at en bedømmelse av grensetilfeller kan falle ulikt ut, gir ikke i seg selv uten videre grunnlag for å konstatere at det foreligger en usaklig forskjellsbehandling. Slik saken nå er opplyst, hefter det imidlertid en begrunnet tvil knyttet til «avgjøringsgrunnlaget» for biltilsynets uttalelse og dermed også for tollstedets toll- og avgiftsfastsettelse. Ut fra de foreliggende opplysninger er det grunn til å spørre om det her kan ha blitt gjort forskjell uten at det foreligger saklig grunnlag for det. Jeg finner derfor grunn til å be departementet om å se på denne side av saken på nytt.

Etter forvaltningsloven § 36 første ledd er det bare «vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å endre vedtaket», som på gitte betingelser skal tilkjennes. Det er videre et vilkår at ikke «særlige forhold taler mot det». Jeg tar ikke stilling til om disse vilkårene er oppfylt, idet jeg forutsetter at departementet vil gjøre dette ved sin fomyede vurdering. Etter dette finner jeg heller ikke grunn til å gå nærmere inn på forholdet til forvaltningsloven § 36 annet ledd.»

48.

Voldsoffererstatning – fremsettelse av regresskrav når straffesak er henlagt (Sak 92-2005)

A anmeldte sin samboer B til politiet for mishandling og voldtekt. Etter å ha etterforsket saken, besluttet politikammeret å henlegge straffesaken etter bevisets stilling. A ble etter søknad tilkjent voldsoffererstatning med kr. 40.000,- og fylkesmannen vedtok samtidig å søke regress hos B for hele beløpet. Etter klage fra B besluttet fylkesmannen å nedsette regresskravet til kr. 20.000,- og Justisdepartementet opprettholdt vedtaket. – Ombudsmannen kritiserte at saksforholdet hadde vært for dårlig opplyst før vedtaket om å søke regress ble truffet og anmodet departementet om å vurdere saken på ny. Også gitt uttrykk for at det bør utvises stor forsiktighet med å fremme regresskrav i tilfeller der straffesaken mot den antatte skadevolder er henlagt på grunn av bevisets stilling.

A anmeldte sin samboer B til politiet for å ha mishandlet og voldtatt henne. Saken ble etterforsket, men politikammeret besluttet å henlegge straffesaken etter bevisets stilling.

A søkte fylkesmannen om erstatning fra staten for personskade voldt ved en straffbar handling (voldsoffererstatning). Fylkesmannen innhentet dokumentene i straffesaken fra politiet. B som var oppgitt som skadevolder,

ble tilsendt en kopi av A's søknad. På vegne av B uttalte hans advokat følgende til søknaden:

«Jeg har gjennomgått søknaden om voldsoffererstatning. Det fremgår ingen ting der av saken, men henvises til straffesaksdokumentene.

Min klient har hele tiden nektet skyld i anledning denne sak, i det han hevder at anmeldelsen og anklagene er uriktige. Straffesaken er henlagt etter bevisets stilling, i.h.t. melding fra --- politikammer datert 13.02.90.

Kopi av nevnte melding vedlegges herved.

Jeg skal selvsagt ikke uttale meg om søkerens erstatning som sådan, men kun gjenta at min klient ikke har erkjent skyld i denne sak. Videre finnes det ikke bevis for skyld som nevnt, og det vil derfor under ingen omstendighet være grunnlag for å søke regress hos min klient for eventuelt utbetalt erstatning.

Skulle det være flere spørsmål, eller uklarheter i denne sak, står undertegnede gjerne til tjeneste.»

A ble av fylkesmannen tilkjent voldsoffererstatning med kr. 40.000,-. Samtidig ble det besluttet at det skulle søkes regress hos B for hele beløpet. I fylkesmannens vedtak het det bl.a.:

«Fylkesmannen finner det tilstrekkelig sannsynliggjort at søkeren er påført personskade som følge av en straffbar handling.

Det søkes om erstatning for ikke økonomisk skade (kr 50.000,-).

Etter forskrifter om voldsoffererstatning § 6 første ledd nr. 4, kan erstatning for ikke-økonomisk skade tilstås dersom det foreligger «særlige grunner».

Skadelidte kom til Norge sammen med sin datter som asylsøker fra ---. Etter å ha vært i landet i ca. tre måneder ble hun kjent med skadevolder som er fra ---. De flyttet sammen. I ca. to måneder fungerte forholdet svært bra. Etter en tid begynte skadevolder å bli aggressiv mot skadelidte og hennes datter. --- Mishandlingen og voldtektene har skjedd over en tidsperiode på ca. 1 år.

På bakgrunn av ovenstående og sakens dokumenter finner fylkesmannen at det her foreligger slike særlige grunner som gjør det rimelig å tilstå erstatning fra staten.

Det er framlagt legeerklæring fra --- sykehus, psykiatrisk poliklinikk hvor skadelidtes psykiske skader som følge av mishandlingen beskrives. På bakgrunn av denne, sakens dokumenter forøvrig, fylkesmannens vedtak og Erstatningsnemndas praksis i lignende saker settes, erstatningen skjønnsmessig til kr 40.000,-.

Vedtak:

A, født ---, tilstås erstatning for ikke-økonomisk skade med kr 40.000,-.

Det skal søkes regress hos skadevolder for hele beløpet.»

På vegne av B søkte hans advokat om fritak fra regressansvaret. I brevet skrev advokaten bl.a.:

«Det fremgår av politiforklaringene at min klient på det mest bestemte avviser å ha begått de påståtte skadevoldende handlinger som har begrunnet erstatningsutbetalingen. Fra denne side har ansvar også tidligere vært bestridt, jfr. adv. C's brev av 16.04.1991.

Fylkesmannens avgjørelse er utelukkende basert på at man har lagt til grunn søkerens politiforklaring, slik denne er gjengitt i fylkesmannens brev av 14. mai. I nevnte brev fremstilles dette som kjennsgjerninger, som understøttes av sakens dokumenter. Dette er en uriktig saksfremstilling, da det er på det rene at fylkesmannen kun har lagt til grunn søkerens egen fremstilling.

Påtalemyndigheten har naturligvis sett motforestillingene, og henlagt saken. Dette medførte likevel at B ikke fikk anledning til å forsvare seg mot beskyldningene og henleggelsen avskar hans muligheter til å bli frifunnet.»

Fylkesmannen opplyste etter dette at søknaden ville bli stilt i bero i påvente av at advokaten innga dokumentasjon for søkerens økonomiske situasjon.

Advokaten innga senere en nærmere dokumentasjon for B's økonomiske situasjon.

Fylkesmannen nedsatte deretter regresskravet til kr. 20.000,-. I vedtaket het det bl.a.:

«Det blir i søknaden anført at det fra et rettsikkerhetssynspunkt ikke kan ilegges regresskrav mot søker da han ikke er dømt som gjerningsmann for forholdet, saken er henlagt av politiet etter bevisets stilling.

Videre anføres søkers økonomiske situasjon.

Etter forskriftenes § 7, 2. ledd kan fylkesmannen helt eller delvis ettergi statens krav mot skadevolderen dersom utvist skyld, skadevolderens økonomi eller forholdene ellers tilsier det.

Justisdepartementet har i sitt rundskriv G 215/85 uttalt at mulighetene for å ettergi kravet på grunn av skadevolderens økonomi forutsettes brukt relativt sjelden.

Fylkesmannen finner etter en samlet vurdering, hvor det særlig er lagt vekt på søkers økonomiske situasjon å kunne nedsette regresskravet til kr 20.000,-.»

Advokaten kom etter dette på ny tilbake til

saken, men fylkesmannen fant ikke å kunne endre sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Justisdepartementet som opprettholdt fylkesmannens vedtak. Departementet uttalte i vedtaket bl.a.:

«Fylkesmannens eller nemndas tilkjennelse av voldsoffererstatning bygger på en forutsetning om at skadelidte har et krav mot skadevolder. Ett av vilkårene for at staten skal yte voldsoffererstatning, er at skadelidte overdrar sitt krav overfor skadevolder til staten, jfr § 7 første ledd. I den utstrekning det ytes voldsoffererstatning trer staten inn i dette kravet. Kravet trenger imidlertid ikke være fremmet eller avgjort tidligere og synliggjøres i mange tilfelle først ved fremsettelse av regresskrav i medhold av forskriftene § 7 første ledd. På bakgrunn av § 7 må det imidlertid være adgang for staten til å fremsette krav om regress.

Justisdepartementet mener således at det ikke er noen betingelse for å fremme et regresskrav at det foreligger en rettskraftig avgjørelse av erstatningskravet skadelidte har mot skadevolder. Det er imidlertid på det rene at det ikke foreligger noe tvangsgrunnlag i disse tilfellene. Det må derfor i det enkelte tilfelle vurderes om man skal gå til tvangsinn drivelse, eventuelt via sivilt søksmål, dersom frivillig betaling ikke skjer, jfr Schönning's kommentarutgave s. 192.»

Ved brev 28. desember 1992 brakte B's advokat saken inn for ombudsmannen. Saken ble forelagt Justisdepartementet med anmodning om en nærmere redegjørelse for hvorfor man hadde fremsatt regresskrav mot B. Det ble vist til Albert Schönning: «Erstatning fra staten til voldsofre» (2. utg. Oslo 1991) der det uttales at erstatningsnemnda ved flere anledninger har tilkjent erstatning til tross for at politiet har henlagt en straffesak mot en bestemt angitt skadevolder, men at det i slike tilfeller vanligvis ikke vil kunne bli tale om regress.

Justisdepartementet svarte bl.a.:

«Voldsoffererstatningsordningens organer (fylkesmannen/nemnda) avgjør om og i tilfelle hvilket beløp et voldsoffer skal få i erstatning fra staten. Avgjørelsen gjelder i forholdet voldsoffer/skadelidte og staten. Skadelidte vil også normalt ha et erstatningskrav mot skadevolder. Ved at søkeren gir erklæring i henhold til forskrifter om voldsoffererstatning § 7 første ledd, trer staten inn i søkers krav i den utstrekning og for de poster det ytes voldsoffererstatning fra staten. Statens regresskrav følger således direkte av § 7 første ledd. Så lenge det ikke foreligger dom for kravet er det imidlertid på det rene at staten ikke har tvangsgrunnlag for sitt krav mot skadevolder. For en nær-

mere beskrivelse av forholdet til tvangsgrunnlaget vises til Justisdepartementets rundskriv G 62/93, jf vedlegg 1.

I den grad skadelidtes krav mot skadevolder er overført til staten i henhold til forskriften § 7 første ledd, må staten etter Justisdepartementets syn ha anledning til å gjøre regresskrav gjeldende overfor skadevolder, selv om straffesaken er henlagt av påtalemyndighetene.

Ved behandling av erstatnings søknaden vil man ikke stille like strenge krav til beviset som i forbindelse med straffefølgningen, og Erstatningsnemnda har derfor i en rekke tilfelle funnet å kunne tilkjenne erstatning til tross for at politiet har henlagt en straffesak mot bestemt angitt skadevolder.

Spørsmålet er etter departementets syn om staten i dette tilfellet likevel burde ha frafalt sitt regresskrav i medhold av § 7 annet ledd.

I vedlagte rundskriv G 163/92 (vedlegg 2) har Justisdepartementet under pkt IV b angitt noe nærmere hvorledes skjønnsutøvelsen i forbindelse med regressspørsmålet bør utøves. Det fremgår her at det skal spesielle forhold til for at kravet skal ettergis. At en straffesak mot den i søknaden oppgitte skadevolder er henlagt av politiet, anses ikke *i seg selv* som et slikt spesielt forhold, se nedenfor.

Vi vil bemerke at Schönning på side 30 tredje avsnitt ikke utelukker at regress kan kreves der straffesaken mot den oppgitte skadevolder er henlagt av påtalemyndigheten. Boken kan imidlertid gi inntrykk av at det følges en mer liberal praksis med hensyn til ettergivelse av regresskravet enn det som er tilfellet i dag. Som et eksempel på en sak hvor det ble besluttet å søke regress til tross for at straffesaken ble henlagt av politiet på grunn av bevisets stilling følger vedlagt, fylkesmannen i ---'s vedtak av 2.1.1992 (vedlegg 3).

Ett av de momenter § 7 annet ledd gir anvisning på ved vurderingen, er den *utviste skyld*. Med dette må forstås graden av bebreidelse handlingen avstedkommer og ikke tvil om hvor vidt handlingen overhodet har funnet sted. I dette tilfellet fant erstatningsmyndighetene at søker hadde vært utsatt for voldsovergrep fra sin mann. Justisdepartementet kan ikke se at det foreligger omstendigheter som setter overgrepene i et slikt lys at den utviste skyld tilsier frafallelse av regress.

Et annet moment § 7 annet ledd gir anvisning på, er *skadevolders økonomi*. Justisdepartementet praktiserer nedsettelse eller bortfall av regress på bakgrunn av dette momentet strengt fordi det er adgang til å avtale avdragsordninger, og fordi skadevolders økonomiske situasjon kan bedre seg. Fylkesmannen satte regresskravet ned fra kr 40.000,- til kr 20.000,-. Justisdepartementet kan ikke se at det er grunnlag for å redusere regresskravet ytterligere.

Et siste moment som § 7 annet ledd gir anvisning på, er *forholdene ellers*. Spørsmålet blir da om det forhold at saken var henlagt av politiet tilsier frafallelse av regresskravet på denne bakgrunn. Det vil ofte være tilfelle hvor det er usikkert hvem som er gjerningsmannen, men ikke når vedkommendes identitet er kjent. Vi minner om at voldsoffererstatning bare gis hvor den straffbare handling er overveiende sannsynlig, slik at bevisene er tilstrekkelige i erstatningssammenheng. Det kreves som kjent sterkere bevis for å avsi en fellende straffedom.

I denne saken finner departementet det overveiende sannsynlig, blant annet på bakgrunn av politidokumentene i saken sammenholdt med legeerklæring fra psykiatrisk poliklinikk ved --- sykehus daterert 2.6.89, at A ble utsatt for handlinger som faller innenfor vilkårene i forskrifter om voldsoffererstatning § 1. Justisdepartementet finner det ikke tvilsomt at det var B som var gjerningsmannen. På denne bakgrunn er Justisdepartementet kommet til at heller ikke *forholdene ellers* tilsier bortfall av regress.»

B's advokat kom med merknader til departementets svar. Disse ble lagt frem for departementet, som imidlertid ikke kom med ytterligere merknader i saken.

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg følgende:

«Ved kgl. resolusjon av 23. januar 1981 er det gitt «forskrifter om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling». Forskriftens § 7 lyder slik:

«Erstatningssøkeren skal gi skriftlig erklæring om at hans krav mot skadevolder går over på staten i den utstrekning staten utbetaler erstatning etter disse forskriftene.

Fylkesmannen kan helt eller delvis ettergi statens krav mot skadevolderen dersom utvist skyld, skadevolderens økonomi eller forholdene ellers tilsier det.»

At staten generelt har adgang til å tre inn i skadelidtes krav mot skadevolder, følger således direkte av forskriften. Foreliggende sak reiser imidlertid spørsmål om staten bør gjøre gjeldende et regresskrav mot den oppgitte skadevolder når straffesaken mot ham er henlagt.

Forskriften er gitt med hjemmel i Stortingets vedtak av 5. mars 1976 (St. prp. nr. 39 (1975-76)). Arbeidet med utformingen av disse reglene startet med at en arbeidsgruppe i Justisdepartementet i november 1971 fremla et notat med utkast til regler om voldsoffererstatning. Notatet følger som vedlegg 4 til stortingsproposisjonen. Med hensyn til spørsmålet om staten bør ha krav på regress mot skadevolder, viser arbeidsgruppen bl.a. til at selv om man antar at krav mot den erstatningspliktige bare kan tenkes å gi resultat i sjeldne unntakstilfelle, så har man en slik regressordning i svensk rett. Videre heter det:

«Etter arbeidsgruppens oppfatning bør skadelidtes krav mot skadevolderen gå over til staten i den utstrekning staten dekker skadelidtes tap ved den straffbare handlingen. Begrunnelsen er at selv om det også i Norge antakelig sjelden vil komme noe ut av en regressrett, ville det stride for sterkt mot alminnelige rettferdsforestillinger om skadevolderen ikke skulle kunne trekkes til ansvar overfor staten i de tilfelle hvor han måtte ha midler til å dekke skaden helt eller delvis.»

Justisdepartementet har i rundskriv G-163/92 bl.a. kommentert enkelte av problemstillingene i forbindelse med regresskrav overfor skadevolder. Her er det bl.a. uttalt:

«I de tvilstilfelle som måtte oppstå om skadevolder er ansvarlig for hele eller deler av det beløp det er tilstått voldsoffererstatning fra staten med, vil fylkesmannen måtte vurdere skadevolders ansvar i forbindelse med at regresskravet gjøres gjeldende. Det vises til Schönning side 194-195.»

I «Erstatning fra staten til voldsofre» (2. utg. Oslo 1991) skriver Albert Schönning, som selv har sittet i Erstatningsnemnda, på s. 30 at Erstatningsnemnda ved flere anledninger har tilkjent erstatning til tross for at politiet har henlagt en straffesak mot en bestemt angitt skadevolder, men han fremhever:

«I slike tilfeller vil det ... vanligvis ikke kunne bli tale om regress (forskriftens § 7) og erstatningssøknaden blir da i realiteten en sak kun mellom skadelidte og staten.»

På s. 194 som det er vist til i departementets rundskriv, heter det bl.a.:

«Foruten å ettergi kravet må fylkesmannen kunne frafalle det med den begrunnelse at kravet er tvilsomt, eller at skadevolderen ikke anses søkegod.

Hvis erstatning unntaksvis er gitt til tross for at politiet har henlagt saken ..., vil vel fylkesmannen normalt komme til at et forsøk på inndrivelse vanskelig vil føre frem, selv om kravene til bevis i en regresssak ikke er så strenge som i en straffesak.»

Justisdepartementet har gitt uttrykk for at Schönning's bok kan gi inntrykk av at forvaltningens praksis med hensyn til ettergivelse av regresskravet er mer liberal enn det som er

tilfellet i dag, og det vises som eksempel til vedtak av 2. januar 1992 fra Fylkesmannen i ---.

Etter det jeg kan se gir verken forskriften, stortingsproposisjonen eller Justisdepartementets rundskriv noen direkte anvisning på hvordan regressspørsmålet bør håndteres når straffesaken er henlagt. Stortingsproposisjonen synes imidlertid å forutsette at det ikke rutinemessig skal reises erstatningskrav, men at spørsmålet må vurderes i det enkelte tilfelle. Ut fra dette er det naturlig å forstå forskriftens § 7 slik at fylkesmannen konkret må vurdere om det er grunnlag for å reise erstatningskrav mot den oppgitte skadevolder. De «alminnelige rettferdsforestillinger» som arbeidsgruppen har vist til, synes særlig å ta sikte på de tilfellene der ansvarsgrunnlaget er klart og hvor skadevolder har økonomisk evne til å betale erstatning. Disse rettferdsbetraktningene synes ikke å gjøre seg gjeldende i samme grad i saker hvor ansvarsgrunnlaget fremstår som usikkert.

Når det gjelder forvaltningens egen praksis på dette området, har Justisdepartementet vist til fylkesmannens vedtak av 2. januar 1992 der det ble krevd regress hos skadevolder til tross for at straffesaken ble henlagt på grunn av bevisets stilling. Uten å gå nærmere inn på denne avgjørelsen, vil jeg bare kort kommentere at den synes å skille seg fra foreliggende sak på ett vesentlig punkt. Vedlagt fylkesmannens vedtak ligger et politiavhør av siktede der det fremgår at hun erkjente å ha slått skadelidte selv om hun ikke ville erkjenne straffeskyld, tilsynelatende på grunn av hennes anførelse om provokasjon eller berettiget harme. Likevel fant fylkesmannen «under tvil» at det var tilstrekkelig sannsynliggjort at skadelidte var påført personskade som følge av en straffbar handling. Erstatning ble derfor gitt og regress ble krevd av skadevolder. Ut fra en erstatningsrettslig synsvinkel vil denne saken skille seg fra foreliggende sak der den oppgitte skadevolder helt skal ha nektet skyld under henvisning til at anmeldelsen og anklagene var uriktige.

Reelle hensyn synes etter mitt skjønn å veie tungt i tilfeller som det foreliggende. Generelt antas at det bør utvises stor forsiktighet med å fremme regresskrav i tilfeller der straffesaken mot den antatte skadevolder er henlagt på grunn av bevisets stilling. Det er riktignok slik at beviskravene i straffesaker er strengere enn i sivile saker, men ved vurderingen om man skal kreve regress i tilfeller som det foreliggende, kan man vanskelig se bort fra det forhold at fylkesmannen og departementet treffer sin avgjørelse på grunnlag av sakens dokumenter. Fylkesmannen og depar-

tementet vil således ikke ha noe bedre, snarere et dårligere, grunnlag for sin avgjørelse enn det påtalemyndigheten har hatt.

Spørsmålet om et regresskrav skal fremmes, må etter mitt skjønn sees i sammenheng med den situasjonen som vil oppstå dersom den oppgitte skadevolder ikke betaler regresskravet frivillig. I et slikt tilfelle må saken bringes inn for domstolene. Man må da kunne kreve at staten kun gjør et regresskrav gjeldende i de tilfelle hvor det fremstår som rimelig klart at den oppgitte skadevolder vil bli idømt erstatningsansvar dersom saken må bringes inn for domstolen.

Hensynet til skadelidte synes ikke å veie særlig tungt ved vurderingen av om et regresskrav skal fremmes i disse tilfellene. Skadelidte vil her allerede ha fått utbetalt sin erstatning, og selv om skadelidte normalt ut fra rettferdsbetraktninger ville ha en interesse i at staten fremmer regresskrav mot den oppgitte skadevolder, gjør dette hensynet seg som nevnt ikke gjeldende med samme styrke når erstatningskravet hviler på et usikkert ansvarsgrunnlag. Tvert imot må det antas at en eventuell frifinnende dom i regresssaken vil føles som en ekstra belastning for skadelidte.

De motforestillingene som er nevnt ovenfor synes å gjøre seg gjeldende i foreliggende sak der den oppgitte skadevolder ifølge sin advokat hele tiden har nektet skyld og har hevdet at anmeldelsen og anklagene er uriktige. Det må da være særdeles viktig at grunnlaget for regresskravet er tilstrekkelig klart. I denne sammenheng vises også til det alminnelige prinsippet om forvaltningens utredningsplikt som er nedfelt i forvaltningsloven § 17. Saksforholdet skal være tilstrekkelig opplyst før et vedtak treffes. Justisdepartementet har på bakgrunn av politidokumentene i saken og legeerklæring fra psykiatrisk poliklinikk ved --- sykehus datert 2. juni 1989 funnet at A ble utsatt for handlinger som faller innenfor vilkårene i forskriftens § 1, og departementet har heller ikke funnet det tvilsomt at det var B som var gjerningsmannen.

Jeg kan vanskelig se annet enn at saksforholdet i den aktuelle saken har vært for dårlig opplyst før vedtaket ble truffet. Justisdepartementet har i redegjørelsen til ombudsmannen vist til politiets saksdokumenter. Jeg må legge til grunn at disse er de samme som ombudsmannen har fått oversendt. Det vises i denne sammenheng til at Justisdepartementet på forespørsel herfra har opplyst at ombudsmannen har fått tilsendt alle de dokumenter som departementet har bygget sin avgjørelse på. Det fremgår av nummereringen av dokumentene at dette kun er et utvalg av politiets saksdokumenter. Departementet har

altså ikke hatt tilgjengelig samtlige politidokumenter da vedtaket ble truffet. Fremfor alt mangler avhør av den oppgitte skadevolder. Den oppgitte skadevolders advokat har riktignok fremholdt at hans klient hele tiden har nektet skyld og har hevdet at anmeldelsen og anklagene er uriktige. Jeg kan imidlertid ikke se at departementet har gjort noe for å få nærmere kjennskap til den oppgitte skadevolders versjon av saken. Det departementet har bygget avgjørelsen på, synes således kun å være skadelidtes egen forklaring sammenholdt med et avhør av hennes datter på 8 år samt hennes venninne. Man har også hatt andre vitneforklaringer til støtte for skadelidtes versjon av saken, men disse er alle avgitt av personer som har sin kunnskap om saken fra skadelidte.

Ut fra dette knytter det seg begrunnet tvil til grunnlaget for vedtaket, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd siste punktum, og jeg ber derfor om at departementet vurderer saken på ny.

Saken anses med dette for avsluttet her, men jeg ber om å bli holdt orientert om hva som gjøres i saken.»

I brev 3. januar 1995 opplyste Justisdepartementet at saken var gjennomgått på ny og at det var besluttet å ettergi regresskravet. Departementet opplyste at det ved avgjørelsen var «lagt vekt på at det generelt bør vises forsiktighet med å fremme regresskrav i tilfeller der straffesaken mot den antatte skadevolder er henlagt på grunn av bevisets stilling».

49.

Saksbehandlingen ved ligningskontor (Sak 93-1791 og 94-0340)

A hadde påklaget ligningen for 1989, men høsten 1993 var klagen fortsatt ikke ferdigbehandlet. Ligningskontoret hadde heller ikke svart på brev fra A og Skattebetalerforeningen der den lange saksbehandlingstiden ble tatt opp.

En årsak til at saksbehandlingen hadde tatt så lang tid, var at saksbehandleren hadde sluttet, og at saken deretter ved en feil hadde blitt liggende ubehandlet inntil A purret 14. desember 1992. Saken var senere blitt liggende i påvente av en bokettersynsrapport hos A's arbeidsgiver. At de senere henvendelser ikke var besvart, skyldtes «misforståelser og sviktende oppfølging av rutiner på ligningskontoret».

Ombudsmannen fant det «sterkt kritikkverdige» at saksbehandlingen hadde tatt så lang tid. Det kunne heller ikke aksepteres at

forespørsler fra klageren om årsaken til at saksbehandlingen trakk ut, ikke ble besvart. Det organ som forbereder saken etter ligningsloven § 3-9 plikter å påse at klagesaker blir forberedt og avgjort uten unødvendige forsinkelser, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 11 a.

Ombudsmannen rettet også en generell henvendelse til ligningskontoret om hvilke rutiner som var etablert for å sikre at saker ikke ble liggende ubehandlet. Ombudsmannen fant det ikke betryggende at oppfølgingen av sakene i sin helhet hadde vært overlatt til den enkelte saksbehandler uten mulighet til kontroll fra overordnede. Han fant imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette, da ligningskontoret nå hadde lagt om sine rutiner og bl.a. etablert et datasystem med utkjøring av restanselister.

Skattebetalerforeningen henvendte seg 27. oktober 1993 til ombudsmannen på vegne av et medlem (A) og klaget over sen saksbehandling ved X ligningskontor. Saken gjaldt ligningen for inntektsåret 1989. Selvangivelsen til A var blitt fraveket uten varsel, og A hadde påklaget ligningen. Ligningen var høsten 1993 fortsatt ikke ferdigbehandlet. Skattebetalerforeningen viste også til at ligningskontoret ikke hadde svart på brev fra A og foreningen, der den lange saksbehandlingstiden ble tatt opp.

Klagen ble forelagt ligningskontoret, som opplyste at A hadde påklaget ligningen i brev 15. oktober 1990. Ligningskontoret underrettet i brev 24. oktober 1990 A om de endringer som allerede var foretatt i forhold til selvangivelsen. En kopi av dette brevet ble senere oversendt kommunekassereren i Y kommune med anmodning om at det ble foretatt trekkettersyn hos arbeidsgiveren til A (B). Om den videre saksbehandling opplyste ligningskontoret:

«Saksbehandler ved ligningskontoret har 18. mai 1991 fattet forslag til vedtak i saken med ligningskontoret som avgjørelsesmyndighet. Ved annenhåndsbehandling av saken på ligningskontoret er saksbehandlerens forslag til vedtak funnet å være feilaktig og det er avgjort at ligningsnemnda må være avgjørelsesmyndighet i saken. Etter dette har nevnte saksbehandler i saken sluttet ved kontoret og klagen har frem til mottagelse av skattyters brev datert 14. desember 1992 beklageligvis blitt liggende ubehandlet. I brev av 14. desember 1992 opplyser skattyter at det er avholdt bokettersyn i B med henvisning til utbetalt bilgodtgjørelse og skattyter etterlyser svar på sin klage. I ligningskontorets brev av 11. januar 1993 til Y ligningskontor bes det om å få oversendt rapport om ettersyn i B i forbindelse

se med behandling av skattyters klage. Svar på dette brev er pr. d.d. ikke mottatt. Klagebehandlingen har vært utsatt i påvente av oversendelse av nevnte rapport.

Skattyter har igjen purret på avgjørelse i saken i brev av 1. april 1993. Som De er kjent med har skattyter henvendt seg til Skattebetalerforeningen og ligningskontoret har mottatt klage fra Skattebetalerforeningen datert 2. juli 1993 vedrørende fremdriften i klagebehandlingen og den service som er ytet A. Manglende besvarelser fra ligningskontorets side på nevnte henvendelser skyldes i hovedsak misforståelser og sviktende oppfølgelse av rutiner på ligningskontoret. Dette har medført at nevnte forespørsler fra skattyter og Skattebetalerforeningen ikke er blitt besvart da forespørslene ikke er oversendt saksbehandler som har hatt klagen til behandling.

Ligningskontorets innstilling ovenfor ligningsnemnda i X var ferdig 2. november 1993. Ligningskontoret har fått oversendt 28. oktober 1993 Skattebetalerforeningens brev til Sivilombudsmannen datert 27. oktober 1993. Tidligere henvendelser er ikke besvart fra dette tidspunkt i påvente av brev fra Sivilombudsmannen.

Ligningskontoret kan bare beklage det inntrufne. ---»

I brev til ligningskontoret 24. februar 1994 avsluttet jeg behandlingen av den konkrete klagesaken og anførte:

«Forespørsler om hvorfor behandlingen av en sak trekker ut, skal forvaltningen besvare. Det hører også med til god ligningsforvaltningsskikk å gi opplysning om når saken kan ventes avsluttet. Ligningskontoret har avsluttet sitt brev med å «beklage det inntrufne». Beklagelsen er på sin plass. For det første er det sterkt kritikkverdige at saksbehandlingen har tatt så lang tid. For det andre kan det ikke aksepteres at forespørsler fra klageren om årsaken til at saksbehandlingen trekker ut, ikke blir besvart.

Jeg har også merket meg at ligningskontoret ikke synes å ha sendt noen purring til Y ligningskontor. Dette burde også ha vært gjort. Selv om det ikke er direkte uttalt i ligningsloven, må det legges til grunn som god ligningsforvaltningsskikk at klagesaker skal forberedes og avgjøres uten unødvendige forsinkelser – jf. prinsippet i forvaltningsloven § 11 a. Plikten til å sørge for dette påligger først og fremst det organ som forbereder saken etter ligningsloven § 3-9, i dette tilfelle X ligningskontor. Ligningskontoret kan ikke uten videre fri seg fra dette ansvaret ved å vise til at et annet ligningskontor ikke har gitt de opplysninger som det er bedt om. Det kontoret som behandler saken, må gjøre det som

med rimelighet kan forlanges for å få opplysningene inn.

Ligningskontoret opplyser i slutten av sin redegjørelse at det har fått oversendt Skattebetalerforeningens brev 27. oktober 1993 til Sivilombudsmannen, og at «tidligere henvendelser «ikke er» besvart fra dette tidsrom i påvente av brev fra Sivilombudsmannen». Det er vanskelig å forstå hva ligningskontoret mener med dette. Forvaltningens plikt til å behandle en sak og svare på henvendelser blir ikke påvirket av at en part klager til Sivilombudsmannen på saksbehandlingen. Tvert imot bør en slik henvendelse være en særlig påminnelse om at parten ikke er fornøyd, og at det derfor kan være grunn til å vurdere saksbehandlingen og om mulig rette på eventuelle feil.

Ligningskontoret har opplyst at ligningsnemnda behandlet klagen fra A i møte 2. desember 1993, og at han vil få tilsendt vedtaket «samtidig med at nytt skatteoppgjør foreligger». Jeg forutsetter at han nå har fått oppgjøret, eventuelt at det vil skje i nær fremtid.»

På bakgrunn av at det på flere punkter var avdekket feil og mangler ved ligningskontorets saksbehandling, fant jeg det nødvendig å rette en mer generell henvendelse til ligningskontoret om saksbehandlingsrutinene der. I brev til ligningskontoret 24. februar 1994 ble det fremholdt:

«I den redegjørelsen ligningskontoret ga ombudsmannen i brev 5. januar 1994, gikk det frem at saksbehandleren ved ligningskontoret var sluttet, og at saken deretter ble liggende «frem til mottakelse av skattyters brev datert 14. desember 1992». Det var da gått mer enn to år siden klagen ble fremsatt. Deretter ble det rettet en forespørsel til Y ligningskontor om oversendelse av en boketter-synsrapport hos skattyterens arbeidsgiver. Klagebehandlingen ble utsatt i påvente av rapporten. Rapporten lot vente på seg, og til tross for flere forespørsler fra klageren/Skattebetalerforeningen synes lite å ha vært gjort med saken inntil ombudsmannens ble koplet inn.

Ombudsmannen må på denne bakgrunn spørre om ligningskontoret har etablert rutiner som sikrer at ubehandlede saker ikke blir «glemt» eller av andre grunner liggende ubehandlet. Dette gjelder ikke minst i de tilfeller der det er nødvendig å innhente dokumenter utenfra. Har ligningskontoret etablert et pur-system eller andre ordninger som sikrer at saksbehandlingen blir tatt opp igjen dersom svar ikke blir mottatt? I den aktuelle saken skulle så vidt en forstår X ligningskontor

normalt ha mottatt bokettersynsrapporten fra Y i løpet av et par dager.

En ber også opplyst hvilke rutiner som følges når saksbehandlere slutter og saker må omfordes. Hvilke informasjonen blir gitt den som overtar sakene, og hvordan blir sakene sikret en forsvarlig prioritering?»

Ligningskontoret svarte i brev 7. mars 1994:

«---- Det forhold at en sak skal ta mer enn tre år før endelig avgjørelse foreligger er selvfølgelig et tankekors også for ligningsmyndighetene.

Det kan opplyses at ligningskontoret alltid har hatt rutiner for ubehandlede saker. I det foreliggende tilfelle var hovedårsaken til at saken ble «glemt» det forhold at saksbehandleren sluttet før endelig avgjørelse forelå. Rutinen vår har gått ut på at den som forlater kontoret har fått i oppdrag å overlevere sine saker, både påbegynte og helt ubehandlede, til en annen saksbehandler eller til sin nærmeste overordnede som så har sørget for videre oppfølging av saken. Beklageligvis har det skjedd en menneskelig svikt i dette tilfelle slik at saken i stedet har blitt arkivert.

Saksbehandler har rett og slett ikke fulgt våre saksbehandlingsrutiner i denne saken.

Likeledes har vi som et mål og utgangspunkt at saker skal følges opp og avsluttes innen rimelig tid. Dette være seg enten vi er avhengig av opplysninger fra andre etater eller fra skattyter.

Ligningsmyndighetene har som kjent innført datastøttet ligningsbehandling i 1991 og i den forbindelse er rutinene for saksbehandlingen endret. Vi har nå tatt i bruk de systemer som finnes for å registrere saker. Dataen har gjort det mulig å følge opp både påbegynte og helt ubehandlede saker på en helt annen måte enn tidligere. Når det en saksbehandler slutter har vedkommende ikke lenger ansvaret for å fordele sine tildelte saker som ikke er ferdig behandlet. Det blir nå kjørt ut restanselister som gir oss en god oversikt over situasjonen. På denne måten skal det ikke forekomme at en sak blir «glemt» på en eller annen måte. Avdelingsleder har ansvaret for at sakene blir behandlet innen rimelig tid og slettet fra restanselisten.

Imidlertid er det ikke til å komme forbi at enkelte kompliserte saker krever en viss kompetanse for å kunne bli behandlet på et forsvarlig vis. Av den grunn kan det drøye noe før en kvalifisert saksbehandler har tid til å overta påbegynte saker.

X ligningskontor vil på det sterkeste beklage den sene saksbehandling som denne skattyter har blitt utsatt for i dette tilfelle. Vi håper at lignende ikke vil kunne skje i fremtiden i og med at våre rutiner er forbedret på dette punkt.»

I avsluttende brev 5. april 1994 til ligningskontoret skrev jeg:

«Etter mitt skjønn kan det stilles spørsmål ved om oppfølgingsrutinene ved ligningskontoret har vært betryggende. Forstår jeg redegjørelsen fra ligningskontoret riktig, har oppfølgingen av sakene i sin helhet vært overlatt til den enkelte saksbehandler, uten at dennes overordnede har hatt oversikt over sakene og mulighet til å påse at den enkelte sak blir fulgt opp. I den aktuelle sak synes det heller ikke å ha vært rutiner for oppfølging eller kontroll, f.eks. i forbindelse med utarbeiding av restanselister. Behandlingsrutinene har derfor vært utilstrekkelige og kritikkverdige. Jeg finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette, da ligningskontoret nå skal ha lagt om sine rutiner i forbindelse med at data-støttet ligningsbehandling ble innført i 1991. Det skal nå være etablert et data-basert system med utkjøring av restanselister, og faren for at saker blir liggende helt eller delvis ubehandlet på grunn av «menneskelig svikt» hos saksbehandlere eller andre, skal være minimalisert.

Dette synes å være bra, men det må understrekes at det er et lederansvar å følge opp behandlingen av sakene og føre tilsyn med at sakene blir behandlet på korrekt måte. Databehandling kan lette dette arbeidet, men vil ikke frita ledelsen fra aktiv oppfølging og kontroll med at de enkelte saker blir korrekt behandlet.

Med disse bemerkninger finner jeg å kunne la saken bero med den forklaring som er gitt fra ligningskontorets side. Gjenpart av dette brev sendes Skattedirektøren til orientering.

Jeg finner grunn til nok en gang å understreke betydningen av at henvendelser vedrørende saksbehandlingen blir besvart. Unnlattelsen av å svare på skattyterens og Skattebetalerforeningens henvendelser om saksbehandlingen er kritikkverdig, og det gir ingen akseptabel forklaring at den tidligere saksbehandleren hadde sluttet eller at saken for øvrig var arkivert.»

50.

Gjentatte feil ved utskrivning av skattekort (Sak 94-0372)

A klaget til ombudsmannen over at hans ektefelle hadde fått utskrevet skattekort etter tabell. Det hadde i de foregående år oppstått feil ved ligningen. Ligningen hadde blitt endret etter at A hadde tatt forholdet opp med ligningskontoret. Endringen innbar at ektefellen ikke skulle betale skatt. - Ombudsmannen uttalte at det i utgangspunktet er skattyteren

som må be om nytt skattekort, men at forholdene kan ligge slik an at ligningsmyndighetene bør sørge for nytt skattekort. Den aktuelle klagesaken ble ansett ordnet da ligningskontoret utstedte frikort til ektefellen.

I flere år hadde det ved ligningen av A og hans ektefelle oppstått feil ved at skattebegrensingsregelen i skatteloven av 18. august 1911 § 78 ikke var blitt anvendt på riktig måte. Da A's ektefelle bodde fast på et sykehjem, skulle ektefellene ligned særskilt slik at begge fikk fradrag som enslige etter § 78. Feilen hadde hvert år blitt rettet opp ved ligningsbehandlingen etter at A hadde tatt saken opp med ligningskontoret. Ligningen for inntektsåret 1992 hadde blitt endret slik at ektefellens inntekt ble satt til 0.

A klaget til ombudsmannen over at hans ektefelle hadde fått utskrevet skattekort for 1994 etter tabell.

Klagen ble forelagt ligningskontoret, og i brevet ble ligningskontoret også bedt om å redegjøre nærmere for sine rutiner ved utskrivning av skattekort hvor skattyteren fikk endret skatten.

I sitt svarbrev opplyste ligningskontoret at ektefellen nå hadde fått utskrevet frikort, og at det som var blitt trukket for 1994 ville bli tilbakebetalt fra trygdekontoret. Det ble videre opplyst at skattekortene ble utskrevet sentralt på bakgrunn av opplysninger fra tidligere ligninger, og at datasenteret i Skattedirektoratet nå skulle ha fanget opp at ektefellen skulle ha frikort slik at den fremtidige utskrivningen ville bli korrekt.

På denne bakgrunn anså jeg saken som ordnet for så vidt gjelder skattekortet til A's ektefelle for 1994. Jeg fant imidlertid grunn til å komme med noen generelle bemerkninger med hensyn til endring av utskrevet skattekort og uttalte i mitt avsluttende brev til ligningskontoret:

«Ligningskontoret har opplyst at skattekort for 1994 «blir utskrevet sentralt fra datasenteret i Skattedirektoratet på bakgrunn av ligningen for 1992», og det heter i brevet hit:

«En endring av ligningen for 1992 som foretas tidlig på høsten 1993, vil bli tatt hensyn til ved den nevnte sentrale skattekortutskrivningen fra datasenteret. Endringer som kommer senere på høsten vil imidlertid ikke bli oppfanget. I nærværende sak er det nettopp dette siste som har skjedd. I slike tilfeller er derfor hovedregelen at skattyter må be ligningskontoret om å utstede nytt kort.»

Skattebetalingsloven av 21. november 1952 § 8 nr. 1 første og annet ledd lyder:

«Likningssjefen i den kommune hvor den skattepliktige skal iliknes skatt etter reglene i skatteloven § 24, avgjør hvorledes forskottstrekket skal foretas.

Likningssjefen sørger for at det før inntektsårets begynnelse blir utstedt skattekort for alle skattepliktige som må forutsettes å få trekkpliktig inntekt av betydning. Skattepliktig som åpenbart ikke vil få utliknet skatt, kan fritas for forskottstrekk.»

Selv om selve utskrivningen av skattekortene skjer ved datasenteret, er det således likningssjefen som bestemmer trekkformen og trekkets størrelse.

Det vil være i skattyterens egen interesse at han får et så korrekt skattetrekk som mulig, og dersom det viser seg at grunnlaget for det utskrevne skattekortet ikke vil samsvare med hans inntekts- og formuesforhold i det kommende inntektsåret, vil det i utgangspunktet være skattyteren som må be likningssjefen om nytt skattekort. Jeg vil imidlertid understreke at forholdene i den enkelte sak kan ligge slik an at god ligningsforvaltningsskikk og hensynet til skattyteren tilsier at likningssjefen av eget tiltak sørger for at skattyteren får nytt skattekort. Så vidt skjønnes er også ligningskontoret innforstått med dette idet det i brevet hit heter: «*hovedregelen* (er) at skattyter må be ligningskontoret om å utstede nytt kort» (min understreking).

Ut fra dette bør under enhver omstendighet skattytere som får endret ligningen så sent at det ikke vil bli tatt hensyn til ved skattekortutskrivningen gis beskjed om dette. Dermed vil de bli gitt en mulighet for å ta opp spørsmålet om nytt skattekort.

Etter omstendighetene finner jeg ikke grunn til å kommentere saken nærmere idet jeg forutsetter at A's ektefelle vil få korrekt skattekort for de kommende år.»

51.

Feil ved ligningen og saksbehandlingssystemer (Sak 93-2118)

I flere år hadde det ved ligningen av et ektepar oppstått feil ved at skattebegrensingsregelen i skatteloven § 78 ikke var anvendt på riktig måte. – Ombudsmannen uttalte at ligningsforvaltningen må ta sikte på å ha saksbehandlingssystemer som gir en korrekt ligning av skattyterne.

På bakgrunn av en klagesak hvor det ved de siste års ligning av klageren og hans ektefelle hadde oppstått feil ved at skattebegrensingsregelen i skatteloven § 78 ikke hadde vært anvendt på riktig måte ba ombudsman-

nen ligningskontoret gi en nærmere forklaring på hva som var årsaken til at slike feil oppsto. Videre ble det bedt opplyst hvilke rutiner ligningskontoret hadde for å unngå at slike feil ble gjentatt år etter år.

I sitt svar påpekte ligningskontoret at der en av ektefellene er innlagt på institusjon «får ektefellene hver sine fulle pensjoner som enslige, hver av dem skal ha fulle skattefrie fradrag, fullt særfradrag og skattebegrensning etter skatteloven § 78 som enslige».

Ligningskontoret skrev videre:

«Særlig det sistnevnte forhold har vært et stort problem for kontoret her å håndtere. Ektefellene er fortsatt gift, ligger sammen i skattemantallet og vil automatisk bli lignet som ektefeller. Skattebegrensningsregelen i § 78 blir da nærmest «umulig» å håndtere.

Hittil har vi dessuten ikke hatt noen oversikt over de skattytere det gjelder, og ettersom vi fra og med 1992 tok i bruk FSA-blanketten (mange er dessuten helt fritatt for å levere s/a), har vi hatt begrensede muligheter for å oppdage slike forhold under ligningsbehandlingen. Mindre bruk av gjennomgangsupplysninger i papp har dessuten altfor ofte ført til (at) det er gjort samme feil vdr. ligningen flere år på rad.

Kontoret har imidlertid nå under ligningsbehandlingen for inntektsåret 1993 innhentet oversikter fra komm. avd. helse- og sosial. Det er nå muligheter for å få lagt inn en særskilt kode inn i DSB-systemet for de skattytere det gjelder, slik at ektefellene fullt ut får utregnet skatten som om de var enslige. Vi har derfor rimelig grunn til å anta at vi nå skal slippe de rettelser på ligningen vi har måttet foreta på grunn av forannevnte.»

I mitt avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg:

«Jeg forstår det slik at ligningskontoret over lengre tid har hatt problemer med håndteringen av skattebegrensningsregelen i skatteloven § 78 i forhold til de ligningssaker hvor den ene av ektefellene er innlagt på institusjon. Ut fra det opplyste synes innføringen av forenklet selvangivelsesblankett og automatisert saksbehandling heller ikke å ha ført til noen bedring i situasjonen.

Ligningsforvaltningen må ta sikte på å ha saksbehandlingssystemer som gir en korrekt ligning av skattyteren. Det er høyst utilfredsstillende at feil gjentas flere år på rad og at skattyteren er henvist til å klage for å få en korrekt ligning. Dersom det er tilfellet, må ligningsforvaltningen gjennomgå sine saksbehandlingssystemer og se hvilke forbedringer som er nødvendige.

Jeg har merket meg at ligningskontoret nå

har innhentet oversikter fra kommunen over de aktuelle skattyterne og at det er foretatt endringer i saksbehandlingssystemene. Ligningskontoret opplyser at man har «rimelig grunn til å anta at vi nå skal slippe de rettelser på ligningen vi har måttet foreta», og saken foranlediger således ikke noen nærmere kommentarer eller videre oppfølging fra min side. Ombudsmannen vil imidlertid eventuelt komme tilbake til forholdet dersom dette skulle bli aktualisert i forbindelse med klagebehandlingen eller ombudsmannens øvrige virksomhet.»

52.

Ligningsbehandling – spørsmål om å få opplyst navn på saksbehandler (Sak 94-0611)

Ligningskontoret ville ikke opplyse A hvem som hadde vært saksbehandler ved behandlingen av hans klage over ligningen for 1992. Ombudsmannen uttalte at det kan tenkes situasjoner hvor det kan være av betydning for en skattyter å få kjennskap til hvem som har behandlet hans sak, og at det i utgangspunktet må antas å være best i samsvar med god ligningsforvaltningsskikk at saksbehandlers navn på forespørsel oppgis, med mindre det foreligger særskilt grunn til ikke å opplyse om dette.

Ved brev til ligningskontoret ba A om å få opplyst hvem som hadde vært saksbehandler ved behandlingen av hans klage over ligningen. Ligningskontoret av slo A's anmodning om å få dette opplyst, og A brakte deretter saken inn for ombudsmannen.

Ombudsmannen skrev til ligningskontoret og ba om å få opplyst årsaken til at A ikke fikk vite hvem som hadde vært saksbehandler i den aktuelle saken.

Ligningskontoret svarte slik:

«A klaget på ligningen for 1992 i brev av 08.10.93. Ligningsnemnda behandlet klagen i møte den 17.12.93 og A fikk da medhold med den følge at inntekten ble satt ned.

A er underrettet om resultatet av klagen, herunder videre klageadgang og frister i den forbindelse. Det var ikke snakk om dissens i ligningsnemnda da vedtaket ble fattet.

Etter ligningskontorets oppfatning er vanlige saksbehandlingsregler fulgt i denne saken. Grunnen til at saksbehandlers navn ikke er oppgitt er at dette ikke har noen betydning for det vedtaket som er fattet. Det fremgår heller ikke av ligningsloven at saksbehandlers navn bør eller skal oppgis.»

I mitt avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg:

«Det er riktig at det ikke er bestemmelser i ligningsloven som gir skattyter krav på å få vite hvem som har vært vedkommendes saksbehandler i en konkret sak. At forholdet ikke er direkte regulert i ligningsloven er imidlertid ikke til hinder for at ligningskontoret på forespørsel opplyser hvem som har vært saksbehandler. Generelt sett kan det tenkes situasjoner hvor det kan være av betydning for en skattyter å få kjennskap til hvem som har behandlet hans sak, for eksempel dersom det er mistanke om inhabilitet. Jeg går ut fra at det normalt ikke vil foreligge tungtveiende grunner som tilsier at ligningskontorene holder slike opplysninger tilbake. I utgangspunktet må det derfor antas å være best i samsvar med god ligningsforvaltningsskikk at ligningskontoret på forespørsel oppgir hvem som har vært skattyters saksbehandler, med mindre det foreligger særskilt grunn til ikke å opplyse om dette.

Som begrunnelse for ikke å oppgi saksbehandlers navn i dette tilfellet, har lignings-sjefen vist til at det ikke fremgår av ligningsloven at dette bør eller skal oppgis, og at det ikke hadde noen betydning for det vedtak som ble fattet. Det er ikke pekt på andre forhold ved skattyteren og saken som tilsier at navnet bør holdes tilbake og avgjørelsen synes hovedsakelig begrunnet i mer generelle betraktninger. Det fremstår for meg som uklart hvorvidt ligningskontoret har vurdert om det foreligger særlige grunner som taler mot at skattyter får opplyst hvem som var saksbehandler. Jeg finner derfor grunn til å be ligningskontoret vurdere saken på nytt.»

53.

Klage på ligningsbehandling (Sak 93-1980)

A klaget til ombudsmannen over forskjellige forhold ved ligningsmyndighetenes behandling av hennes ligning for 1991. Hun hadde ikke fått bekreftelser på at hennes klager over ligningen var mottatt, og hun ble ikke varslet om endring av ligningen. Overligningsnemndas vedtak, datert 6. mai 1993, ble først sendt A seks måneder senere. A klaget også over at overligningsnemnda ved behandling av klagen ikke tok stilling til alle hennes anførsler om feil i saksbehandlingen. Ombudsmannen kritiserte ligningskontorets saksbehandling på flere punkter, og ga uttrykk for at ligningskontoret til enhver tid måtte bestrebe seg på å ha tilfredsstillende

rutiner som minsker risikoen for saksbehandlingsfeil av den art klager hadde påpekt.

A hadde i ligningen for inntektsåret 1991 bedt om å få fullt forsørgerfradrag for sin datter på 18 år som hun var eneforsørger for. A ble lignet i klasse 2 og fikk halvt forsørgerfradrag. Hun klaget ligningen inn for ligningsnemnda og overligningsnemnda som fastholdt ligningen uforandret. Ved brev til ombudsmannen ga A uttrykk for at hun var innforstått med at hun ikke fikk medhold i realiteten i saken, men at hun var misfornøyd med flere forhold ved ligningsmyndighetenes saksbehandling. Blant annet viste hun til at hun under klagebehandling ikke fikk bekreftet at hennes klager var mottatt, til tross for at hun ba om slik bekreftelse. Hun hadde heller ikke fått varsel om endring av ligningen. A reagerte også på at overligningsnemndas vedtak, som var datert 6. mai 1993, ble sendt henne først 16. november 1993. A fremholdt videre at overligningsnemnda ikke hadde tatt stilling til en rekke av de spørsmål hun hadde stilt i klagen, og det var heller ikke tatt stilling til hennes anførsler vedrørende ligningskontorets feil i saksbehandlingen. Etter å ha redegjort for saken ga A uttrykk for sin oppgitthet, og overlot til ombudsmannen å «vurdere om systemet fungerer til samfunnets interesse».

Ombudsmannen fant grunn til å undersøke saken nærmere, og ba om en redegjørelse fra ligningskontoret. Ligningskontoret uttalte følgende om de faktiske forhold i saken:

«I sin selvangivelse for inntektsåret 1991 (jfr. vedlegg 1) anførte skattyteren under posten «Merknader» på side 1: «Jeg ber om fullt forsørgerfradrag, da B's nettoinntekt kun skriver seg fra barnebidrag og ikke arbeidsinntekt. Jeg har forsørget B fullt ut i 1991. Hun har i 1991, som tidligere år, hatt behov for bidrag fra faren som støtte til utdannelsen. Det er urimelig hvis dette ikke blir tatt hensyn til, og jeg ber derfor om å bli liknet i klasse 2.»

Ved den ordinære ligningsbehandling ble skattyteren foreslått lignet i klasse 1. Dette fremgår av saksbehandlerens notat i margin på side 2 i selvangivelsen utenfor post 10-3), der det er anført «- 3.000 jf. klasse 1» og tilsvarende utenfor post 48-3) på siste side «- 30.000 jf. klasse 1», sammenholdt med at skattyterens inntektspåstand ble forhøyet med kr. 3.000 i forhold til påstanden i selvangivelsen, mens formuesansettelsen tilsvarende ble forhøyet med kr. 30.000. Det fremgår videre av ansettelsen på selvangivelsens første side nedenfor overskriften «Bare til bruk for ligningskontoret - ikke skriv her» at

det opprinnelig var skrevet et ett-tall i klasserubrikken (Kl.), som senere -for ansettelsene ble overført til databehandling- av grunner som ikke lenger kan bringes på det rene, ble rettet til klasse 2. Det ble likeledes markert at skattyteren bare skulle innrømmes et halvt forsørgerfradrag.

Skattyteren ble altså lignet i klasse 2, overensstemmende med sin påstand, men med fradragsbeløp i sparekapital og dens avkastning etter de regler som gjelder for klasse 1. Det ble bare innrømmet et halvt forsørgerfradrag. Sum skatter og avgifter utgjorde ifølge skattelistede kr. 69.529.

Ligningsresultatet ble påklaget av skattyteren i brev av 21. september 1992 (jfr. vedlegg 2). Klagen ble ikke tatt til følge og skattyterens klasseansettelse ble rettet til klasse 1 (jfr. vedlegg 3). Skattyteren ble ikke forhåndsvarslet om denne skatteskjerpelse som førte til at sum skatter og avgifter ifølge skattelistede øket med kr. 13.501 til kr. 83.030. Rettelsen ble foretatt i den såkalte rettepulje nr. 3. Skattene ble beregnet pr. 5/11-1992 og skattelistede utlagt pr. 20/11-1992.

I brev av 10. desember 1992 (jfr. vedlegg 4) anmoder skattyteren om en ny vurdering av klasseansettelsen på bakgrunn av det forhold at hun etter gjeldende skatterett skulle ha tatt med en del av datterens inntekt i sin selvangivelse. Datterens inntekt ville derved bli redusert så meget at skattyteren etter de beløpsgrenser som fremkom i ligningskontorets klageavgjørelse ville bli ansett som eneforsørger med derav følgende krav på å bli lignet i klasse 2. I sitt brev anmodet skattyteren om å få bekreftet at hennes klage var mottatt og ba om å få opplyst forventet behandlingstid.

Det fremgår av forsiden av klageomslaget (jfr. vedlegg 5) at skattyteren overensstemmende med gjeldende instruks er blitt varslet om at hennes klage er mottatt. Det blir ikke tatt gjensvar av slikt varsel og heller ikke notert når det blir sendt. Til orientering oversendes vedlagt en fotostatkopi av daværende skjema 4121, som nå er utgått, og av det skjema som nå er lagt inn i kontorets datasystem (Vedlegg 6 og 7).

Skattyterens klage ble ikke tatt til følge og ligningen ble fastholdt uforandret (jfr. vedlegg 8). Resultatet av klagebehandlingen ble utsendt 12. februar 1993.

Skattyteren påklaget klageresultatet i brev av 3. mars 1993 (jfr. vedlegg 9). I brev av 15. mars 1993 bekreftet kontoret at klagen var mottatt (jfr. vedlegg 10). Overligningsnemnda fastholdt ligningen uforandret (jfr. vedlegg 11), og resultatet av klagebehandlingen ble utsendt 16/11-1993.»

Når det gjaldt hvilken skatteklasse A skulle lignede i, fremholdt ligningskontoret:

«Som nevnt innledningsvis fremgår det av selvangivelsesblanketten at vedkommende saksbehandler ved den ordinære ligningsbehandling har ment at skattyteren skulle lignede i skatteklasse 1, og at rubrikken for klasseansettelsen opprinnelig er fylt ut med et ett-tall. Ligningen ville således ha vært korrekt etter det underliggende forhold såfremt ikke en annen person -hvis identitet ligningskontoret ikke kjenner og heller ikke kan bringe på det rene- av grunner som man ikke har kjennskap til, har rettet klasseansettelsen til den feilaktige klasse 2.

Det forhold at vedkommende ikke samtidig rettet de skattefrie fradrag i sparekapital og dens avkastning til de beløp som gjelder for klasse 2, er en saksbehandlingsfeil som ligningskontoret ikke kan unnskyldes, men forklare ved saksbehandlerens overordentlig store arbeidsbyrde under den ordinære ligningsbehandling. Vedkommende var formodentlig i den tro at han ved å rette klasseansettelsen ikke hadde fraveket skattyterens selvangivelse og varslet derfor heller ikke om fravikelse av påstanden.»

Om dette uttalte jeg i mitt avsluttende brev til ligningskontoret:

«Det at en for ligningskontoret ukjent person har hatt adgang til og mulighet for å endre på en selvangivelsesblankett, med den konsekvens at skattyter ble lignet i gal skatteklasse, er ikke betryggende. Ligningskontoret må til enhver tid ha kontroll over behandlingen av de enkelte selvangivelser og må samtidig også ha kontroll med hvem som behandler de forskjellige selvangivelser.»

Videre uttalte jeg:

«A påklaget ligningen, og ba om å få bekreftet at hennes klage var mottatt, og opplysning om når hun kunne vente svar. Ifølge A, mottok hun aldri noen slik bekreftelse. Ligningskontoret opplyser at det fremgår av forsiden av klageomslaget at skattyter, overensstemmende med gjeldende instruks, fikk varsel om at klagen var mottatt. Det fremgår imidlertid at «det blir ikke tatt gjensvar av slikt varsel og heller ikke notert når det blir sendt». Jeg har ikke funnet grunn til å foreta nærmere undersøkelser om hva som kan ha skjedd her, og innskrenker meg til å påpeke at det må tas kopi av det foreløpige svar som blir sendt eller på annen etterselselig måte noteres at slikt svar er sendt. På den måten vil det fremgå av saken når bekreftelse ble sendt og hva klager fikk opplyst. Jeg har for øvrig merket meg at ligningskontoret har utarbeidet et «standard-svar» til dette formål, noe

som må antas å kunne lette arbeidet med utsendelse av foreløpige svar.

Under klagebehandlingen ble spørsmålet om klasseansettelsen behandlet. Klagen ble ikke tatt til følge, men klasseansettelse ble endret til skatteklasse 1, hvilket medførte en økning av skatt og avgifter med kr. 13.501,-. A ble ikke varslet om denne endringen. Ligningskontoret fremholder i denne forbindelse:

«Skattyteren ble ikke varslet om at spørsmålet om klasseansettelsen ville bli tatt opp i forbindelse med hennes klage over ligningen. Ligningsloven bestemmer i § 9-7 at skattyteren skal varsles dersom saken er «tatt opp på annen måte enn ved klage fra skattyteren». Imidlertid gir samme lovs § 9-5 nr. 6 anvisning på at varslingsreglene også skal gjelde når ligningsmyndighetene på ethvert trinn i saksbehandlingen utvider saken til å omfatte andre spørsmål i skattyterens ligning. Selv om det må bero på et skjønn hvorvidt man anser klasseansettelsen som et « annet spørsmål » ved skattyterens ligning når vedkommendes klage gjelder fradragbeløpene som svarer til den aktuelle klassen, finner ligningskontoret at varsel burde ha vært sendt.»

Som ligningskontoret nå påpeker, burde varsel ha vært sendt.

A fikk tilsendt overligningsnemndas vedtak 16. november 1993. Hun reagerte på at vedtaket var datert 6. mai 1993. Ligningskontoret uttaler følgende om dette:

«Skattyter finner det klanderverdig at det eksemplar av overligningsnemndas vedtak som ble sendt henne i november 1993 er datert 6. mai s.å. Dette skyldes at skattyteren har fått tilsendt en fotokopi av ligningskontorets innstilling til overligningsnemnda som var ferdig utarbeidet på nevnte dato. Forholdet gir en pekepinn om behandlingstiden av en vanlig klage i en av nemndene. Videre må det nevnes at selve skatteberegningen og utskrivning av skatteoppgjør foregår sentralt og i puljer, hvorved det også oppstår ventetid. Det eksemplar av vedtaket som oversendes skattyteren skal etter gjeldende instruks hverken inneholde noen dato eller saksbehandlerens eller nemndsmedlemmenes navn. Det skal dog oppgis navnet til en person som skattyteren kan ta kontakt med om forhold som vedrører klagen.»

Etter § 3-11 i ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 skal vedtak i endringssak være skriftlig, og ligningskontoret skal sende gjenpart av vedtaket til skattyteren med opplysning om klageadgang. Det er altså overligningsnemndas vedtak og ikke ligningskontorets

innstilling som skal sendes skattyter når klagen er avgjort. Dette gjelder selv om overligningsnemndas vedtak er i samsvar med ligningskontorets innstilling. Det fremgår av ligningskontorets brev hit at vedtakene som oversendes skattyter «etter gjeldende instruks» ikke skal inneholde «noen dato». Selv om det ikke er noe uttrykkelig krav i loven om at vedtak i ligningssaker skal være datert, må det være selvsagt at det fremgår klart og tydelig av nedtegnelsen av vedtaket når dette er truffet. Det er også vanlig praksis at forvaltningsvedtak dateres, noe som har gode grunner for seg. Etter det jeg har blitt kjent med er det ikke uvanlig at ligningsvedtak ikke dateres. Selv om vedtak treffes etter «sirkulering» blant medlemmene i nemnda, må det kunne fastsettes når vedtaket skal anses å være truffet. Ligningskontoret har ikke begrunnet hvorfor vedtakene som sendes skattyter ikke skal inneholde dato. Et minstekrav må være at det angis når vedtaket sendes skattyter. Dette får betydning bl.a. for søksmålsfristen i skattebetalingsloven av 21. november 1952 nr. 2 § 48 nr. 5.

A fremholder i klagen hit at det i overligningsnemndas vedtak ikke er tatt «stilling til likningskontorets mange «feil» i saksbehandlingen». Fra ligningskontorets brev siteres i denne forbindelse:

«Skattyteren påpeker også som uheldig at overligningsnemndas vedtak hverken har referert eller tatt stilling til hennes ankepunkter vedrørende saksbehandlingen. Etter ligningskontorets oppfatning skal lignings- og overligningsnemnd - eller i tilfelle de administrative organer som iht eventuelt delegasjonsvedtak skal behandle klager- ved klagebehandlingen alene ta stilling til de konkrete ankepunkter som er egnet til å påvirke resultatet av den foretatte ligning. Klage over saksbehandler eller saksbehandling bør fremsettes overfor - og avgjøres av - den administrative ligningsmyndighet.»

Det er riktig at det ved klagebehandlingen skal tas stilling til de ankepunkter som er egnet til å påvirke resultatet av den foretatte ligning, og det må presiseres at også saksbehandlingsfeil kan medføre at vedtaket blir ugyldig. Dette følger av alminnelig forvaltningsrett og er også forutsatt i § 3-11 i ligningsloven. I de tilfeller hvor ligningsnemndene - etter å ha vurdert anførte innsigelser mot saksbehandlingen - kommer til at disse ikke kan føre til at vedtaket blir ugyldig, skal det sies til skattyteren. Skattyter blir da informert om at anførselen er vurdert, men at forholdet ikke har vært tilstrekkelig til å føre til ugyldighet.

Enkelte klager over saksbehandlingen

(f. eks. manglende tilgjengelighet blant saksbehandlerne) kan etter omstendighetene være best egnet for behandling av de administrative ligningsmyndigheter. I den grad forholdet åpenbart ikke kan ha hatt betydning for sakens utfall, vil det være best i samsvar med god ligningsforvaltningsskikk at klager gjøres oppmerksom på at forholdet kan tas opp med de administrative ligningsmyndigheter.

Ligningskontoret skriver avslutningsvis i uttalelsen hit:

«Ligningskontorets hovedoppgave, å utligne skatt på formue og inntekt, må hvert år løses under et meget intenst tids- og arbeidspress. Skattereformen med sine inngripende endringer i den hittil gjeldende skattelovgivning og innføringen av databasert ligning har i tillegg medført et svært omfattende lærebehov, uten at kontorets øvrige oppgaver – bl.a. forskuddsutskrivning, klagebehandling m.v. av den grunn er blitt redusert eller dets bemanning blitt styrket. Selv om X ligningskontor bl.a. gjennom en kontinuerlig instruksjonsvirksomhet bestreber seg å oppnå den best mulige yrkesmessige kompetanse, er menneskelige feil av den art skattyteren påpeker i sitt brev – hvor beklagelige de enn måtte være – dessverre ikke til å unngå.»

Selv om ligningskontoret til tider arbeider under hardt press, må dette ikke gå ut over den enkeltes rettssikkerhet i ligningsforvaltningen. Jeg forutsetter at ligningskontoret til enhver tid bestreber seg på å ha tilfredsstillende rutiner som minsker risikoen for «menneskelige feil av den art skattyteren påpeker i sitt brev.»

Ved brev til ombudsmannen 25. november 1994 opplyste ligningssjefen at ombudsmannens uttalelse var gjennomgått på et ledermøte, og at «gjeldende regler på de områder som er berørt i brevet er blitt innskjerpet». Ligningssjefen ga videre uttrykk for at overgangen til elektronisk ligning fra og med inntektsåret 1993 i betydelig utstrekning ville eliminere de feilkilder som kunne gå ut over den enkeltes rettssikkerhet i ligningsforvaltningen.

54.

Nedsettelse/ettergivelse av restskatt – retningslinjer for saksbehandlingen (Sak 94-0654)

Ligningskontoret oversendte en søknad om ettergivelse/nedsettelse av restskatt til kommunens skatteutvalg uten at det forelå noen saksfremstilling eller tilråding i saken. Skatteutvalget anbefalte at restskatten skulle ettergis, uten at forslaget var begrunnet. Departementet avsto søknaden og ga skattyter en standardbegrunnelse for vedtaket. – I Finansdepartementets rundskriv R-8/86 og R-17/93 er det gitt nærmere retningslinjer for saksbehandlingen i slike saker. Ombudsmannen fant grunn til å stille spørsmål ved om det var riktig som lagt til grunn av departementet at rundskrivet ikke stilte noe absolutt krav til utarbeidelse av saksfremstilling og tilråding. Han fant imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette ut over å bemerke at det uansett ville ha vært best i samsvar med god forvaltningsskikk å gi en saksfremstilling og tilråding. Det ble ellers gitt uttrykk for at det syntes å være i tvilsom harmoni med rundskrivet at det ikke var gitt begrunnelse fra noe organ da departementet mottok saken, samt at departementet etter omstendighetene burde ha gitt en individuell begrunnelse for avslaget.

A's søknad om ettergivelse/nedsettelse av restskatt ble oversendt fra kemnerkontoret til ligningskontoret, som igjen sendte saken videre til kommunens skatteutvalg. Verken kemnerkontoret eller ligningskontoret hadde gitt noen saksfremstilling eller tilråding i saken, og skatteutvalgets formann bemerket i en påtegning at ligningskontoret fortsatt ikke forberedte søknadene for skatteutvalget. Skatteutvalget anbefalte at restskatten ble ettergitt, men ga ingen begrunnelse for forslaget. Finansdepartementet avsto søknaden. Fra vedtaket siteres:

«Med hjemmel i skattebetalingsloven § 41 kan skatten settes ned eller helt ettergis når det på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde den.

Departementet fører en streng praksis i slike saker og har etter en vurdering av de foreliggende opplysninger ikke funnet at det foreligger billighetsgrunner av en slik art og et slikt omfang at vilkårene i nevnte bestemmelse kan anses oppfylt.»

A henvendte seg til ombudsmannen og klaget bl.a. over saksbehandlingen. Saken ble forelagt Finansdepartementet.

I sitt svarbrev uttalte departementet følgende for så vidt angikk saksbehandlingen:

a) Saksforberedelsen for skatteutvalget

De anfører i Deres brev at en ikke kan se at skatteutvalgets forslag om ettergivelse av restskatten for 1988 var begrunnet, samt at skatteutvalgets formann i egen påtegning har bemerket at ligningskontoret fortsatt ikke forbereder søknader for skatteutvalget.

Videre uttales at det kan se ut som om saken overhodet ikke har vært forberedt for skatteutvalget, hverken av ligningskontoret eller kommunekassererkontoret, slik Finansdepartementets rundskriv R-8/86 og R-17/93 foreskriver - med mindre kemnerkontorets brev kan betraktes som en slik saksforberedelse.

Departementet vil til dette bemerke at det under bokstav D, punktene 21 og 22 i rundskriv R-17/93 (jf. også rundskriv R-8/86) er gitt saksbehandlingsregler for saker som skal fremmes for skatteutvalget. Under punkt 22 fjerde avsnitt er det uttalt at den instans som har sekretariatfunksjonen «kan» lage en samlet fremstilling som inneholder alle nødvendige opplysninger og sin egen vurdering av søknaden med konklusjon (innstilling). Det er videre anført at det også kan være praktisk at både ligningskontor og kommunekassererkontor avgir hver sin separate uttalelse.

I nest siste avsnitt av punkt 22 er det uttalt at det er «ønskelig» at både ligningskontor og kommunekassererkontor gir sin tilråding til skatteutvalget. Selv om det av hensyn til avgjørelsesmyndighetens arbeid er å foretrekke at det foreligger en samlet saksfremstilling med konklusjon (innstilling/tilråding), er dette etter rundskrivet ikke å anse som noe absolutt krav.

Når det gjelder fremleggelse av opplysninger innskjerper rundskriv R-17/93 imidlertid at det må fremlegges opplysninger som gir et mest mulig fullstendig bilde av den skattepliktiges totale økonomiske situasjon og av de billighetsgrunner som taler for nedsettelse av skatt, jf. punkt 22 sjette avsnitt. Det er videre uttalt at uansett hvem som har sekretariatfunksjonen må begge instanser delta i saksforberedelsen og gi opplysninger, jf. punkt 22 3. avsnitt.

Under punkt 22 6. avsnitt nr. 1-5 i rundskrivet av 16. juli 1993 er det oppramset en del opplysninger som bør gis av ligningskontoret. Av saksdokumentene fremgår at ligningskontoret har gitt opplysninger om ligningsansettelsen for 1988 og 1990 samt lagt ved kopier av selvangivelser for 1988-1991. Det foreligger dessuten behandlingsblad/vedtak vedrørende overligningsnemndas behandling av ligningen for 1988. Riktignok mangler opplysninger vedrørende de to foregående år

(nr. 2). De etterfølgende år, 1988-1991 er imidlertid dekket.

Kemneren har heller ikke gitt noen samlet saksfremstilling med egen vurdering og konklusjon, men har i brevet oppgitt restansenes størrelse og nevnt foretatte innfordringsskritt, jf. nr. 22 6. avsnitt nr. 6.

Ombudsmannen viser til sin årsmelding for 1986 s. 97 hvor det fremgår at Finansdepartementet har uttalt at en forsvarlig saksbehandling forutsetter at alle relevante fakta bringes frem for skatteutvalget og det organ som treffer avgjørelsen. På grunnlag av det som er sagt ovenfor antar departementet at de krav en stiller til opplysninger fra ligningskontoret og kemner må anses for oppfylt i denne saken.

Selv om en måtte finne grunnlag for kritikk med hensyn til den forberedende behandling hva saksfremstilling/innstilling angår, er det departementets oppfatning at de opplysninger om faktum som var fremskaffet da vedtaket ble fattet, sammen med skattyters søknad var tilstrekkelige for en forsvarlig saksbehandling. En mener således at mangler på dette punkt ikke har hatt betydning for det resultat en kom frem til. Uavhengig av denne sak vil en imidlertid ta kontakt med de lokale instanser for å høre nærmere om behandlingen av billighets saker etter skattebetalingsloven.

Det kan reises spørsmål ved om departementet i tilfelle der den forberedende behandling i ikke er fullt ut tilfredsstillende burde sende saken tilbake. Det har vært departementets holdning at dette i noen grad må vurderes konkret. Er det grunn til å anta at saken slik den fremstår gir alle relevante opplysninger, slik at avgjørelsen kan treffes på et forsvarlig grunnlag vil dette regelmessig være å foretrekke fremfor å sende saken i retur for innhenting av f.eks. en nærmere begrunnelse eller en innstilling.

b) Departementets saksbehandling

I brev av 29. november 1993 avslo departementet angjeldende søknad med følgende begrunnelse:

«Med hjemmel i skattebetalingsloven § 41 kan skatten settes ned eller helt ettergis når det på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde den.

Departementet følger en streng praksis i slike saker og har etter en vurdering av de foreliggende opplysninger ikke funnet at det foreligger billighetsgrunner av en slik art og et slikt omfang at vilkårene i nevnte bestemmelse kan anses oppfylt.»

Ombudsmannen anser departementet

for å ha gitt en standardbegrunnelse for vedtaket som verken gir noen pekepinn om hvilke faktiske forhold avgjørelsen er bygget på eller hva som har vært utslagsgivende for resultatet.

En anser den gitte begrunnelse for å være i samsvar med det krav til begrunnelse som oppstilles i nr. 24 i R-17/93. Det var en forutsetning at skattyteren på forespørsel ville kunne få opplyst hvilke faktiske forhold avgjørelsen bygget på, herunder en mer utførlig begrunnelse for avgjørelsen, jf punkt 24 nest siste avsnitt.

Det bemerkes i tilknytning til dette at det selvsagt hadde vært ønskelig at det i alle saker ble gitt en konkret redegjørelse for det faktum som er lagt til grunn og for de vurderinger som er gjort med hensyn til det resultat en er kommet til. Dette er imidlertid først og fremst et hensiktsmessighets spørsmål, jf den store saksmengde på dette felt der de fleste avgjøres med avslag. Som redegjort for i vårt brev av 8. februar 1994 i en lignende sak har en lagt til grunn at det på årsbasis behandles ca 30 000 saker om billighetsnedsettelse av skatt:

I spesielle tilfelle har imidlertid departementet bestrebet seg på å gi en noe mer konkret og utførlig begrunnelse. For eksempel gjelder dette i tilfeller der det i søknaden er trukket frem omstendigheter som fremheves som spesielt relevante, men som departementet ikke finner tungtveiende nok. Også saker der departementet fraviker innstillinger fra skatteutvalg eller skattefogd er tilfeller der en regelmessig prøver å gi en noe mer utfyllende begrunnelse. I ettertid kan det erkjennes at så burde vært gjort også her.»

I avsluttende uttalelse i saken ga jeg uttrykk for følgende om saksbehandlingen:

«På bakgrunn av ombudsmannens sak 25E/84, som er gjengitt på s. 97 i ombudsmannens årsmelding for 1986, utferdiget Finansdepartementet rundskriv R-8/86 der det ble gitt nærmere retningslinjer om saksbehandling i saker om ettergivelse/nedsettelse av skatt. Dette rundskrivet er senere avløst av et nytt, R-17/93, som imidlertid ikke medfører noen realitetsendring på de punkter ombudsmannen har tatt opp i foreliggende sak.

I ovennevnte ombudsmannsak, som departementet skal ha mottatt kopi av, sa departementet seg enig med ombudsmannen i at vedtak om ettergivelse/nedsettelse av skatt av billighetsgrunner burde være begrunnet. Videre ga departementet uttrykk for at en forsvarlig saksbehandling forutsatte at alle relevante fakta ble brakt frem for skatteutvalget og det organ som traff avgjørelsen. Likeledes uttalte departementet at det var viktig at det kontor som utførte sekretariatfunksjonen for

skatteutvalget fremstilte disse fakta på en kortfattet, men dekkende måte.

I Friis-Petersen, Grønnerud, Harbek og Lossius: «Skattebetalingsloven med kommentarer» (Oslo 1988) heter det nederst på s. 376:

«Den instans som har sekretærfunksjonen, skal gi en samlet fremstilling med alle nødvendige opplysninger. ---.»

Finansdepartementet har vist til rundskriv R-17/93 pkt. 22 fjerde og nest siste avsnitt og slutter av dette at rundskrivet ikke oppstiller noe absolutt krav om at det organ som er tillagt sekretariatfunksjonen skal utarbeide en samlet saksfremstilling med konklusjon (innstilling/tilråding). Etter det jeg kan se, kan det stilles spørsmål ved om departementets forståelse av pkt. 22 fjerde og nest siste avsnitt er korrekt. Det er uklart om rundskrivets bruk av begrepene «kan» og «ønskelig» innebærer – slik departementet hevder – at det ikke eksisterer noe absolutt krav om at saksfremstilling og tilråding skal utarbeides, eller om disse begrepene kun er ment å stille forvaltningen fritt med hensyn til om det er ligningskontoret eller kommunekassererkontoret eller begge disse som skal gjøre dette. Jeg finner imidlertid ikke tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet ut over å bemerke at det er i samsvar med god forvaltningsskikk at en slik saksfremstilling og tilråding gis, særlig i større og mer kompliserte saker. Et absolutt krav må være at avgjørelsesmyndigheten får seg forelagt opplysninger som gir et mest mulig fullstendig bilde av den skattepliktiges totale økonomiske situasjon og av de billighetsgrunner som taler for nedsettelse av skatt. Dette fremgår uttrykkelig i rundskrivets pkt. 22, sjette avsnitt og må for øvrig anses for å følge av det alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Jeg oppfatter departementet slik at man er enig i dette og har i denne sammenheng merket meg at departementet nå vil ta kontakt med de lokale instanser i Trondheim for å høre nærmere om deres forberedende behandling av denne typen saker.

I foreliggende sak var situasjonen den at verken kommunekassererkontoret eller ligningskontoret ga noen saksfremstilling eller tilråding i saken. Skatteutvalget anbefalte imidlertid at restskatten for inntektsåret 1988 ble ettergitt, men denne tilrådingen var ikke begrunnet. Departementet har ikke kommentert det forhold at det ikke forelå noe begrunnet forslag fra noen instans da departementet mottok saken.

I pkt. 22 siste avsnitt i departementets rundskriv heter det:

«I saker som oversendes skattefogden til avgjørelse, skal kommunekassererkontoret påse at de nødvendige opplysninger foreligger og gi et begrunnet forslag til avgjørelse. Tilsvarende gjelder ved skattefogdens oversendelse til Finansdepartementet til avgjørelse.»

Videre heter det i pkt. 24 første til femte avsnitt:

«På bakgrunn av flere klagesaker har Sivilombudsmannen overfor departementet pekt på ønskeligheten av å få innført ensartet praksis mht. begrunnelse av innstillinger og vedtak i saker om nedsettelse av skatt m.v.

Selv om forvaltningsloven ikke gjelder for disse sakene, må det stilles tilsvarende krav til forsvarlig saksbehandling. Det er av vesentlig betydning at alle faktiske forhold som bør tillegges vekt ved avgjørelsen, klarlegges og fremgår av sakens dokumenter.

Tilrådinger fra ligningskontoret og kommunekassererkontoret må være begrunnet.

Hvis skatteutvalget ikke slutter seg til tilråding og begrunnelse fra sekretariatet, må utvalget gi en selvstendig begrunnelse for sitt standpunkt, eventuelt særskilt for flertall og mindretall i utvalget. Tilsvarende krav kan ikke stilles til formannskapet, sammenlign forvaltningsloven § 26.

Det er vanskelig å sette opp spesifiserte krav til begrunnelse når det gjelder forslag og avgjørelser om billighetsnedsettelse av skatt. I enkle, oversiktlige saker vil det ofte kunne være tilstrekkelig å anføre at de påberopte, påviselige billighetsgrunner sammenholdt med de øvrige fakta av betydning kan (eller ikke kan) anses å oppfylle de krav som er stillet i skattebetalingsloven § 41 nr. 1. I mer kompliserte saker kan det være behov for kommentarer vedrørende enkelte av de påberopte billighetsgrunner.»

Det synes på denne bakgrunn å være i tvil om harmoni med departementets rundskriv at det ikke var gitt begrunnelse fra noe organ da departementet mottok saken.

Saken reiser også spørsmål om den begrunnelse som departementet ga til skattyteren var tilfredsstillende. Pkt. 24 sjetten og sjuende avsnitt i departementets rundskriv lyder slik:

«I den melding om avgjørelsen som sendes den skattepliktige, har det ikke vært vanlig å gi noen begrunnelse. Departementet vil imidlertid anbefale at det i melding om avslag brukes følgende standardformulering: «Etter vurdering av de foreliggende opplysninger har formannskapet (skatteutvalget – hvis dette har

truffet avgjørelsen) ikke funnet at det foreligger tilstrekkelige billighetsgrunner til at vilkårene i skattebetalingsloven § 41 nr. 1 kan anses oppfylt.»

På forespørsel må den skattepliktige få opplyst hvilke faktiske forhold avgjørelsen er bygget på, jf. avsnitt 27. Samtidig kan det eventuelt gis en mer utførlig begrunnelse for avgjørelsen.»

Departementet ga i sitt vedtak 29. november 1993 en standardbegrunnelse som synes å være i overensstemmelse med rundskrivet. Det kan likevel stilles spørsmål om det her burde ha vært gitt en individuell begrunnelse. Departementet har i sitt svar til ombudsmannen redegjort for den praksis man har for dette. Det opplyses at individuell begrunnelse har vært gitt hvor det i søknaden er trukket frem omstendigheter som fremheves som spesielt relevante, men som departementet ikke finner tungtveiende nok eller saker der departementet fraviker innstillinger fra skatteutvalg eller skattefogd. I samsvar med dette har departementet erkjent at en mer konkret og utfyllende begrunnelse burde vært gitt i foreliggende sak. Jeg finner å kunne slutte meg til departementets vurdering på dette punkt.

Ombudsmannen påpekte i årsmeldingen for 1986 faren for at kommunene og departementet bare ville nytte en helt uopplysende standardbegrunnelse for avslag, og han ga derfor uttrykk for at det kunne vise seg påkrevet å ta med i underretningen til skattyteren en passus om at han på forespørsel kunne få opplyst hvilke faktiske forhold avgjørelsen er bygget på. Denne passusen er nå inntatt i departementets rundskriv. På bakgrunn av den utforming standardbegrunnelsen har fått, bes departementet vurdere om nevnte passus også burde inntas i den meldingen skattyterne får om det vedtak som er truffet.»

55.

Ettergivelse av rentetillegg på restskatt (Sak 94-0345)

Ligningsmyndighetene hadde ved beregningen av skattetrekk gjort en feil som medførte restskatt i det påfølgende år. Etter at ombudsmannen tok saken opp, fikk klager ettergitt rentene på restskatten.

A henvendte seg til ombudsmannen i anledning avslag fra kommunen på søknad om ettergivelse av rentetillegg på restskatt.

I brevet til ombudsmannen skrev klagers fullmektig:

«Ved ligningen for 1992 ble en alders-

pensjonist. (enke) ilignet en skatt på kr. 14.218, hvorav kr. 7.783 - dvs. over halvparten av skattebeløpet (!) var restskatt. Ettersom vedkommendes inntekts- og formuesforhold var enkle og oversiktlige, ble det undersøkt på ligningskontoret hvordan slikt kunne skje. Lignings-sjefen forklarte, at det ved en misforståelse (på ligningskontoret eller mellom trygdekontoret og ligningskontoret) var utstedt frikort ved begynnelsen av skatteåret. Feilen ble senere på året oppdaget og det ble gjennomført skattetrekk for resten av året, med det resultat at det ble trukket altfor lite, derfor så høy restskatt, noe ligningssjefen sterkt beklaget.

I tillegg til restskatten kom så rentetillegg med kr. 539.

Og det er dette rentetillegget som her er stridens eple. Det ble søkt om å få det ettergitt og tilbakebetalt, noe som burde være kurant, slik årsakssammenhengen var. Men søknaden ble avslått.»

Videre ble anført:

«Alminnelig folkeskikk skulle tilsi at denne ekstra belastning, som skyldes en feil begått i det offentlige apparat, ikke skal veltes over på den uskyldige skattyter. Det skatteutvalg som ikke skjønner dette, bør få ny instruks, eller avløsning. Den bestemmelse i skattebetalingslovens § 41 som kommer til anvendelse lyder:

«-- når det -- virker særlig ubillig -- å fastholde hele skatten, kan denne settes ned eller ettergis». Etter vanlige normer virker det både ubillig og urimelig i et slikt tilfelle å forlange at rentetillegget skal fastholdes. ---»

Etter at ombudsmannen forela saken for kommunen, tok kommunen saken opp til ny behandling og omgjorde sitt tidligere vedtak. Klagen ble tatt til følge, og det ble bestemt at rentetillegget på kr. 539,- skulle tilbakebetales klager. Omgjøringen ble begrunnet med at det var begått «feil i saksbehandlingen fra offentlig side».

Klagers fullmektig opplyste kort tid senere at klager hadde mottatt beløpet.

Saken ble etter dette ansett som ordnet og ga ikke grunn til noe mer fra min side.

56.

Godskriving av pensjonspoeng for bureiser (Sak 93-0737)

I årene 1967 til 1971 bygget A et gårdsbruk, og han fikk i denne perioden skattefritak etter skatteloven § 26 bokstav r som bureiser. A ble uføretrygdet i 1988. Ved beregning av uførepensjonen ble inntekten for perioden 1967-71 ikke ansett som pensjonsgivende inntekt og

det ble ikke beregnet pensjonspoeng for disse årene. Gjennom advokat brakte A saken inn for Skattedirektoratet etter at ligningskontoret hadde avslått å ta ligningen opp til endring. Skattedirektoratet fremholdt at skattefri inntekt som bureiser etter skatteloven § 26 bokstav r ikke inngår i pensjonsgivende inntekt etter folketrygdloven § 6-4, og at det ikke opparbeides rettigheter i folketrygden av denne inntekten.

Ombudsmannen uttalte at det ikke var rettslig grunnlag for å kritisere Skattedirektoratets avgjørelse. Han ga imidlertid uttrykk for at lovgiver muligens ikke var klar over hvilke konsekvenser utformingen av folketrygdloven § 6-4 ville få for bureisere omfattet av skatteloven § 26 bokstav r. Ombudsmannen orienterte Finansdepartementet om forholdet.

A kjøpte i 1963 jord i X kommune for å bygge gårdsbruk. Driftsbygningen var ferdig i 1967, og i årene 1967 til 1971 fikk A skattefritak etter skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 26 bokstav r som bureiser. A ble uføretrygdet i 1988. Ved beregning av uførepensjonen ble A's inntekt i perioden 1967-71 ikke ansett som pensjonsgivende inntekt, og han fikk således ikke godskrevet pensjonspoeng for disse årene. På denne bakgrunn skrev A til X ligningskontor og ba om å bli lignet slik at det ble beregnet pensjonspoeng for de aktuelle inntektsårene. Ligningskontoret avsa å ta ligningene opp til endring. Saken ble siden brakt inn for Skattedirektoratet. Skattedirektoratet fremholdt at «skattefri inntekt som bureiser etter skatteloven § 26 første ledd bokstav r ikke inngår i pensjonsgivende inntekt etter folketrygdloven § 6-4, og at det ikke opparbeides rettigheter i folketrygden av denne inntekten».

Gjennom sin advokat brakte A deretter saken inn for ombudsmannen. Klagen var begrunnet med at ligningsmyndighetene hadde lagt til grunn feil rettsanvendelse. Advokaten anførte bl.a. at det ikke er noe vilkår etter folketrygdloven at inntekten skal være skattepliktig etter skatteloven.

Jeg la saken frem for Skattedirektoratet og ba direktoratet om å utdype sin forståelse av det aktuelle regelverk.

Skattedirektoratet svarte slik:

«Etter folketrygdloven § 6-4 slik den lød tidligere skulle pensjonsgivende inntekt beregnes av inntekt av selvstendig næringsvirksomhet. I § 6-4 nr. 2, 2. pkt. het det at: «Den pensjonsgivende inntekt etter bestemmelsen her fastsettes til nettoinntekten etter skattelovens regler uten fradrag av gjeldsrenter, men redu-

sert med et fast fradrag på 10 prosent.» Det fremgår her at det er en sammenheng mellom den pensjonsgivende inntekt på den ene side og skatteplikten på den annen. Således vil inntekt som er unntatt fra skatteplikt heller ikke være pensjonsgivende inntekt. Man vil her ikke ha plikt til å innbetale avgift til folketrygden, og man vil ikke opparbeide rettigheter i folketrygden av denne inntekten.

I skatteloven § 26 r heter det at formues- og inntektsskatt ikke kan pålegges bureisningsmenn i de første fem årene, «forsåvidt angår formue, som består i bureisningseiendom med dertil hørende huser, innbo, redskaper, besetning og beholdninger, samt inntekt som bureisningsmannen og hans familie vinner av disse, eller av arbeide med disse». Slik loven er formulert gir den fritak for skatt på formue og inntekt som har sammenheng med bureisningen. Bestemmelsen gir ikke fritak for skatt på annen formue og inntekt. Se nærmere om avgrensningen i kommentarutgaven til skatteloven for 1991 sidene 166 og 167 og Fagernæs «Håndbok i skatterett og ligning» i 1989 sidene 212 og 213.

Driver f eks bureiseren annen næring ved siden av vil denne inntekten være skattepliktig på vanlig måte. Denne inntekten vil også danne grunnlaget for opparbeidelse av pensjonsrettigheter. Det er derfor ikke treffende å si, slik det anføres i klagen til ombudsmannen, at skatteloven § 26 r fritar bureiser for subjektiv skatteplikt.

Denne lovforståelsen kommer til uttrykk i Skattedirektoratets brev av 1. september 1975 til fylkesskattesjefen i Nord-Trøndelag og 29. april 1986 til Norges Bondelag. Skattedirektoratet fastholder sin lovforståelse også i denne saken.»

A's advokat kom med merknader til direktoratets uttalelse, og fremholdt bl.a.:

«Vi er uenige med Skattedirektoratet i fortolkningen av folketrygdlovens daværende henvisning i § 6-4 nr. 2 til at den pensjonsgivende inntekt fastsettes til nettoinntekten etter skattelovens regler. Direktoratet mener det framgår at det er en sammenheng mellom den pensjonsgivende inntekt på den ene side og skatteplikten på den annen side.

Det er vår oppfatning at henvisningen var gjort direkte til skattelovens nettoinntektsbegrep i 3. kapittel i loven om den skattepliktige formue og inntekt. På denne måte er skattelovens nettoinntektsbegrep gjort til en del av folketrygdloven.

Skattelovens 3. kapittel inneholder reglene om skatteobjektene, dvs. hva som er skattepliktig formue og inntekt. De subjektive krav som må være oppfylt for at netto formue og inntekt etter lovens 3. kapittel skal komme til beskatning, er inn tatt i skattelovens 2. kapittel om den per-

sonlige skatteplikt. § 26 r er plassert i kapitlet om den subjektive skatteplikt. Det forhold at bureisere i en 5-års periode ikke betaler skatt, skyldes med andre ord at de er fritatt for subjektiv skatteplikt forsåvidt gjelder formue og inntekt som har tilknytning til bureisningsvirksomheten, og ikke at formuen og inntekten faller utenfor skattelovens regler om netto formue og netto inntekt.

I motsetning til det som anføres av Direktoratet i brevet side 2, 1. avsnitt, er det treffende å si at skattelovens § 26 r fritar bureiser for subjektiv skatteplikt – forsåvidt gjelder formue og inntekt av bureisningsvirksomhet.»

Skattedirektoratet kom etter dette med følgende tilleggsmerknader:

«Etter Skattedirektoratets oppfatning gir verken forarbeidene til folketrygdloven Ot prp nr 17 (1965-66) eller juridisk teori på området holdepunkter for at det med «Nettoinntekt etter skattelovens regler» er ment inntekt som oppfyller betingelsene i skattelovens kapittel 3. Av forarbeidene og teori fremgår det at bare skattepliktig inntekt anses som pensjonsgivende inntekt, se blant annet NOU 1990:20 side 145, Ot prp nr 17 (1965-66) side 22, Palmstrøms «Folketrygden med kommentarer» 1973 side 252. Med skattepliktig inntekt menes etter direktoratets oppfatning inntekt som oppfyller alle vilkår for skatteplikt, det vil si både betingelsene i skattelovens kapittel 3 og de subjektive betingelsene i skattelovens kapittel 2. I Ot prp nr 17 (1965-66) side 22 fremgår det at det av hensyn til ligningsmyndighetenes arbeid er lagt vekt på lik bruk av begrepet i skatteloven og folketrygdloven. Som påpekt av advokat --- i brev av 21. oktober 1993, gjelder dette bl a for næringsbegrepet. Men det gjelder også for begrepet «nettoinntekt». Det vil etter direktoratets oppfatning være svært uheldig om vilkårene for skatteplikt og plikt til å svare trygdeavgift var forskjellige.»

I mitt avsluttende brev til advokaten uttalte jeg:

«Etter ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 9-6 nr. 6 kan ligningsmyndighetene på visse vilkår endre en ligning etter utløpet av 10-årsfristen som normalt gjelder for å kunne ta en ligning opp til endring. Bestemmelsen lyder:

«Etter utløpet av fristen etter nr. 1 kan ligningsmyndighetene likevel vedta økning av pensjonsgivende inntekt, når skattyteren forlanger det som følge av feil som i høy grad er sannsynliggjort og som han ikke kan lastes for. Ved slik økning skal pensjonspoeng og trygdeavgift økes tilsvarende. Departementet kan gi for-

skrift om gjennomføring av slik endring og om beregning og innbetaling av trygdeavgift.»

Som grunnlag for å kreve endring av ligningene har De anført at det ikke er riktig at pensjonspoengene for A's inntektsår 1967-71 er satt til 0. Når det gjelder de øvrige vilkår for endring, ble Skattedirektoratet ved brev herfra 17. september 1993 bedt om å ta stilling til rekkevidden av endringsadgangen etter ligningsloven § 9-6 nr. 6. Direktoratet fremholder i brev hit 14. januar 1994 at Finansdepartementet antar at også feil som har oppstått på bakgrunn av feil i ligningsmyndighetenes ansettelse eller rettsanvendelse kan påberopes som endringsgrunn etter ligningsloven § 9-6 nr. 6.

Det sentrale spørsmålet i saken er således hvorvidt A skulle ha fått godskrevet pensjonspoeng for de aktuelle inntektsårene.

Folketrygden finansieres i hovedsak av trygdeavgift (tidligere medlemsavgift av pensjonsgivende inntekt og medlemsavgift av den antatte inntekt ved statsskatteliggingen), arbeidsgiveravgift og tilskudd fra kommunene, fylkeskommunene og staten. Pensjonsutbetaling fra folketrygden har således visse likhetstrekk med forsikringsordninger, idet den enkelte i sin yrkesaktive periode betaler inn til folketrygden for deretter siden å motta utbetalinger i form av alders- eller uførepensjon. Pensjonspoeng kan få betydning for pensjonens størrelse, da det er mulig å opparbeide seg rett til tilleggspensjon, som beregnes blant annet på grunnlag av antall pensjonspoeng. Det fremgår at A i den aktuelle periode heller ikke betalte avgift til folketrygden.

Pensjonspoeng beregnes med utgangspunkt i den trygdedes pensjonsgivende inntekt, jf. § 6-5 i folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12. Hva som regnes som pensjonsgivende inntekt er regulert i lovens § 6-4 og paragrafens første ledd nr. 2 gir bestemmelser om hvilke inntekter – utenom lønnsinntekt i tjeneste – som kan anses pensjonsgivende. Bokstav b inneholder reglene om i hvilken utstrekning næringsinntekt skal anses som pensjonsgivende og bestemmelsen lød i 1971 som følger:

«Enhver inntekt av selvstendig næringsvirksomhet som tilfaller ansvarlig innehaver av enmannsforetak eller ansvarlig medlem av selskap med personlig solidarisk ansvar eller kommandittselskap eller stille selskap, forutsatt at innehaveren eller medlemmet personlig deltar i driften. Den pensjonsgivende inntekt etter bestemmelsen her fastsettes til nettoinntekten etter skattelovens regler uten

fradrag av gjeldsrenter, men redusert med et fast fradrag på 10 pst.»

Det følger av bestemmelsens første punktum at det kun er den del av inntekten som kan føres tilbake til innehaverens personlige arbeidsinnsats som anses pensjonsgivende. Videre følger det av annet punktum at den pensjonsgivende inntekt fastsettes til nettoinntekten etter skattelovens regler.

Departementet har i forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 17 for 1965-66, gitt uttrykk for at det er «en forutsetning at bare skattepliktig inntekt legges til grunn for beregning av pensjonsgivende inntekt» (s. 22). Videre er det i merknadene til § 6-4 uttalt at «(p)ensjonsgivende er bare inntekter som er skattepliktige etter de alminnelige skattelover, og i prinsippet alene slike inntektslag som kan føres tilbake til den personlige arbeidsinnsats» (s. 86).

Det administrative arbeidet med fastsettelse av pensjonsgivende inntekt og avgifter til folketrygden, foruten innkrevingen av avgiftene ble lagt til skattemyndighetene, og det fremgår av forarbeidene at reglene ble utformet slik «at skadevirkningene for ligningsarbeidet ikke blir større enn strengt nødvendig, blant annet ved at de begreper man får å arbeide med såvidt mulig faller sammen med de som brukes av skattemyndighetene i likningsarbeidet.» Forarbeidene synes således å forutsette at den pensjonsgivende inntekt beregnes i forbindelse med ligningsarbeidet og man bygger på den nettoinntekt som fremkommer ved dette arbeidet.

Ut fra uttalelsene i forarbeidene synes beregningen av pensjonsgivende inntekt å forutsette tilstedeværelsen av en skattepliktig inntekt og dette synes også å være den alminnelige oppfatningen i juridisk teori.

Henrik Palmstrøm skriver følgende i sin kommentarutgave til folketrygdloven (1973): «En understreker at det i alle tilfeller er forutsatt at det dreier seg om inntekt som etter gjeldende bestemmelser er skattepliktig. I motsatt fall blir det overhodet ikke spørsmål om å anse inntekten som pensjonsgivende. Inntekt som det ved ligningen gis betinget skattefritaking for, blir således å holde utenom». Også Fagernæs (Håndbok i skatterett og ligning, 1989) fremholder at som hovedregel kommer bare de skattepliktige inntekter etter de alminnelige skattelover i betraktning. I NOU 1990: 20 om forenklet folketrygdlov er følgende uttalt om folketrygdloven § 6-4 og gjeldende rett med hensyn til beregning av pensjonsgivende inntekt:

«Bestemmelsene fastslo inntil lovendringen i juni 1987 klart at det er den skat-

tepliktige inntekten som er avgjørende. Det var neppe meningen å gjøre noen forandring i dette da loven ble endret. I forskriftene om fastsetting av pensjonsgivende inntekt, gitt av Skattedirektoratet med hjemmel i lovens § 6-4 sjette ledd, jf. kongelig resolusjon av 12. august 1966 og Finansdepartementets delegasjonsvedtak av 15. august 1968, er det imidlertid presisert at det er inntekt beregnet etter skattelovens bestemmelser som danner utgangspunktet. Dette innebærer at skattefrie inntekter og utgifter som det ikke blir gitt fradrag for, skal holdes utenfor. På den annen side innebærer det at all skattepliktig inntekt skal regnes med, selv om den ikke skal regnes som inntekt regnskapsmessig. Dette gjelder for eksempel for skattepliktig inntekt ved uttak av driftsmiddel.»

Slik jeg ser det må folketrygdloven § 6-4 første ledd nr. 2 slik den lød forstås slik at beregningen av pensjonsgivende inntekt forutsetter tilstedeværelsen av en skattepliktig inntekt. Det administrative arbeidet med beregningen m. m. er lagt til skattemyndighetene og en annen forståelse av bestemmelsen synes lite naturlig blant annet ut fra uttalelsene i forarbeidene om sammenhengen mellom beregningen av pensjonsgivende inntekt og ligningsarbeidet. Det foreligger også en langvarig forvaltningspraksis for at «bare skattepliktig inntekt anses som pensjonsgivende inntekt».

Det følger av skatteloven § 26 bokstav r at A i det aktuelle tidsrommet ikke kunne pålegges skatt for så vidt gjaldt inntekt og formue knyttet til bureisingseiendommen. Bestemmelsen ble innført ved lov av 12. mai 1933, og det ble i denne forbindelse fremholdt som lite rimelig at det «skal legges skatt på nybrukene og derved legges hindringer i veien for oppdyrking av landet, når denne form for formue og inntekt i tidligere tider har vært skattefri. Selv om skattefriheten gjennomføres, vil det allikevel utkreves så megen energi og dyktighet, forsakelse og vilje å dyrke og beholde et nybruk, at den støtte og opmuntring som skattefriheten vil gi, må synes i høy grad vel anbrakt.» (Innstilling VII fra Skattelovkomisjonen av 1929 s. 14).

Som nevnt forutsetter beregningen av pensjonsgivende inntekt tilstedeværelsen av en skattepliktig inntekt. Denne forutsetningen foreligger ikke for A's vedkommende og jeg kan følgelig ikke se at direktoratets avgjørelse kan kritiseres på rettslig grunnlag.

Jeg vil imidlertid tilføye at jeg har forståelse for at A kan oppleve avgjørelsen som streng. Bestemmelsen i skatteloven § 26 bokstav r er ment å være et incitament til nydyrking gjennom personlig arbeidsinnsats og det

kan synes lite gjennomtenkt at en bestemmelse som stiller vedkommende i en skattemessig gunstigere situasjon enn hva som ellers ville vært tilfellet, skal ha som følge at vedkommende trygdemessig stilles dårligere. Det kan ikke sees bort fra at lovgiver ikke var klar over hvilke konsekvenser utformingen av folketrygdloven § 6-4 ville få for bureisere omfattet av skatteloven § 26 bokstav r, men slik bestemmelsen ble utformet har jeg ikke rettslig grunnlag for å rette kritikk mot direktoratets avgjørelse.

Som det fremgår av vedlagte gjenpart av mitt brev til Finansdepartementet i dag, har jeg orientert departementet om forholdet.»

I brevet til Finansdepartementet bemerket jeg følgende:

«Som det fremgår har jeg ikke funnet grunn til å uttale kritikk i saken, men jeg vil likevel understreke det jeg fremholder i siste avsnitt i mitt brev til advokaten.»

57.

Sjømannsfradrag etter skatteloven § 44 syttende ledd for mannskap på statsskip (Sak 93-0825)

A klaget til ombudsmannen over at mannskapet på Havforskningsinstituttets skip med hjemmel i forskrift av 13. februar 1988 nr. 88 § 1 bokstav f om statsskip, var unntatt fra retten til sjømannsfradrag etter skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 44 syttende ledd. – Ombudsmannen uttalte at det ut fra ordlyd og forarbeider/forhistorie var tvilsomt om departementet hadde tilstrekkelig hjemmel i skatteloven § 44 syttende ledd til å fastsette en forskriftsbestemmelse med et slikt generelt innhold. Departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Ved Finansdepartementets forskrift 13. februar 1992 nr. 88, gitt med hjemmel i skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 44 syttende ledd, ble det gitt nærmere bestemmelser om avgrensingen av de sjømenn som har rett til sjømannsfradrag etter skatteloven. I forskriftens § 1 bokstav f var det bestemt at «skip som tilhører eller drives av norsk statsinstitusjon eller forsvaret, med mindre skipet er et marinefartøy med kommando heist», ikke skulle anses som «skip i fart» etter skatteloven § 44 syttende ledd nr. 1. Mannskapene på disse skipene oppebar dermed ikke rett til sjømannsfradrag.

Etter å ha tatt opp saken med Finansdepartementet brakte A på vegne av mannskapet på Havforskningsinstituttets skip X, saken

inn for ombudsmannen. I klagen ble det gjort innsigelser mot at havforskningsfartøyene ved forskrift var unntatt fra skatteloven § 44 syttende ledd om sjømannsfradrag. Det ble anført at dette innebar en ubegrunnet og urimelig forskjellsbehandling i forhold til bl.a. mannskap på marinefartøyer, supplybåter og fiskefartøyer. Videre ble det vist til at alle vilkårene i loven for sjømannsfradrag var oppfylt for mannskapet på Havforskningsinstituttets skip og at det forhold at skipene var statseid ikke kunne gjøre noen endring i dette.

Ombudsmannen forela saken for Finansdepartementet. I brevet ble det vist til at mannskapet på X, ut fra det opplyste, oppfylte de vilkårene for sjømannsfradrag som fremgikk av skatteloven § 44 syttende ledd, og at det syntes å være unntaksbestemmelsen i forskriften av 13. februar 1992 bokstav f om «skip som tilhører eller drives av norsk statsinstitusjon eller forsvaret, med mindre skipet er et marinefartøy med kommando heist», som tjente som hjemmel for unntaket for sjømannsfradraget. I brevet herfra ble det videre vist til at hjemmelen i § 44 syttende ledd nr. 4 om adgang for departementet til å gi forskrifter «--- til utfylling og gjennomføring av dette ledd», ifølge forarbeidene (Ot. prp. nr. 9 (1990-91 s. 9) skyldes et behov for ytterligere avgrensning av fradrag retten med sikte på andre skip der tjenesten om bord var sammenlignbar med arbeid i land. Det ble også vist til at det i forarbeidene var opplyst at det ville være «--- særlig aktuelt å avskjære fradrag rett for skip i stasjonær virksomhet, i fart på norske elver og innsjøer, marinefartøyer, redningsfartøyer o.l.» Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å opplyse om det var kriteriet om sammenlignbar tjeneste med arbeid på land, som dannet grunnlag for at statsdrevne skip generelt var unntatt fra sjømannsfradrag etter forskriften. Det ble videre bedt om en nærmere redegjørelse for standpunktet om at denne unntaksbestemmelsen i forskriften lå innenfor rammen av forskriftshjemmelen i skatteloven § 44 syttende ledd nr. 4.

På bakgrunn av ombudsmannens brev til departementet, sendte mannskapet på X et nytt brev til departementet der det ble fremholdt:

«Vi sender herved en dokumentasjon på at vi ombord i X ikke seiler i fart på norske elver og innsjøer. Hvordan kan tjenesten ombord sammenlignes med arbeid i land? Hvilken kriterier som danner grunnlag for at havforskningsfartøyer ikke oppfyller kravene til å beholde sjømannsfradraget? Vi er ikke skip i stasjo-

ner virksomhet, noe som Dere kan lese av våre toktprogrammer fra 1985-1993. Vi har 12 timer vakt i døgnet og er ombord h.h.v. 183 og 182 døgn i året, og det gir 2196 og 2182 timer i året, mens de i land har ca. 1730 timer i året alt etter hvilken dager de faste fridager kommer på. D.v.s. at vi har ca. 460 timer mer i året enn de som arbeider i land.

Havforskningsinstituttet har tre havgående forskningsfartøyer som seiler i forskjellige havområder, og på baksiden av vedlagte mappe vil Dere kunne se hvor vi seiler på toktene igjennom året.

I tillegg drives og bemannes --- som seiler både på Øst og Vest-Afrika, og til tider i områdene rundt Sør-Amerika, Stillehavet og Atlanterhavet.

Hvis ikke dette gir grunnlag for beholde sjømannsfradraget så er det uforståelig, urimelig og direkte diskriminerende, at vi skal frataes våre rettigheter til sjømannsfradraget. Vår nettolønn reduseres med mange tusen kroner i året, og hvem vil godta det.»

I departementets svarbrev til ombudsmannen het det:

1
Skatteloven § 44 syttende ledd nr. 4 hjemler fullmakt for departementet til å gi forskrift til utfylling og gjennomføring av reglene om sjømannsfradrag. Finansdepartementet fastsatte 13. februar 1992 forskrift om avgrensning m.v. vedrørende kretsen av sjømenn som skal ha fradrag i inntekten etter skatteloven § 44 syttende ledd i overensstemmelse med den gitte fullmakt, jf. Ot.prp. nr. 9 og Innst. O. nr. 10 (1990-91).

Med unntak for marinefartøy med kommando heist er statsdrevne skip i medhold av forskriften § 1 bokstav f unntatt fra virkeområdet for sjømannsfradrag. Det er således en uriktig beskrivelse i klagen fra mannskapet på X når det hevdes at ansatte ombord på marinens fartøyer generelt har slikt fradrag.

2
Avgrensningen av grupper som skal falle inn under ordningen med sjømanns- og fiskerfradrag, er foretatt på basis av de retningslinjer som Stortinget har behandlet. I Innst.O. nr. 54 (1988-89) side 5 uttaler finanskomiteens flertall bl.a.: «Komiteens flertall, vil understreke at det med så store fradrag som nå foreslås både for fiskere og sjøfolk, vil det være nødvendig å stille krav til avgrensning av de grupper som skal omfattes av ordningen. «Komiteen uttaler videre: «Det bør tas sikte på at avgrensningen gjennomføres slik at de særlige skattemessige fordelene kun blir gitt til skattytere med store belastninger og langvarig fravær som følge av yrkesutøvelsen.»

Ved vedtak 17. november 1989, jf. Budsjett-innst. S.I (1989-90) ba Stortinget om

at det ble nedsatt et utvalg til å vurdere avgrensningsspørsmålet. Dersom de avgrensninger som ble vurdert ville medføre vesentlig reduksjoner i inntekt etter skatt, ble utvalget bedt om å vurdere hvordan dette kunne kompenseres.

Utvalgets utredning ble avgitt 22. juni 1990 og ble behandlet i Ot.prp. nr. 9 og Innst. O. nr. 10 (1990-91).

Spørsmålet om avgrensningskriterier og således uttalelsen i Ot.prp. nr. 9: «--- avgrensning i fradragsretten med sikte på andre skip der tjenesten om bord er sammenlignbar med arbeid i land», må vurderes på bakgrunn av alle de stortingsdokumenter som har behandlet dette spørsmålet. I Ot.prp. nr. 11 (1989-90) kap. 5.3.2.3 ble det således fremmet forslag om opphevelse av sjømannsfradrag for sjømenn på: «--- bl.a. havforskningsfartøy, redningsskøyter og bergingsfartøy.» Forslaget ble ikke behandlet i finanskomiteens innstilling, Innst.O. nr. 8 (1989-90), fordi et utvalg skulle oppnevnes til å vurdere avgrensningskriteriene. Når det i Ot.prp. nr. 9 (1990-91) står: «Det vil særlig være aktuelt å avskjære fradragsrett for skip i stasjonær virksomhet, i fart på norske elver og innsjøer, marinefartøy, redningsfartøy o.l. ---» må o.l. antas også å omfatte havforskningsfartøy. Det er intet i de foreliggende stortingsdokumenter og utredninger som tyder på noe annet.

3

Ot.prp. nr. 9 og Innst.O. nr. 10 (1990-91) behandler også spørsmålet om kompensasjon til dem som mister det daværende sjømannsfradrag. Departementet la her til grunn at en slik lønnskompensasjon som følge av tap av fradragsretten, bare kan gjennomføres ved lønnsforhandlinger. Slike lønnsforhandlinger er nå gjennomført for mannskap som tjenestegjør på skip drevet av norske statsinstitusjoner.

Av klagernes brev av 15. mars 1993 fremgår det at personell på statlige havforskningskip har fått lønnskompensasjon basert på et bortfalt fradrag på kr 55 000 (fradragsnivået i 1991). Dette tilsvarer det vanlige kompensasjonsnivå for de grupper som mistet fradraget fra 1992. Realiteten i klagen synes å være at kompensasjonen ikke har fulgt med fradragsøkningen til kr 70 000 fra 1992. Rett til sjømannsfradrag for gruppen ville i alle fall være en bristende forutsetning for den kompensasjon gruppen har fått. Å få begge deler ville være å få i både pose og sekk.

4

Sjømannsfradrag øker den disponible andel av en brutto hyreinntekt. I stor grad er det arbeidsgiverne som har fordel av dette, i form av lavere brutto lønnsnivå enn ellers.

I privat sektor bidrar staten også direkte til sjøfartsnæringens kostnadsdekning.

Ved innskrenkningene av området for sjømannsfradrag fra 1992 ble statens bidrag økt for at arbeidsgiverne skulle kunne finansiere den forutsatte lønnskompensasjon.

I offentlig skipsdrift dekker staten alle lønnskostnader. På dette område har det vært ønskelig med en bredest mulig overgang til reell brutto lønn og minst mulig tilleggsstøtte gjennom skattesystemet. Av forskjellige grunner var det ikke aktuelt med en slik omlegging for marinefartøyer med kommando heist, dvs. krigsskip i operativ tjeneste. Men for øvrig er statskip unntatt fra området for sjømannsfradrag. Om statens lønnskompensasjon i denne forbindelse vises til vedlagte kopi av Finansdepartementets brev av 10. mars 1992 til 3 berørte departementer.

5

Lovteknisk er unntaksløsningene som nevnt gjort ved forskrift etter skatteloven § 44 syttende ledd. Hjemmelen til å gi forskrift gjelder som Ombudsmannen påpeker «til utfylling og gjennomføring av dette ledd». Dette må forstås i lys av forarbeidene og Stortingets klare forutsetning om at materielle innskrenkninger i lovens fradragsområde skulle skje ved hjelp av forskriften. Begrepene «utfylling og gjennomføring» er således brukt i en videre betydning enn den vanlige. Forarbeidene gir en skjønsmessig ramme for hvor langt den materielle fullmakten går. Det var da ikke lovteknisk nødvendig å formulere fullmakten med en uttrykkelig adgang til å vedta materielle innskrenkninger. En slik uttrykkelig adgang i *lovteksten* (som der måtte ha vært uspesifisert) kunne også ha fått et noe for vidt (derogerende) preg.

Det er departementets syn at unntak for statskip for bl.a. forskning ligger klart innenfor formålet, forarbeidene og ordlyden i lovteksten. Det kreves ikke noen nærmere nyansering i forhold til skipets geografiske fartsområde og evt. likhet med andre skip som ikke måtte være unntatt.

6

Ved å ta imot lønnskompensasjon har klagerne indirekte innrettet seg etter vedtaket om bortfall av sjømannsfradraget. De er behandlet på linje med andre grupper som mistet fradraget fra 1992. Økningen av fradraget til kr 70 000 fra 1992 har sammenheng med at de berettede grupper da ble færre. Departementet ser ikke gode grunner til å anse fradraget fortsatt gjeldende for klagerne.»

Etter å ha kommentert de enkelte punkter i departementets redegjørelse kom klagerne i et senere brev med følgende tilleggsopplysninger:

«Vi har pr. telefon vært i kontakt med bukser og taubåter stasjonert ved --- oljeterminal, og fått bekreftet at de ansatte ombord beholder sjømannsfradraget. Det samme kan sies om bukser og taubåter stasjonert på de andre oljeterminalene i landet.

Vi har også vært i kontakt med redningsskøyter, stasjonert rundt omkring i landet, og også her fått bekreftet at alle ansatte ombord i disse fartøy beholder sjømannsfradraget.

De fartøygrupper som nevnt overfor er så å si stasjonær hele året.

De ansatte ombord på ---, som er leid til Universitetet i Tromsø for en periode på 10 år, og til tider seiler for Havforskningsinstituttet, beholder sjømannsfradraget.»

Finansdepartementet kom etter dette med disse tilleggsmerknadene:

«1. Høringsrunden

Høsten 1991 ble utkast til forskrift til utfylling og gjennomføring av reglene om sjømannsfradrag sendt på høring. Departementets høringsbrev er datert 10. desember 1991, med frist for å avgi uttalelse 19. desember 1991. For en nærmere redegjørelse omkring behovet for den korte høringsfrist vises det til vedlagte kopi av høringsbrevet med oversikt over høringsinstansene.

Departementet vil bemerke at både Fiskeridepartementet og Norsk Sjømannsforbund – som organiserer sjøfolk på Havforskningsinstituttets skip – var blant høringsinstansene. Uten å være formell høringsinstans avga dessuten Havforskningsinstituttet en uttalelse til forskriftutkastet. Denne uttalelse ble av departementet behandlet på linje med de øvrige innkomne uttalelser.

2. Iverksettingen av økt trekk

På bakgrunn av at arbeidstakere om bord på skip som tilhører eller drives av staten ikke hadde hatt mulighet til å forhandle om eventuell kompensasjon for bortfallet av sjømannsfradraget, uttalte departementet i brev av 13. april 1992 at ikrafttredelsestidspunktet for forskriften for så vidt gjaldt denne gruppen ville bli tilpasset til gjennomføringen av slike forhandlinger. Videre uttalte departementet at en burde unngå å øke skattetrekket til forhandlinger var gjennomført.

Sjømannsfradrag innarbeides ikke i skattekortene, men administreres av arbeidsgiveren i form av arbeidsgiveravgift. Derfor hadde det ikke vært så teknisk vanskelig å iverksette de nye regler fra 1992, selv om forskriften først forelå 13. februar 1992. De ovennevnte materielle hensyn for utsettelse ble likevel avgjørende.

3. Marinefartøy med «kommando heist»

Ved kongelig resolusjon av 25. september 1964 ble det bestemt at mannskapet som tjenestegjorde på marinefartøy med «kommando heist», skulle komme inn under ordningen med sjømannsskatt fra og med trekkåret 1965. Dette gjaldt selv om fartøyet ikke tilfredsstilte det ellers generelle krav om tonnasje på minst 100 brutto registertonn. Ved bortfallet av den særlige sjømannsskatteordningen f.o.m. inntektsåret 1989, ble det samme mannskap berettiget til sjømannsfradrag.

Personell som tjenestegjør om bord på marinefartøy med «kommando heist», dvs. militære fartøy på tjenesteoppdrag eller klarert for tjenesteoppdrag, er på mange måter underlagt en spesiell arbeidssituasjon. Marinefartøyenes seilingsmønster er av naturlige årsaker lite forutsigbare. Det enkelte fartøys arbeidsplaner legges for fjorten dager om gangen og må ofte endres underveis. Når personellet er i landlige langs kysten, vil fartøyets beredskap gjøre at hjemreiser og besøk av familie vanskeligjeres.

Ved revisjonen av reglene for sjømannsfradrag med virkning fra inntektsåret 1992, fremsto hensynene til den enkeltes personlige og sosiale forhold som hovedbegrunnelsen for fortsatt fradragsrett. De personlige og sosiale forhold som mannskapet om bord på marinefartøy med «kommando heist» er underlagt i sin tjeneste, tilsa etter departementets oppfatning opprettholdelse av fradragsretten. Dette for å videreføre kompensasjonen for de ulemper den uforutsigbare tjenesten innebærer. Dette personellets arbeidssituasjon er på mange måter særegen og vanskelig sammenlignbar med arbeidsforholdene for personell om bord på andre statsskip.

4. Store belastninger og langvarige fravær

Departementet betviler ikke at mannskapet om bord på Havforskningsinstituttets skip, i likhet med mange andre arbeidstakere slik som f.eks. langtransportsjåfører, normalt har både store arbeidsbelastninger som følge av yrkesutøvelsen og langvarige fravær fra hjemmet. For sjømenn om bord på skip som tilhører eller drives av staten er det imidlertid ved særskilte lønnsforhandlinger kompensert for bortfallet av sjømannsfradraget. Dette er basert på de retningslinjer som er gitt for omlegging av sjømannsfradrag om begrensnings av ordningen.

5. Forholdet til overenskomst

Endringer i skattelovgivningen, herunder fastsettelsen av nye forskrifter, vil ikke kunne stå tilbake for tariffavtalebestemmelser utformet på bakgrunn av de tidligere gjeldende skatteforutsetninger. I denne sammenheng vises til den smidighet departementet la opp til ved å gi uttrykk for at en burde unngå å øke skatte-

trekket for ansatte om bord på statens skip til forhandlinger var gjennomført, jf. ovenfor under pkt. 2.

6. Sammenligningen med stasjonære skip

Begrunnelsen for å avskjære retten til sjømannsfradrag for ansatte om bord på statens skip, var i første rekke ønsket om en bredest mulig overgang til reell bruttolønn og minst mulig tilleggsstøtte gjennom skattesystemet. Uttalelsen i Ot.prp. nr. 9 (1990-91) om at det var særlig aktuelt å avskjære fradragsrett for skip i stasjonær virksomhet, i fart på norske elver og innsjøer, marienefartøy, redningsfartøy o.l. fremstår på ingen måte som en uttømmende opplisting av skip fradragsretten ville måtte vurderes nærmere for. En må også se den nærmere avgrensning som nå er foretatt, på bakgrunn av forslaget i Ot.prp. nr. 11 (1989-90) om opphevelse av sjømannsfradrag for sjømenn på havforskningsfartøy.

7. Innrettet seg på bortfall av sjømannsfradrag

Lønnskompensasjon for bortfallet av sjømannsfradraget er fremkommet ved forhandlinger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Utilfredshet omkring elementer i forhandlingsresultatet kan ikke nå ha betydning for de skattemessige løsninger.

8. Skip hvor mannskapet får beholde sjømannsfradrag

I brev av 20. juli d.å. fra mannskapet på X til Sivilombudsmannen gis det opplysninger om fartøy hvor det er bekreftet at mannskapet får beholde retten til sjømannsfradrag. De nevnte fartøyer kan ikke ses å være fartøyer som eies eller drives av norsk statsinstitusjon, jf. kopi av vedlagte brev av 1. juni 1992 til Universitetet i Tromsø. Situasjonen for mannskapet om bord på disse fartøyene er derfor ikke direkte sammenlignbar med mannskapet om bord på Havforskningsinstituttets egne skip.»

Klagerne kom tilbake til saken med ytterligere kommentarer:

«3. Marinefartøyer med «kommando heist»

Havforskningsfartøyenes arbeidsrutiner legges for en måned om gangen, ofte lenger, og kan endres underveis.

Mannskapene ombord har ingen hjemreise og besøk av familie før etter fire til seks uker. Dette er heller ikke mulig, da skipene er i sjøen i så si hele nevnte perioder.

Muligheter til aviser, nyheter og fjernsynseing er det lite av. Kontakten med fa-

milien er svært liten, nesten borte i de fire til seks ukene tjenestetiden varer. En må her tenke på at det er over store avstander skipene opererer i. Eksempelvis Barentshavet med dårlige radioforhold.

Departementet unnlater å nevne at personellet ombord i marinefartøy med «kommando heist» i landligge langs kysten, kan få vederlagsfritt besøk av nærmeste familie. Eksempelvis ektefelle. I den forbindelse kan besøket være med fritt opphold på hotell.

De ansatte ombord i havforskningsfartøyene er ikke så heldig berørt at fartøyene farer i stor utstrekning langs kysten.

De personlige og sosiale forhold som personellet ombord på marinefartøy med «kommando heist» er på mange måter mye bedre enn det som mannskapene på havforskningsfartøyene har.

4. Store belastninger og langvarige fravær

Det er prisverdig at departementet ikke betviler at mannskapene på havforskningsfartøyene har både store arbeidsbelastninger som følge av arbeidsutøvelsen og langvarige fravær fra hjemmet.

Det som derimot ikke er prisverdig er at departementet sammenligner oss med f.eks. langtransportsjåfører. Dette er både uriktig, og gjenspeiler liten kjennskap i sakens anliggende. Det er dessuten direkte uhøflig å komme med slike sammenligninger.

6. Sammenligningen med stasjonære skip

Fradragsretten til sjømannsfradraget for skip i stasjonær virksomhet er ikke avskjært.

Vi vil igjen minne om at ansatte på stasjonære taubåter ved våre oljeterminaler samt ansatte på stasjonære redningsskøyter fortsatt innehar sjømannsfradraget.

8. Skip hvor mannskapet får beholde sjømannsfradrag

Uansett om fartøyene drives av en statsinstitusjon eller ikke, er situasjonen for mannskapene sammenlignbar.

Mannskapene i private rederier har dessuten flere goder og fordeler enn mannskapene på havforskningsfartøyene.

I denne sammenheng vil vi igjen presisere at vi ikke er statsansatt, slik som annet personell ved Havforskningsinstituttet er, og vi har heller ikke de sosiale godene som disse har.

Vi er av den formening at begrunnelsen for bortfallet av sjømannsfradraget for ansatte på forskningsfartøyene må bero på en begrepsfeil og lite kjennskap til de ansattes arbeidssituasjon. Det er dessuten synd og trist at saksbehandlere innen departementene har så liten kjennskap til vår situasjon og sak.»

Klagerne kom senere på nytt tilbake til saken. Det ble bl.a. vist til at de hadde fått opplyst at mannskapet ombord på skipet Y, tilhørende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, hadde beholdt sjømannsfradraget.

I departementets svarbrev het det om dette:

«--- På bakgrunn av de opplysninger departementet foreløpig har innhentet i saken er det grunn til å anta at Y må anses som «skip som tilhører eller drives av norsk statsinstitusjon», og at den direkte avlønning av mannskapet ombord skjer over statsbudsjettet. Mannskapet har da ikke rett til sjømannsfradrag.

Departementet har bedt Skattedirektoratet sørge for at det blir undersøkt om sjømannsfradrag kan ha blitt gitt på feilaktig grunnlag for enkelte mannskaper ombord på statsskip.»

I mitt avsluttende brev til departementet fremholdt jeg:

«Skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 44 syttende ledd lyder:

«Sjømenn kan kreve et særskilt fradrag med inntil 30 pst. – begrenset til kr 70.000 – av skattepliktig inntekt om bord.

1. Med sjømann skal forstås person som har som hovedbeskjeftigelse arbeid om bord på skip i fart eller flytende installasjon, og arbeidet utgjør til sammen minst 130 dager i samme inntektsår. Det kan ikke kreves fradrag for arbeid om bord på ferger eller passasjerfartøy i rutetrafikk mellom norske havner når rutens distanse mellom første og siste anløpssted er under 300 nautiske mil.
2. Som inntekt om bord regnes enhver godtgjørelse som sjømannen får utbetalt gjennom arbeidsgiveren, samt serveringspenger, drikkepenger m.v. Som inntekt om bord regnes også for tjeneste som sjømannen har ved salgs- virksomhet om bord. Det samme gjelder sykepenger, hyre og likestilte ytelser ved sykdom eller skade og som trer i stedet for inntekt om bord.
3. Skattyter som har minst 130 dagers arbeid om bord, dels som sjømann, dels som fisker etter § 49 nr. 2, kan kreve fradrag etter nr. 1, selv om kravet om 130 dagers arbeid som sjømann etter nr. 1 ikke er oppfylt.
4. Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av dette ledd.»

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, må det legges til grunn at mannskapet på X oppfyller de alminnelige vilkår for rett

til sjømannsfradrag etter denne bestemmelsen.

I forskrift om avgrensning m.v. vedrørende kretsen av sjømenn som skal ha fradrag i inntekten etter skatteloven § 44 syttende ledd, fastsatt av Finansdepartementet 13. februar 1992 i medhold av skatteloven § 44 syttende ledd nr. 4, heter det i § 1:

«Som skip i fart etter skatteloven § 44 syttende ledd nr. 1 regnes ikke:

- a. skip under 100 brutto registertonn,
- b. skip uten eget fremdriftsmaskineri,
- c. skip som vesentlig går i fart på norske innsjøer og elver,
- d. skip i stasjonær virksomhet og havnetrafikk, eller annen virksomhet over begrenset fartsområde hvor utseilt distanse ikke overstiger 30 nautiske mil.
- e. losjiskip eller skip som brukes som arbeidsplattformer, misjonsskip, teaterskip o.l. i eller mellom norske havner,
- f. skip som tilhører eller drives av norsk statsinstitusjon eller forsvaret, med mindre skipet er et marinefartøy med kommando heist. Marinefartøy med kommando heist anses som skip i fart selv om vedkommende fartøy måler under 100 brutto registertonn,
- g. lystfartøy, representasjonsfartøy, skyssfartøy o.l.,
- h. fiske- og fangstfartøy i den tid fartøyet brukes til fiske og fangst.»

Spørsmålet i saken er om forskriftens § 1 f som generelt unntar «skip som tilhører eller drives av norsk statsinstitusjon» (med unntak av marinefartøy med kommando heist), herunder mannskapet på Havforskningsinstituttets skip X, har tilstrekkelig hjemmel i skatteloven § 44 syttende ledd nr. 4.

I skatteloven § 44 syttende ledd nr. 4 er departementet gitt kompetanse til å gi forskrifter «til utfylling og gjennomføring av dette ledd». For å ta stilling til om forskriftens § 1 f faller innenfor rammen av denne forskriftshjemmelen, må forarbeidene og forhistorien til lovbestemmelsen om sjømannsfradrag undersøkes nærmere.

Ved lov av 17. juni 1988 nr. 51 ble lov av 21. mars 1947 nr. 2 om skattelegging av sjømenn opphevet og erstattet av bestemmelser om sjømannsfradrag, jf. Ot. prp. nr. 62 (1987-88) og Innst. O. nr. 93 (1987-88). Omleggingen fikk virkning fra og med inntektsåret 1989. Vilråene for å få sjømannsfradrag ble i det vesentlige videreført uforandret fra sjømannskattelovens bestemmelser. De nærmere vilråene for sjømannsfradrag ble fastsatt i skatteloven § 44 sekstende ledd og i kgl. resolusjon av 30. september 1988 om avgrensning m.v. vedrørende kretsen av sjømenn som skal ha fradrag i inntekten etter skatteloven § 44.

Etter den daværende § 44 sekstende ledd nr. 2 gjaldt ikke sjømannsfradraget for tjeneste ombord i følgende skip:

- a. skip under 100 brutto registertonn,
- b. skip uten eget fremdriftsmaskineri,
- c. skip som vesentlig går i fart på norske innsjøer og elver,
- d. skip i stasjonær virksomhet og ferge- eller havnetrafikk eller annen virksomhet over et begrenset fartsområde,
- e. skip som tilhører Forsvaret,
- f. fiske- og fangstfartøy i den tid fartøyet brukes til fiske eller fangst.

Kongen kan i særlige tilfelle dispensere fra unntaksbestemmelsene i a-f.»

Etter den daværende forskriftens § 1 hadde imidlertid mannskap, uten hensyn til skipets størrelse, rett til sjømannsfradrag dersom:

- «- skipet går i utenriksfart,
- skipet trafikkerer ruter i en slik utstrekning at den direkte distanse målt etter skipsleia fra rutens utgangspunkt utgjør minst 30 nautiske mil,
- skipet nyttest til havforskning,
- skipet er et bergingsfartøy tilhørende foretak som driver bergingsvirksomhet som regelmessig næring, eller redningsskøyter tilhørende Norsk Selskap for Skibbrudnes redning,
- skipet er et marinefartøy med «kommando heist»,
- skipet har mannskap som en vesentlig del av året er beskjeftiget om bord i annet fartøy som tilhører samme rederi og hvor tjenesten om bord gir mannskapet rett til sjømannsfradrag i inntekten.»

Etter de dagjeldende regler (før lovendringen i 1991) hadde altså mannskap på havforskningsfartøy generelt krav på sjømannsfradrag, uavhengig av om skipet tilfredsstilte lovens alminnelige krav til skipets størrelse.

I forbindelse med at Stortinget ved behandling av Ot. prp. nr. 37 (1988-89) om særfradrag for fiskere vedtok å heve fiskerfradraget fra kr. 16.000 til kr. 55.000 for å likestille fiskere å sjømenn, ble det i Innst. O. nr. 54 (1988-89) av finanskomitéens flertall fremholdt at det med de høye fradragene som nå gjaldt for sjømenn og fiskere, var «--- nødvendig å stille krav til avgrensning av de grupper som skal omfattes av ordningen». Det ble videre vist til at inntektsfradraget gjaldt en vid og uensartet gruppe, og at ordningen ville kunne oppfattes urimelig av andre grupper på land, særlig i forhold til grupper som har lengre fravær fra hjemmet. Komitéflertallet ba på denne bakgrunn departementet gjennomgå og vurdere regelverket for hvem som skulle omfattes av sjø-

mannsfradraget og særfradraget for fiskere. Flertallet uttalte i denne sammenheng at det burde «--- tas sikte på at avgrensningen gjennomføres slik at de særlige skattemessige fordelene kun blir gitt til skattytere med store belastninger og langvarig fravær som følge av yrkesutøvelsen».

På bakgrunn av uttalelsene i finanskomitéens innstilling la departementet frem forslag i Ot. prp. nr. 11 (1989-90) om nye og strengere regler for sjømanns- og fiskerfradrag, basert på krav om sammenhengende minste tjenestetid om bord på 12 døgn. I proposisjonen ble det også foreslått å oppheve enkelte særbestemmelser om sjømannsfradrag på visse typer skip. På s. 12 i proposisjonen het det om dette:

«Det finnes også enkelte særlige bestemmelser om at sjømenn på visse typer skip generelt skal ha krav på sjømannsfradrag. Dette gjelder bl.a. havforskningsfartøy, redningsfartøyer og bergingsfartøy.

Departementet foreslår at alle disse særlige bestemmelsene oppheves, slik at sjømannsfradrag gis etter 12-døgnregelen.»

Disse særlige bestemmelsen var fastsatt i den tidligere nevnte § 1 i forskrift av 30. september 1988 om avgrensning m.v. av kretsen sjømenn som har krav på sjømannsfradrag.

Departementets forslag ble ikke vedtatt. Finanskomitéen viste i Innst. O. nr. 8 (1989-90) til Budsjett-innst. S. I (1989-90) der komitéen hadde foreslått oppnevning av et utvalg for å vurdere avgrensningen av sjømanns- og fiskerfradraget, og at Stortinget ved behandlingen av denne innstillingen 17. november 1989 hadde truffet vedtak om at Regjeringen skulle nedsette et utvalg for å fremme forslag til varige ordninger for avgrensninger for fradrag for sjømenn og fiskere. I Stortingets vedtak ble det også presisert at representanter for organisasjonene til de berørte fiskerne burde delta i utvalgsarbeidet. Det ble også bedt om at utvalget måtte vurdere eventuelle kompensasjonsordninger, dersom avgrensningene ville medføre vesentlige reduksjoner i inntekt etter skatt. Fristen for utvalgets utredning ble satt til 1. juli 1990.

På bakgrunn av Stortingets vedtak oppnevnte departementet 9. mars 1990 et utvalg som skulle drøfte og legge frem forslag til nye lovbestemmelser om sjømanns- og fiskerfradrag. Utvalget var sammensatt av 8 representanter fra næringsorganisasjonene og 4 representanter fra det offentlige. Utvalgsinnstillingen ble avgitt 22. juni 1990. Utvalget delte seg i et flertall bestående av representantene fra næringsorganisasjonene og et mindretall

bestående av representantene fra det offentlige. I utvalget var det enighet om at kriteriet for sjømannsfradrag burde bygge på et krav om arbeid om bord på skip i fart eller flytende plattformer som hovedbeskjeftigelse. Det var imidlertid uenighet om kravet til varigheten av oppholdet om bord. Flertallet gikk inn for et krav om 15 ukers varighet, mens mindretallet satte grensen ved 20 uker. Mindretallet mente i tillegg at det måtte foretas en ytterligere innstramming ved at det ikke ble gitt fradrag for arbeid om bord på skip i ferge- og rutetrafikk med utseilt distanse mindre enn 300 nautiske mil langs norskekysten eller for arbeid om bord på flytende installasjoner på norsk sokkel.

Etter dette fremmet departementet i Ot.prp. nr. 9 (1990-91) forslag til nye regler for sjømanns- og fiskerfradrag. Under departementets generelle vurderinger ble det fremholdt at det måtte være hensynet til den enkeltes personlige og sosiale forhold som måtte begrunne et slikt særskilt og betydelig fradrag til sjømenn og fiskere. Departementet fremholdt videre på s. 7 bl.a.:

«Departementet har lagt til grunn at det må utformes kriterier som trekker en klar og entydig grense mellom sjømenn og fiskere som typisk har lange fravær og store belastninger som følge av yrkesutøvelsen, og sjømenn og fiskere som har en arbeids- og livssituasjon som er sammenlignbar med situasjonen for forskjellige andre yrkesgrupper i land. ---»

I likhet med utvalgets forslag gikk departementet inn for å stille krav om at arbeidet måtte være hovedbeskjeftigelsen og utføres om bord. Når det gjaldt krav om minstetid om bord foreslo departementet at arbeidet måtte utgjøre til sammen minst 130 dager årlig. I samsvar med forslaget fra utvalgets mindretall ble det også foreslått at sjømenn på skip i ferge- eller rutetrafikk mellom norske havner langs kysten med utseilt distanse under 300 nautiske mil fra første til siste anløpssted, ikke skulle ha rett til fradrag. På s. 8-9 i proposisjonen under punktet om avgrensning av fradragets virkeområde uttalte departementet at det i tillegg var behov for en avgrensning etter fartsområde. Fra s. 9 i proposisjonen siteres:

«--- Når arbeid om bord på skip som hovedbeskjeftigelse i det vesentlige ikke avviker fra arbeids- og livssituasjonen for skattytere på land, bør fradraget falle bort.

I utredningen ga mindretallet uttrykk for at:

«et alternativ for avgrensning av fartsområder kunne være å oppstille et posi-

tivt krav til tjeneste om bord på skip i internasjonal fart i tillegg til hovedbeskjeftigelseskriteriet. Et slikt krav ville gi en langt sikrere avgrensning av fradragretten, og dermed legitimere forskjellsbehandlingen i forhold til arbeidstakere i land, hensett til at fradraget er begrunnet med lange fravær. En slik avgrensning ville innebære en klar innstramming i anvendelsesområde for sjømannsfradrag. En tilsvarende innstramming lar seg imidlertid ikke gjennomføre når det gjelder kriteriene for fiskerfradrag. Ettersom det er en forutsetning i mandatet at fradragets størrelse skal være likt for begge grupper, hindrer det mindretallet å vurdere forslag om en samsvarende innstramming av fiskerfradraget ved å redusere fradragssammenheng.»

Skattytere som har en hyppig og regelmessig kontakt med hjemmet til tross for at de har sin hovedbeskjeftigelse på skip, vil i mange tilfelle være i en arbeidssituasjon som tilsvarende arbeidssituasjonen for arbeidstakere i land. Gruppen vil typisk omfatte sjømenn om bord på ferger o.l. som går i rutefart langs kysten i norske farvann og arbeidstakere om bord på flytende installasjoner på norsk sokkel i Nordsjøen.

Departementet foreslår at sjømannsfradrag ikke skal gjøres gjeldende for skattytere som utfører arbeid om bord på ferger eller passasjerfartøy i rutefart langs norskekysten for utseilt distanse under 300 nautiske mil. Forslaget om en slik minste avgrensning av fradragordningen må ses i sammenheng med kompensasjonsspørsmålet, jf. punkt 4.9.

Dersom rutetrafikken strekker seg over utseilt distanse på 300 nautiske mil eller mer, som bl.a. for Hurtigrutetrafikken, er parallellen til arbeidssituasjonen for arbeidstaker i land mindre klar. Når det gjelder avgrensningen for sjømenn om bord på ferger eller passasjerfartøy i rutetrafikk langs kysten, har departementet derfor funnet det nødvendig å opprettholde et avgrensningskriterium knyttet til den ordinære utseilte distanse, som i gjeldende regler.

Arbeidstakere på flytende installasjoner i virksomhet på norsk sokkel har en arbeidssituasjon som i stor utstrekning tilsvarende forholdene for arbeidstakere på faste installasjoner, og som ikke har krav på sjømannsfradrag. Arbeidstakere på flytende plattformer vil likeledes som hovedregel ha hyppigere og mer regelmessige hjemreiser enn andre som har arbeid om bord på skip i langfart som hovedbeskjeftigelse. Departementet har likevel kommet til at fradragretten inntil videre fortsatt kan opprettholdes for arbeidstakere på flytende plattformer på lik linje med andre sjømenn, hvor vilkårene ellers er oppfylt. Spørsmålet om å opprettholde fradraget vil imidlertid bli løpende vurdert, bl.a. i forhold til rimeligheten i forhold til de ansatte på faste installasjoner,

som under ingen omstendighet gis rett til særskilt fradrag.

I tillegg er det behov for å gi departementet fullmakt til å gi forskrift om ytterligere avgrensning av fradragsretten med sikte på andre skip der tjenesten om bord er sammenlignbar med arbeid i land. Det vil særlig være aktuelt å avskjære fradragsrett for skip i stasjonær virksomhet, i fart på norske elver og innsjøer, marinfartøy, redningsfartøy o.l. Når det gjelder marinefartøy, kystvakten m.v., vil departementet vurdere spørsmålet om og behovet for sjømannsfradrag i samråd med Forsvarsdepartementet.»

Finanskomitéens flertall sluttet seg i Innst. O. nr. 10 (1990-91) til departementets forslag til avgrensning av fradragsreglene. Komiteen ga på s. 6 i innstillingen uttrykk for at den la «--- stor vekt på at omleggingen får en form som kan skape mest mulige rettferdige og stabile retningslinjer for ordningen.» Komiteen uttalte videre at den hadde «--- merket seg at opplegget fra regjeringen Harlem Brundtland gir noe mer omfattende regler for hvem som omfattes av ordningen og noe mer lempelige krav for å komme inn under dem». (Sammenligningen gjaldt et tidligere forslag fra regjeringen Syse, Ot. prp. nr. 1 for 1990-91.)

Departementets forskriftskompetanse etter skatteloven § 44 syttende ledd nr. 4 gjelder «til utfylling og gjennomføring av dette ledd». En slik ordlyd vil normalt ikke gi tilstrekkelig hjemmel til å fravike lovens bestemmelser, jf. Rt. 1960 s. 760 og Justisdepartementets hefte om lovteknikk 2. utg. 1979 s. 32. En derogasjonshjemmel krever klarere forankring i lovens ordlyd.

Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om ikke forskriftens § 1 f som gjør et helt generelt unntak for skip som tilhører eller drives av norsk statsinstitusjon, går lenger enn det den materielle forskriftskompetansen i loven gir adgang til.

Departementet har i svarbrevene til ombudsmannen lagt til grunn at begrepene «utfylling og gjennomføring» er brukt i en «--- videre betydning enn den vanlige» og at «(F)orarbeidene gir en skjønsmessig ramme for hvor langt den materielle fullmakten går». Etter departementets oppfatning ligger forskriftsbestemmelsen innenfor «--- formålet, forarbeidene og ordlyden i lovteksten» og det kreves ikke noen nærmere «--- nyansering i forhold til skipets geografiske fartsområde og evt. likhet med andre skip som ikke måtte være unntatt».

Etter den gjennomgangen av forarbeidene og forhistorien til reglene om sjømannsfradrag som er foretatt foran, må det legges til grunn at departementets fullmakt til å gi for-

skriftsbestemmelser om ytterligere avgrensning av sjømannsfradraget var ment å gjelde for andre skip der tjenesten er sammenlignbar med arbeidet på land. Dette er i tråd med det departementet uttalte i Ot. prp. nr. 9 (1990-91) og i samsvar med en naturlig forståelse av ordlyden «til gjennomføring og utfylling» i § 44 syttende ledd nr. 4. Videre er det en avgrensning ut fra dette kriteriet som Stortinget har blitt gjort kjent med og har gitt sin tilslutning til. Så vidt ombudsmannen kan se, er det imidlertid ikke noe sted i forarbeidene til de någjeldende bestemmelsene om sjømannsfradrag uttalt at sjømannsfradraget for skip som tilhører eller drives av norsk statsinstitusjon generelt skal bortfalle.

Departementet har til støtte for forskriftens § 1 f vist til at reglene om sjømannsfradrag må forstås på bakgrunn av bl.a. Ot. prp. nr. 11 (1989-90) der det ble foreslått å oppheve de særreglene som tidligere gjaldt for bl.a. havforskningsfartøy, redningsskøyter og bergingsfartøyer. Som det fremgår av den tidligere gjennomgåelsen av proposisjonen, gjaldt dette et forslag om å oppheve særreglene som gjaldt bl.a. for havforskningsfartøy. Disse forskriftsbestemte særreglene ga en utvidet rett til sjømannsfradrag for mannskap som tjenestegjorde på havforskningskip, men det synes ikke å ha vært meningen generelt å unnta slike skip fra sjømannsfradraget. De alminnelige reglene om rett til sjømannsfradrag skulle etter departementets forslag fortsatt gjelde.

Bakgrunnen for at skip som tilhører eller drives av norsk statsinstitusjon allikevel av departementet ble unntatt fra ordningen med sjømannsfradrag, synes å være et ønske om det samlede lønnstilskudd staten yter til sine ansatte i sin helhet bør synliggjøres over statsbudsjettet og ikke gjennom lønnssubsidiering over skatteseddelen, jf. i denne sammenheng departementets brev 10. mars 1992 til Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet og Kirke departementet om bortfall av sjømannsfradraget for mannskapet drevet av norsk statsinstitusjon.

Ut fra de opplysninger som foreligger i saken, må det legges til grunn at mannskapet på X har et omfattende fartsområde som omfatter både Nord-Øst Atlanteren, Barentshavet og Nordsjøen. Det er videre opplyst at mannskapet har 12 timers vakter i døgnet og er om bord 182-183 døgn i året. Effektiv forskningstid i sjøen for X skal pr. år være ca. 300 døgn. Slik saken er opplyst, er det intet som tyder på at mannskapet på X har en arbeidssituasjon som er sammenlignbar med en arbeidssituasjonen på land, slik som skip i mer stasjonær virksomhet, i rutefart langs kysten,

i fart på norske elver og innsjøer, redningsfartøy og bergingsfartøy m.v. Reelle hensyn synes således å tale for at det gis sjømannsfradrag i dette tilfellet. Jeg tilføyer i denne sammenheng at det kan oppfattes som urimelig at sjøfolk av den kategori som mannskapet på X representerer, får en annen og ugunstigere skattemessig behandling enn sjøfolk på andre skip som har sammenlignbare belastninger med fravær m.v. fra hjemmet.

På bakgrunn av de opplysninger som er fremkommet i saken og det som fremgår av lovens ordlyd og forarbeider/forhistorie, synes det å være berettiget å stille spørsmål om departementet har tilstrekkelig hjemmel i skatteloven § 44 syttende ledd nr. 4 til å fastsette en forskriftsbestemmelse med det generelle innhold forskriftens bokstav f har fått. Departementet bes vurdere saken på nytt.»

58.

Spørsmål om adgang for staten til å etterberegne merverdiavgift
(Sak 91-1429)

Firmaet A, som ble eiet og drevet av to brødre, benyttet i en periode C til regelmessig utføring av arbeidsoppdrag. C fakturerte A med merverdiavgift, og A førte merverdiavgiften til fradrag i sitt avgiftsoppgjør. Det viste seg siden at C ikke var registrert i merverdiavgiftsmanntallet og at han ikke hadde innbetalt merverdiavgiften. Staten led således et tap. C var konkurs, og fylkesskattekontoret etterberegnet merverdiavgift hos A. Klage fra A førte ikke frem. Klagenemnda for merverdiavgift viste til at C ikke var berettiget til å kreve merverdiavgift idet han måtte anses som lønnstaker hos A og at A ikke hadde vært i aktsom god tro i denne forbindelse. – Ombudsmannen la til grunn at tilbakeføring av fradragsført inngående avgift kun kan foretas dersom det kan påvises kvalifisert uaktsomhet eller viten hos den registrerte avgiftspliktige. Det ble ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å konstatere at A hadde utvist kvalifisert uaktsomhet med hensyn til fradragsføringen av den inngående avgift. Ombudsmannen ga uttrykk for at det heftet begrundet tvil ved den avgjørelse som var truffet fordi den rettsoppfatning som var lagt til grunn for klagenemndas vedtak, ikke var korrekt. Klagenemnda ble bedt om å ta saken opp til ny behandling.

Brødrene B eide og drev i fellesskap selskapet A. Firmaet hadde ikke andre tilsatte, men fra 1985 til 1989 utførte C nokså regelmessig arbeidsoppdrag for A. For disse oppdragene fakturerte C til A med merverdiavgift, og

mottok oppgjør i henhold til dette. A førte på sin side denne merverdiavgift til fradrag som inngående avgift i sitt avgiftsoppgjør.

I forbindelse med at C gikk konkurs i 1989, ble det klarlagt at han i 1984 ble slettet fra merverdiavgiftsmanntallet, og at merverdiavgift fakturert til A ikke var blitt innbetalt. På denne bakgrunn foretok fylkesskattekontoret etterberegning av merverdiavgift hos A med til sammen kr. 200.983,-. Etterberegningen ble stadfestet av Klagenemnda for merverdiavgift 27. juni 1991 i samsvar med innstilling fra Skattedirektoratet. Klagenemnda la til grunn at C overfor A måtte anses som lønnstaker og ikke som næringsdrivende, og at han således ikke var berettiget til å kreve merverdiavgift. Klagenemnda uttalte videre at A ikke kunne ha vært i aktsom god tro ved fradragsføringen, idet C «klart fremtrer som lønnstaker hos klageren», og således forelå det ikke fradragsrett for inngående avgift etter merverdiavgiftsloven § 21.

A brakte saken inn for ombudsmannen, og oppsummerte klagen slik:

«Vår bedrift har hatt behov for bistand for å kunne utføre de arbeidsoppdragene som vi har fått gjennom årene. Men bedriften er så liten og har så begrensede økonomiske ressurser at vi ikke har hatt anledning til å ansette en mann til hjelp, med de forskjellige konsekvenser som et ansettelsesforhold medfører. Vi måtte derfor søke kontakt med et annet firma som kunne påta seg oppdrag for oss, når det var nødvendig. Nærliggende var det selvsagt å få tjenester av en bedrift som vi visste var registrert i avgiftsmanntallet på det tidspunkt da samarbeidet ble innledet (fordi vår regnskapsfører fortalte at dette måtte vi få bekreftet). Dermed inngikk vi dette samarbeidet.

Noe spørsmål om fast ansettelse av noen som helst, har det aldri vært tale om. Tvert imot, vår bedrifts hensikt har fra første øyeblikk vært at vi måtte holde oss unna et ansettelsesforhold. Det fremstår derfor som helt ubegripelig for oss at avgiftsmyndighetene og klagenemnda påtvinger oss et ansettelsesforhold ved å anvende forskjellige kriterier som brukes ved den i grensetilfeller meget vanskelige vurdering av hvorvidt selvstendig næringsvirksomhet foreligger. Et slikt vurderingstilfelle foreligger ikke hos oss, for det har hele tiden vært klart som nevnt, at ansettelse ikke har vært aktuelt.

Vi visste at det ikke var noe ansettelsesforhold. Dermed faller også hovedbegrunnelsen for at vi har utvist uaktsomhet ved å bokføre fradrag for inngående avgift bort. Jeg minner i denne sammenheng om at jeg flere ganger, og så sent som i 1989 fikk bekreftet ved telefonhen-

vendelse til Fylkesskattekontoret at C var registrert i avgiftsmanntallet.

Tilbake står da spørsmålet om vi likevel har vist slik uaktsomhet at vi må være ansvarlige for eventuelt uriktig fradragsført avgift. Det mener vi at vi åpenbart ikke har gjort. Det har foreligget bokføringsdokumenter som tilfredsstillende kravene i merverdiavgiftslovens paragraf 44 og i forskrift nr. 2. For at det da skal kunne gjøres ansvar gjeldende overfor oss, må vi ha overtrådt grensen for en alminnelig aktsomhet ved å gå ut fra at fakturautstederen var berettiget til å beregne avgift. Det kan vi umulig ha gjort. Kravet til den som bokfører en formell riktig faktura og til hans undersøkelsesplikt er ikke stort. Til illustrasjon av dette gjengis her hva som er uttalt i en utredning fra en nedsatt arbeidsgruppe i Finansdepartementet. Utredningen er datert den 28. juni 1991 og på side 62 er anført:

«Arbeidsgruppen antar at lovens bestemmelser om fradragsrett for registrerte næringsdrivende i stor grad må anses som rent tekniske bestemmelser for gjennomføringen av systemet. Det antas at kjøperen/oppdragsgiverens aktsomhet først og fremst knytter seg til de formelle krav til salgsdokumentet som fremgår av forskrift om innhold av salgsdokumenter m.v. av 14.10.1969 (forskrift nr. 2). Disse krav er oppstilt i forskriften paragraf 2, første ledd som lyder:

Et formelt riktig salgsbilag er legitimasjon for fradragsretten. Når en næringsdrivende får en faktura som er formelt i orden, antas det at kjøperen/oppdragsgiveren etter dagens regelverk i utgangspunktet ikke har nærmere undersøkelsesplikt. Det er som nevnt ovenfor ikke hjemmel i merverdiavgiftsloven til å pålegge kjøperen en plikt til å undersøke om selgeren er registrert i merverdiavgiftsmanntallet når han mottar et salgsdokument med oppført merverdiavgift.

Dersom selgeren/oppdragstakeren ikke er registrert i avgiftsmanntallet, men likevel fakturerer med merverdiavgift, oppkrever denne og beholder avgiften selv, er det selgeren som bærer ansvaret.»

Vårt firma tåler ikke den økonomiske belastningen som avgiftskravet innebærer. Vi blir derfor tvunget til å gå til prosess, dersom kravet skulle bli fastholdt. Vi føler oss også i høyeste grad urettferdig behandlet. Vi tillater oss derfor innstendig å be Sivilombudsmannen om å hjelpe oss med å få ettergitt hele det fastsatte avgiftskravet som vi har fått krav om å dekke ene og alene fordi vår leverandør ikke kan betale.»

Ombudsmannen la saken frem for Skatte- direktoratet. Fra foreleggelsen siteres:

«Så vidt en forstår er klagenemndas vedtak bygget på to grunnlag: Det forhold at C ikke var registrert i avgiftsmanntallet, og det forhold at man mener det reelt sett forelå et arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold mellom C og A.

1. Når det gjelder det førstnevnte forhold kan det se ut til at nemnda mener kjøperens omsetningsoppgave objektivt sett vil være uriktig dersom det er fradragsført merverdiavgift som har vært fakturert i strid med merverdiavgiftsloven § 44 annet ledd annet punktum. En slik forståelse synes å forutsette at det fradragsførte beløp ikke anses som avgift i merverdiavgiftslovens forstand, jf. lovens § 21.

Vilkårene i § 55 nr. 2 for etterberegning hos kjøper vil i så fall alltid være oppfylt i tilfeller som det foreliggende, og betydningen av kjøperens subjektive forhold vil eventuelt bare komme i betraktning ved avgiftsmyndighetenes skjønsmessige vurdering av om etterberegning skal foretas.

Er dette en korrekt forståelse av nemndas vedtak, og hva – annet enn «lovens system» – bygger forståelsen eventuelt på?

Det kan hevdes å tale mot en slik forståelse at kjøpers undersøkelsesplikt med hensyn til om selger fyller de formelle krav er meget begrenset. Kjøper er f.eks. ikke forpliktet til å kontrollere om selger er registrert i manntallet. Systemet synes å være basert på at kjøper skal kunne henholde seg til og bygge på salgsdokumentet som legitimasjon for at selger er registrert og har rett til å fakturere med merverdiavgift, dersom det er formelt riktig utfyllt. Det vises i denne forbindelse til det utdrag av en utredning utarbeidet av en arbeidsgruppe i Finansdepartementet som er sitert på s. 21 i klagebrevet. En viser videre til pkt. 5.2. i Finansdepartementets høringsnotat av 20. desember 1991 om tiltak for å bekjempe merverdiavgiftssvindler, hvor det bl.a. heter:

«Selgeren er ikke pålagt å påføre sitt registreringsnummer i avgiftsmanntallet på fakturaene over leverte varer eller utførte tjenester. Det er derfor antatt at det kun er i enkelte helt spesielle tilfeller, hvor det kan påvises kvalifisert uaktsomhet eller viten hos kjøperen at den fradragsførte inngående avgift kan tilbakeføres hos ham. Å tilbakeføre den allerede fradragsførte inngående avgift, er altså den mulige «sanksjonen» myndighetene eventuelt har overfor en kjøper som ikke har utvist tilstrekkelig aktsomhet m.h.t. selgers rett til å fakturere med merverdiavgift. Er det for eksempel mye som tyder på at kjøperen visste, eller i stor grad burde visst, at selgeren oppkrevede avgift uten å være registrert, er det fra avgiftsmyndighetenes side antatt at en kan til-

bakeføre den fradragsførte inngående avgift.»

Hva enten nemnda mener uaktsomhetsvurderingen hører hjemme under skjønnsvurderingen etter § 55 eller ved vurderingen av om rettsvilkåret er oppfylt, er det på bakgrunn av departementets antakelse om at tilbakeføring krever kvalifisert uaktsomhet, ønskelig å få presisert om nemnda er av den oppfatning at A har forsømt sin undersøkelsesplikt når det gjelder spørsmålet om C var registrert, og om dette utgjør et selvstendig grunnlag for etterberegning. Det vises i denne forbindelse også til at A hevder å ha fått opplyst ved telefonhenvendelse til fylkesskattekontoret i 1985 at C var registrert, og fylkesskattekontoret har i brev av 23. mai 1990 ikke villet utelukke at det kan ha blitt gitt uriktige opplysninger.

2. Klagenemnda har etter en konkret vurdering kommet til at C's oppdrag for A ikke ble utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet i merverdiavgiftslovens forstand, men at det i realiteten forelå et arbeidstakerforhold, og at A burde ha forstått dette. Dette synes å være hovedbegrunnelsen for nemndas avgjørelse. Det er ønskelig at direktoratet - hvis mulig - gir en kort redegjørelse for den kjennskap man har til bruken av selvstendige oppdragsmottakere i næringslivet, spesielt hvor det er tale om en mer jevnlig eller permanent tilknytning til en oppdragsgiver, og avgiftsmyndighetenes kontroll med og oppfølging av slike tilfeller. Det vises i denne forbindelse til at det fra klagerens side er fremholdt at bedriften ikke har hatt økonomisk grunnlag og heller ikke behov for å ansette en person i tillegg til eierne. Man valgte derfor bevisst å knytte til seg en selvstendig næringsdrivende på oppdragsbasis fordi dette gir en fleksibel ordning som økonomisk er langt mer rasjonell for bedriften.»

Skattedirektoratet svarte slik:

«Klagenemnda bygger sin avgjørelse på at C ikke kan anses som avgiftspliktig næringsdrivende i henhold til merverdiavgiftsloven § 10, første ledd, men at det dreier seg om et lønnstakerforhold mellom ham og klageren. Merverdiavgift er således uriktig oppkrevd i fakturaene fra C. Dette medfører at den fradragsføring av avgift som klageren i dette tilfellet har foretatt, ikke er hjemlet i merverdiavgiftsloven § 21.

1. Når det gjelder punkt 1 i Deres brev, skal det bemerkes at i de tilfellene hvor en næringsdrivende har fradragsført merverdiavgift som er fakturert i strid med merverdiavgiftsloven § 44, 2. ledd, 2. punktum, vil hans omsetningsoppgave være uriktig, uansett om han kan bebreides for å ha foretatt fradragsføringen eller ikke. I disse tilfellene hvor fakturaut-

stederen ikke er registrert i avgiftsmantallet, dreier det seg således ikke om avgift, men om et beløp som uriktig er betegnet som avgift.

Omhandlede vedtak bygger ikke på den oppfatning at mottakeren av en ytelse har et objektivt ansvar for hvorvidt anført merverdiavgift er reell eller ikke. Det er således riktig når De skriver at det ifølge gjeldende rett ikke stilles krav om at det må undersøkes i avgiftsmantallet om leverandøren er registrert for at fradragsføring etter merverdiavgiftsloven § 21 kan finne sted. Visse krav til aktsomhet må imidlertid kunne stilles for at fradragsføring skal kunne godtas. Det kan i denne forbindelse nevnes at alle som mottar tjenester som ikke er utført som ledd i utøvelse av selvstendig næringsvirksomhet, er pliktige etter skattebetalingsloven og lov om folketrygd til å trekke skatt og beregne arbeidsgiveravgift. At det i tilfeller som det foreliggende, er påkrevet at den avgiftspliktige utviser aktsomhet, er således åpenbart.

Klagenemnda for merverdiavgift har ved sitt vedtak lagt til grunn at C i realiteten har stilt sin arbeidskraft til disposisjon for klageren på tilsvarende måte som vanlige lønsmottakere, og at klageren må ha vært klar over dette. Det skal i denne forbindelse nevnes at spørsmålet om det foreligger et lønnstakerforhold eller utøvelse av selvstendig næringsvirksomhet, i hvert enkelt tilfelle må avgjøres på grunnlag av forholdets karakter, uavhengig av om den det gjelder faktisk har latt seg registrere i avgiftsmantallet eller ikke. Det vil være av avgjørende betydning om personen har påtatt seg et oppdrag, det vil si at han har påtatt seg å utføre et bestemt arbeidsresultat med ansvar for kvalitet og utførelse utover det en lønnstaker har.

Når nemnda har kommet til at klageren har utvist uaktsomhet ved å fradragsføre den inngående avgiften, skyldes det at forholdets karakter av lønnsarbeid har vært så fremtredende at klageren etter nemndas oppfatning må ha vært klar over realiteten. Om C var registrert eller ikke, er således ikke av avgjørende betydning når det gjelder etterberegningssadgangen overfor klageren. Heller ikke det forhold at klageren etter det opplyste skal ha henvendt seg til fylkeskattekontoret vedrørende registreringsspørsmålet, vil i dette tilfellet kunne påberopes som grunnlag for god tro.

Vi er av den oppfatning at det ut fra sakens opplysninger var grunnlag for å foreta etterberegning for hele perioden. Denne vurderingen bygger på at arbeidsforholdets karakter av lønnsarbeid har vært den samme gjennom hele ettersynsperioden, og at det ikke foreligger noe som skulle tilsi at klageren ikke har vært klar over dette. Det legges således til

grunn at det dreier seg om et avtalt arrangement, som ikke minst klageren har hatt fordel av.»

Medlemmene i klagenemnda sluttet seg til Skattedirektoratets innstilling. Nemndas formann hadde følgende tilføyelse:

«I anledning klagen vil jeg i det alt vesentlige vise til klagenemndas avgjørelse. Jeg tilføyer:

Det vil bero på en samlet helhetsvurdering om det arbeid C utførte var et ledd i selvstendig næringsdrift eller var som et ledd i et arbeidstakerforhold. Nemnda kom til det siste. Ved helhetsvurderingen antas det ikke irrelevant at C ikke var registrert som næringsdrivende.

Ofte er det forbundet med tvil å trekke grensen mellom arbeidstakerforhold og selvstendig næringsvirksomhet. Etter min vurdering hører denne saken til de tvilsomme. Tilleggsavgift er da heller ikke ilagt.

Såvidt sees har man ikke regler for hvilken aktsomhetsnorm som skal legges til grunn, heller ikke om det er de rent objektive forhold som er avgjørende. Jeg har sluttet meg til den anførsel som fremgår av innstillingen s. 36/37.»

A kom med merknader til Skattedirektoratets uttalelse, og fastholdt sine tidligere anførsler. A tilbakeviste at firmaet ikke hadde vært i god tro med hensyn til arbeidsforholdets karakter.

Ombudsmannen fant grunn til å legge saken frem for Skattedirektoratet på nytt, og spurte om følgende:

«Før ombudsmannen tar saken opp til avsluttende behandling, er det ønskelig med en nærmere presisering av hvilket aktsomhetskrav som er lagt til grunn i denne sak. På hvilken måte mener nemnda at A har opptrådt uaktsomt? Formann --- gir i sitt votum uttrykk for at denne saken objektivt sett hører til de tvilsomme med hensyn til grensen mellom arbeidstakerforhold og næringsvirksomhet. Samtidig gir Skattedirektoratet i sitt utkast, som nemnda har sluttet seg til, uttrykk for at det må ha vært åpenbart for klager at det i realiteten dreide seg om et arbeidstakerforhold. Det bes om en kommentar til dette.

Ombudsmannen har videre merket seg at nemndas flertall mener det ikke er irrelevant at C ikke var registrert i merverdiavgiftsmanntallet. Klager hevder at han så sent som i 1988 fikk opplyst fra fylkesskattekontoret at C var registrert. Fra skattefogden skal klagers advokat ha fått opplyst at C ble slettet fra avgiftsmanntallet 9. april 1987 (se klagenemndas avgjørelse 27. juni 1991 s. 14). Ombudsmannen ber om å få klarlagt hvor sannsynlig det er at klager har fått feilaktige opplys-

ninger ved henvendelse til fylkesskattekontoret. Det bes videre opplyst hvilket tidspunkt for sletting i merverdiavgiftsmanntallet nemnda bygger sin avgjørelse på.»

Skattedirektoratet kom tilbake med følgende svar, som medlemmene i klagenemnda hadde sluttet seg til:

«Skattedirektoratet la til grunn ved innstillingen at de momenter som trakk i retning av et lønnstakerforhold, var så fremtredende at klageren ved å legge til grunn at C var selvstendig næringsdrivende, ikke har utvist den aktsomhet som må kunne kreves i slike forhold. Vårt standpunkt bygger på det syn at det er oppdragsgiver som i tilfeller av denne art har hovedansvaret for å avklare om tjenestene inngår i et lønnstakerforhold eller må anses anskaffet fra den som utfører tjenestene som ledd i denne utøvelse av virksomhet som selvstendig næringsdrivende. I den forbindelse ble det spesielt vektlagt at det var tale om et arbeidsforhold som gikk over flere år. Det må i slike tilfeller kreves at oppdragsgiver tar skritt til å få forholdet nærmere vurdert av skatte- og avgiftsmyndighetene, før han legger til grunn den for eget vedkommendes minst forpliktende løsning.

At avgjørelsen bød på tvil for medlemmene, fremgår av deres voteringer i forbindelse med klagen til Dem. Som De påpeker, har Skattedirektoratet i innstillingen til nemnda gitt uttrykk for en noe annen oppfatning, idet vi anså det for å burde vært klart for klageren at det dreide seg om et arbeidstakerforhold. Selv om vurderingen på dette punkt viser seg å ha vært noe forskjellig, har imidlertid nemnda kommet til samme resultat som Skattedirektoratet.

Ifølge vedtak truffet av X fylkesskattekontor ble C slettet i avgiftsmanntallet 15. august 1984. Vi viser til kopi av arkivgjenpart (vedlegg 10 til klagen til ombudsmannen). Skattedirektoratet la til grunn for sin innstilling at firmaet ble slettet på dette tidspunkt.

Når det gjelder spørsmålet hvorvidt klageren ved eventuelle henvendelser til fylkesskattekontoret kan ha fått feilaktige opplysninger om registreringsspørsmålet, viser vi til fylkesskattekontorets redegjørelse til Skattedirektoratet, jf inn-taket i klagenemndas avgjørelse, hvor kontoret opplyser at det på grunnlag av de rutiner som er utarbeidet ved slike henvendelser, normalt ikke gis feil opplysninger, men at slike feil likevel ikke kan utelukkes. For øvrig vil vi bemerke at selv om registreringsspørsmålet er tillagt relevans, er det ikke ansett for å være avgjørende for utfallet.»

A kom med ytterligere merknader, og fremholdt at det var lagt til grunn en alt for streng aktsomhetsnorm.

I mitt avsluttende brev til Skattedirektoratet uttalte jeg:

«Det er på det rene at C ikke var registrert i merverdiavgiftsmanntallet i det aktuelle tidsrom, og han hadde således ikke rett til å fakturere med merverdiavgift. Dette følger direkte av § 44 annet ledd i merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr. 66, hvor det heter at «den som ikke er registrert hos avgiftsmyndigheten, må ikke i noe tilfelle anføre avgiftsbeløp i salgsdokument». Den oppkrevde avgift ble ikke innbetalt til staten. Da A førte beløpene til fradrag som inngående avgift i sitt avgiftsoppgjør, har staten således lidt et tap.

Etter merverdiavgiftsloven § 44 tredje ledd skal avgift som er anført på salgsdokument i strid med bestemmelsen i paragrafens annet ledd, innbetales etter reglene for betaling av merverdiavgift. I dette tilfellet var imidlertid C, som uriktig hadde fakturert med merverdiavgift, konkurs. Staten har derfor vendt seg til A og etterberegnet merverdiavgiften for den aktuelle perioden ved å tilbakeføre inngående avgift som A hadde trukket fra i sitt avgiftsoppgjør. Det sentrale spørsmål i saken er hvorvidt avgiftsmyndighetene har lovlig adgang til å foreta en slik etterberegning. Det foreligger ikke noen klar lovhjemmel for den tilbakeføring som er foretatt.

Klagenemnda har lagt til grunn at C ikke kan anses som avgiftspliktig næringsdrivende etter merverdiavgiftsloven, da det dreier seg om et lønnstakerforhold mellom ham og A. Det er videre opplyst at Skattedirektoratet ved innstillingen til klagenemnda la til grunn at de momenter som trakk i retning av et lønnstakerforhold, var så fremtredende at klageren ved å legge til grunn at C var selvstendig næringsdrivende, ikke utviste den aktsomhet som må kunne kreves i slike forhold. Klagenemnda har lagt til grunn at A dermed utviste uaktsomhet ved å fradragføre den inngående avgift. Etter nærmere spørsmål herfra om aktsomhetsvurderingen, uttaler Skattedirektoratet med klagenemndas tilslutning, at avgjørelsen bød på tvil for nemndas medlemmer, men at nemnda har kommet til samme resultat som Skattedirektoratet. Jeg forstår dette dithen at avgjørelsen om etterberegning bygger på det syn at A har utvist uaktsomhet med hensyn til fradragføringen av den inngående avgiften, fordi firmaet burde ha forstått at C ikke kunne anses som næringsdrivende med rett til å fakturere med merverdiavgift.

Spørsmålet om hvorvidt en avgiftspliktig næringsdrivende kan gjøres ansvarlig dersom han ikke utviser tilstrekkelig aktsomhet med

hensyn til selgers rett til å fakturere med, og oppkreve merverdiavgift, ble drøftet i forbindelse med endringer av merverdiavgiftsloven, vedtatt ved lov 8. januar 1993 nr. 2. Finansdepartementet la i høringsnotat av 20. desember 1991 («Tiltak for å bekjempe merverdiavgiftssvindel»), frem til vurdering tiltak som går ut på at fradragsretten for inngående avgift gjøres avhengig av at den registrerte avgiftspliktige har undersøkt om utstederen av salgsdokumentet er registrert i avgiftsmanntallet. Etter bl.a. å ha hørt høringsinstansenes uttalelser, kom departementet til at det ikke ville foreslå at en slik undersøkelsesplikt, jf. Ot.prp. nr. 28 for 1992-93.

Om gjeldende rett heter det i proposisjonen:

«Det stilles i dag ikke strenge krav til aktsomhet hos mottakeren av utfakturerede varer og tjenester, som vilkår for å benytte fradragsretten for inngående merverdiavgift. Mottakeren av en faktura med oppført merverdiavgift, er f.eks. ikke pålagt å kontrollere at leverandøren er registrert i avgiftsmanntallet, og således rettmessig fakturerer med merverdiavgift. Ansvar for dette ligger først og fremst hos utstederen av salgsdokumentet.»

Videre heter det at «det er derfor antatt at det bare er i enkelte helt spesielle tilfeller, hvor det kan påvises kvalifisert uaktsomhet eller viten hos kjøperen at den fradragførte inngående avgift kan tilbakeføres hos ham».

Spørsmålet blir således om det kan påvises «kvalifisert uaktsomhet eller viten» hos A.

Avgiftsmyndighetene har lagt til grunn at A burde ha forstått at det dreide seg om et arbeidstakerforhold. Grensen mellom selvstendige oppdragsforhold og arbeidstakerforhold er ikke klar. Oppdragsforhold kjennetegnes ved at en person som driver selvstendig virksomhet påtar seg å utføre oppdrag eller arbeid for en annen. Det må avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering hvorvidt det foreligger et oppdragsforhold eller et vanlig ansettelsesforhold, og her vil en rekke forhold spille inn. Skattedirektoratet og klagenemnda har foretatt en slik vurdering og kommet til at C må anses som lønnstaker hos A og ikke som næringsdrivende. Det fremgår imidlertid at avgjørelsen har budt på tvil. Klagenemndas formann gir uttrykk for at saken hører til de tvilsomme med hensyn til om arbeidet var et ledd i selvstendig næringsvirksomhet eller som ledd i et arbeidstakerforhold. To av nemndas andre medlemmer har sluttet seg til formannens uttalelse om dette. Dette tyder på at det dreier seg om en til dels komplisert juridisk vurdering, som også har vært tvilsom for klagenemndas medlemmer.

Som hovedregel må det være opp til partene selv å bestemme hvordan et slikt samarbeid skal organiseres og formaliseres. Dersom myndighetene skal skjære igjennom dette, må det i utgangspunktet begrunnes i at den formen som er valgt kun har til hensikt å omgå de bestemmelser det er snakk om å anvende. For eksempel vil man i arbeidsrettslig forstand skjære igjennom oppdragsformen dersom den utelukkende er valgt for å komme utenom det strenge oppsigelsesvern som er oppstilt for arbeidstakere.

A har hele tiden hevdet at firmaet handlet i aktsom god tro. Firmaet har videre forklart at bakgrunnen for å velge oppdragsformen fremfor å ansette en ekstra person, var hensynet til firmaets økonomi og usikkerhet med hensyn til oppdragsmengden. Da oppdragene var av kort varighet og periodevis, fant firmaet det ikke forsvarlig å ansette noen. Merverdiavgiftsreglene har således ikke spilt noen rolle for valg av oppdragsformen. Firmaet var en liten familiebedrift uten andre ansatte enn eierne, som ved enkelte arbeider hadde behov for de ferdigheter og kunnskaper C hadde. C holdt verktøy selv og påtok seg oppdragene etter muntlige tilbud. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger om forholdets karakter, og ut fra den fremstilling A har gitt, synes det å være tvilsomt om det her er grunnlag for å sette til side den avtaleformen partene har valgt og si at det foreligger et arbeidstakerforhold. Etter dette taler de beste grunner for å legge til grunn at C i utgangspunktet var berettiget til å være registrert i merverdiavgiftsmanntallet, innkreve merverdiavgift og innbetale den til staten. Eventuelt ansvar for A i den forstand at firmaet mister fradragsretten, må da forankres i at firmaet forsto eller burde ha forstått at C ikke var registrert i merverdiavgiftsmanntallet og at han ikke innbetalte merverdiavgiften. I praksis henger disse to ting sammen, idet det er nærliggende å slutte at merverdiavgift ikke blir innbetalt til staten dersom det er grunn til å tro at medkontrahenten ikke er registrert i merverdiavgiftsmanntallet.

Slik saken er opplyst, har A gjort mer for å undersøke om fakturaene rettmessig var utstedt med merverdiavgift enn det som etter gjeldende rett kreves av mottakeren av utfakturerte varer og tjenester. Kjøpers undersøkelsesplikt med hensyn til om selger fyller de formelle krav, er meget begrenset. Systemet synes å bygge på at kjøper skal kunne henholde seg til og stole på salgsdokumentet som legitimasjon for at selger er registrert og har rett til å fakturere med merverdiavgift, dersom det er formelt riktig utfyllt. Som nevnt ble det i forbindelse med endringen av mer-

verdiavgiftsloven i 1993 drøftet å innføre regler for å styrke aktsomheten blant de næringsdrivende for å kunne effektivisere kampen mot merverdiavgiftssvindler. Bl.a. foreslo den nedsatte arbeidsgruppe å innføre regler om at fradragsretten for inngående avgift gjøres avhengig av at den registrerte avgiftspliktige har undersøkt om utstederen av salgsdokumentet er registrert i avgiftsmanntallet. En slik regel ble imidlertid ikke innført. En registrert avgiftspliktig kan således være i aktsom god tro selv om merverdiavgiftsregisteret ikke er sjekket.

A skal flere ganger ha henvendt seg til fylkesskattkontoret for å undersøke om C var registrert i merverdiavgiftsmanntallet, og ifølge firmaet ble dette bekreftet. Klagenemnda har opplyst at C ble slettet i avgiftsmanntallet i 1984, men nemnda kan ikke utelukke at det feilaktig ble gitt opplysning om at C var registrert. Det er ikke bestridt at A har sjekket om registreringen var i orden, men det er uklart hva som er blitt svart fra myndighetenes side. Dersom A's fremstilling legges til grunn, har firmaet opptrådt aktsomt ved å undersøke merverdiavgiftsmanntallet og få opplyst at C var registrert. Dersom det legges til grunn at fylkesskattkontoret faktisk opplyste at C ikke var registrert, foreligger det forsettlig forhold fra A's side. Det kan anføres å ha formodningen mot seg at myndighetene har gitt feilaktige opplysninger, men på den annen side har klagenemnda gitt uttrykk for at dette ikke kan utelukkes. Å legge til grunn at det foreligger forsettlig forhold på et så tynt grunnlag, kan ikke være riktig.

Ut fra de foreliggende opplysninger og i lys av det som synes å være akseptert praksis på området, kan det ikke sees å foreligge tilstrekkelig grunnlag for å konstatere at A har utvist kvalifisert uaktsomhet med hensyn til fradragsføringen av den aktuelle inngående avgift. Det er heller ikke grunnlag for å si at det foreligger konkrete holdepunkter for å anta at det dreier seg om et «avtalt arrangement».

Selv om det etter dette ikke har direkte betydning for saken, er det grunn til å knytte noen ytterligere bemerkninger til den situasjon som foreligger dersom en som ikke er berettiget til å kreve merverdiavgift likevel gjør det. I et slik tilfelle vil staten kunne lide et tap, og det oppstår spørsmål om på hvilken måte et slikt tap skal dekkes. Forholdet er ikke uttrykkelig regulert i loven, men berørt i forarbeidene til lov av 14. juni 1974 nr. 34 om endringer i merverdiavgiftsloven. Ved lovendringen ble det tilføyd et nytt tredje ledd i lovens § 44 om innbetaling til staten av urik-

tig anført avgift i salgsdokument. Bestemmelsen lyder:

«Dersom det i strid med annet ledd er anført avgift i salgsdokument, eller avgift er anført med et for stort beløp, eller det for omsetning av varer og tjenester som ikke er avgiftspliktige er anført beløp betegnet som avgift, skal det uriktig anførte beløp innbetales etter reglene for betaling av avgift etter denne lov. Innbetaling kan unnlates dersom feilen rettes overfor kjøperen.»

Ot. prp. nr 46 for 1973-74 inneholder nærmere begrunnelse for regelen:

«Den som i strid med nevnte bestemmelser i merverdiavgiftsloven § 44, annet ledd, første og annet punktum, anfører avgiftsbeløp i salgsdokument gjør seg skyldig i straffbar overtredelse av merverdiavgiftsloven, jfr. lovens § 72, første ledd.

Loven inneholder imidlertid ingen bestemmelse om de sivilrettslige følger av at avgiftsbeløp er anført og i tilfelle oppkrevet i strid med nevnte bestemmelser i merverdiavgiftsloven § 44.

3. I praksis vil det kunne forekomme at ikke registrerte næringsdrivende har forholdt seg i strid med nevnte lovforskrift. Det vil også kunne forekomme at registrerte næringsdrivende anfører avgiftsbeløp i salgsdokument i tilfelle der vederlag ytes for omsetning som faller utenfor merverdiavgiftsloven. I slike tilfelle har departementet antatt at «avgiftsbeløpet» ikke kan kreves innbetalt til det offentlige etter de regler som gjelder for betaling av avgift etter merverdiavgiftsloven.

4. Etter departementets oppfatning må utgangspunktet være at «avgift» er anført i strid med loven. Den næringsdrivende som har gjort anførselen kan da etter departementets oppfatning ikke ha noe rettskrav i forhold til kjøperen på at denne betaler beløpet til ham. Dersom beløpet likevel er betalt, må det kunne antas at det foreligger et tilbakesøkningskrav fra kjøperen. I praksis vil det imidlertid kunne forekomme tilfelle der en slik gjenoppretting rent faktisk ikke lar seg gjennomføre, f.eks. der den ene parten i forholdet har handlet med et stort antall kunder. Dersom disse er registrerte næringsdrivende, er det mulighet for at de vil betrakte slike salgsdokumenter på linje med andre, dvs. som legitimasjon for fradragsberettiget inngående avgift. Selv om en slik fradragsføring ikke er hjemlet etter loven, vil det ikke være lett for avgiftsmyndighetene å forhindre at den skjer, når vedkommende regnskapsbilag er utstyrt på samme måte som andre bilag som gir grunnlag for fradragsrett etter lovens vanlige regler. På denne måte kan staten bli påført tap.

5. Departementet har sett det slik at dersom en næringsdrivende med urette

anfører avgiftsbeløp i salgsdokument vil vedkommende kunne forårsake tap for staten. Departementet har således vurdert forholdet dels som straffbart, dels som erstatningsbetingende, sett fra statens side. Etter departementets oppfatning er det imidlertid ikke tilfredsstillende at spørsmålet står uløst i loven.

Den danske merverdiavgiftslov har bestemmelser som direkte regulerer et forhold som nevnt. En har der et tilsvarende forbud mot at ikke-registrert virksomhet anfører avgiftsbeløp i faktura. Videre er det bestemt at virksomhet som i strid med denne lovbestemmelse i faktura anfører avgiftsbeløp eller annen angivelse av at fakturabeløpet innbefatter avgift, skal innbetale avgiftsbeløpet. Det samme gjelder dersom en registrert virksomhet i en faktura har anført avgift med et for stort beløp eller for leveranser som det ikke skal svares avgift av.

Departementet foreslår at det i merverdiavgiftsloven inntas et nytt tredje ledd i § 44, slik at det blir klart at når avgiftsbeløp er anført i salgsdokument i strid med bestemmelsen i § 44, annet ledd, skal det beløp som er anført innbetales til staten etter reglene for betaling av avgift.»

I Innst. O. nr 36 for 1973-74 uttaler Finanskomiteén:

«Komiteen vil understreke at ein så langt dette er mogleg og praktisk, bør syte for at uriktig betalt merverdiavgift blir refundert til den som har betalt avgifta. Komiteen er elles samd i at ein for tilfelle der dette ikkje er praktisk eller mogleg bør få ei lovfeste ordning som foreslått i proposisjonen.---»

Lovgiver har her tatt for seg og drøftet problemet, og vedtatt en regel som innebærer at uriktig anført avgiftsbeløp kan kreves innbetalt hos den som har anført beløpet. Det ble ikke gitt noen hjemmel for å tilbakeføre hos kjøper fratrukket inngående avgift som relaterer seg til uriktig anført avgift. Forarbeidene nevner eksplisitt den situasjon som foreligger i nærværende sak, nemlig at en registrert næringsdrivende betrakter et salgsdokument med avgift oppkrevet i strid med loven, som legitimasjon for fradragsberettiget inngående avgift. Lovgiver har åpenbart vært klar over at dette er en reell situasjon, men har valgt å la eventuell tilbakekreving av det uriktig anførte beløp finne sted hos selgeren som har krevd merverdiavgift i strid med lovens regler. Ut fra lovendringen og kommentarene fra departementet, kan det imidlertid ikke sees at det er ment å ta uttrykkelig stilling til spørsmålet om fradragsrett og eventuell oppgjørskorreksjon overfor den som har betalt og trukket fra i sitt avgiftsoppgjør urettmessig oppkrevd merverdiavgift. I

Finanskomitéens uttalelse ligger derimot et signal om oppgjørskorreksjon som er i betalers favør. Komitéen understreker at den som uriktig har betalt merverdiavgift bør få den refundert. I fortsettelsen av dette ligger at staten må bære risikoen for at den som uriktig har krevet merverdiavgift ikke har evne til å betale denne tilbake til staten. Med andre ord vil staten være den som må bære tapet i et tilfelle som det foreliggende.

Komitéens prinsipielle utgangspunkt om tapsfordeling kan neppe trekkes så langt at dette også skal gjelde når det foreligger uaktsomhet hos betaleren av merverdiavgiften. Finansdepartementets uttalelse i Ot.prp. nr. 28 for 1992-93 (jf. ovenfor) synes å være en dekkende oppsummering og tolking av gjeldende rettsstilstand, nærmere bestemt at eventuell oppgjørskorreksjon overfor betaler reserveres til de tilfeller hvor denne har utvist kvalifisert uaktsomhet.

Når det gjelder spørsmålet om A i dette tilfellet har utvist tilstrekkelig grad av uaktsomhet, vises til det som er anført foran, hvor det ble konkludert med at det ikke er tilstrekkelig holdepunkter for å fastslå uaktsomhet eller forsett fra A's side. Dette innebærer at selv om det legges til grunn at det her foreligger et arbeidsforhold hvor det ikke skulle ha vært innkrevet merverdiavgift (slik klagenemnda har lagt til grunn), må konklusjonen bli at det ikke kan kreves oppgjørskorreksjon overfor A.

Etter dette mener jeg at det hefter en begrunnet tvil ved den avgjørelse som er truffet fordi den rettsoppfatning som er lagt til grunn for klagenemndas vedtak, ikke er korrekt. Jeg ber derfor om at nemnda tar saken opp til ny behandling.»

Saken ble etter dette tatt opp til ny behandling, og Klagenemnda for merverdiavgift besluttet i samsvar med Skattedirektoratets innstilling å oppheve den påklagede etterberegningen.

59.

Refusjon av engangsavgift på motorvogn (Sak 92-0335)

To biler ble omkring ett år etter innførsel fra utlandet stjålet fra lager hos importør. Bilene ble etter kort tid gjenfunnet og taksert som vrak. Motorvognene ble gjenutført fra Norge og ingen av dem var på dette tidspunkt registrert eller overdratt fra vareeier. Søknad om refusjon av engangsavgift på de to bilene ble avslått av avgiftsmyndighetene under henvisning til at rettsvilkårene ikke var til stede da bilene måtte anses for å ha «vært i

bruk». Finansdepartementet kom til at det ikke var grunnlag for å frita for eller å sette ned engangsavgiften etter § 11 i Stortingets avgiftsvedtak.

Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere forvaltningens tolking av avgiftsbestemmelsene og fant heller ikke grunn til å kritisere forvaltningens skjønsmessige vurdering etter avgiftsvedtakets § 11.

To biler ble fortollet inn i landet, men ble begge omkring ett år etter innførsel stjålet fra lager hos importøren. De ble etter en tid gjenfunnet og taksert som vrak. Motorvognene ble gjenutført fra Norge uten å være registrert eller overdratt fra vareeier.

Søknad om refusjon av engangsavgift på de to bilene ble avslått av avgiftsmyndighetene. Toll- og avgiftsdirektoratet vurderte saken både etter § 6 (nå § 7) og § 11 i Stortingets vedtak om engangsavgift på motorvogner m.v. Finansdepartementet kom i vedtak 2. oktober 1991 til at det ikke var grunnlag for å frita for eller sette ned engangsavgiften etter § 11 i Stortingets avgiftsvedtak. Departementet opplyste at det også hadde vurdert spørsmålet om refusjon, men hadde ikke grunn til å endre direktoratets vedtak.

A brakte saken inn for ombudsmannen og anførte at «avslaget er feil, i strid med likhetsprinsippet og fremstår som vilkårlig». Det ble videre vist til at det i andre likeartede tilfeller var innvilget refusjon av engangsavgift.

Saken ble tatt opp med Finansdepartementet i brev 22. april 1992. Departementet ble for det første bedt om å redegjøre nærmere for bakgrunnen for reglene i § 7 i avgiftsvedtaket, samt for hvilke hensyn reglene er ment å ivareta. Det ble videre bedt om at avgiftsmyndighetene utdypet sitt standpunkt med hensyn til bestemmelsens krav om utførselsmåte. Det ble deretter bedt om merknader til forholdet mellom avgiftsvedtakets § 7 og § 20 i tolltariffens innledende bestemmelser med hensyn til motorvognens karakter ved utførsel. Toll- og avgiftsdirektoratet hadde gjort et poeng at bilen ved fortolling ble stilt til vareeierens rådighet, og at de etter dette tidspunkt var frigjort fra tollvesenets befatning. Det ble bedt utdypet hva som var årsaken til at man la vekt på disse momenter etter avgiftsvedtakets § 7. Finansdepartementet ble avslutningsvis bedt om å kommentere nærmere anførselen om usaklig forskjellsbehandling.

Finansdepartementet svarte i brev 20. november 1992 og sluttet seg til en uttalelse Toll- og avgiftsdirektoratet hadde gitt i saken. I uttalelsen opplyste direktoratet at en

fant det vanskelig å gi uttrykk for hva som kunne være hensynet bak § 7 i avgiftsvedtaket da det ikke fantes forarbeider eller kommentarer.

Til spørsmålet om rettsvilkårene etter avgiftsvedtakets § 7 var til stede, uttalte direktoratet:

«Direktoratet mener fortsatt at vilkårene for refusjon etter vedtakets § 7 ikke er til stede i denne saken. Uttrykket «uten å ha vært i bruk her i landet» må tolkes restriktivt. At en motorvogn har vært registrert er bare ett av kriteriene for forståelsen av uttrykket «bruk». En attestasjon om «ikke-registrering» uttrykker således bare at kjøretøyet ikke har vært i ordinær bruk. Det behøver derfor ikke bare ha vært uregistrert, men kan også eksempelvis ha vært brukt ulovlig, brukt på prøveskilter, på lukket bane, på utstillinger, demonstrasjon m.m. For motorvogner som ikke har vært registrert, vil et annet kriterium for «bruk» være om motorvognen er gjenutført i samme stand som ved innførselen. Gjenutføres motorvognen i forandret stand, vil dette være en sterk indikasjon på at den har vært i bruk. Om bilen har vært i bruk må derfor vurderes i den enkelte konkrete sak, og at den eventuelt har vært registrert er altså bare *ett* klart bevismoment for bruken.»

Direktoratet opplyste videre at praksis har gått ut på å anse saker om avgiftsreduksjon på biler som er skadet hos importør eller etter fortolling, som et forsikringsanliggende, og dermed avgiftsmyndighetene ivedkommende. Etter en gjennomgang av flere eksempler konkluderte direktoratet slik:

«Praksis gir intet entydig svar på hvilke kriterier som må være til stede for å kunne refundere avgiftene etter omtalte bestemmelse. Imidlertid synes kravet å være at bilen må gjenutføres i uforandret stand, med mindre den blir tilintetgjort under tollvesenets kontroll.»

Direktoratet viste således til at det var gitt refusjon av avgift for biler som ble tilintetgjort her i landet under tollvesenets kontroll fordi det var praktisk umulig å få bilen godkjent her i landet på grunn av norske kjøretøybestemmelser. I disse sakene ble det på forhånd søkt om refusjon, og refusjon ble gitt etter avgiftsvedtakets § 7.

Direktoratet konkluderte videre med at de angitte vilkår for utførselsmåten måtte anses å være oppfylt i foreliggende sak. Direktoratet viste videre til at ut fra et erstatningsrettslig synspunkt er det et poeng i vurderingen at varen var frigjort fra tollvesenets befatning på skadetidspunktet og at vareeier således

var den nærmeste til å bære risikoen for eventuell skade på vare som er i hans forvaring.

Klager kom tilbake til saken og uttalte at han fant det vanskelig å kalle tyveri slik bruk som var omfattet av avgiftsvedtakets § 7. Det ble videre vist til at hva angår ulovlig bruk er også dette spørsmål om å sondre mellom vareeiers bruk og andres uhjemlede bruk. Klager fremholdt at de aktuelle bilene var stjålet, og at vareeieren ikke hadde brukt bilene. Han hadde heller ikke gitt andre tillatelse til å bruke dem, og brukeren var heller ikke legitimert til å bruke dem. Etter klagers oppfatning var begge bilene å anses som ubrukt i forhold til avgiftsvedtakets § 7. Klageren anførte at praksis i dette tilfellet var fraveket til vareeiers skade og viste videre til to likeartede tilfeller hvor to tolldistrikter hadde gitt refusjon.

Finansdepartementet viste i brev av 18. juni 1993 til direktoratets uttalelse av 21. mai 1993. Direktoratet uttalte bl.a. her at i tidligere lignende saker som direktoratet hadde hatt til behandling vedrørende biler som var stjålet fra forhandlers lager og skadet etter fortolling, var refusjon blitt nektet. En avgjørelse som klageren hadde trukket frem fra 1988 hvor et distriktstollsted hadde innrømmet refusjon, anså direktoratet for å være feil.

Klager kom tilbake til saken og konkluderte med at «bruk» i avgiftsvedtakets § 7 må være ordinær bruk etter motorvognens formål. Til spørsmålet om praksis og forskjellsbehandling bemerket klager:

«Direktoratet har ikke selv kunnet opplyse om likeartet praksis. Den praksis som er relevant, er opplyst fra klager. Dette til tross for at klageren ikke har den nødvendige tilgang til avgjørelser av samme type. Etter mitt skjønn reiser dette berettiget tvil om direktoratet har oversikt over den praksis som har betydning. Direktoratets og departementets merknader om praksis må sies å være mangelfulle. Oversikten over etatens praksis for likeartede forhold tilsier et resultat i tråd med klagerens forventning om refusjon. Dette er en begrunnet forventning basert på tolletatens egen avgjørelse i 1988. At direktoratet i dag anser den for å være feil, forhindrer ikke at den gir klageren en berettiget forventning om avgjørelse i tråd med de prinsipper som ligger til grunn for avgjørelsen.»

Saken ble tatt opp med Finansdepartementet på nytt for nærmere presisering. I brev 21. oktober 1993 ble departementet bedt bekrefte om forvaltningen la til grunn at rettsvilkåret i vedtakets § 7 overhodet ikke var til stede fordi bilen ble ansett for brukt og at skjønsmessige vurderinger derfor ikke var

nødvendig. Det ble videre bedt presisert om forsikringsmomentet var trukket frem som en begrunnelse for en streng tolking av rettsvilkåret, eller om man faktisk hadde foretatt en skjønnsmessig vurdering etter «kan-skjønnnet». Departementet ble også bedt om å kommentere klagers anførsel om praksis. Det ble til slutt bedt om enkelte presiseringer vedrørende klagers påstand om forskjellsbehandling og departementets synspunkter på betydningen av forvaltningspraksis og den usikkerhet som her kunne synes å foreligge.

Finansdepartementet svarte i brev 6. januar 1994 med å slutte seg til en vedlagt uttalelse fra Toll- og avgiftsdirektoratet. Direktoratet bekreftet i sin uttalelse at man anså rettsvilkåret i § 7 for ikke å være til stede i den foreliggende sak, og at skjønnsmessige vurderinger derfor først kom inn i forhold til anvendelsen av avgiftsvedtakets § 11.

Direktoratet refererte deretter et par nye eksempler fra praksis i lignende saker og konkluderte:

«Direktoratet må konstatere at praksis ikke synes å være entydig når det gjelder anvendelse av vedtakets § 7, men dette kan også tilskrives at de faktiske forhold i ymse saker hvor bestemmelsen har vært vurdert ikke har vært helt identiske. Som tidligere nevnt har direktoratet ikke kjent til at bestemmelsen er blitt praktisert forskjellig ved de ulike tollstedene. Avgjørelsen fra 1988 hvor --- distriktstollsted innvilger refusjon hvor det etter vår oppfatning skulle blitt avslag, var helt ukjent for oss på det aktuelle tidspunkt. En kan derfor ikke se helt bort fra at det kan ha forekommet saker ved de lokale tollsteder hvor det er gitt refusjon på bristende forutsetninger. Hvis Tollvesenet i så fall har innvilget søknader av denne type, har saken ikke kommet til direktoratet som klageinstans og det er derfor umulig å ha oversikt over eventuelle slike saker.»

Direktoratet uttalte at det kunne være behov for en nærmere presisering av i hvilke tilfeller bestemmelsen kan gis anvendelse. Direktoratet ville komme tilbake til dette så snart det ble praktisk mulig.

I mitt avsluttende brev til klager uttalte jeg:

«Saken gjelder dels spørsmålet om refusjon av engangsavgift etter avgiftsvedtakets § 7, dels fritak eller nedsettelse etter § 11.

Spørsmålet om refusjon etter avgiftsvedtakets § 7.

Avgiftsvedtakets § 7 (tidligere § 6) lyder:

«Når motorvogn uten å ha vært i bruk her i landet utføres til utlandet, enten

direkte eller via tollopplag, kan betalt særavgift og merverdiavgift refunderes, når det ikke er gått over 3 år mellom fortolling og gjenutførsel.»

Dersom de nærmere angitte rettslige vilkår i bestemmelsen er oppfylt, har forvaltningen en skjønnsmessig anledning til å gi refusjon, jf. uttrykket «kan».

Direktoratet har på konkrete spørsmål herfra bekreftet at de rettslige vilkår ikke var til stede etter § 6 og at man derfor ikke har foretatt noen skjønnsmessig vurdering ved anvendelsen av bestemmelsen.

De rettslige vilkår oppstilt i bestemmelsen er at bilen ikke har vært brukt, at den er utført til utlandet enten direkte eller via tollopplag, og at det ikke er gått over 3 år mellom fortolling og gjenutførsel. På bakgrunn av korrespondansen med forvaltningen synes det nå klart at forvaltningen mener at både kravet til gjenutførselsmåten og 3-årskravet er oppfylt i saken. Ombudsmannen finner derfor ikke grunn til å kommentere disse spørsmål nærmere.

Direktoratet har anført at rettsvilkårene i bestemmelsen ikke er oppfylt, da bilen må anses for å ha «vært i bruk» i og med bilbrukstyveriet med påfølgende skader.

Etter det opplyste er det ikke mulig å finne forarbeider eller andre øvrige kommentarer til bestemmelsen. Tolkningen av bestemmelsen må derfor baseres på ordlyden og alminnelige tolkingsprinsipper.

Direktoratet har med tilslutning av departementet lagt til grunn en meget streng fortolkning av bestemmelsen. All bruk/forbruk - lovlig som ulovlig og formålstjenlig eller ikke - anses å dekkes av ordlyden. Legger man denne forståelsen av begrepet «bruk» til grunn, får bestemmelsen et snevert anvendelsesområde. Bestemmelsen vil da bare kunne få anvendelse i de tilfeller bilen er ubrukt og av en eller annen grunn ikke kan selges eller på annen måte benyttes her i landet. På den annen side er en slik snever forståelse i godt samsvar med ordlyden. Bestemmelsen skiller således ikke mellom ulike typer bruk. En streng fortolkning synes også å være i samsvar med reelle hensyn som gjør seg gjeldende i avgiftssaker av denne karakter. Faren for omgåelse er stor i toll- og avgiftssaker, og en streng fortolkning gir en teknisk god regel med få omgåelsesmuligheter.

Når det gjelder anvendelsen av bestemmelsen i dette konkrete tilfelle, har Toll- og avgiftsdirektoratet vist til at eieren må bære risikoen for bilen etter at den er fortollet og avgift betalt. Bestemmelsen inneholder ikke noe om en slik vurdering. Likevel sier det seg selv at det må være opp til eieren å kunne

utføre bilen i den stand som regelverket krever. I dette tilfellet har han ikke vært i stand til det. Selv om eieren ikke kan lastes for det inntrufne, kan jeg ikke se at det er grunnlag for å kritisere den tolkningen myndighetene har lagt til grunn. Dersom denne tolkningen skulle vise seg å få utilsiktede virkninger, kan eventuelt fritak eller nedsettelse komme på tale etter vedtakets § 11.

Spørsmålet om fritak eller nedsettelse etter avgiftsvedtakets § 11.

Avgiftsvedtakets § 11 gir forvaltningen en diskresjonær adgang til å dispensere fra engangsavgiften når det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveiet da avgiftsvedtaket ble fattet, og når avgiften i det enkelte tilfellet får en utilsiktet virkning.

Forvaltningen har lagt til grunn at fritak/nedsettelse etter vedtakets § 11 bare gis der bilene blir brukt/forbrukt etter at de er fortollet, men før de kommer i vareeiers besittelse. Dette vil i praksis innebære de tilfeller der bilene etter at de er fortollet, blir stjålet/skadet på tollageret.

Vilkårene for fritak/nedsettelse er strenge. Det må foreligge et enkelttilfelle eller en situasjon som ikke var overveiet da avgiftsvedtaket ble truffet, og avgiften må i det aktuelle tilfellet få en utilsiktet virkning. Bestemmelsens ordlyd tilsier en restriktiv praktisering, og ombudsmannen har i tidligere saker funnet å måtte godta en slik streng praksis. Adgangen til å fritak for eller sette ned avgift i medhold av avgiftsvedtakets § 11, beror for øvrig på en skjønnsmessig vurdering. Overfor slike skjønnsmessige avgjørelser er ombudsmannens kompetanse begrenset. En slik avgjørelse kan bare kritiseres om den må anses for «klart urimelig». Dette følger av ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Ut fra det som foreligger, har ombudsmannen ikke funnet grunnlag for å ta i bruk en så streng karakteristikk i dette tilfellet, selv om ombudsmannen har forståelse for at avgjørelsen kan oppleves som streng.

Usaklig forskjellsbehandling.

I klagen til ombudsmannen viste De til at det i andre likeartede tilfeller var innvilget refusjon av engangsavgift.

Behandlingen av klagesaken har vist at praksis ved de ulike tollsteder ikke er entydig. Direktoratet har uttalt at det på denne bakgrunn er behov for en nærmere presisering av i hvilke tilfeller bestemmelsen kan gis anvendelse, og at direktoratet vil komme tilbake til dette så snart det er praktisk mulig. Som det fremgår av vedlagte gjenpart av brev herfra i dag til Finansdepartementet, har om-

budsmannen bedt om å bli holdt orientert om den videre utvikling i dette arbeidet. Ut over dette finner ombudsmannen etter omstendighetene ikke grunnlag for å gå videre med spørsmålet. Det pekes her på at uriktige underinstansavgjørelser normalt ikke er bindende for klageinstansen med mindre det foreligger en meget fast praksis. Dette gjelder særlig ved spørsmål om tolking av rettslige vilkår, slik som tilfellet er i denne saken. Ved skjønnsmessige avgjørelser kan tidligere praksis få større betydning. Det kan derfor ikke utledes noen rettigheter på grunnlag av enkelte feilaktige avgjørelser truffet på lokale tollsteder.

Ombudsmannen har gjennomgått de refererte saker, men finner ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne fastslå at det i denne saken er skjedd usaklig forskjellsbehandling.»

60.

Ekstinksjon av avgiftskrav
(Sak 92-1194)

En bil som A hadde tatt i innbytte og senere solgt videre, var tidligere brakt inn i landet uten at det var betalt avgifter. Den nye eieren oppdaget at bilens understellsnummer var forfalsket. A tok tilbake bilen og anmeldte forholdet. Bilens kjennemerker og vognkort ble inndratt, og A måtte betale engangsavgift og merverdiavgift for å få frigitt disse. Etter at Finansdepartementet hadde avslått en søknad om fritak for engangsavgiften, tok Norges Bilbransjeforbund opp saken med ombudsmannen på vegne av A. Ombudsmannen kom til at stansings- og avskiltingsretten etter motorvognavgiftsloven § 5 må tolkes innskrenkende i lys av godtroervervovens prinsipper, og ba om at departementet vurderte saken på nytt.

A tok 20. april 1988 en bil i innbytte, og solgte den videre i januar 1989. Den nye eieren oppdaget senere i forbindelse med et verkstedbesøk at kjøretøyets understellsnummer var forfalsket. Kjøpet ble hevet og A tok tilbake bilen mot utbetaling av kjøpesummen. På bakgrunn av forfalskningen ble vognkort og kjennemerker inndratt av biltilsynet. Forholdet ble også anmeldt til politiet, men saken ble så vidt skjønnes henlagt.

Etterfølgende undersøkelser fra A's side viste at bilen opprinnelig var solgt i Tyskland til en islandsk statsborger for innførsel til Island. Bilen ble imidlertid brakt til Norge og påført understellsnummeret til en tilsvarende bil som i 1987 ble kondemnert av et forsikringsselskap. Bilvraket understellsnummeret

ble hentet fra, ble overdratt fra en bilopphuger til den islandske statsborgeren som deretter sannsynligvis overførte understellsnummeret til den ulovlig importerte bilen. Isendingen solgte så bilen til en norsk statsborger som fikk registrert bilen ved biltilsynet med den kondemnerte bilens kjennemerke. Den norske kjøperen kjøpte senere en bil av A og leverte angjeldende bil i innbytte.

A har etter det som ble opplyst fremmet krav om erstatning overfor selgeren, som imidlertid ikke var søkegod.

For å kunne få omsatt bilen har A måttet innbetale engangsavgift og merverdiavgift på kr. 65.052,-.

På vegne av A søkte Norges Bilbransjeforbund om fritak fra engangsavgiften. Toll- og avgiftsdirektoratet avsto søknaden, og Finansdepartementet opprettholdt dette avslaget.

I departementets avslag het det bl.a.:

«Toll- og avgiftsdirektoratets avgjørelse er i samsvar med gjeldende regelverk.

Departementet kan i spesielle tilfeller frita for eller sette ned avgift med hjemmel i § 11 i Stortingets vedtak om engangsavgift på motorvogner, jf. Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1991 om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. § 13. Denne dispensasjonsfullmakten kan kun benyttes når det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveiet da avgiftsvedtaket ble truffet og når avgiften i det spesielle enkelttilfellet får en utilsiktet virkning.

Bestemmelsens ordlyd tilsier en restriktiv praktisering av fullmakten, og det er meget sjelden det gis avgiftsfritak/nedsettelse etter disse bestemmelser. I samsvar med lang og fast praksis, samt uttalelser i St.prp. nr. 1 1985-86 (vedlegg) gis det ikke dispensasjon på grunnlag av økonomiske, sosiale eller humanitære forhold.

Departementet skal bemerke at eventuell fordeling av det tap firmaet har lidt, er et forhold mellom firmaet og tidligere eier(e). Departementet finner således at det forhold at firmaet ikke har fått dekket sitt tap gjennom krav om erstatning, ikke kan gi grunnlag for dispensasjon. Departementet kan heller ikke se at biltilsynets kontroll i forbindelse med registreringen av angjeldende bil, i dette tilfellet kan få avgiftsmessig betydning.»

Bilbransjeforbundet brakte saken inn for ombudsmannen på vegne av A. I klagen ble det bl.a. anført:

«Derimot finner A det urimelig at departementet ikke har hensyntatt A's vesentligste begrunnelse for fritakssøknaden, nemlig den tilsynelatende svikt i Biltilsynets kontroll av bilen i forbindelse

med registreringen på ---. Som det fremgår av vår redegjørelse omkring dette forhold i vårt brev av 4. februar 1991 til Finansdepartementet (bilag 9), ble den bil understellsnummeret er hentet fra kondemnert av forsikringsselskapet i juni 1987.

I henhold til et kontrollopplegg som ble etablert av Vegdirektoratet i samarbeid med forsikringsselskapene (Bilskadekomiteen) i 1978, skulle Biltilsynet foreta særskilt kontroll av biler som påskiltes/omregistreres etter å ha vært utsatt for storskade som medførte kontantinnløsningsoppgjør fra forsikringsselskapet. Formålet med kontrollordningen var å forebygge/avsløre bilslakting og ulovlig import. Kontrollen skulle spesielt omfatte bilens identitetsmerke (understellsnummer). ---

Som det påpekes i brevet av 9. mars 1989 fra Biltilsynet i --- til ---politikammer (bilag 3), var overføringen av understellsnummeret ikke helt profesjonelt utført. Etter vår oppfatning burde Biltilsynet ha avdekket forfalskningen gjennom en slik kontroll som ovennevnte kontrollopplegg angir. Det kan synes som om Biltilsynet i dette tilfellet ikke har fulgt den etablerte kontrollordningen, eventuelt foretatt en mangelfull kontroll. Det foreligger således en svikt i et offentlig kontrollopplegg med det resultat at en ulovlig importert bil med forfalsket understellsnummer er blitt registrert for bruk (og videreomsetning) her i landet - en situasjon som kontrollopplegget særskilt tar sikte på å forhindre.

Det må kunne sies å være en klar sammenheng mellom Biltilsynets tilsynelatende sviktende kontroll og den situasjon som har oppstått for A ved at avgiftskravet måtte innfris for å kunne omsette bilen. ---»

Saken ble forelagt Finansdepartementet. I foreleggelsesbrevet ble det vist til at departementet i sitt avslagsvedtak ikke hadde tatt uttrykkelig stilling til om A som erverver av bilen kunne ek스팅vere det påheftede toll- og avgiftskravet etter lov om godtroerverv av løsøre av 2. juni 1978 nr. 37. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å vurdere om godtroervervloven kom til anvendelse, eventuelt analogisk, i det foreliggende tilfellet. Det ble i denne sammenheng vist til en tidligere ombudsmannssak (sak 91-747) der departementet syntes å ha lagt til grunn at tollvesenets tilbakeholdsrett etter tolloven i personbil innført i strid med § 6 i forskrift av 4. februar 1984 om toll- og engangsavgift på motorvogn m.v., kunne ek스팅veres etter lov om godtroerverv av løsøre.

Departementet forela saken for Toll- og avgiftsdirektoratet og deretter for Justisdepartementets lovavdeling. Både Toll- og avgiftsdirektoratet og Lovavdelingen kom til at god-

troervervloven, eller prinsippene i denne, kunne komme til anvendelse i et tilfelle som det foreliggende.

I departementets svarbrev om anvendelsen av godtroervervloven het det bl.a.:

«3.

Idet angjeldende bil er innført fra utlandet (alternativt oppbygget her i landet) skal det objektivt sett svares avgift. Spørsmålet er om kravet kan ek스팅veres ved overdragelse til godtroende erverver. Departementet skal til dette bemerke:

Det fremgår av motorvognavgiftsloven § 6 at eieren er ansvarlig for avgiften. Departementet er av den oppfatning at eieren på tidspunktet da engangsavgiften og oppbyggingsavgiften oppstår, er ansvarlig for innbetaling av disse avgiftene til statskassen, og kan forsåvidt vise til lovavdelingens uttalelse under pkt. 1. Bestemmelsen må imidlertid ses i sammenheng med § 5 i samme lov hvoretter det kan foretas avskilting av kjøretøyet dersom skyldig avgift ikke blir betalt.

Lovavdelingen har i sin uttalelse vurdert disse spørsmål ut fra en vurdering av §§ 6 og 5 i motorvognavgiftsloven i forhold til godtroervervsloven med dens forarbeider og prinsipper. Lovavdelingen har under sin vurdering av motorvognavgiftslovens § 5 konkludert med at:

«spørsmålet må først og fremst avgjøres etter en avveining av reelle hensyn der man på den ene siden har den private godtroende erververs behov for beskyttelse og på den annen side avgiftsmyndighetenes behov for en effektiv håndheving av regelverket. Vi finner for vår del løsningen tvilsom, men er likevel tilbøyelig til å mene at retten må kunne ek스팅veres -enten etter godtroervervsloven direkte eller etter prinsippene i denne. Så lenge loven ikke inneholder klare holdepunkter for noe annet, er det nærliggende å la hensynet til forutberegnelighet for den private part gå foran hensynet til effektivitet i myndighetenes håndheving av regelverket. Dette gjelder særlig når en annen løsning vil tvinge den private part til å velge mellom å betale gjeld han ikke er ansvarlig for, eller akseptere stans i bruken av en eiendel som både er verdifull og praktisk viktig i dagliglivet.»

Departementet skal bemerke:

En er enig med lovavdelingen i at rettskildene her ikke direkte gir noe svar på spørsmålet, og at løsningen beror på en vurdering av de reelle hensyn mellom den private interesser på den ene siden og avgiftsmyndighetenes interesser på den annen side. Departementet vil imidlertid påpeke at § 5 er generelt utformet. Av bestemmelsens ordlyd framkommer ingen begrensninger i myndighetenes stans-

nings- og avskiltingsrett utover at det ikke er betalt skyldig avgift i rett tid. Departementet har også et noe annet syn enn lovavdelingen på resultatet av en avveining av de reelle hensyn, og en viser til de argumenter lovavdelingen har oppstilt til fordel for en slik løsning. Departementet mener at de hensyn som lovavdelingen har skissert i favør av avgiftsmyndighetene her må veies tyngst. I denne forbindelse vil departementet særlig vise til at det høye avgiftsnivået i Norge for denne og andre avgifter innebærer en stor fare for ulovlige innførseler og unndragelse av toll og avgifter, og i denne forbindelse ulike former for proformaarrangement og forfalskninger. I forhold til engangsavgiften og oppbyggingsavgiften er det også kun i de tilfeller hvor det har skjedd uregelmessigheter at staten har et særskilt behov for å benytte seg av stansingsretten i § 5. Det vises til at det forsåvidt gjelder engangsavgift og oppbyggingsavgift kun er tilfelle hvor bilen er tillatt registrert på norske skilte, og hvor ikke avgift er innbetalt eller for lite avgift er innbetalt i forbindelse med innførselen eller oppbyggingen av bilen at stansings-/avskiltingshjemmelen er anvendbar. Som ombudsmannen er kjent med, har avgiftsmyndighetene fulgt en restriktiv praksis med hensyn til håndhevelsen av avgiftsreglene. Dette gjelder ikke minst i forhold til motorvognavgiftene. Denne restriktive praktiseringen vil i noen tilfeller skje på bekostning av den som må betale kravet, og som ofte vil føle dette meget urimelig. Departementet har forståelse for dette, men finner at disse hensyn her må vike.

Dertil kommer at det må antas lettere for partene i et kjøpsforhold å foreta nødvendige undersøkelser i forbindelse med avtaleinngåelsen, og således er nærmest til å bære det tap som eventuelt måtte oppstå. Likeledes er det vår oppfatning at partene er nærmest til å gjøre opp seg imellom gjennom bl.a. kjøpsrettslige befyelser (f.eks. erstatning som etter det som er opplyst er forsøkt i angjeldende sak).

Departementet vil også vise til tidligere ombudsmannssaker hvor spørsmålet om forholdet mellom motorvognavgiftslovens §§ 5 og 6 har vært vurdert for så vidt gjelder kilometeravgiften, og der løsningen har vært at avskiltingsretten har medført at (godtroende) erverver indirekte er gjort ansvarlig for avgiften. Jf. her ombudsmannens brev av 14. april 1993 i sak 92/0158B 1HH/HHH mk, departementets brev av 25. september 1992 og direktoratets brev av 7. juli 1992.

En vil videre understreke at avgiftsmyndighetenes krav ikke registreres i Løsørerregisteret og at staten ikke kan få rettsvern for en eventuell avskiltingsrett gjennom registrering i Løsørerregisteret.

Departementet er på denne bakgrunn av den oppfatning at avgiftsmyndighetenes adgang til stansing og avskilting av

kjøretøy etter lovens § 5 ikke kan eksterveres av godtroende erverver av et kjøretøy selvom erververen ikke er ansvarlig for innbetaling av avgiften etter § 6.

4.

Når det gjelder forholdet til ombudsmannssak nr. 747/91, skal departementet bemerke:

Departementet fant i den konkrete saken det er henvist til at godtroervervoven ikke kom til anvendelse. Etter en fortolkning av tollovens bestemmelser i §§ 29-31 er departementet imidlertid av den oppfatning at myndighetenes tilbakeholdsrett etter tolloven ikke bør gå lenger enn straffelovens inndragningsbestemmelser i forhold til godtroende erverver av motorvognen. I departementets brev til lovavdelingen er dette presisert. Herfra siteres:

«En har ment at tilbakeholdsretten etter tollovens bestemmelser overfor godtroende tredjemann som det ikke er rettet avgiftskrav mot; ikke bør gå lenger enn det som gjelder ved inndragning av formuesgode overfor godtroende, jf. strl. § 37. Etter den bestemmelsen kan det ikke foretas inndragning dersom mottaker er i god tro.»

Departementet kan ikke se at den tidligere ombudsmannssak strider mot den løsningsdepartementet har lagt til grunn i angjeldende sak.»

Bilbransjeforbundet kom deretter med kommentarer til departementets brev. Forbundet påpekte at departementets strenge håndhevelse av reglene vil ramme også godtroende omsetningserverver. Forbundet hadde vanskelig for å se at en slik praksis i særlig grad kan tjene til å forebygge avgiftsunndragelser. Forbundet pekte på at det også er grunn til å legge betydelig vekt på at det etter forbundets oppfatning hadde skjedd en svikt i det offentlige kontrollsystemet.

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:

«1. Spørsmålet i saken er om statens krav på toll og engangsavgift for innførsel av motorvogn fastsatt med hjemmel i Stortingets avgiftsvedtak, kan gjøres gjeldende overfor en godtroende omsetningserverver av kjøretøyet.

Det er på det rene at den angjeldende bilen ble innført fra utlandet til Norge uten at det ble innbetalt toll og engangsavgift slik Stortingets årlige avgiftsvedtak og forskrift om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. av 4. januar 1984 bestemmer. Den importerte bilen ble påført understellsnummeret fra en kondemnert bil av tilsvarende merke og der-

etter solgt. Bilen ble så registrert ved biltilsynet i ---15. desember 1987 med den kondemnerte bilens kjennemerke (HJ 50143), uten at forfalskningen av understellsnummeret ble oppdaget. Bilen ble senere levert i innbytte til A. Forfalskningen ble først oppdaget etter at bilen var solgt videre i forbindelse med en verkstedsreparasjon. A tok bilen tilbake. Krav om erstatning overfor selger ble fremmet, men vedkommende var ikke søkegod. Bilens kjennemerker og vognkort ble inndratt av biltilsynet på ---.

Toll- og avgiftsmyndighetene gjorde gjeldende et krav på toll og engangsavgift på kr. 65.052,- for at A kunne omsette (nyttiggjøre seg) bilen. Spørsmålet blir etter dette om A kan gjøres ansvarlig for avgiften etter lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter av 19. juni 1959 nr. 2 § 6, og videre om toll- og avgiftsmyndighetene kan nedlegge forbud mot bruk av bilen og inndra kjennemerkene dersom den skyldige avgiften ikke blir betalt med hjemmel i lovens § 5. Jeg kommer tilbake til dette under punkt 2 og 3 nedenfor.

2. I det bilen er innført fra utlandet (alternativt oppbygget her i landet) skal det, slik departementet har fremholdt, i medhold av Stortingets årlige avgiftsvedtak § 1 betales avgift for bilen. I det følgende legger jeg til grunn at det er reglene om engangsavgift og ikke oppbyggingsavgift som kommer til anvendelse. Som departementet har anført, har dette imidlertid ingen betydning for løsningsgen av spørsmålet i saken.

I medhold av Stortingets avgiftsvedtak er det ved forskrift 4. januar 1984 fastsatt nærmere regler om toll og engangsavgift på motorvogner. I forskriftens § 1 første ledd er det bestemt at det for kjøretøy som innføres «---betales toll og engangsavgift ved innførselen». Engangsavgiften oppstår altså på innførselstidspunktet.

I motorvognavgiftsloven § 6 heter det om ansvaret for betaling av avgiften:

«For avgift, forhøyet avgift og renter på motorkjøretøyer, eller båter eller i samband med bruk av motorkjøretøy eller båt som omfattes av denne lov, er eieren ansvarlig.

Ved overdragelse av motorkjøretøy og båt er erververen solidarisk ansvarlig med den tidligere eier for siste termin av forfalte avgifter, forhøyet avgifter og renter som nevnt i første ledd, samt for avgifter, forhøyet avgifter og renter som er påløpt etter utløpet av siste termin fram til overdragelsestiden.»

Departementet har i svarbrevet hit lagt til grunn at det er eieren av bilen på det tids-

punkt avgiftskravet oppstår, som etter lovens § 6 er ansvarlig for innbetalingen av avgiften til statskassen. Dette er i samsvar med det Lovavdelingen har lagt til grunn i sin uttalelse til departementet 13. august 1992. Jeg kan slutte meg til dette standpunkt som er i samsvar med lovens ordlyd og forarbeider.

Etter § 6 første ledd er det «eieren» av kjøretøyet som er ansvarlig for å betale den påløpte avgiften. Det fremgår av forarbeidene til loven (Ot. prp. nr. 32 (1959) s. 2) at bakgrunnen for denne formuleringen var at en hadde «--- funnet det hensiktsmessig at ansvaret for avgiftens betaling i alle tilfelle bør påhvile kjøretøyets eier, slik at en her ikke trekker inn brukeren av kjøretøyet». Etter den tidligere lov om skat paa motorvogn og lystfartøyer m.v. av 18. juli 1917 nr. 1 § 21 første ledd heftet også brukeren på nærmere bestemte vilkår.

Utgangspunktet etter § 6 første ledd må være at det er eieren av kjøretøyet på det tidspunkt avgiften påløp som er ansvarlig for betalingen av avgiften. Spesialbestemmelsen i § 6 annet ledd sammenholdt med første ledd gir holdepunkter for dette. Etter § 6 annet ledd er erververen solidarisk ansvarlig for visse nærmere begrensede terminbeløp. I forarbeidene til bestemmelsen (Ot. prp. nr. 32 (1959) s. 2) fremgår det at en fant det «--- rimelig at det ved overdragelse av motorkjøretøy ikke etableres solidaransvar for erververen for avgifter som ligger forut for siste termin av forfalte avgifter». Dette representerte en begrensning av solidaransvaret i forhold til det den tidligere lov av 18. juli 1917 nr. 1 ga adgang til. I loven av 1917 § 5 annet ledd het det at «(f)or skyldig skatt på overdragelsestiden hefter selger og kjøper som solidarisk forpliktete».

Spesialbestemmelsen i § 6 annet ledd gjelder etter ordlyden kun terminvise betalinger (slik som årsavgift) og ikke toll og engangsavgift. Forarbeidene gir ikke grunnlag for noen utvidende anvendelse av bestemmelsen. Ansvaret for toll og engangsavgiften vil etter dette måtte reguleres av hovedregelen i første ledd, dvs. at det er eieren av bilen når avgiftsplikten oppstår, som blir ansvarlig. Reelle hensyn taler også for en slik tolkning. Deresom den som til enhver tid er eier av bilen skal gjøres ansvarlig for ubetalte avgifter som er påløpt i selgerens eiertid, vil selgeren kunne fri seg fra betalingsansvaret ved å henvise til at han ikke lenger er eier. Videre vil en erverver, i et tilfelle som det foreliggende der bilen er registreringsgodkjent av biltilsynet, vanskelig kunne kontrollere at det foreligger et krav om toll og engangsavgift. I tillegg kommer at toll og engangsavgiften kan komme

opp i betydelige beløp. Situasjonen blir en annen for terminvise avgifter (feks. årsavgiften) som pålegges alle eiere av motorvogn og som erververe må forutsettes å kjenne til. Denne vurderingen er også i samsvar med det lovavdelingen har lagt til grunn i sin uttalelse.

I forhold til denne konkrete saken, betyr det at A som erverver ikke er direkte ansvarlig for avgiftskravet etter motorvognavgiftsloven § 6.

3. Det neste spørsmålet blir så om toll- og avgiftsmyndighetene med hjemmel i motorvognavgiftsloven § 5 kan forby bruk av bilen og inndra bilens kjennemerker overfor en godtroende erverver av bilen så lenge skyldig avgift ikke blir betalt.

Motorvognavgiftsloven § 5 første og annet ledd lyder:

«Dersom skyldig avgift ikke betales i rett tid, kan bruken av det motorkjøretøy eller den båt avgiften gjelder, påbys stanset inntil avgiften og renter er betalt. Kjøretøyet eller båten kan også påbys stanset så lenge påbud eller bestemmelser gitt i medhold av § 1 ikke blir etterkommet.

Når bruken av motorkjøretøy er påbudt stanset etter første ledd, skal kjennemerker inndras dersom motorkjøretøyet er registrert. Departementet bestemmer hvem som kan inndra kjennemerker. Departementet gir nærmere forskrift om framgangsnaate for inndragningen.»

Bestemmelsens første ledd avløste den tidligere lov av 18. juli 1917 nr. 1 om skat paa motorvogn og lystfartøier m.v. § 21 siste ledd. Avskiltingskompetansen i bestemmelsens annet ledd ble tilføyd ved lov av 16. juni 1989 nr. 57. Bakgrunnen for at avgiftsmyndighetene ble gitt avskiltingskompetanse etter § 5 annet ledd var behovet for å effektivisere avgiftsinnkrevingen. Tidligere ble begjæring om avskilting sendt til biltilsynet og politiet som hadde avskiltingskompetanse etter vegtrafikkloven § 36 nr. 3.

Ordlyden i motorvognavgiftsloven er generell og inneholder ingen reservasjon i stansings- og avskiltingsretten for det tilfelle at kjøretøyet er overdratt til en godtroende erverver. Lovens forarbeider gir så vidt jeg kan se ingen holdepunkter for hvorledes bestemmelsen skal tolkes ved overdragelse av kjøretøyet.

Den i utgangspunktet generelle stansingsretten som ble gitt i første ledd, ble som nevnt hentet fra en tilsvarende bestemmelse i den tidligere lov av 18. juli 1917 nr. 1. En forskjell i den rettslige situasjon var imidlertid, som tidligere nevnt under pkt. 2, at selger og kjø-

per etter den tidligere lov av 1917 var fullt ut solidarisk forpliktete for skyldig skatt på overdragelsestiden. Motorvognavgiftsloven § 6 annet ledd medførte her en begrensning i erververens ansvar, men noen nærmere drøftelse av om dette skulle få noen betydning for stansingsretten etter § 5, er ikke foretatt i forarbeidene. Det er imidlertid kjent at toll- og avgiftsmyndighetene i lengre perioder iallfall for kilometeravgiftens vedkommende har praktisert stansings- og avskiltingsretten slik at den har vært begrenset i samme utstrekning som erververens solidaransvar etter lovens § 6.

Som nevnt inneholder ordlyden i motorvognavgiftsloven § 5 ingen uttrykkelig begrensning i stansings- og avskiltingsretten for det tilfelle at en godtroende erverver overtar kjøretøyet. Jeg tilføyer imidlertid at den generelle stansingskompetansen toll- og avgiftsmyndighetene har etter første ledd er gitt lenge før vedtakelsen av lov om godtroerverv av løssøre av 2. juni 1978 nr. 37 og lovgiver hadde derfor ikke dengang (1959) noen oppfordring til å ta stilling til hvorledes bestemmelsene skulle harmoniseres. Motorvognavgiftsloven § 5 er også endret flere ganger etter vedtakelsen av godtroervervloven. Dette har imidlertid ikke medført noen vurdering av forholdet mellom lovbestemmelsene.

Godtroervervloven § 1 lyder:

«1. Blir en løssøreting solgt av den som sitter med tingen og får mottakeren den overlevert til seg i god tro, hindrer det ikke rettsvinning etter avtalen at avhenderen mangler rett til å rå over tingen. Det samme gjelder ved annen avhending mot vederlag, hva enten det er til eie, bruk eller pant.

2. Mottakeren er i god tro når han ikke forstår at avhenderen mangler rett og heller ikke burde ha forstått det om han hadde vært så aktsom som det må kunne kreves etter forholdene ved avhendingen, tingens art og omstendighetene ellers.

3. Når eieren taper sin rett til tingen, faller også panterett og andre begrensede rettigheter i tingen bort så langt de kommer i strid med mottakerens rett.»

Etter godtroervervloven § 1 nr. 1 er hovedregelen at erververen skal få den avtalte rett til tingen når vedkommende får den overlevert til seg. Dette forutsetter imidlertid at erververen ikke visste eller burde ha visst at avhenderen «mangler rett til å rå over tingen». Lovens hovedregel om ekstinktivt godtroerverv gjelder også overfor dem som har «begrensede rettigheter» i tingen så langt de kommer i strid med erververens rett, jf. lovens § 1 nr. 1 og nr. 3. Således følger det av

lovens § 1 nr. 1 at dersom rette eier selv avhender tingen, men disponerer i strid med begrensede rettigheter i tingen, vil den begrensede rettighet utslettes (ekstingveres) i den utstrekning den kommer i strid med erververens rett. Selv om myndighetenes stansings- og avskiltingsrett etter motorvognavgiftsloven § 5 ikke er en slik begrenset rettighet som lovgiver i første rekke har tenkt skal være gjenstand for ekstinksjon, er likheten så stor at det kan være naturlig med en analogisk anvendelse. Myndighetenes stansings- og avskiltingsrett som følge av manglende avgiftsbetaling kan sammenlignes med en (begrenset) rettighet i tingen i lovens forstand, og en avhendelse av bilen uten at avgiftskravet blir gjort opp innebærer i realiteten en disponering av kjøretøyet i strid med dette bruksforbudet.

I lovens forarbeider er det ikke tatt klart standpunkt til om loven, eller prinsippene i denne, kommer til anvendelse i forhold til et slikt bruksforbud som myndighetene kan nedlegge. Visse holdepunkter finnes imidlertid. I Ot. prp. nr. 56 (1976-77) s. 46-47 heter det således om såkalte legale sikkerhetsretter:

«Et særlig spørsmål reiser seg i forbindelse med *legale sikkerhetsretter* i løssøre som normalt har rettsvern uten noen form for registrering el. Som nevnt foran s 30 mener departementet at en godtroende erverver også bør beskyttes dersom tingen viser seg å være beheftet med legalpant el. I enkelte tilfelle er det gitt uttrykkelige regler til vern for godtroende tredjeperson, se f eks vegtrafikkloven 18 juni 1965 nr 4 § 38 første ledd annet punktum. Hvorvidt det samme vil gjelde også ellers, må i første rekke bero på en tolking av vedkommende særlov. For å unngå tvil på dette punkt bør spørsmålet reguleres i den enkelte lov som gir heimel for sikkerhetsretten. ---»

Myndighetenes stansings- og avskiltingsrett har store likhetstrekk med en legal sikkerhetsrett. Retten følger direkte av lovgivningen og hensikten med rettigheten er å sikre at visse avgifter blir betalt.

I proposisjonen heter det også på s. 39:

«I enkelte tilfelle kan omsetning av løssøreting være forbudt uten tillatelse av offentlig myndighet, jf f eks lov 24 juni 1933 nr 13 om kringkastning § 15. Avhending i strid med et slikt forbud faller på siden av lovutkastet her. Men i alle tilfelle er det rimelig å anvende godtroervervslovens regler, eventuelt analogisk, på slike forhold, med mindre en tolking av den enkelte forbudsbestemmelse fører til annet resultat. En generell heimel for inndragning av ting som har vært gjenstand for ulovlig (straffbar) omsetning fins for

øvrige i straffelovens § 35. Men denne bestemmelsen suppleres bl a av straffelovens § 37 a, som har en regel til vern for godtroende tredjemann.»

Disse uttalelsene i forarbeidene trekker etter min mening i retning av at prinsippene i godtroervervloven bør komme til anvendelse i et tilfelle som dette.

I en slik situasjon hvor lovens ordlyd og forarbeider ikke gir noen klar løsning, vil reelle hensyn få sentral betydning for tolkningen. Departementet har i svarbrevet hit fremholdt at «--- løsningen vil måtte bero på en vurdering av de reelle hensyn mellom den private interesser på den ene siden og avgiftsmyndighetenes interesser på den annen side». Etter departementets oppfatning veier de hensyn som taler for avgiftsmyndighetenes interesser (og mot anvendelse av prinsippene i godtroervervloven) tyngst. Det vises til at en anvendelse av godtroervervloven «--- innebærer en stor fare for ulovlige innførsler og unndragelse av toll og avgifter, og i denne forbindelse ulike former for proforma-arrangementer og forfalskninger». Departementet fremholder i den forbindelse at det i forhold til engangavgiften og oppbyggingsavgiften bare er i de tilfeller det har skjedd uregelmessigheter at staten har et særskilt behov for å gjøre bruk av stansingsretten etter motorvognavgiftsloven § 5.

Jeg er enig med departementet i at hensynet til ulike former for proformaarrangementer og forfalskninger kan tale mot en anvendelse av godtroervervloven i dette tilfellet. I tillegg til dette kommer at toll- og avgiftsmyndighetene ikke kan få rettsvern for stansings- og avskiltingsretten i Løsøreregisteret og derfor vil kunne få vanskeligheter med å sikre seg mot et ekstinkt godtroerverv. Også hensynet til effektiv avgiftshåndheving kan tale for at prinsippene i godtroervervloven ikke kommer til anvendelse i et slikt tilfelle. En klar, ubetinget regel om at stansings- og avskiltingsretten gjelder uavhengig av et eventuelt godtroerverv vil være enkel å praktisere og prosessbesparende.

Jeg finner imidlertid grunn til å bemerke at dersom hensyn til omgåelsesfaren og en effektiv håndheving er så tungtveiende momenter, burde det ha fått gjennomslag i reglene om hvem som kan gjøres ansvarlig for avgiften. Ved utformingen av lovens § 6 har lovgiver imidlertid kommet til at senere eier ikke skal kunne gjøres ansvarlig for avgiften, og da kan det stilles spørsmål ved om en gjennom stansings- og avskiltingsretten skal kunne tvinge den senere eier til å betale en avgift vedkommende ikke hefter for.

Det er etter min oppfatning sterke reelle

hensyn som taler for at stansings- og avskiltingsretten etter motorvognavgiftsloven § 5 må tolkes innskrenkende på bakgrunn av prinsippene i godtroervervloven. Hensynet til å beskytte omsetningsinteressene, dvs. at den som erverver noe mot vederlag skal få den rett vedkommende etter avtalen og den foreliggende situasjon forventet å få selv om dette skjer på bekostning av tredjemanns rett, ligger til grunn for lovens hovedregel om ekstitivt godtroerverv. Det samme hensynet til å beskytte omsetningsinteressene og den godtroende erververs forutberegnelighet, gjør seg også gjeldende i et tilfelle som dette.

Et viktig reelt hensyn som taler mot departementets tolkning er at en godtroende erverver kommer i en uheldig tvangssituasjon dersom myndighetene kan gjøre bruk av stansings- og avskiltingsretten etter motorvognavgiftsloven § 5. Dersom kjøretøyet skal kunne brukes eller omsettes som forventet etter avtalen, tvinges erververen til å betale et toll- og avgiftskrav som vedkommende ikke er ansvarlig for etter motorvognavgiftsloven § 6 og som kan utgjøre et betydelig beløp. Betales ikke avgiften vil vedkommende erverver ikke kunne nyttiggjøre seg bilen og ervervet vil være verdiløst, såfremt ikke misligholdsbeføyelser kan gjøres gjeldende overfor selgeren. Dette forutsetter imidlertid at vedkommende er søkegod m.v. I mange tilfelle vil den godtroende erverver på denne måten bli gjort indirekte ansvarlig for det ubetalte toll og avgiftskravet. Dette må anses som en lite tilfredsstillende ordning og den er som nevnt i svært dårlig harmoni med det begrensede solidaransvaret erververen har etter lovens § 6.

Departementets henvisning til at dette utelukkende er et forhold mellom partene i kjøpsavtalen som er toll- og avgiftsmyndighetene uvedkommende, representerer ikke noen fullgod løsning. En slik ordning innebærer en klar risiko til skade for hensynet til forutberegnelighet og trygge omsetningsforhold, som norsk retts hovedregel om godtroerverv av løsøre bygger på. Videre kommer at den tidligere eier fortsatt vil være personlig ansvarlig etter motorvognavgiftsloven § 6 for manglende innbetalt avgift samt at avgiftene er tvangsgrunnlag for utlegg hos den ansvarlige, jf. motorvognavgiftsloven § 5 femte ledd. Myndighetene har derfor en mulighet til å inndrive avgiftskravet hos den ansvarlige etter lovens § 6.

I tillegg kommer at departementet i et annet tilfelle som gjaldt tilbakeholdsrett etter tolloven §§ 29-31 i motorvogn som på feilaktig grunnlag var innført avgiftsfritt til Norge, har lagt til grunn at godtroervervloven vil kunne komme til anvendelse (jf. ombuds-

mannssak 91-0747). I departementets svarbrev hit er det i tilknytning til dette opplyst at myndighetenes tilbakeholdsrett etter tolløven ikke bør gå lenger enn etter inndragningsbestemmelsen i straffeloven § 37. Denne inndragningsbestemmelsen gjelder ikke dersom mottakeren er i god tro. Jeg kan ikke se at departementet har anført noen vektige hensyn som taler for at løsningen overfor godtroende erververe skal være en annen i disse tilfellene enn i et tilfelle som det foreliggende. Etter min mening gjør de samme hensyn for og mot godtroerverv seg gjeldende i disse tilfellene. Dette synes også å være Toll- og avgiftsdirektoratets oppfatning i uttalelsen 27. april 1993 til Finansdepartementet.

Som et tilleggsmoment nevner jeg også, i tråd med det klager har anført, at det er mulig å begrense faren for proformaarrangementer og forfalskninger ved å etablere kontrollordninger ved registrering/omregistrering. En slik kontrollordning ble f.eks. innført i 1978 ved Vegdirektoratets rundskriv 96/78 om kontrollopplegg i forbindelse med kjøretøy der forsikringselskapene hadde foretatt kontantinnløsningsoppgjør ved storskade, brann eller tyveri. Hensikten med kontrollopplegget var ifølge rundskrivet å avdekke «bilslakting» og ulovlig import av kjøretøyer. Et slik kontantinnløsningsoppgjør var etter det opplyste foretatt med den bilen det forfalskede understellsnummeret ble hentet fra i denne saken. Hadde den grundige kontrollen rundskrivet legger opp til blitt gjennomført da bilen ble registrert i 1987, er det mulig at forfalskningen av understellsnummert hadde blitt oppdaget allerede da.

På bakgrunn av det som er fremholdt ovenfor har jeg kommet til at stansings- og avskiltingsretten etter motorvognavgiftsloven § 5 må tolkes innskrenkende i lys av godtroervervlovens prinsipper.

Jeg må etter dette be om at departementet vurderer saken på nytt.

Jeg nevner også, i tråd med det som er fremholdt i forarbeidene til godtroervervloven, at departementet bør overveie å ta initiativet til å få avklart den noe uklare regelsituasjonen som nå foreligger gjennom en lovendring.»

61.

**Tilknytningsavgift for vann og kloakk -
betalingsplikt ved innredning av
eksisterende lokaler
(Sak 92-1080)**

Eieren (A) av en borettslagsleilighet innredet loftet til oppholdsrom, og ble ilagt til-

leggsavgift for vann- og kloakk. Eieren mente avgiftspålegget var uhjemlet.

Etter forskrift om beregning m.v. av kommunale vann- og kloakkavgifter, fastsatt ved kgl. resolusjon 6. september 1974 pkt. 2.1 var plikten til å betale tilleggsavgift begrenset til å gjelde «tilbygg eller påbygg». En tilsvarende bestemmelse var gitt i kommunens forskrift. Med støtte i uttalelser fra Miljøverndepartementet uttalte ombudsmannen at en ren innredning av eksisterende lokaler, uten at byggets ytre mål blir utvidet, normalt ikke kan anses som «tilbygg eller påbygg» etter forskriften. Kravet fra kommunen måtte derfor anses som uhjemlet. Kommunen refunderte deretter de avgiftsbeløp som var innbetalt – både til A og andre innbyggere som hadde foretatt tilsvarende innredningsarbeider.

A var eier av en borettslagsleilighet. Bygningen ble oppført på midten av 1980-tallet. Med til leiligheten hørte en uinnredet loftsetasje. Atkomsten til loftet var en takluke med nedsenkbar stige. Etter noen tid innredet A loftet til oppholdsrom, slik også en rekke av de andre borettslshaverne hadde gjort i sine leiligheter. Det ble også bygget en permanent trapp opp til loftet.

Da boligfeltet ble byggemeldt, ble loftsarealene ikke tatt med i grunnlaget for beregningen av vann og kloakkavgift. Kommunen forklarte dette med at det var et stort antall tilnærmet like boligenheter som ble anmeldt, og at kun et fåtall av dem skulle utstyres med loftsvinduer slik at de ble klare for innredning. Kommunen fant det derfor ikke naturlig å anse loftene som boligarealer og de ble ikke inkludert i avgiftsgrunnlaget. Istedenfor ble det krevd inn tilleggsavgift etter hvert som den enkelte andelshaver utvidet leiligheten ved å innrede loftet.

A mente kommunens praksis var lovstridig og ba ombudsmannen se nærmere på saken. Som vedlegg til klagen fra A fulgte kopi av brev 19. september 1991 fra Miljøverndepartementet til kommunen. Departementet ga der uttrykk for at ny tilknytningsavgift som hovedregel bare kunne innkreves ved tilbygg eller påbygg, men ikke ved ominnredning av en eksisterende del av en bygning. Tilknytningsavgift kunne etter departementets mening bare kreves når byggearbeidene førte til at bygningen fikk et større areal.

Saken ble herfra forelagt kommunen, som fastholdt at det var grunnlag for å kreve tilknytningsavgift, og begrunnet standpunktet slik:

«Bygningskontoret har benyttet NS 3940, 2. utgave, som grunnlag for bereg-

ning av det *boligareale* som det skal svares tilknytningsavgift for siden denne ble innført i 1986. Dette medfører at alle loft i bolighus, som er innredbare ifølge standarden, skal anses som avgiftspliktig areal.

Forøvrig benyttes «Forskrifter for vann- og kloakkavgifter og avgiftssatser for --- kommune», pkt. 7, som sier at tilknytningsavgift skal betales: -ved tilbygg eller utvidelse av eksisterende bygg, dersom utvidelsen er større enn 20m².

Bygningskontoret mottok den 23.09.91 en skriftlig henvendelse fra Miljøverndepartementet hvor reglene for illeggelse av ny tilknytningsavgift ved ominnredning/tilbygg/innredning av loft osv. ble presisert.

Ved henvendelse til saksbehandler i departementet ble det klarlagt at dette brevet var et svar på en telefonhenvendelse hvor det var opplyst at kommunen beregnet tilknytningsavgift for et areal som etter alt å dømme burde vært avgiftsbelastet.

Det var ved denne henvendelsen, ikke blitt klarlagt at man *ikke* hadde beregnet tilknytningsavgift for arealet ved behandlingen av byggemeldingene.

Departementets saksbehandler presiserte, ved bygningskontorets henvendelse, at departementet legger beregningsreglene i NS 3940 til grunn for sine regler om avgiftsberegning.

Dette tilsier at departementet anbefaler at man beregnet tilknytningsavgift for hele bygningen ved første gangs behandling av en byggesak. Det ble klarlagt at dette var å anse som en anbefalt fremgangsmåte overfor kommunene, men ikke å anse som et pålegg. Bygningskontoret tolker reglen dithen at det står kommunen fritt om den vil innkreve tilknytningsavgift for et loft ved byggemeldingstidspunkt, eller ved førstegangs behandling av hovedbygget.»

Jeg fant deretter grunn til å forelegge saken for Miljøverndepartementet. I foreleggelsesbrevet herfra ble det fremholdt:

«Som det fremgår valgte kommunen - etter alt å dømme ut fra rimelighetshensyn - i denne saken ikke å ta med loftsarealet ved beregning av tilknytningsavgift i forbindelse med oppføring av boligene/tilknytningen.

Etter det en kan se har Miljøverndepartementet i brev til landets kommuner 10. februar 1992, departementets referanse ---, gitt uttrykk for at ominnredning av eksisterende areal bare i ekstraordinære unntakstilfeller kan gi grunnlag for å kreve ny tilknytningsavgift. Tilsvarende i departementets brev til kommunen 19. september 1991, jfr. vedlagte kopi.

Kommunen har i sin uttalelse i saken 19. oktober 1992 bl.a. vist til uttalelser om forståelsen av det gjeldende regelverk som man skal ha fått ved telefonhenvendelse til departementet, og som kan synes

å stå i en viss motsetning til det ovennevnte rundskrivet. På grunn av dette er det ønskelig å få departementets vurdering av kommunens vedtak om beregning og innkreving av ny tilknytningsavgift i den foreliggende sak. Spørsmålsstillingen synes å måtte være om regelverket gir kommunene adgang til ensidig å trekke ut deler av det avgiftspliktige areal ved den opprinnelige avgiftsberegningen, og først avgiftsbelegge dette på et senere tidspunkt når det tas i bruk til boligformål.»

Departementet svarte:

»--- departementet har tolket forskriftens pkt. 2.1 slik at det ikke skal kreves ny tilleggsavgift for bruksendring av loftsareal. Dette gjelder selv om kommunen kunne ha tatt med loftsarealet ved fastsettelse av tilknytningsavgiften den gang bygningene ble ført opp. Kommunen kan altså i utgangspunktet velge om den skal ta med loftsarealet i tilknytningsavgiften eller ikke. Har kommunen først valgt ikke å ta med loftsarealet, kan den ikke kreve inn avgift for dette arealet senere.

Det er vanskelig å kommentere anførselen om at departementet skal ha gitt uttrykk for en annen forståelse av forskriften i en telefonsamtale med representanter for --- kommune. Det gjengitte innholdet av telefonsamtalen kan skyldes en misforståelse.»

I brev herfra ble kommunen spurt om hvordan den ville forholde seg til departementets uttalelse.

Kommunen svarte:

«Da de første byggene i dette borettslaget på --- ble byggemeldt i september 1984, var det ikke anledning til å kreve tilknytningsavgift for loftsarealene. Ifølge NS 3940 var kravet dengang at et rom måtte «være tilgjengelig via døråpning e.l. eller via trapp eller *permanent stige*» for å være måleverdig d.v.s. at det skulle kunne kreves tilknytningsavgift for arealet (se vedlegg). Slik tilgjengelighet hadde ikke de anmeldte loftene.

Denne definisjonen av måleverdig areal ble endret i 1986, etter at byggene ble godkjent. I NS 3940 fra juni 1986 heter det at et areal er måleverdig når det er tilgjengelig via dør, trapp permanent eller *nedfellbar stige*. Fra juni 1986 var det derfor anledning til å kreve avgift for loftsarealene. Det var derfor naturlig å gjøre dette etterhvert som de ble tatt i bruk.

Innredning av loftene på --- er ikke noen vanlig ombygging. Loftsarealene er anmeldt uten vinduer og det er ikke bygd trapp opp til loftene. Loftene er bygd med tilgjengelighet gjennom en loftsluke i taket i leiligheten. Når loftsarealene skulle tas i bruk som leieareal, måtte eieren av leiligheten utføre anmeldelsespliktige

byggearbeider. Innsetting av vindu medfører anmeldelsespliktig fasadeendring og innsetting av ny trapp er også et så stort byggeprosjekt at det må anmeldes – godkjennes og kontrolleres. Når loftsinnredningen var anmeldelsespliktig, mente vi at vi hadde god kontroll for å kreve økt tilknytningsavgift for de som ville innrede loftet. For de som ikke ville innrede loftene presset ikke vi boutgiftene unødig opp ved å kreve tilknytningsavgift for et areal som ikke skulle brukes som boflate. Når det gjelder departementets syn at «ombygging» skal fritas for tilknytningsavgift, vil en bemerke at «ombygging» ikke er nærmere definert i plan- og bygningsloven. Et eventuelt skille må gå mellom anmeldelsespliktige og ikke anmeldelsespliktige arbeider. Loftsinnredningene på --- er anmeldelsespliktig jfr. pbl's § 93 pkt. b og c. Det vises også til § 87 pkt. 2 b.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Adgangen til å kreve inn tilknytningsavgift for vann og kloakktilknytning er regulert i «Forskrifter om beregning m.v. av kommunale vann- og kloakktavgifter», fastsatt ved kgl. resolusjon av 6. september 1974 (rammeforskriften). Dessuten har kommunen gitt utfyllende bestemmelser for sitt område ved kommunal forskrift, godkjent av fylkesmannen 31. desember 1976.

Avgiftsspørsmålet deler seg naturlig inn i to underpunkter:

1. Når inntreer plikten til å betale tilknytningsavgift?
2. Hvordan beregnes avgiften?

Det første spørsmålet er regulert i rammeforskriftens pkt. 2.1, som lyder:

«Plikt til å betale tilknytningsavgift oppstår når en ellers avgiftspliktig eiendom blir bebygd eller når avgiftsplikt for bebyggelse inntreer etter lovens § 1. Tilknytningsavgift betales også ved tilbygg eller påbygg.»

Bestemmelsen utfylles av den kommunale forskriftens pkt. 7.1, som lyder:

«Tilknytningsavgift for vann og/eller kloakk skal betales:
- ved nybygg eller ved utvidelse av eksisterende bygg, dersom utvidelsen er større enn 20 m², ---».

Bestemmelser om avgiftsberegningen er gitt i rammeforskriftens pkt. 1 og i ulike bestemmelser i den kommunale forskriften. Det går frem av den kommunale forskriftens pkt. 7.2 at avgiften skal fastsettes i forhold til byg-

gets størrelse. Utregningen av størrelsen skal følge de regler som er trukket opp i Norsk Standard 3940 og rundskriv Bygg nr. 342 av 15. desember 1969 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet – jf. rammeforskriftens pkt. 1.7 og den kommunale forskrift pkt. 6.

Det springende punkt i saken er om innredningen av loftet utløste betalingsplikt for eieren. Dette er et spørsmål om pliktens inntreden (spørsmål nr. 1 ovenfor), ikke om beregningsmåten (spørsmål nr. 2 ovenfor). Kommunen har påberopt seg at bestemmelsene om arealberegning i Norsk Standard 3940 ble endret kort tid etter at huset sto ferdig og avgiften var fastsatt, og at det etter den tidligere ordlyd ikke var adgang til å trekke loftsarealet inn i beregningsgrunnlaget. Jeg forstår kommunen slik at den mener innredningen av loftet til oppholdsrom dermed innebar en utvidelse av det boligareal som kunne regnes med i avgiftsgrunnlaget, og at det ville være lite rettferdig overfor andre huseiere om ikke andelseierne skulle kunne kreves for tilleggsavgift. Selv om det umiddelbart kan virke som om andelshaverne kommer «heldig ut» dersom de slipper å betale tilleggsavgift når de innreder loftetasjen, er det viktig å skille mellom de regler som bestemmer hva som skal til for at avgiftsplikten inntreer, og de regler som bestemmer omfanget av plikten når det er på det rene at betalingsplikt inntreer. Kommunens argumentasjon knytter seg til beregningsreglene, og jeg kan ikke se at argumentene er direkte relevante for spørsmålet om tilleggsavgift kan innkreves. Det naturlige utgangspunkt er at avgiften – ifølge kommunens egen opplysning – var fastsatt så langt det var hjemmel for etter de daværende beregningsregler. Beregningen omfattet med andre ord bygningene i sin helhet. At enkelte rom på grunn av reglenes utforming ikke ble regnet med, gir ikke i seg selv kommunen rett til å «ta igjen det tapte» ved senere byggearbeider.

Jeg kan heller ikke se at kommunens henvisninger til bygningslovens regler om meldeplikt har særlig relevans for saken. Spørsmålet om innredningen av loftet utløser avgiftsplikt må avgjøres ut fra en tolkning av rammeforskriftens pkt. 2.1. Det avgjørende etter bestemmelsens annen setning er om de arbeidene som er utført, kan regnes som «tilbygg» eller «påbygg». I merknadene til rammeforskriften har Miljøverndepartementet anført:

«Departementet har foretatt en mindre omredigering av utvalgets forslag. En har funnet det unødvendig og praktisk vanskelig å kreve tilknytningsavgift ved om-

bygging, og har sløffet dette. For øvrig henger den nye redigering av bestemmelsen sammen med at utvalgets forslag til punkt 1.7. annet ledd er strøket og at det således heller ikke i punkt 2.1 er nødvendig å benevne arealet med henholdsvis brutto golvflate og leieareal.»

I brev 10. februar 1992 til landets kommuner skrev Miljøverndepartementet følgende om hvordan bestemmelsen skulle praktiseres:

«Tilknytningsavgift fastsettes etter lovens forarbeider og kommentarene til rammeforskriften normalt etter arealets størrelse. Det følger av dette, samt det faktum at tilknytningsavgiften er en engangsavgift, at man i utgangspunktet ikke kan kreve ny tilknytningsavgift ved en ominnredning.

Rammeforskriftens pkt. 2.1 gir imidlertid hjemmel for å kreve ny tilknytningsavgift ved «tilbygg eller påbygg». Den naturlige tolkning av bestemmelsen er at det kreves en økning i byggets areal. Dette kravet vil ikke være oppfylt ved en ominnredning. Etter departementets skjønn må dette gjelde selv om man innreder og tar i bruk tidligere ubenyttet bruksareal, som det ikke er krevet avgift for.

Kun i ekstraordinære unntakstilfelle vil en ominnredning kunne innebære en arealutvidelse, slik at det i relasjon til avgiftsreglene vil kunne karakteriseres som et påbygg. Et eksempel er bygging av en ny etasje i et eksisterende bygg med svært stor høyde under taket.»

Miljøverndepartementet har også i sakens anledning uttalt at ominnredning av et loft til boligformål ikke utløser avgiftsplikt.

Departementets standpunkt samsvarer godt med ordlyden i rammeforskriftens pkt. 2.1. Det er språklig sett ikke naturlig å anse innredning og bruksendring av et loft til boligformål som et «tilbygg» eller et «påbygg». Fordi det er tale om å pålegge en plikt, er det grunn til å tolke bestemmelsen etter ordlyden. Jeg kan ikke se at det i denne saken foreligger særegne forhold som tilsier at man går ut over det som følger av en naturlig språklig fortolkning. Den omstendighet at kommunen ikke anså seg berettiget til å beregne avgift av loftsarealet da bygningen var ny, kan som nevnt etter min mening ikke tillegges betydning.

Et «tilbygg» eller «påbygg» vil først og fremst foreligge dersom det utføres byggarbeider som utvider bygningens ytre mål. Kommunen har fremholdt at A har bygget inn et vindu og at dette er en endring av husets fasade. Jeg kan imidlertid ikke se at monteringen av et vindu alene kan anses som et tilbygg eller påbygg, slik at det utløser avgiftsplikt. Dette gjelder selv om monteringen

kombineres med innvendige innredningsarbeider. Annerledes vil situasjonen kunne være dersom også bygningens ytre mål endres, f.eks. ved bygging av en ark. Miljøverndepartementet har tatt forbehold for ekstraordinære unntakstilfeller, der en ominnredning er så omfattende at det må karakteriseres som et påbygg, og nevner som eksempel bygging av en ny etasje mellom to eksisterende etasjer. Jeg tar ikke stilling til dette da jeg ikke har vært på stedet og sett de arbeider som er utført.

Det foreligger opplysninger om at kommunen muntlig skal ha orientert utbyggeren av boligfeltet – OBOS – om den fremgangsmåten som ville bli fulgt med hensyn til å kreve inn tilknytningsavgift. Ut fra de opplysninger som nå foreligger, er det likevel ikke grunn til å anta at kommunen kan påberope seg avtale som hjemmel for å kreve tilleggsavgift ved innredning av loftene.

Som det fremgår, er jeg kommet til at kommunens krav om tilleggsavgift vanskelig kan forenes med forskriften og derfor må anses som uhjemlet.

Behandlingen av saken er med dette avsluttet her, men jeg ber om å bli holdt orientert om hva kommunen videre foretar seg.»

Kommunen opplyste i brev 29. april 1994:

«Kommunen vil tilbakebetale tilknytningsavgift innkrevd for ombygging av loftetasje. Dette gjelder imidlertid flere leilighetseiere i boområdet hvor A bor. Det tar tid å få oversikt over alle som har betalt tilknytningsavgift for ombygging av loftetasje. Avgiften er derfor ennå ikke blitt tilbakebetalt. Dette vil imidlertid bli gjort så snart vi har fått oversikt over hvem det gjelder.»

Klageren og kommunen ble deretter underrettet om at saken etter dette ikke ga grunn til mer fra min side.

62.

Omsorgslønn – spørsmål om omsorgslønsmottakerens rettsstilling (Sak 92-0924)

A mottok omsorgslønn fra en kommune for omsorgsarbeid hun utførte for sin datter, og spurte ombudsmannen hvilke «pensjonsrettigheter og ansiennitetsrettigheter» hun hadde. Ombudsmannen uttalte at spørsmålet om hun kunne anses som tilsatt i kommunen, måtte avgjøres på bakgrunn av den konkrete avtalen som var inngått. Spørsmålet måtte dessuten sees i sammenheng med hvilke rettsregler det var tale om å anvende, og hvilke

rettigheter eller plikter det var tale om å gi eller pålegge.

A hadde omsorgen for en funksjonshemmet datter, og søkte X kommune om omsorgslønn.

Søknaden ble først avslått av kommunen. Etter klage påla fylkeslegen X kommune «å tildele --- omsorgslønn svarende til et halvt årsverk som hjemmehjelper». Skriftlig arbeidsavtale ble deretter inngått mellom kommunen og A. Fra avtaleteksten siteres:

«Denne arbeidsavtale er tidsbegrenset og gjelder omsorgsarbeid hos datter --- så lenge det er behov for det. Når behovet ikke lenger er tilstede, opphører arbeidsforholdet umiddelbart.

Tjenestetid etter nærmere avtale, inntil 18,75 timer pr. uke.

Dersom den pleietrengende er innlagt i institusjon eller av andre grunner ikke har behov for pleie av ovenfornevnte person, vil det bli trekk i lønn for den tid som overstiger 4 uker p. år. Arbeidstaker plikter å gi ansettelsesmyndighetene beskjed når endringer i arbeidsforholdet oppstår.

Så lenge avtaleforholdet består, gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist mellom partene på 1 måned. Avtalen gir ikke ansettelsesforhold til kommunen og omfattes derfor ikke av avtaleverket.

Forøvrig gjelder de betingelser som er fastsatt i det til en hver tid gjeldende vedtak for omsorgslønn. Dette vedtak overleveres den ansatte samtidig med opprettelsen av denne avtale.»

Etter at spørsmålet først var tatt opp med kommunen, henvendte A seg til ombudsmannen og stilte spørsmål om kommunen kunne «unnlate» å gi henne «pensjonspoengrettigheter og ansiennitetsrettigheter».

I brev herfra til kommunen ble det stilt spørsmål om arbeidsavtalen etter kommunens oppfatning ga et ansettelsesforhold til kommunen. Kommunen ble også bedt om å utdype sitt standpunkt dersom den mente at dette ikke var tilfellet; særlig ble det bedt redegjort for hvilken instruksjons- og styringsadgang kommunen hadde med hensyn til hvordan omsorgsarbeidet skulle utføres.

I utskrift av formannskapets møtebok fra møte 13. april 1993 fremgikk at det fra kommunens side ikke hadde vært aktuelt å betrakte mottakere av omsorgslønn som ordinære arbeidstakere, og at kommunen ikke hadde instruksjons- og styringsmyndighet overfor omsorgsyter. Kommunen uttalte seg også om Sosialdepartementets rundskriv I-1/93 om «Lov om sosiale tjenester».

I brev herfra til Kommunal- og arbeidsdepartementet ble departementet bedt om å gi sitt syn på «hvorvidt en arbeidsavtale som den foreliggende kan medføre at omsorgsyte-

ren bør betraktes som arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven § 3 med kommunen som arbeidsgiver». I svarbrev viste Kommunal- og arbeidsdepartementet til en tidligere uttalelse departementet hadde gitt til Sosialdepartementet om omsorgslønsmottakeres rettsstilling i forhold til arbeidsmiljølovens virksomhetsbegrep og arbeidstakerbegrep. Departementet siterte fra denne uttalelsen:

«Ved vurderingen av om det her foreligger et arbeidstakerforhold, vil en rekke momenter spille inn. Vi har lagt vekt på at den som mottar omsorgslønn utfører et arbeid i kommunens tjeneste. Vår begrunnelse for dette standpunkt er at kommunen har ansvar for at det ytes hjelp til den pleie/omsorgstrengende, og at alternativet til at familiemedlemmet utfører arbeidet er at kommunen må sørge for annet tilbud til den pleietrengende. Videre har vi lagt vekt på at kommunen skal veilede den pårørende som utfører arbeidet og at vedkommende kan pålegges å gjennomgå kurs. Dette fremgår av de veiledende retningslinjer som er gitt i rundskriv fra Sosialdepartementet i 1988. Omsorgsarbeideren er således til en viss grad underlagt kommunens kontroll og ledelse.

De momenter vi her har nevnt taler i retning av at man må anse dette som et arbeidstakerforhold.»

Departementet fremholdt deretter:

«Departementets syn er således at mange forhold taler for at omsorgslønsmottakere bør anses som arbeidstakere. Vi vil også peke på at omsorgsyterne utfører et arbeid som kommunene betaler lønn for og det vil ha stor betydning for den enkelte omsorgsyter å få status som arbeidstaker. Ofte er de avskåret fra å delta i yrkeslivet på annen måte idet omsorgsoppgavene er så store at de ikke lar seg kombinere med annet yrke.

Mot å anse omsorgslønsmottakerne som arbeidstakere kan særlig anføres mangelen på arbeidsgivers kontroll og styring i arbeidsforholdet. Dette kan imidlertid være situasjonen også på andre områder hvor det klart foreligger et arbeidstakerforhold og departementet har ikke ansett dette for å være avgjørende.

Departementet har vurdert den anonymiserte arbeidsavtalen som var vedlagt henvendelsen fra ombudsmannen.

Avtalen er etter vårt skjønn en avtale om midlertidig tilsetning, jf. arbeidsmiljøloven § 58 nr. 7. Etter tittelen er avtalen en arbeidsavtale for et bestemt arbeid av forbigående art, og den inneholder bestemmelser om lønn, og at arbeidet skal bestå i omsorgsarbeid for datter. Videre hvilken tjenestetid som skal gjelde og når det kan bli aktuelt med trekk i lønn. Avta-

len sier dessuten at arbeidstaker plikter å gi ansettelsesmyndighetene beskjed når endringer i arbeidsforholdet oppstår og det fastsettes også en gjensidig oppsigelsesfrist på 1 måned. Avtalen inneholder en bestemmelse om at den ikke gir ansettelsesforhold til kommunen og at den derfor ikke omfattes av avtaleverket. Hvorvidt arbeidsavtalen omfattes av avtaleverket kan departementet ikke ta stilling til, dette vil vel være avhengig av om vedkommende er organisert og av innholdet i kommunens avtaleverk.

Til bestemmelsen om at avtalen ikke medfører ansettelsesforhold vil vi bemerke at spørsmålet om det foreligger et arbeidstakerforhold må avgjøres etter de reelle forhold ut fra en helhetsvurdering av de ulike momenter som inngår i arbeidstakerbegrepet. Når selve arbeidsavtalen tydelig gir uttrykk for å være en avtale om midlertidig tilsetting så kan det etter vår mening ikke legges avgjørende vekt på formuleringen om at ansettelsesforhold ikke er etablert. Departementet mener derfor at denne avtalen kan medføre at omsorgsyteren kan betraktes som arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven § 3 med kommunen som arbeidsgiver.»

Kommunen kommenterte Kommunal- og arbeidsdepartementets uttalelse og fremholdt:

«I ovennevnte uttalelse har kommunen tatt selvkritikk på at det i den aktuelle arbeidsavtale er benyttet formuleringer og uttrykk som kan henseile på at det foreligger et ordinært arbeidsforhold.

Det må imidlertid klart gis til kjenne at mottaker av omsorgslønn gjennom samtaler med kommunen er gitt uttrykkelig melding om at avtalen ikke er å betrakte som et ordinært arbeidsforhold. Dette understrekes ytterligere ved at det i avtalen er inntatt følgende:

«Avtalen gir ikke ansettelsesforhold til kommunen og omfattes derfor ikke av avtaleverket.»

At kommunen betrakter avtalen som et ikke ordinært arbeidsforhold er foranledningen til klagen fra A.

Omsorgslønnsomtakeres innsats i hjemmet for datteren utføres uten noen bestemte retningslinjer fra kommunens administrasjon.

Det gis således ikke melding til kommunen om avvikling av ferie, og det benyttes heller ikke vikar ved ferie eller eventuell sykdom. Det er videre ikke utarbeidet oversikt over arbeidsoppgaver, arbeidsmål og resultatkrav.

Heller ikke er det uttalt hvem som er overordnede, men det skal gis melding til kommunen om det skjer endringer i de forutsetninger som er lagt til grunn for avtalen om omsorgslønn.

Arbeidsgivers styringsrett som innebærer rett til å lede, fordele og kontrollere arbeidets gang er ikke gjort gjeldende.

Det foregår ingen styring av oppdraget utover det som står i avtalen.

Avtalen kan sammenliknes med private leger som etter overenskomst med kommunen mottar driftstilskudd til sin legek praksis. Disse legene betraktes ikke som arbeidstakere i kommunen.

Departementet har dratt inn spørsmålet om vedkommende omsorgslønnsomtaker er organisert i forhold til om arbeidsavtalen omfattes av avtaleverket. Det kan opplyses at avtalen ikke er en del av kommunens avtaleverk. Kommuneadministrasjonen kjenner ikke til at omsorgslønnsomtakeren er organisert. Den fremsatte klage er ikke fremsatt gjennom noen arbeidstakerorganisasjon.

Ut fra en helhetsvurdering med grunnlag i avtale mellom kommunen og omsorgslønnsomtaker og den faktiske situasjon omkring avtalen kan det fortsatt ikke hevdes at det foreligger et arbeidstaker/arbeidsgiverforhold.»

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Til Deres spørsmål om pensjonspoengrettigheter i folketrygden skal opplyses at ligningskontoret i X kommune på henvendelse herfra har bekreftet at lønnsutbetalingene fra kommunen gir grunnlag for slike rettigheter etter de samme regler som for lønnsutbetalinger for øvrig. Spørsmålet om De også kan bli medlem i Kommunal landspensjonskasse og nyte godt av de rettigheter dette gir, faller det utenfor ombudsmannens arbeidsområde å ta stilling til. Om dette må De eventuelt rette en henvendelse til pensjonskassen.

Når det gjelder spørsmålet om ansiennitetsrettigheter i kommunen, er jeg noe usikker på hva De mener med dette. Imidlertid kan opplyses at personalkonsulent --- i X kommune på henvendelse herfra bekreftet at Deres omsorgsarbeid vil kunne få betydning ved eventuell søknad om stilling i kommunen. For stillinger der praksis fra omsorgsarbeid er relevant, vil dette telle med i helhetsvurderingen av søkerne. Det samme vil også kunne gjelde ved lønnsfastsettelse i de tilfeller der lønnen fastsettes etter kvalifikasjoner.

Det er også inntatt en bestemmelse om tjenesteansiennitet i hovedtariffavtalen som er inngått mellom Kommunenes Sentralforbund og tjenestemannsorganisasjonene. Denne avtalen er også bindende for X kommune. Hovedtariffavtalens kap. 1 § 2.2 annet ledd annet punktum lyder:

«Når søkere for øvrig står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes den søker som har lengst tjeneste i kommunen.»

Av sakens korrespondanse går det frem at kommunen mener De ikke vil få rettigheter

etter denne bestemmelsen, fordi De ikke er tilsatt i kommunen.

Spørsmål om forståelsen av tariffavtaler hører det vanligvis utenfor ombudsmannens arbeidsområde å ta stilling til. En tariffavtale er en avtale mellom partene i arbeidslivet. Det er opprettet egne organer for å løse eventuelle tvister eller uenighet mellom partene om forståelsen av slike avtaler.

Spørsmålet om hvilke rettigheter De har etter bestemmelsen i hovedtariffavtalen får dessuten først praktisk betydning når De eventuelt senere søker stilling i kommunen. Det faller utenfor ombudsmannens arbeidsoppgaver å uttale seg om spørsmål som ikke har tilknytning til en aktuell konflikt.

På bakgrunn av det ovennevnte har jeg ikke funnet det riktig å gå nærmere inn på hvilke rettigheter De måtte ha etter hovedavtalens kap. 1 § 2.2 annet ledd annet punktum. I og med at spørsmålet om De kan anses som tilsatt i kommunen har vært så vidt sterkt fremme under korrespondansen i saken, finner jeg likevel grunn til å understreke at spørsmålet må avgjøres på bakgrunn av den konkrete avtalen De har inngått med kommunen. Spørsmålet må dessuten sees i sammenheng med hvilke rettsregler det er tale om å gi anvendelse, eller hvilke rettigheter eller plikter det er tale om å gi eller pålegge. Selv om avtalen gir grunnlag for opparbeiding av pensjonspoengrettigheter etter folketrygdloven, og således i denne sammenheng gir de samme rettigheter som tilsatte i kommunen, er ikke dette uten videre avgjørende for hvilke rettigheter De måtte ha etter bestemmelsene i hovedtariffavtalen. Spørsmålet om hvilke rettigheter De har etter hovedtariffavtalen, må besvares ut fra denne avtalens bestemmelser (sammenholdt med den avtalen De har inngått med kommunen).

-----»

63.

Renter på kommunale boliglån (Sak 93-2139 og 94-0797)

A fikk i 1983 innvilget et kommunalt boliglån på kr. 100.000,-. I tildelingsbrevet var det vist til gjeldsbrevet, og dessuten uttalt at lånet inntil videre var rente- og avdragsfritt. Ifølge gjeldsbrevet hadde kommunen rett til å beregne renter dersom lånet ble «innfridd». Rentespørsmålet ble deretter ikke berørt før kommunen i et brev til A mer enn 10 år senere opplyste at påløpne (men ikke forfalte) renter utgjorde ca. kr. 85.000,-.

Ombudsmannen uttalte at kommunen ikke

kunne anses å være juridisk avskåret fra å kreve renter dersom lånet ble innfridd. Det ville imidlertid virke klart urimelig og være i strid med god forvaltningsskikk om kommunen valgte å opprettholde rentekravet fullt ut. Kommunen ble derfor bedt om å vurdere delvis ettergivelse av rentene. Uttalt at saken lå noe annerledes an enn ombudsmannssak nr. 91-0883, inntatt i Ombudsmannens årsmelding for 1992 s. 134 flg., som gjaldt samme kommune.

I en annen sak gjorde kommunen rentekravet gjeldende da låntakeren ønsket å nedbetale lånet raskere enn forutsatt. Etter at ombudsmannen tok saken opp, frafalt kommunen rentekravet, fordi det ble oppdaget at bestemmelsen om renteplikt ved innfrielse av lånet ved en feil ikke var kommet med i gjeldsbrevet.

A fikk i 1983 innvilget et boliglån fra --- kommune på kr. 100.000,-. I gjeldsbrevet var det inntatt følgende klausul:

«Dersom lånet blir innfridd har --- kommune rett til å beregne renter for den tid lånet har vært rentefritt.»

I brev fra kommunen tre dager senere ble A underrettet om at boligrådet hadde vedtatt å innvilge lånet. Det het deretter i brevet:

«Lånet er innvilget på de vilkår som fremgår av vedlagte gjeldsbrev, dvs. at det inntil videre er rente- og avdragsfritt.»

I november 1993 mottok A en skriftlig orientering fra kommunen om låneordningen. I avsnittet om rentebetingelser het det:

«RENTEBETINGELSER

I henhold til gjeldsbrevet/erklæringen som De har undertegnet har --- kommune rett til å kreve renter på lånet ved innfrielse.

Dette betyr at det påløper renter på lånet fra utbetalingsdato, men at disse rentene ikke forfaller til betaling før ved innfrielse av lånet.

Som innfrielse regnes når selve lånet (hovedstolen) faktisk er nedbetalt, eller når hovedstolen forfaller til innfrielse.

Ved salg, overdragelse, arv og lignende forfaller alltid både hovedstol og renter straks til innfrielse.

Utestående på Deres lån er:

Rest hovedstol	91.448,00
Renter pr 01.07.93	84.955,40
Sum	176.403,40

Rentesatsen følger, og har til enhver tid fulgt Husbankens satser for etableringslån.

For tiden er rentesatsen på Deres lån 10,00 % p.a.

Det vil si at lånet vokser med kr 762,07 pr mnd.»

I brev til kommunen 10. februar 1994 fremholdt A at hun hadde trodd at lånet var rente- og avdragsfritt. Fra brevet siteres:

«Jeg har i hele låneperioden trodd at lånet var rente og avdragsfritt, og ble ubehagelig overrasket da jeg i brev av 02.11.94 fra --- kommune ble gjort oppmerksom på at det hadde påløpt renter i alle disse årene, og at restgjelden min var kommet opp i kr 176.403,- da jeg i utgangspunktet opptok et lån på kr 100.000,- Jeg finner det derfor urimelig at jeg skal betale påløpte renter i alle disse årene.

Ved årsskifte har jeg hvert år mottatt melding om at min gjeld til --- kommune er på kr 91.448,- Jeg mener derfor at Kommunen også har plikt til å informere meg dersom det skjer endringer i låneforholdet.

Jeg har forståelse for at lånebetingelser kan forandres, og jeg er derfor villig til å akseptere at det begynner å løpe renter på lånet fra 01.01.94.»

I brev til A opprettholdt kommunen rentekravet, og fremholdt:

«Boligavdelingens hjemmel for å beregne renter finnes i gjeldsbrevets pkt. nr. 5. hvor det heter:

«Dersom lånet blir innfridd har --- kommune rett til å beregne renter for den tiden lånet har vært rentefritt.»

Det lån De har i kommunen er penger som kommunen har lånt i Husbanken og videreutlånt til Dem. Kommunen betaler løpende rente på sitt lån til Husbanken, mens renter på Deres lån ikke forfaller til betaling før lånet er nedbetalt eller forfaller til innfrielse, vanligvis ved salg eller overdragelse av boligen. Denne «renteutsettelsen» innebærer en subsidiering av Deres lån, som kommer i tillegg til den subsidiering som ligger i den lave Husbankrenten.

Fra 01.01.94 er rentesatsen på Deres lån redusert til 7,5% p.a. Det tilsvarer f.t. kr. 572,- pr. mnd. Deres månedlige husleie er i dag på kr. 2.071,-. Deres forventede brutto boutgifter vil dermed utgjøre ca. kr. 2.643,- pr. mnd., noe som ikke kan sies å være urimelig.

Etter en samlet vurdering vil Boligavdelingen opprettholde rentekravet på ovennevnte lån, men minner igjen om at rentene ikke forfaller til innfrielse før leiligheten selges, fraflyttes eller overdras til andre i forbindelse med arv eller lignende. Dersom selve hovedstolen blir nedbetalt/innfridd før den tid forfaller påløpte renter samtidig til betaling.»

A brakte saken inn for ombudsmannen, og i brev herfra til kommunen ble det vist til at ombudsmannen de siste årene hadde behandlet en rekke saker vedrørende renter på kommunale boliglån fra kommunen. Det ble særlig vist til ombudsmannssak nr. 91-0883 inn tatt i Ombudsmannens årsmelding for 1992 s. 134 flg., der ombudsmannen konkluderte med at det fremsto som «klart urimelig» at kommunen gjorde rentekravet gjeldende. Forholdene den gang i saken var imidlertid noe spesielle, idet kommunen først gjorde rentekravet gjeldende etter at lånet for lengst var nedbetalt i sin helhet. I foreleggelsesbrevet het det deretter:

«Ordlyden i tildelingsbrevet og gjeldsbrevet i den aktuelle saken synes å være den samme som i ombudsmannssak nr. 91-0883. Dette innebærer at lånet i følge tildelingsbrevet skulle være «rente- og avdragsfritt». Så vidt en kan se, kommer forutsetningen om rentebetaling kun til uttrykk i gjeldsbrevets pkt. 5, som lyder:

«Dersom lånet blir innfridd har --- kommune rett til å beregne renter for den tid lånet har vært rentefritt.»

A har opplyst at hun hele tiden har trodd at lånene skulle være rentefritt, og at kommunens brev av 2. november 1993 kom som en «ubehagelig overraskelse».

Ombudsmannen har på bakgrunn av det ovennevnte funnet det nødvendig å undersøke saken nærmere, og ber om en uttalelse fra kommunen. Kommunen har i brev 25. oktober 1993 til ombudsmannen i ombudsmannssak nr. 93-1835 opplyst at den «iløpet av det siste året» hadde «behandlet ca. 200 saker vedrørende renteberegning på kommunale lån». Advokat X, som representerte klageren i ombudsmannssak nr. 91-0883, opplyste i brev 29. september 1992 til ombudsmannen at kommunen hadde frafalt rentekravet mot flere av hans klienter. Kommunen bes redegjøre nærmere for hvilken praksis som er brukt i spørsmålet om krav om rentebetaling skal fremsettes eller ikke. Kommunen bes også gjøre rede for hvordan lånet til A er vurdert i denne sammenheng. Hvilken betydning mener kommunen det bør få at det i tildelingsbrevet heter at lånet «inntil videre er rente- og avdragsfritt?»

Kommunen svarte i brev 14. juni 1994:

«Som kjent har sivilombudsmannen tidligere behandlet saker vedr. rentespørsmål for kommunale lån. På bakgrunn av en tolkning av sivilombudsmannens uttalelser i disse sakene, samt dom i --- Byrett (se vedlagte kopi), har Boligavdelingen funnet å kunne dele de kommunale lånene opp i 3 ulike hovedgrupper:

- a) Saker med lånedokumenter som helt klart gir kommunen adgang til å kreve akkumulerte renter ved innfrielse av lånene, jfr. sak nr. 1504/92, samt byrettsdom.
- b) Saker med lånedokumenter som gir hjemmel til å beregne renter først etter at nærmere melding om endring av lånebetingelsene er sendt låntaker. Endringen av betingelsene er hjemlet i klausul om bedret økonomisk livssituasjon. Som et ledd i gjennomgangen av de kommunale lånene, har Boligavdelingen sendt ut særskilte informasjonsbrev til de låntakere som har denne type lånedokumenter.
- c) Saker hvor gjeldsbrev og panterklæring gir adgang til å kreve renter, men hvor det i tilsagnsbrevet er angitt at lånet er rentefritt inntil videre. På grunn av misforholdet mellom tilsagnsbrev og øvrige lånedokumenter, har kommunen åpnet for at det i disse sakene foretas en rimelighetsvurdering om hvorvidt akkumulerte renter skal kreves ihht. gjeldsbrev/panterklæring, eller ikke.

I rimelighetsvurderingen foretas en behovsvurdering hvor det blir lagt vekt på låntakers økonomi og sosiale situasjon. Det blir lagt særlig vekt på låntakers boutgifter og størrelse på boliggjelden i forhold til leilighetens verdi.

I de første sakene som ble behandlet, ble rimelighetsvurderingene hovedsakelig basert på opplysninger fra søknadstidspunktet, samt data fra ligningsregisteret. Nå ber en imidlertid låntakerne sende inn oppdaterte oversikter over sin økonomiske og sosiale situasjon, før rimelighetsvurdering foretas.

I enkelte saker er det også andre forhold som spiller inn i rimelighetsvurderingen. Sivilombudsmannen har f.eks. i sak nr. 883/91 lagt til grunn at renter burde bli ettergitt fordi kravet om rentebetaling ble fremmet svært lenge etter at hovedstolen var innfridd.

Lånedokumentene i saken til A hører inn under gruppe c), og en har følgelig foretatt en rimelighetsvurdering, hvor det er lagt vekt på gitte opplysninger om låntakers livssituasjon og økonomi.

Låntaker er i fast arbeid, og har en brutto inntekt på kr. 11.894,- pr. mnd. Husleie til borettslaget utgjør kr. 2.071,- pr. måned. Løpende renter på det kommunale lånet utgjør f.t. kr. 572,- pr. mnd., og dersom disse blir betjent vil samlede boutgifter utgjøre kr. 2.643,- pr. mnd., noe som ikke kan sies å være urimelig. Ihht. opplysninger fra --- og Omegn Boligbyggelag er markedsverdien på leiligheter av tilsvarende type som låntakers, ca. kr. 199.000,-, mens låntakers samlede

utestående hos Boligavdelingen pr. dd. utgjør kr. 184.086,-. Det er ikke opplyst om særlige sosiale forhold som bør vurderes.

Etter en rimelighetsvurdering har Boligavdelingen ikke funnet at låntakers økonomiske eller sosiale situasjon gir grunnlag for å ettergi påløpte renter, og en vil således opprettholde beslutningen om å kreve akkumulerte renter ved innfrielse av lånet.

Som angitt i vårt brev av 02.11.93, vil vi anbefale låntaker å starte en fast månedlig betjening av lånet, slik at kostnadene ved lånet blir jevner fordelt, og rentebelastningen ved innfrielse blir lavere.»

I brev 14. oktober 1994 skrev jeg tilbake til kommunen:

«Kommunen opplyste i brev 25. oktober 1993 til ombudsmannen at den «i løpet av det siste året» hadde «behandlet ca. 200 saker vedrørende renteberegning på kommunale lån» (ombudsmannsak 93-1835). Det er ikke opplyst hvor mange lånesaker kommunen har gått gjennom etter dette, men det er uansett på det rene at antallet lån er betydelig. Jeg går ut fra at den inndelingen av sakene i hovedgrupper som kommunen har gjort rede for i brevet hit 14. juni 1994, har tjent som et praktisk hjelpemiddel ved gjennomgangen av sakene. Jeg har ingen innvendinger mot at kommunen har ønsket å forenkle arbeidet på en slik måte. En fornuftig systematisering av sakene kan også bidra til å sikre at de enkelte låntakere med likelydende lånebetingelser blir behandlet likt. Det må likevel understrekes at det avgjørende for plikten til å betale renter er den avtalen som den enkelte låntaker har inngått med kommunen og de øvrige omstendigheter i den enkelte sak. Hver lånesak må med andre ord vurderes konkret, og den inndelingen kommunen har vist til, kan ikke erstatte en slik konkret vurdering.

I denne sammenheng er det to hovedspørsmål som naturlig reiser seg: Det første spørsmålet er om kommunen i det hele tatt kan gjøre rentekrav gjeldende mot låntakeren. Det neste er om kommunen ønsker å fremme kravet, forutsatt at kommunen har et slikt krav. Det første er et juridisk spørsmål, mens det siste spørsmålet først og fremst beror på en rimelighetsvurdering. Så vidt jeg forstår av kommunens brev, har den for samtlige låneforhold som er kategorisert i gruppe c), og som klagerens låneforhold går inn under, foretatt en konkret vurdering av om det er rimelig at kommunen krever renter. Det fremgår imidlertid ikke klart hvorvidt det også er foretatt en konkret vurdering av kommunens juridiske rett. Selv om låneavtalene bygger på

standardiserte formularer, kan forskjellen i den etterfølgende utvikling og omstendighetene ellers føre til at den juridiske bedømming av sakene faller ulikt ut. Det er derfor viktig å holde fast ved at låneavtalene må vurderes individuelt, og jeg må be om en redegjørelse for hvordan kommunen i så måte har forholdt seg under gjennomgangen av sakene.

Rentebestemmelsene i A's lånedokumenter synes å være identiske med de tilsvarende bestemmelser i den saken ombudsmannen hadde til behandling i sak 91-0883. Så vidt jeg skjønner gjelder dette også alle de andre låneforholdene i gruppe c). I mitt avsluttende brev i sak 91-0883 til kommunen 6. mai 1992 fremholdt jeg bl.a.:

«I --- kommunes 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 normalt 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 tidspunkt 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 --- for renter ca ett og et halvt år senere, fremstår som klart urimelig, og kan etter mitt syn vanskelig aksepteres.»

Som det fremgår, var det et avgjørende moment i min vurdering at lånet som kommunen krevde renter for, var nedbetalt i sin helhet ca. 1 ½ år før rentekravet ble gjort gjeldende. Klageren hadde derfor god grunn til å gå ut fra at hun hadde gjort opp sitt mellomværende med kommunen. Slike oppgjørsbetraktninger gjør seg ikke gjeldende for A's vedkommende.

Det som er anført om ordlyden i tildelingsbrevet og tolkingen av det, er derimot relevant også i A's sak. Når det offentlige går ut med en låneordning som i særlig grad skal tilgodese personer som er i en vanskelig økonomisk og sosial situasjon, må det stilles strenge krav til utformingen av lånevilkårene og informasjonen til låntakerne. For slike låntakere er det særlig viktig å få vite hva de forplikter seg til gjennom avtalen, og kommunen måtte anses å ha en klar plikt til å sørge for at de fikk den kunnskapen. For låntakerne måtte det være nærliggende å forstå ordlyden i tildelingsbrevet slik at det ikke skulle betales renter før dette eventuelt ble krevet av kommunen. Dette gjelder selv om det var tatt inn en henvisning til de vilkår som fremgikk av gjeldsbrevet, og det der fremgikk at renter kunne beregnes for hele lånetiden. Det må i ettertid kunne konstateres at kommunen burde ha uttrykt seg klarere, og kommunen står nærmest til å bære ansvaret for den usikkerhet som er skapt.

Heller ikke etter at lånet ble gitt synes kommunen å ha gjort noe for å skape større klarhet om lånebetingelsene. A har opplyst at det første hun hørte fra kommunen om rentespørsmålet, var det orienteringsskriv som ble sendt ut i november 1993, dvs. ca. mer enn 10 år etter at lånet var gitt. A ble da underrettet om at rentene utgjorde omlag like mye som den resterende delen av hovedstolen, og hennes gjeld til kommunen var nesten fordoblet. Det sier seg selv at et slikt resultat fremstår som lite rimelig.

Jeg er klar over at renteklausulen praktiseres slik at renter ikke blir avkrevet før lånet blir innfridd eller nedbetalt som følge av at låntakerens inntekt overskrider de grenser som fremgår av gjeldsbrevet. Videre er jeg klar over at flere låntakere som har solgt sine leiligheter, har sittet igjen med en gevinst selv om de har måttet betale renter for hele lånetiden. Dersom rentekravet medfører at leiligheten blir solgt med tap, går jeg ut fra at kommunen i praksis vil frafalle rentekravet helt

eller delvis. Det som her er nevnt, bidrar til å redusere de betenkeligheter som ellers knytter seg til et rentekrav fra kommunens side. Men det forhindrer likevel ikke at det fremtrer som lite rimelig at kommunen i en sak som denne gjør et så betydelig rentekrav gjeldende etter 10 år.

På bakgrunn av at gjeldsbrevet er så vidt klart formulert, kan jeg likevel ikke trekke den konsekvens at kommunen er juridisk avskåret fra å kreve renter i nærværende sak. Slik saken er opplyst for meg, vil det imidlertid virke klart urimelig og stridende mot god forvaltningsskikk om kommunen velger å opprettholde rentekravet fullt ut. Jeg minner om at jeg tidligere har antydnet muligheten av at kommunen kunne ettergi rentekrav delvis. En slik løsning synes å være nærliggende i forhold til A – og kanskje i andre parallelle saker. Det fremgår ikke av kommunens redegjørelse at en slik delvis ettergivelse er blitt vurdert, og jeg må be kommunen foreta en ny vurdering av saken.»

Kommunen tilbød deretter A ettergivelse med 25 % av påløpte renter pr. 31. desember 1993, dvs. kr. 22.552,-.

En annen sak vedrørende et boliglån i samme kommune gjaldt en låntaker (B), som ønsket å nedbetale lånet raskere enn avtalt. Hun klaget over at kommunen i den forbindelse hadde beregnet renter av lånebeløpet.

I tildelingsbrevet ble det vist til at lånet var innvilget på de vilkår som fremgikk av gjeldsbrevet.

Etter pkt. 2 a) i gjeldsbrevet skulle lånet inntil videre være rentefritt.

I pkt. 3 het det:

«Restlånet skal straks innfries i sin helhet dersom leiligheten overdras ved salg eller på annen måte. Det samme gjelder dersom lånebetingelsene misligholdes. Når lånet skal innfries i samsvar med bestemmelsene i dette punkt, har kommunen rett til å kreve renter av lånebeløpet for hele lånetiden. Rentesatsen fastsettes av formannskapet.»

B gjorde gjeldende at kommunens krav om betaling av renter var urimelig og viste til ordlyden i gjeldsbrevet. Hun opplyste at hun verken hadde misligholdt lånet eller hadde overdratt leiligheten ved salg eller på annen måte. Gjeldsbrevets pkt. 3 kunne, slik det var formulert, forstås slik at kommunen kun ville kreve renter dersom lånet ble misligholdt eller leiligheten ble overdratt.

Etter at saken ble tatt opp herfra, frafalt kommunen rentekravet mot B, og bemerket:

«Boligsjefen har foretatt en ny gjennomgang av saken, og vil i den sammenheng beklage at B er blitt krevet renter i denne saken.

Gjeldsbrevets bestemmelse vedrørende renteregning inneholder ved en inkurie ikke hovedregelen om at

«dersom lånet blir innfridd, har kommunen rett til å kreve renter for den tid lånet har vært rentefritt.»

Bestemmelsen om rett til renter i klager B's gjeldsbrev dekker kun de ekstraordinære unntakstilfellene «overdragelse» og/eller «misligholdelse» som hjemmel for kommunen til å kreve renter ved innfrielse.

Hovedregelen i gjeldsbrevene har som tidligere påpekt vært en bestemmelse som gir kommunen adgang til å kreve renter ved innfrielse, dette har sannsynligvis også vært intensjonen bak det gjeldsbrevet som klager B har mottatt, imidlertid har dette konkrete dokumentet fått en uheldig og upresis formulering som ikke hjemler et krav om renter.

Boligsjefen vil påpeke at andre saker som måtte ha samme bestemmelse i gjeldsbrevet som dokumentet til B vil bli behandlet på samme måte, kommunen vil ikke kreve renter ved innfrielse/medbetaling. Kommunen vil praktisere en fortolkning som begrenser seg til at det kun i de ekstraordinære tilfellene «salg» og «misligholdelse» vil være hjemmelsgrunnlag for et krav om renteberegning.»

64.

Depositumsordning for trygdeboliger (Sak 90-0017E)

Ombudsmannen påpekte at en kommune i sin praktisering av en depositumsordning for trygdeboliger hadde unnlatt å følge flere av reglene i husleieloven av 16. juni 1939 nr. 6 kap. 9. Kommunens kritikkverdige handlemåte ble forsterket av den meget lange tid som gikk fra kommunen ble oppmerksom på forholdet og til forholdet ble rettet på. Det ble også påpekt at det var lite tilfredsstillende at retningslinjene for tildeling av trygdeboliger ikke gikk frem av et skriftlig regelverk. Kommunen kom etter dette tilbake til saken og opplyste at samtlige gjenværende beboere med den tidligere depositumsordning nå hadde fått tilbakebetalt de innbetalte beløp og at ordningen ville falle bort. Videre fremgikk at skriftlige retningslinjer for tildeling av trygdeboliger var under utarbeidelse. Ombudsmannen påpekte også at kommunens håndtering av saken i forhold til ombudsmannen, både når det gjaldt tempo og innhold, var sterkt kritikkverdig.

Den 26. oktober 1990 tok ombudsmannen på generelt grunnlag opp med X kommune, som nå er sammenslått med Y kommune, bl.a. spørsmålet om lovligheten av den fastsatte depositumsordning for trygdeboligene i kommunen. I brevet herfra het det bl.a.:

«Kommunen opplyste i brev 29. august 1989 til ombudsmannen at det var meningen å gi begrepet «depositum» et innhold som tilsvarte begrepet «lån» i husleielovens kap. 9. Man var imidlertid blitt klar over at kommunestyrets vedtak på visse punkter ikke var helt i samsvar med reglene i kap. 9, og ville derfor sørge for å endre reglene slik at man oppnådde samsvar her. Det bes opplyst om og i tilfelle hvordan kommunen har fulgt opp dette. Særlig bes kommentert forholdet til husleielovens § 42 annet ledd.

Det må ellers anses for lite tilfredsstillende at tildelingen av trygdeboliger ikke er nedfelt i noe skriftlig regelverk. Jeg vil derfor be om at kommunen tar opp til overveielse å fastsette slike regler, som foruten vilkår og vurderingskriterier for tildeling – også bør inneholde bestemmelser om saksbehandlingen i slike saker.

Jeg ber om kommunens kommentar også til dette. For øvrig vil det være av interesse å få opplyst om det nå blir opprettet skriftlige husleiekontrakter for beboerne i trygdeboligene.»

Etter to påminnelser herfra, opplyste X kommune i brev 5. juli 1991 at betalingsordningen for de aktuelle trygdeboligene ville bli nærmere utredet i forbindelse med kommunesammenslåingen 1. januar 1992. Etter flere påminnelser herfra kom kommunen med en uttalelse 1. september 1993 som var basert på en gjennomgang av saksforholdet i administrasjonen. Av brevet fremgikk at to av de forhold som ble tatt opp herfra fortsatt sto uavklart i kommunen.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg følgende:

«1. Depositumsordningen

Allerede i brevet hit 29. august 1989 fremholdt X kommune at man var klar over at kommunestyrets vedtak på visse punkter ikke var helt i samsvar med reglene i husleielovens kap. 9. Kommunen lovet imidlertid å sørge for å endre praksis slik at det ble oppnådd samsvar med lovens bestemmelser. I brevet hit 1. september 1993 konkluderer Y kommune med at det er «svakheter med hensyn til hjemmel for å innkreve «lån» slik som vedtatt av kommunestyret». I brevet gjentas at kommunen med begrepet «depositum» sikter til det som er benevnt som «lån» i husleielovens kap. 9. Selv om administrasjonen nå har fore-

tatt en foreløpig gjennomgang av de retts-spørsmål saken reiser, synes saken fortsatt å være tilnærmet like uavklart som da den ble tatt opp herfra for flere år siden. Dette er lite tilfredsstillende, se nærmere nedenfor.

Kommunestyrets vedtak 25. mai 1988 om depositum er gjengitt slik i kommunens brev hit:

«Det innføres en ordning med obligatorisk depositum i trygdeboligene for nye leietakere. Depositums størrelse fastsettes til (i 1988):

- kr. 60.000,- for ca. 50 m² -boliger
- kr. 80.000,- for « 70 m² -boliger

Depositumet oppjusteres ikke ved tilbakebetaling på grunn av dødsfall, fraflytting osv.

Depositumsbeløpene avsettes til fond for nye trygdeboliger + eventuelle andre investeringstiltak på helse- og sosialsektoren + tilbakebetaling ved fraflytting, død, osv.»

Allerede det forhold at begrepet «depositum» brukes er uheldig, da dette begrep har et annet innhold i henhold til husleieloven (jf. § 11) enn det kommunen etter det som er opplyst sikter til med ordningen.

I husleieloven § 42 annet ledd er bestemt at avtale om leierett til bolig kan gjøres betinget av at leieren yter lån til finansiering av oppføring, ombygging, innredning eller modernisering av boligen, eller til innfrielse av pantelån som hviler på boligen eller eiendom som boligen hører til. I Wyller: Boligrett (3. reviderte utgave – 1992) er uttalt følgende om låneformålet etter § 42 (s. 307):

«Det står ikke en utleier fritt til å kreve lån til et hvilket som helst formål i forbindelse med utleie av boliger, loven krever at lånet skal komme boligen til gode. I husl § 42 annet ledd er dette uttrykt slik at lånet skal brukes til «oppføring, ombygging, innredning eller modernisering av boligen». Uttrykket «boligen» omfatter trolig både selve leiligheten og eiendommen og det gir mulighet til å finansiere oppussing av fellesarealer med leieboerlån. Men lånet kan ikke brukes til å modernisere andre leiligheter, enten det er utleiers egen eller andres. Det er også tillatt å kreve leieboerlån for å innfri eller nedbetale pantelån som hviler på eiendommen og loven setter ingen vilkår for hva dette lånet skal være brukt til. Det er derfor mulig at reglene om låneformål kan omgås ved at utleieren i første omgang pantsetter utleieobjektet for å finansiere f. eks hyttebygging, og deretter krever leieboerlån for å innfri dette lånet.»

Om forholdet mellom depositum og lån heter det på s. 219 i Arne Kobbé: Husleieloven

med rettspraksis og kommentarer (sjette utgave, Grøndahl & Søn Forlag A/S 1989):

«Det siktes her til pengelån. Andre låneytelser fra leierens side som vilkår for å få leierett til bolig, f.eks. utlån til utleierens av annen fast eiendom, utlån av bil o.l., kommer ikke inn under bestemmelsene. Heller ikke annen medvirkning til finansieringen enn pengelån, f.eks. materialleveranser, leiers arbeidsinnsats, lånegaranti m.v., jfr. Kommunaldepartementets merknader i Ot.prp. nr. 35 for 1967/68 s. 73. Om adgang til å avtale leieforskudd se § 11.

Loven har ikke satt noen grense nedad for lånets størrelse. Det hadde trolig vært praktisk å la beskjedne lån under en viss størrelse være unntatt.

Et depositum er normalt ikke et lån, idet utleieren er uberettiget til å disponere deponerte midler på annen måte enn til oppfyllelse av leieavtalen, når leieren forsømmer dette. Forgriper utleieren seg på deponerte penger, er det underslag, kfr. straffelovens § 255, og ikke lån. Hvis imidlertid utleieren med leierens samtykke disponerer over deponerte penger til andre formål enn til dekning av leieres uoppylte forpliktelse, må forholdet klart ansees som lån, med de virkninger dette har for leieforholdet, kfr. § 48 og 49 m.fl.

Høyesterett har i en dom i Rt. 1979 s. 1153 trukket opp svært vide grenser for lånebegrepet etter § 42. Man må derfor regne med at hvis ikke deponerte penger er holdt klart atskilt fra utleierens egne midler, vil depotet av domstolene bli ansett som et lån, uansett om det er bevislig at utleieren ikke har brukt noe av pengene og ikke har hatt behov for kreditt og ikke har avtalt kredittytelse fra leierens side og heller ikke hatt til hensikt å gjøre det.»

Om betegnelsen «bolig» med videre uttaler Kobbe på s. 219 - 220:

«Betegnelsen «bolig» peker i første rekke hen på selve leiligheten. Til boligreisning hører imidlertid også opparbeidelse av tomten, anlegg av innkjøringsvei, oppføring av garasje o.l. Det fremgår av § 46 at leierens lån skal ha prioritet innenfor 90 % av takstsummen for hele eiendommen, og det antas at ordet «bolig» her ikke oppfattes i den snevre betydning «husrom». Hvor det gjelder nybygg, antas derfor leierens lån å kunne brukes til tomteopparbeidelse, innkjøringsvei o.l., idet lånet vil gå inn i den samlede kapital som utleieren disponerer til boligreisningen uten at det som regel er mulig å si hvilke arbeider leierens lån er anvendt til. Det antas da også at leieren ved opprettelse av leieforhold i eldre bygg kan låne utleieren penger til opparbeidelse av innkjøringsvei, innlegging av vann eller kloakk o.l. som vilkår for leieavtalen. Forsåvidt angår leierens lån til garasjebygg er å merke

at garasje formentlig må ansees som forretningslokale, jf. § 2, pkt. 2, som ikke går inn under bestemmelsene i kapittel 9.

Det er visstnok ingen betingelse at arbeidene kommer leierens leilighet til gode. Det er i så fall mulig at leieren yter et lån til modernisering av utleierens leilighet, til utbygging av nye leiligheter m.v. Er det flere bolighus på eiendommen, kan leierens lån antakelig også brukes til modernisering m.v. av et av de hus hvor leieren ikke har leilighet.

Det må formodentlig som regel kreves at det gjelder lån på samme matrikelnummer (bruksnummer) som boligen ligger på. Hvis det til boligeiendommen ligger annet bruks- eller matrikelnummer som eies av utleieren og som bruksmessig hører til boligeiendommen, kan det dog neppe være avgjørende at eiendommen er delt opp i flere numre.»

Regler om avtalens form og innhold er gitt i § 43, og i § 46 annet ledd er bestemt at lånet fra leieren skal sikres med pant i eiendommen med prioritet innenfor 90 % av takst. Paragraf 48 første ledd bestemmer at leieavtalen skal tinglyses med prioritet foran pantelånet fra leieren, og etter annet ledd skal leieavtalen sikre leietakeren en uoppsigelig leierett i 5 år.

Jeg går ikke inn på regelverket ut over dette.

I brevet 1. september 1993 uttaler Y kommune om forholdet til bestemmelsene i husleielovens kap. 9:

«X kommunestyres vedtak gjelder i prinsippet både nybygg og eksisterende boliger. Foreløpig har reglene ikke fått anvendelse på nybygg, men kun på eksisterende boliger.

Vi forstår bestemmelsene i husleielovens § 9 slik at bestemmelsene om «lån» knyttet til eksisterende boliger er begrenset til å innfri pantelån. Vi tolker da lovens ordbruk «finansiering av oppføring» slik at denne gjelder nybygg. Helt sikre er vi imidlertid ikke på denne fortolkningen. Den faktiske situasjon for X' vedkommende er at kommunen ved byggingen av de forskjellige trygdeboligprosjektene finansierte en betydelig del av byggekostnadene selv, samt at kommunen gjennom årene har betalt renter og avdrag på lån som langt fra har blitt dekket av husleieinntektene. Altså kan en tenke seg at den egenkapitalen som kommunen skjøt inn ved oppføringen og eventuelt den nettoutgift kommunen har dekket gjennom årene kan dekkes ved bestemmelsene vedrørende «finansiering av oppføring».

Det som er helt klart er at X kommune kan kreve «lån» til innfrielse av pantelån. Vi går ut i fra at kravet om at lånet skal

være pantelån ikke gjelder overfor kommunen, da de fleste lån kommunene får er gjeldsbrevlån.

Når en skal vurdere lovligheten av å innkreve de «lånene» som er realisert, må en naturligvis se dette i forhold til kommunestyrets vedtak og hva som er gjort med hensyn til den praktiske gjennomføringen.

Både i forhold til bestemmelsene om «oppføring av bolig» og «innfrielse av pantelån» er det forskjellige formelle svakheter. Bl.a. har en ikke fulgt reglene om beskrivelse av boligen, omkostningsoverslag og finansieringsplan samt kravene om utstedelse av pantobligasjon og tinglysing av panteobligasjon og leieavtale.

Når det gjelder bestemmelsen om «innfrielse av pantelån» kan nok denne ikke påberopes ovenfor eksisterende tilfeller da kommunestyrets vedtak ikke inneholder et slikt formål.

Konklusjonen blir etter dette at det er svakheter med hensyn til hjemmel for å innkreve «lån» slik som vedtatt av kommunestyret. Allikevel synes vi at det utfra usikkerheten som kan råde bør legges opp til at Sivilombudsmannen vurderer saken på selvstendig grunnlag.

Under alle omstendigheter må saken vurderes på nytt i forhold til husleielovens kap. 9. Dette får en komme tilbake til etter at Sivilombudsmannens vurdering foreligger.»

Når ombudsmannen har sluttbehandlet saken vil rådmannen legge den fram for politisk behandling.»

Kommunen opplyser at flere av reglene i husleielovens kap. 9 ikke følges, bl.a. når det gjelder regler om utstedelse av pantobligasjon og tinglysing av pantobligasjon og leieavtale. – Jeg tar opplysningene til etterretning, og konstaterer således at Y kommune selv har lagt til grunn at praksis i forhold til leietakerne i trygdeboligene på flere punkter ikke er i samsvar med husleielovens regler. Hva angår spørsmålet om vilkårene for å gjøre avtale om leierett betinget av lån er til stede, jf. § 42 annet ledd, opplyser kommunen at den er i tvil.

Jeg går ikke inn på en nærmere vurdering av hvorvidt, og eventuelt på hvilke punkter, «depositumsordningen» må anses å være i strid med reglene i husleieloven, jf. de tre siste avsnittene på s. 3 i brevet hit 1. september 1993 hvor Y kommune synes å legge til grunn at ombudsmannen skal foreta en fullstendig analyse av forholdet til bestemmelsene i husleielovens kap. 9 før saken legges frem for politisk behandling. Jeg har, for det første, ikke mottatt tilstrekkelige opplysninger fra kommunen til å kunne foreta en slik gjennomgang, jf. bl.a. kommunens opplysning på s. 2 i brevet hit 1. september 1993 om at kom-

munestyret senere har vedtatt mer detaljerte regler om bl.a. innskudd. Slik saken nå står ville dessuten en stillingtagen til de retts-spørsmål hvor kommunen er i tvil få karakter av å være rådgivningsvirksomhet, som det ligger utenfor ombudsmannens arbeidsområde å foreta. – Som nevnt foran har jeg imidlertid tatt til etterretning kommunens opplysninger om at flere av reglene i lovens kap. 9 ikke er blitt fulgt. Det må for øvrig være kommunens oppgave å utrede og få brakt en avklaring på disse spørsmål.

Det må kritiseres at Y kommune fortsatt ikke har fått brakt forholdet til husleielovens kap. 9 i orden. Som nevnt foran synes saken fortsatt å stå på tilnærmet samme sted som da den ble tatt opp herfra. Det er selvsagt helt uakseptabelt at kommunen, ut fra egne konklusjoner, har unnlatt å følge flere av lovens regler. Det kritikkverdige ved kommunens handlemåte forsterkes av den meget lange tid som nå er gått siden kommunen ble oppmerksom på forholdet, jf. også opplysningene i brevet 29. august 1989 fra X kommune om at man ville sørge for å få endret reglene.

Jeg må be om at Y kommune nå umiddelbart foretar en grundig gjennomgang av saken med sikte på å få brakt forholdet til husleielovens regler i orden.

Når det gjelder de retts-spørsmål hvor kommunen er i tvil får en sørge for å innhente de nødvendige råd fra juridisk ekspertise på området. Husleieloven sorterer for øvrig under Kommunal- og arbeidsdepartementet, og det er mulig at kommunen kan få nødvendig faglig bistand ved å rette en henvendelse dit.

Kommunen bes holde meg underrettet om det som blir foretatt. Hvis saken nå ikke skulle bli raskt fulgt opp i kommunen, vil jeg måtte overveie å sende en særskilt orientering om forholdet til fylkesmannen og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

2. Skriftlige leieavtaler og regelverk for tildeling m.v.

Kommunen har opplyst at det nå er opprettet skriftlige leieavtaler for beboerne i trygdeboligene. Dette punkt gir derfor ikke grunn til noe mer herfra.

Det er imidlertid opplyst at kommunen fortsatt ikke har fastsatt skriftlige retningslinjer for tildeling av trygdeboliger, og at tildelingen foregår i samsvar med de vurderinger som tidligere er beskrevet for X kommune, jf. brev hit 8. august 1990 fra X kommune.

Som tidligere fremholdt, er det lite tilfredsstillende at retningslinjene for tildeling av trygdeboliger ikke går frem av et skriftlig regelverk. Skriftlige regler skaper klarhet og forutberegnelighet med hensyn til kriteriene

for tildelingene, og vil kunne lette en eventuell kontroll med at tildelingen er gjort ut fra saklige og like hensyn i de enkelte tilfellene. – Jeg ber på ny kommunen om å ta opp til overveieelse å fastsette slike regler, og at dette nå blir gitt rimelig prioritet.

Avslutningsvis gjentar jeg at kommunens håndtering av saken i forhold til ombudsmannen, både når det gjelder tempo og innhold, er sterkt kritikkverdig. Hva angår det innholdsmessige viser jeg til det som er sagt under pkt. 1 foran. Når det gjelder tempo vises til det som er uttalt i tidligere brev herfra, og særlig i mitt brev 23. juni 1993 til Y kommune.»

Kommunen kom etter dette tilbake til saken og opplyste at samtlige gjenværende beboere med den tidligere «depositumsordning» nå hadde fått tilbakebetalt det innbetalte beløp og at ordning ville falle bort. Videre fremgikk at skriftlige retningslinjer for tildeling av trygdeboliger var under utarbeidelse.

65.

Tilsynsmyndighetenes behandling av klager mot eiendomsmeglere (Sak 94-0217)

På bakgrunn av en konkret klagesak tok ombudsmannen på generelt grunnlag opp med Finansdepartementet den praksis og de retningslinjer som følges ved Kredittilsynets og Finansdepartementets behandling av klager mot eiendomsmeglere.

I den konkrete klageavgjørelsen hadde departementet gitt uttrykk for følgende retningslinje for behandlingen av klager mot eiendomsmeglere:

«Departementet viser til Ot. prp. nr. 59 (1988-89). Det heter på s. 32:

«Departementet mener at tilsynsmyndighetene på dette området bør konsentrere behandlingen av klagesaker til de saker som kan ha tilsynsmessig betydning. Dette gir ikke noe skarpt avgrenset område for klagesaksbehandlingen, men innebærer at tilsynet bør ta opp alvorlige tilfelle hvor det kan være aktuelt å vurdere å ta en gitt tillatelse tilbake.»

Departementet har trukket opp en retningslinje for klagesaksbehandlingen, men legger forøvrig avgjørelsen av om en klage skal behandles til Kredittilsynet. Kredittilsynet har lagt til grunn at meglerforetakets eventuelle forsømmelser i denne saken ikke vil kunne kvalifisere til inndragelse av bevillingen.»

I ombudsmannens brev til departementet

ble det vist til at gjengivelsen av ordlyden i proposisjonen ikke var helt korrekt. Den riktige ordlyden var (Ot. prp. nr. 59 (1988-89) s. 32):

«Departementet mener at tilsynsmyndighetene på dette område bør konsentrere behandlingen av klagesaker til de saker som kan ha tilsynsmessig betydning. Dette gir ikke noe skarpt avgrenset område for klagesaksbehandlingen, men innebærer at tilsynet bør ta opp alvorlige tilfelle, og spesielt slike tilfelle (uthevelsen foretatt her) hvor det kan være aktuelt å vurdere å ta en gitt tillatelse tilbake. Det er på den annen side også viktig for tilsynsmyndighetene å ha en viss oversikt over klager som i det hele fremføres, fordi dette kan gi grunnlag for å ta opp ulike forhold med bestemte foretak. Kredittilsynet bør imidlertid ha muligheter for å ha en slik generell oversikt uten at dette bygger på konkret behandling av en rekke klager. Her bør tilsynsmyndighetene kunne sikre seg løpende informasjon gjennom samarbeid med forbruker- og eventuelt prismyndighetene, samt meglernes/advokatenes egne organer.»

I brevet herfra ble det fremholdt at ut fra det departementet hadde uttalt i proposisjonen, og som Stortinget hadde gitt sin tilslutning, jf. Innst. O. (1988-89) s. 16, ikke syntes som om meningen hadde vært å begrense klagebehandlingen til bare å gjelde saker som kunne kvalifisere for inndragelse av meglerbevilling, slik departementet kunne forstås. Det ble også vist til det som var uttalt om spørsmålet i NOU 1987: 14 Eiendomsmegling, s. 32-33.

Departementet innhentet nærmere opplysninger fra Kredittilsynet. I Kredittilsynets redegjørelse for den praksis som ble fulgt ved behandling av klager mot eiendomsmeglere, het det:

«Kredittilsynet har lagt vekt på at det først og fremst er et tilsynsorgan og at behandling av klager derfor skal finne sted i tilsynsmessig sammenheng.

I denne forbindelse vises det til Kredittilsynsloven – lov 7. desember 1956 nr. 1 – som i § 3 uttaler:

Tilsynet skal se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter.

Med utgangspunkt i Kredittilsynets formålsbestemmelse og i departementets uttalelse fra forarbeidene til eiendomsmeglingsloven, jf. sitatet ovenfor, har Kredittilsynet lagt til grunn at vi ikke

generelt skal forestå en nemnd-lignende klagebehandling hvor tilsynet må foreta realitetsbehandling av selve klagen.

Med unntak av åpenbart grunnløse påstander om kritikkverdige forhold og saker som står for eller vil bli behandlet av domstolene, presiseres det at alle klager blir gitt tilsynsmessig behandling. Det er imidlertid grunn til å fremheve at det i denne sammenheng er meglers forhold som er sentralt for tilsynet.

Behandling av klager i tilsynsmessig sammenheng innebærer at Kredittilsynet, avhengig av klagens påstand, enten tilskriver megler med anmodning om redegjørelse for forholdet, eller avholder et stedlig tilsyn i meglerforetaket, eventuelt gjør begge deler.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger etter dette, vurderer Kredittilsynet om det er forhold ved meglereens behandling av saken, eller meglerforetakets rutiner som er kritikkverdig. Dersom det avdekkes slike forhold vil Kredittilsynet kritisere forholdet. Det kan også gis pålegg om endring av rutiner m.v. I tilfeller der det avdekkes alvorlige forhold kan det være aktuelt å inndra bevilling/meglerbrev.

Dersom Kredittilsynet i forbindelse med den tilsynsmessige behandlingen av saken finner det klaggjort at meglere f.eks. har krevd urettmessige gebyrer, ikke utbetalt renter o.l. vil vi også pålegge megler å betale tilbake det som er innkrevet ulovlig o.l.

Klageren vil bli underrettet om resultatet av Kredittilsynets undersøkelser, enten dette er fremkommet etter en kontormessig behandling av klagen, eller foreligger etter avholdelse av stedlig kontroll hos megler.

Det er ikke gitt skriftlige instruksjoner for hvorledes klager skal behandles. De retningslinjer for klagebehandling som det er redegjort for ovenfor, er bl.a. kommet til uttrykk under behandlingen av klager av Styret i Kredittilsynet over vedtak som er fattet av administrasjonen, idet disse etter gjeldende instruks forelegges Styret før eventuell oversendelse til departementet.»

Under henvisning til Kredittilsynets redegjørelse fremholdt ombudsmannen følgende i sitt avsluttende brev til departementet:

«Ombudsmannen takker for den redegjørelsen som er gitt om Kredittilsynets behandling av klager mot eiendomsmeglere. Han har merket seg det som her er fremholdt og har ikke noe særskilt å bemerke til Kredittilsynets praksis utover å påpeke at det ved vurderingen av hva som er av betydning for meglereens forhold, også må tas hensyn til det publikum meglere utfører oppdrag for og skal ivareta interessene til.»

66.

Skjenkebevilling – inndragning og avslag på ny søknad – manglende forhåndsvarsel (Sak 93-1198)

A klaget over vedtak om inndragning av skjenkebevilling, jf. alkoholoven av 2. juni 1989 nr. 27 § 1-8, jf. forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. av 19. desember 1989 §§ 1-4, 1-10 og 1-12. Ombudsmannen fant at kommunen hadde hjemmel for å inndra bevillingen og fant ikke grunnlag for å kritisere kommunens skjønnsutøvelse.

I brev til kommunen uttalte imidlertid ombudsmannen at saksbehandlingen i inndragningssaken måtte kritiseres. Klager var ikke gitt tilstrekkelig forhåndsvarsel, jf. forvaltningslovens § 16. A var kjent med – og hadde hatt anledning til å kommentere to befaringsrapporter, som dannet det faktiske grunnlaget for inndragningen. Han fikk imidlertid ikke varsel om at kommunen vurderte å inndra bevillingen. Ombudsmannen uttalte at det er grunn til å være varsom med å anvende unntaksbestemmelsen i § 16 siste ledd c) om at varslings kan unnlates dersom det må anses «åpenbart unødvendig», særlig i en sak som denne, der virkningen av vedtaket var svært inngripende for parten. Kommunen ble også kritisert for ikke å ha utsatt kommunestyrets behandling etter å ha blitt gjort oppmerksom på A's ønske om å fremme innsigelser. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å uttale seg om virkningen av saksbehandlingsfeilen, jf. forvaltningslovens § 41.

A klaget også over avslag på ny søknad om skjenkebevilling, jf. alkoholovens § 4-1. Ombudsmannen henviste til Sosialdepartementets rundskriv I-16/90 s. 9 og Ot.prp. nr. 31 (1988-89) s. 17 og fant ikke holdepunkter for at kommunestyrets vedtak kunne kritiseres.

Kommunestyret i X vedtok 10. desember 1992 å inndra skjenkebevillingen til A, inneholder av --- Motell A/S :

«Det vises til framlagte kontrollrapport fra Securitas vedk. --- A/S dat. 25.07.92, der det påvises klare brudd på alkoholovens bestemmelser. Jfr. forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk, gitt av Sosialdepartementet 19. des. 1989 med hjemmel i lov av 2. juni 1989 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.

Kommunestyret viser til paragrafene 1-4, 1-10 og 1-12.

Kommunestyret viser også til tidligere advarsel gitt i brev, dat. 24.06.92, fra helse- og sosialsjefen.

Kommunestyret har merket seg at bevillingsinnehaver ikke vil akseptere advarselen.

Ut i fra en samlet vurdering finner

kommunestyret det nødvendig å inndra skjenkebevillingen ved --- Motell A/S v/A, som er gitt fram til 31.03.93, for resten av perioden.»

I klagen til ombudsmannen hevdet A at kommunen hadde begått alvorlige saksbehandlingsfeil, som måtte føre til ugyldighet. Videre anførte han at reaksjonen var streng og innebar usaklig forskjellsbehandling samt at det ble tatt utenforliggende hensyn.

A søkte om ny bevilling 12. mars 1993. I vedtak 10. juni 1993 avslo kommunestyret søknaden. A klaget hit også over dette vedtaket og anførte bl.a. at nektelsen var urimelig. A anførte at han i realiteten hadde fått skjenkebevillingen inndratt på ubestemt tid/for alltid.

Klagen ble forelagt X kommune :

«På s. 3 i klagen anfører advokat --- at A ikke fikk varsel om at kommunen vurderte inndragning av bevillingen. Han ble oppmerksom på dette gjennom et oppslag i lokalpressen. Videre skriver advokaten:

«Påfølgende mandag tok A kontakt med undertegnede. Jeg skrev da til Kommunen, jfr. brev av 8.9.92 (vedl. 20) og ba om å få tilsendt sakspapirene. Jeg konstaterte at A ikke hadde fått anledning til å imøtegå beskyldningene, og ba om at behandlingen av saken ble utsatt til jeg hadde fått tid til å kommentere rapportene.

I brev av 21.9.92 (vedl. 25) anfører kommunen at de anså saken tilstrekkelig opplyst og varslet. Det er vist til forvaltningsloven § 16, bokstav c for såvidt gjelder varsling, og § 17, bokstav a når det gjelder forvaltningsorganets utredningsplikt.

Kommunen synes å legge til grunn at gjenpart av rapporten som ble overlevert i forbindelse med kontrollen er tilstrekkelig varsel om inndragning av bevillingen. Videre påberoper de seg at opplysningene i saken stemmer med opplysninger bevillingshaver selv har gitt når det gjelder spørsmål om utredningsplikten; dette til tross for at min henvendelse av 8.9.92 gikk på at A hadde ytterligere bemerkninger. Det fremgår også av brev av 15.9.92 fra helse- og sosialsjefen (vedl. 24) at saksbehandlingen frem til formannskapsmøtet hadde vært fortløpende, og at administrasjonen ble gjort oppmerksom på at A ikke var blitt informert om de vedtak/innstillinger som var fattet.

Iflg. faksimile fra avisen --- av 11.9.92 (vedl. 21) ble undertegnede brev av 8.9.92 referert for kommunestyret i møte 10.9.92, uten at det ble hensyntatt. Jfr. også faksimile fra avisen --- av 11.9.92 (vedl. 22). Brevet

er såvidt jeg kan se ikke nevnt i referatet fra møtet, jfr. vedl. 26.»

Kommunen bes redegjøre for hvorfor A ikke fikk forhåndsvarsel om inndragningssaken, jf. forvaltningslovens § 16. Hvorfor ble det ikke tatt hensyn til advokatens brev av 8. september 1992? Kommunen bes også redegjøre nærmere for anvendelsen av § 16 tredje ledd bokstav c) i forvaltningsloven og lovens § 17 annet ledd bokstav a), jf. vedlegg 25 til klagen.

Advokatens anførsel om at reaksjonen var for streng, hensett til overtredelsenes karakter og Sosialdepartementets rundskriv I-16/90, bes også kommentert. Inndragningen var hovedsakelig foranlediget av kontrollrapporten fra Securitas datert 25. juli 1992. Kommunestyret viser i sitt vedtak til §§ 1-4, 1-10 og 1-12 i Sosialdepartementets forskrift 19. desember 1989. Det bes redegjort for anvendelsen av de to førstnevnte bestemmelser. Hva slags praksis følger kommunen i saker om inndragning av skjenkebevillinger? Er det f.eks. vedtatt noen retningslinjer om dette?

Kommunestyrets avslag 10. juni 1993 er begrunnet i manglende tillit til at A håndhever skjenkebevillingen etter gjeldende lover og regler». Denne begrunnelsen bes utdypet. Er det rapportert ytterligere overtredelser, jf. uttalelsen fra lensmannen i X datert 19. mars 1993?»

Kommunen svarte slik på spørsmålene herfra om forhåndsvarsel, utrednings- og informasjonsplikt:

«Kommunen var av den oppfatning at det var unødvendig med særskilt forhåndsvarsel. Dette grunnet seg bl.a. på at de to befaringsrapportene (av 6. juni og 25. juli 1992) begge var kjent for A. Ytterligere hadde A kommentert den ene rapporten skriftlig overfor kommunen ved sitt brev av 26. juli 1992. Rapporten av 25. juli 1992 var ikke kommentert, på tross av opplysningen nederst på skjemaet om at kommentarer må sendes skriftlig innen 2 uker. All den tid det ikke var innkommet noen merknader måtte kommunen kunne legge til grunn at opplysningene var korrekte.

Hertil hadde saken allerede versert i kommunale instanser tidligere, jfr. bl.a. spørsmålet om inndragning i juni 1992.

Advokat --- brev av 8. september 1992 (vedlegg 20 til klagen) ble forelagt og referert i kommunestyret 10. september da inndragningsvedtaket ble fattet. De øvrige saksdokumenter var også fremlagt i saken.

Kommunestyret var da av den oppfatning at det ikke var nødvendig å utsette saken for at A skulle kunne komme med ytterligere merknader. Hans standpunkt var allerede kjent, og det var «åpenbart unødvendig» med forhåndsvarsel.

Om det skulle være tvil om saken var tilstrekkelig opplyst, og om A burde ha vært gitt anledning til å komme med ytterligere merknader, er denne tvil avkref- tet i ettertid. Det har jo vist seg at det ikke har fremkommet noe nytt i saken fra ver- ken A eller advokat ---. Den etterfølgende utvikling, etter vedtaket av 10. september 1992, har således bekreftet at en eventuell feil ved saksbehandlingen forut for vedta- ket ikke kan ha hatt noen betydning for det vedtak som ble fattet 10. september.

For såvidt gjelder kommunens påberop- pelse av forvaltningslovens § 17, annet ledd, litra a i vedlegg 25 til klagen, ser en i ettertid at denne var litt misvisende. Po- enget var imidlertid at de opplysninger som ble lagt frem i saken, alle var kjent for A på forhånd, og at han i tillegg dels kommenterte opplysningene – dels unnlot å kommentere dem på tross av 2-ukers fristen på befaringsrapporten.»

Kommunen opplyste videre at det ikke var vedtatt retningslinjer for inndragning av skjenkebevilling. Denne aktuelle sak var den første kommunestyret hadde behandlet. Kommunen redegjorde dessuten nærmere for de avdekkede brudd på alkoholomsetnings- forskriften.

Kommunestyrets avslag 10. juni 1993 på A's søknad om ny bevilling ble nærmere be- grunnet slik:

«Kommunestyrets avslag 10. juni 1993 er begrunnet i manglende tillit til at A «håndhever skjenkebevillingen etter gjel- dende lover og regler». Dette mener vi er tilstrekkelig dokumentert i det som er gjengitt ovenfor. Ytterligere viser vi til lensmannens brev av 19. mars 1993, tredje avsnitt, til politimesteren i ---.

Sluttelig vil vi understreke, uten at det- te ble tillagt noe vekt ved kommunesty- rets behandling, at det ikke er noe å legge skjul på at det blant kommunens befolk- ning har vært stor misnøye med hvordan det aktuelle skjenkested ble drevet i den tiden A hadde skjenkebevilling.»

I avsluttende brev til klager uttalte jeg:

«1. Vedtak om inndragning av skjenkebevilling

Jeg har kommet til at kommunens behand- ling av inndragningssaken må kritiseres og viser til vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til kommunen. Som det vil fremgå, har jeg imidlertid ikke funnet grunnlag for å uttale meg om feilen kan ha virket bestemmende på sakens utfall, jf. forvaltningslovens § 41.

Etter alkoholloven av 2. juni 1989 nr. 27 § 1-8 kan en kommunal skjenkebevilling inn- dras «dersom skjenkingen eller salget ikke har skjedd i samsvar med denne loven eller bestemmelser truffet i medhold av denne.» I

forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. av 19. desember 1989 er det gitt nærmere bestemmelser om skjenking. Kom- munen har i sitt vedtak vist til overtredelse av forskriftens §§ 1-4, 1-10 og 1-12 og foretatt en «samlet vurdering» av forholdene.

Jeg har merket meg at A ikke er enig i rap- portenes beskrivelse av de faktiske forhold. Jeg har imidlertid ingen praktiske muligheter til å få avklart nærmere hva som skjedde de angjeldende kveldene, idet saksbehandlingen her er skriftlig. Ut fra de beskrivelser som er gitt, må jeg legge til grunn at det har fore- kommet brudd på skjenkebestemmelsene, noe som gir hjemmel for å inndra bevillingen.

Hvorvidt inndragning for resten av perio- den – dvs. i noe over 6 måneder – var en ade- kvat reaksjon, har jeg ikke grunnlag for å gå nærmere inn på. La meg likevel bemerke at et vedtak om inndragning beror på kommune- styrets skjønn, jf. ordet «kan» i alkohollovens § 1-8. En kommune må ha en stor grad av frihet til selv å bestemme hvilken politikk som skal føres i skjenkesaker – både i spørs- målet om skjenkebevilling skal gis og i valg av reaksjonsform ved overtredelse av skjenke- bestemmelser. Etter min oppfatning har der- for praksis fra andre kommuner bare begren- set interesse. Slik praksis kan i hvert fall ikke begrunne en påstand om usaklig forskjellsbe- handling. Et inndragningsvedtak må uansett være saklig begrunnet, ikke fremtre som vil- kårlig eller sterkt urimelig og ikke bygge på utenforliggende hensyn. – Min gjennomgang av saksdokumentene har ikke gitt grunnlag for å anta at det hefter slike feil ved kommune- styrets vedtak.

Min adgang til å kritisere en lovlig, skjønnsmessig avgjørelse er begrenset, jf. om- budsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd. En forutsetning for slik kritikk er at av- gjørelsen er «klart urimelig». Selv om jeg har en viss forståelse for at vedtaket kan virke strengt, har jeg ikke holdepunkter for å an- vende denne karakteristikken om inndrag- ningsvedtaket.

2. Nektelse av fornyet skjenkebevilling

Det er kommunestyret som avgjør om en søknad om skjenkebevilling skal innvilges, jf. alkohollovens § 1-7. I § 4-1 heter det at bevil- ling «kan gis til person over 20 år som må antas ikke å ville misbruke skjenkeretten». Ut over dette gir ikke loven regler eller retnings- linjer for kommunestyrets behandling.

I Sosialdepartementets rundskriv I-16/90 heter det på s. 9:

«Det er ikke i loven gitt retningslinjer for hvilke hensyn kommunen skal legge

vekt på. Bevillingsvedtak etter alkohol-
loven er en skjønnsmessig forvaltningsav-
gjørelse. Kommunen må ut fra lovens for-
mål utøve et alkoholpolitisk skjønn ved
behandlingen av bevilningssøknader.

I praksis vil den enkelte kommune ha
stor selvstendighet i valget av retningslin-
jer som legges til grunn ved behandlingen
av søknadene. Det må trekkes liberale
grenser for hvilke hensyn det kan legges
vekt på. Det er likevel et avgjørende krav
at avgjørelsen fattes på et saklig grunnlag
som har sammenheng med loven. Avgjø-
relser kan etter vanlige forvaltningsretts-
lige krav ikke være vilkårlige eller inne-
bære forskjellsbehandling som ikke sak-
lig kan forsvares ut fra alkoholpolitiske
hensyn. Dette kan bl.a. ha den conse-
kvens at ulike hensyn blir tillagt vekt i
ulike kommuner.»

Jeg har ikke kommentarer til disse merk-
nadene og viser ellers til lovens forarbeider,
særlig Ot.prp. nr. 31 (1988-89) på s. 17, hvor
det heter:

«--- Loven forutsetter ikke at det skal
skje en automatisk fornyelse, men at det
ved utløpet av bevilningsperioden på nytt
skal vurderes om bevilning skal gis.

Departementet presiserer at det etter
dette ikke behøver ha foreligget misbruk
av bevilningen for å bli nektet fornyelse.
Kommunen kan enten ha endret sin bevil-
ningspraksis rent generelt, eller det ak-
tuelle skjenkested kan ligge i et område
der kommunen ikke lenger ønsker alko-
holservering. Loven legger etter dette
ikke opp til noen kopling av kravene til
inndragning av en bevilning og kravene til
fornyelse av en bevilning. Det er med an-
dre ord de samme vurderinger som skal
legges til grunn ved fornyelse av en bevil-
ling som ved helt nye bevilninger.»

Deres anførsel om at inndragningen i reali-
teten gjelder for alltid eller på ubestemt tid,
er det således ikke grunnlag for.

Kommunestyrets avslag 10. juni 1993 på
A's søknad om fornyet bevilning er begrunnet
slik:

«Da kommunestyret ikke har tillit til at
vedkommende søker håndhever skjenke-
bevilningen etter gjeldende lover og reg-
ler, kan en ikke imøtekomme ny søknad
om skjenkebevilning fra --- A/S.

Kommunestyret viser også til uttalelse
fra lensmannen i --- og ---Politikammer.»

Etter en gjennomgang av sakens dokumen-
ter kan jeg ikke se at det er tilstrekkelige hol-
depunkter for å anta at kommunestyret har
behandlet saken på kritikkverdig måte eller
av andre grunner kan kritiseres herfra.»

I brev til kommunen uttalte jeg :

«Den nevnte advarselen (24.06.92) var ba-
sert på en kontrollrapport 6. juni 1992. Det
var således i all hovedsak de to kontrollrap-
portene fra Securitas som dannet grunnlaget
for inndragningsvedtaket.

A kommenterte rapporten fra kvelden
6. juni 1992, men overså merknaden i den sis-
te befaringsrapporten om at kommentarer må
sendes kontrollutvalget innen 2 uker. Han
mottok ikke varsel om at kommunen på bak-
grunn av rapportene forberedte en inndrag-
ningssak. Da han via pressen fikk kjennskap
til dette og kontaktet sin advokat, skrev ad-
vokaten til kommunen 8. september 1992 og
ba om å få tilsendt kopi av saksdokumentene.
Han varslet at A ville komme med kommenta-
rer og innsigelser til rapportene og viste til
forvaltningsloven §§ 16 og 17. Kommunen
tok imidlertid ikke hensyn til dette og saken
ble deretter avgjort av kommunestyret.

I klagen hit er det anført at kommunen har
overtrådt forvaltningsloven § 16 om forhånd-
svarelse og § 17 om utredningsplikt. I brev til
ombudsmannen 15. november 1993 anførte
kommunen på sin side bl.a. at de to rappor-
tene var kjent for A. Brevet fra advokaten 8.
september 1992 ble referert i kommunestyret
før vedtak ble truffet og forhåndsvarsel må
anses som «åpenbart unødvendig», jf. forvalt-
ningsloven § 16 tredje ledd bokstav c). En
eventuell saksbehandlingsfeil kan etter kom-
munens mening uansett ikke ha hatt noen be-
tydning for sakens utfall.

Jeg må si meg enig med klagerens advokat i
at inndragningssaken har vært utilfredsstil-
lende behandlet i kommunen. Retten til for-
håndsvarsel i forvaltningsloven § 16 er en
grunnleggende rettighet som skal gi parten
anledning til å komme med sitt syn før et ved-
tak treffes. Bestemmelsen skal således bl.a.
sikre at forvaltningens avgjørelsesgrunnlag
blir riktig, jf. også § 17. - I dette tilfellet har A
ikke fått varsel om at kommunen vurderte
inndragning av skjenkebevilningen. Han var
riktignok kjent med - og hadde anledning til å
kommentere - de to befaringsrapportene fra
Securitas, som dannet det faktiske og rettsli-
ge grunnlaget for inndragningen. Dette var
imidlertid ikke tilstrekkelig, idet «saken» (jf.
forvaltningsloven § 16) gjaldt selve inndrag-
ningen - ikke overtredelser av skjenkebe-
stemmelser isolert sett. Jeg tilføyer at det ikke
var gitt at rapportene ville bli etterfulgt av en
inndragningssak. A hadde derfor ingen for-
anledning til å kommentere denne sanksjons-
formen - og heller ikke samme motivasjon til
å kommentere innholdet i den siste rappor-
ten. Jeg kan bl.a. av disse grunner ikke se at

forhåndsvarsel etter forholdene var «åpenbart unødvendig», slik kommunen hevder. Generelt sett er det grunn til å være varsom med å anvende denne unntaksbestemmelsen i § 16. Lovens ordlyd er da også svært streng. Særlig varsom er det etter min mening grunn til å være i en sak som denne, der virkningen av vedtaket kan bli svært inngripende for parten.

Jeg må også kritisere kommunen for ikke å ha utsatt kommunestyrets behandling av saken ved mottakelsen av advokatens brev 8. september 1992. Når kommunen på denne måten ble gjort uttrykkelig oppmerksom på manglende varsling og A's ønske om å fremme innsigelser, burde saken ha blitt utsatt slik at saksbehandlingsfeilen kunne blitt «reparert». Jeg viser også til vedtakets inngripende karakter og tilføyer at jeg ikke kan se at det hastet med å treffe et vedtak.

Når det gjelder virkningen av saksbehandlingsfeilen, har jeg ikke funnet grunnlag for å uttale meg om feilen kan ha virket bestemmende på sakens utfall, jf. forvaltningsloven § 41. Det fremstår som klart at det forelå overtredelser av skjenkebestemmelsene, se vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til advokaten. Kommunestyret hadde således hjemmel for inndragningsvedtaket, som for øvrig ble truffet med stort flertall. Jeg viser også til kommunens uttalelse om spørsmålet i brev hit 15. november 1993. Det er på den annen side ikke mulig å si om kommunestyret hadde inntatt et annet standpunkt dersom klageren hadde fått høve til å uttale seg slik forvaltningsloven gir ham rett til. Noen konklusjon med hensyn til feilens virkning finner jeg ikke grunn til å trekke.

Med det forbehold at jeg ikke har funnet grunnlag for å uttale meg om feilens virkning, har jeg, som som det fremgår av mitt brev til klagerens advokat, ikke holdepunkter for å kritisere kommunestyrets vedtak om inndragning av skjenkebevillingen. Heller ikke avslaget på søknaden om fornyet bevilling har jeg grunnlag for å kritisere.»

67.

Produksjonstilskudd til dagsaviser (Sak 93-1996)

Kulturdepartementet avslo en søknad om listeføring for produksjonstilskudd til dagsaviser for 1993 under henvisning til at publikasjonen ikke orienterte «allmennheten», jf. § 2 nr. 1 b) i forskrifter om produksjonstilskudd til dagsaviser av 7. september 1984. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere departementet for å ha lagt til grunn at det var publikasjonens innhold som var av-

gjørende for hvorvidt man kunne si at det var tale om en «avis» som «orienterer allmennheten» i forskriftens forstand. På bakgrunn av formålene med pressestøtten ga det ingen god sammenheng i reglene, slik de tidligere var utformet, at det var tilstrekkelig for en avis å være allment tilgjengelig m.m., hvis den ikke også hadde et visst allment innhold.

Kulturdepartementet avslo A's søknad om listeføring for produksjonstilskudd for 1993.

Redaktøren i A brakte saken inn for ombudsmannen og anførte bl.a.:

«Kulturdepartementet har, i samråd med Støtteutvalget for dagsaviser og Kontaktutvalget mellom dagspressen og staten, begrunnet avslaget med at A's innhold ikke tilfredsstillende forskriftens krav. Men det sies så langt vi kan se ikke noe i forskriftene om at avisen skal ha et «allment innhold». I forskriften heter det derimot: «--- orienterer allmennheten (eller befolkningen) om begivenheter --- osv.».

Vi har, verken i forarbeidet til forskriftsverket for produksjonsstøtte, eller i de senere utvalgsarbeid (ref. NOU 1992: 14 - Mål og midler i pressepolitikken), sett noen formuleringer eller tanker i retning av den fortolkning som Kulturdepartementet eller Støtteutvalget legger til grunn for sitt avslag.

Vårt syn på saken støttes, som det går frem av vedlagte vedtak, også av Hovedstyret i Norske Avisers Landsforbund (NAL), som både reagerer på regelforståelse på tvers av deres egen, (det er samme regelverk for medlemskap i NAL som for produksjonsstøtten), og på at departementet legger seg opp i den redaksjonelle linje til en avis. Som det går frem av vår vedlagte begrunnelse for å søke produksjonsstøtte, er en rekke aviser som i dag mottar støtte i samme kategori som oss.

Vi har i søknad om fornyet behandling, datert 28.09. d.å. protestert på betegnelsen Kulturdepartementet bruker i sitt avslag om «Etter rapporten å dømme er A fortsatt et spesialisert annonseorgan knyttet til fiskerisektoren».

Dette føler vi er en nedvurdering av vårt avisprodukt og gir lett assosiasjoner til publikasjoner som henter alle sine inntekter fra annonser, og som deles ut gratis. Dette har aldri vært tilfelle for A. Vi er en avis som orienterer allmennheten om nyheter fra kystnæringene, og er, innenfor dette feltet, den eneste avis som baserer seg på en *selvstendig betalende* abonnementsmasse. Slik sett har vi i høy grad vært med på å bidra til det som er det egentlige hovedformålet med pressestøtten, nemlig å opprettholde en variert og differensiert presse.

Vi vil også ta sterkt avstand fra forsøket på å benevne oss som fagblad. Vi har en klar avisprofil, og vårt stoffområde dekker en rekke bransjer knyttet til kystens

næringsliv. Dette er bransjer som skipsfart, verkstedsindustri og olje, i tillegg til fiskeri og havbruk. Dessuten har vi også innslag av kystkultur og allmennstoff.»

Ombudsmannen forela saken for departementet og ba bl.a. om at det ble redegjort nærmere for hvordan søknaden ble vurdert i forhold til vilkårene i § 2 nr. 1 b) i forskrifter om produksjonstilskudd til dagsaviser av 7. september 1984. I sitt svarbrev uttalte departementet bl.a.:

«Regelen i § 2.1.b i forskriftene om produksjonstilskudd har stått stort sett uendret siden pressestøtten ble innført i 1969. Hensikten med bestemmelsen er å skille mellom dagsaviser og andre typer publikasjoner, eksempelvis fagblader med et mer snevert stofftilfang.

Regelen har vært benyttet ved flere anledninger for å avgrense pressestøtteordningen mot fagtidsskrifter og spesialblader. Vurderingene har alltid vært gjort ut fra en evaluering av publikasjonenes innhold. A er den første søker som har reist spørsmål ved tolkningen av § 2.1.b. Begrepet «allmenn nyhetsavis» ble derfor tatt opp på prinsipielt grunnlag i møte i Kontaktutvalget mellom dagspressen og staten den 29. juni 1993. Kontaktutvalget er et sentralt forum for drøfting av prinsippspørsmål knyttet til pressestøtten og andre saker som berører forholdet mellom dagspressen og staten. I utvalget er presseorganisasjonene representert ved sine valgte ledere. Norske Avisers Landsforening er i tillegg representert ved sin administrerende direktør. I Kontaktutvalgets vedtak heter det at

«hensikten med bestemmelsen i § 2.1.b i første rekke er å skille mellom aviser og fagblader. Det er i slike tilfelle nødvendig å legge vekt på avisens innhold. At en publikasjon hevder å henvende seg til allmennheten er ikke tilstrekkelig for å oppfylle forskriftenes krav».

Kontaktutvalget slutter seg derfor til den tolkning av bestemmelsen i § 2.1.b som departementet i alle år har lagt til grunn.

Kontaktutvalget anbefaler videre at bestemmelsen presiseres i de nye forskriftene om produksjonstilskudd, slik at det tydeligere fremgår at aviser som søker om pressestøtte, *innholdsmessig* klart atskiller seg fra f.eks. fagblader.

I et høringsutkast til nye forskrifter som ble sendt presseorganisasjonene til høring 29.11.93, foreslås det at bestemmelsen i § 2.1.b gis følgende ordlyd:

«Innholder overveiende allment nyhetsstoff og aktualitetsstoff som gjør at avisen klart skiller seg fra andre typer publikasjoner».

Da A søkte om pressestøtte i 1992, var departementet innstilt på at det måtte vurderes om A er å anse som en vanlig avis. Kulturdepartementet ba derfor dosent B om å foreta en innholdsanalyse av A. Rapporten skulle være underlagsmateriale for Støtteutvalgets vurderinger. Rapportene for 1991 og 1992-årgangen viste med all tydelighet at det i A finnes lite eller intet av den type allment nyhetsstoff som finnes i vanlige lokalaviser.»

A kommenterte dette slik:

«Av redegjørelsen til Kulturdepartementet går det frem at de har fortolket regelen i § 2.1.b. dithen at den skal skille mellom dagsaviser og andre typer publikasjoner, eksempelvis fagblader.

At fagblader ikke faller inn under pressestøtteordningen, er vi innforstått med, men å anvende formuleringen i § 2.1.b. «orientere allmennheten» i denne sammenheng, finner vi uforståelig, og svært uheldig for A. Særlig når kriteriet for skillet ikke følger forskriftens bokstav, men er slik departementet fortolker det, nemlig om publikasjonen er en «allmenn nyhetsavis». Dette er noe helt annet enn det som kan legges i begrepet «fagblad».

Departementets kategorisering av A som et fagblad, er dessuten totalt misvisende. Vi er en avis på linje med andre aviser, og er opptatt i Norske Avisers Landsforening på det grunnlaget.

Kulturdepartementet viser også til dosent B's innholdsanalyse av A. Departementet mener at dette underbygger deres vurdering av at A skiller seg fra andre «vanlige lokalaviser», gjennom å ha lite «allment nyhetsstoff».

B's analyse viste at vi har mye næringsrelatert stoff og lite allmennstoff. Men dette er den nisje vi opererer i. Skulle vi har samme profil som lokalavisene, slik Kulturdepartementet mener, hadde vi ikke hatt lesere. (Tilsvarende gjelder for Dagen og en rekke andre aviser). Ved å skille oss fra andre aviser er vi nettopp med på å opprettholde bredden i avisverden, noe pressestøtten skal være med på å understøtte.

Det er viktig å presisere at B ikke har vurdert om vi er avis eller fagblad. I sitt brev til oss av 22. mai 1993 (vedlagt vårt brev av 3.des. 1993), sier han at han har bidratt med et entydig faktagrunnlag men at Støtteutvalget må ta opp prinsippene; «i hvilken grad kan utvalget vurdere *avisers* (vår uthev.) innhold, og i hvilken grad skal det i tilfelle oppfatte kravet om orientering til allmennheten».

Departementets fortolkning av forskriftene strider, etter vår mening, mot selve formålet med forskriftene (§ 1), der det heter at midlene skal brukes «For å fremme en differensiert dagspresse». Det er ingen tvil om at vi hører til i avis-

verdenen, og fra dette ståsted ber vi Sivilombudsmannen vurdere departementets regelanvendelse.»

I et senere brev uttalte departementet:

«I brevet blander bladet A sammen to forskjellige forhold: Det første forhold gjelder tolkningen av § 2.1.b i forskriftene om produksjonstilskudd, det andre gjelder den konkrete vurderingen av A som støtteberettiget eller ikke.

Det første spørsmålet er forelagt Kontaktutvalget mellom dagspressen og staten, som behandler prinsipielle spørsmål knyttet til pressestøtten. Kontaktutvalget behandlet saken i møte 29. juni 1993 etter at A hadde reist spørsmål ved departementets tolkning av den aktuelle paragrafen. I utvalgets enstemmige vedtak gis det støtte til departementets tolkning, jf. tidligere oversendt kopi av protokoll fra møtet.

Den konkrete vurdering av A's tilskuddskrav av 5. januar 1993 ble gjort av Støtteutvalget for dagsavisene, som mot en stemme fant at bladet ikke oppfyller kriteriene i forskriftene, jf. vårt brev av 10. januar 1994.

Det finnes i dag mange hundre publikasjoner som i likhet med A henvender seg til en spesiell yrkesgruppe e.l. med spesialisert informasjon innenfor et begrenset område, uten at de dermed kan sies å tilhøre dagspressen.»

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Ved kgl. resolusjon av 7. september 1984 med senere endringer ble det fastsatt forskrifter om produksjonstilskudd til dagsaviser. Forskriftene var vedlagt St.meld. nr. 54 (1983-84) som lå til grunn for Stortingets behandling av pressestøtteordningen, se Innst. S. nr. 244 (1983-84) og St.tidende for 1984 s. 4076-4118. Det er gitt nye forskrifter i 1994.

Den tidligere forskriftens § 2 om listeføring lød:

«Tilskudd ytes bare til aviser som etter bestemmelsene i denne paragrafen er listeført av Kulturdepartementet som hørende til dagspressen. ----

Som hørende til dagspressen kan listeføres:

1. Avis som

b) gjennom nyheter og kommentarer orienterer allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål»

Spørsmålet er om det etter forskriftene stilles krav om at den publikasjon som skal listeføres har et allment innhold. Allerede bruken av uttrykket «avis» understreker at forskrif-

ten har ment også å angi et innholdsmessig krav.

Ut fra formålet med pressestøtten må «avis» i forskriftenes forstand være en publikasjon som utgis regelmessig og som inneholder generelt nyhetsstoff og artikler, reportasjer, bekjentgjørelse, annonser osv. av alminnelig karakter, dvs. et innhold som retter seg mot den brede allmenhet – ikke spesielle faglige, yrkesmessige eller næringsmessige grupperinger eller grupper.

Det fremgår av forskriftens § 1 at formålet med produksjonstilskuddet er «å fremme og opprettholde en differensiert dagspresse». Hva som ligger i begrepet «differensiert dagspresse» er imidlertid ikke omtalt nærmere i forskriftene, men Dagspresseutvalget av 1972 har søkt å få klarlagt hva begrepet omfatter. I sin delinnstilling i NOU 1973: 22 (s. 11-13) kom utvalget til at det var særlig tre hovedtyper av aviser som det var grunn til å sikre, nemlig de brede dekningsaviser, de mellomstore distriktsaviser og lokalavisene. Videre sier utvalget:

«De tre hovedtyper av aviser som er nevnt, gir til sammen et variert og nyanisert avismønster. Innenfor denne ramme finner en praktisk talt alle dagsaviser som gis ut i Norge, selv om enkelte kan være i grenseland mellom de ulike typer. Dette avismønster suppleres ved at det kommer ut en del aviser som representerer spesielle ideologiske retninger, eller særlige språkpolitiske og næringspolitiske interesser.»

Denne forståelse av begrepet «differensiert dagspresse» synes senere å ha fått tilslutning, i bl.a. St. meld. nr. 34 (1975/76) og i NOU 1992: 14.

På bakgrunn av formålene med pressestøtten slik de er satt opp i forarbeidene til ordningen, kan jeg vanskelig se at det vil gi noen god sammenheng i reglene, slik de tidligere var utformet, at det er tilstrekkelig for en avis å være allment tilgjengelig m.m., hvis den ikke også har et visst allment innhold. Det må derfor antas at det er publikasjonens innhold som er avgjørende for hvorvidt man kan si at det er tale om en «avis» som «orienterer allmennheten» i forskriftens forstand. Ut fra det som er kommet frem i saken, kan jeg ikke kritisere departementet for ikke å ha funnet grunnlag for å listeføre A.

Den faglige vurdering av innholdet i publikasjonen A som departementet har lagt til grunn for sitt vedtak, kan jeg heller ikke gå nærmere inn på.

Ut fra det som er kommet frem er det heller ikke tilstrekkelig grunn til å undersøke nær-

mere om A har blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling.»

68.

Topprisordningen for melk – avregning av melkeleveranse til lavpris

(Sak 94-0025)

På grunn av sykdom i A's besetning ble ei ku A hadde kjøpt av B stående på bruket til B, mens melken ble flyttet over til A og levert på A's kvote. Klagenemnda for topprisordningen stadfestet styringsgruppens vedtak om å avregne en beregnet melkeleveranse fra A til lavpris, jf. pkt. 1 i utfyllende bestemmelser til topprisordningen for melk, gitt med hjemmel i kgl. resolusjon 13. desember 1991. Etter denne bestemmelsen kan overførte produkter ikke avregnes til full pris. I nemndas vedtak ble det imidlertid uttalt at en søknad fra A om dispensasjon for midlertidig overflytting av buskap høyst sannsynlig ville blitt innvilget. A anførte at han ikke var klar over at ordningen var regelstridig og heller ikke muligheten til å søke dispensasjon.

Ombudsmannen uttalte at meieriet ikke hadde overholdt sin veiledningsplikt. Meieriet var klar over – og syntes å ha godtatt – ordningen med den nyinnkjøpte kua uten å informere A om at dette var regelstridig og krevde dispensasjon. På denne bakgrunn ble klagenemnda bedt om å vurdere saken på nytt. A fikk deretter betalt full pris for beregnet produksjon for ei ku i den aktuelle perioden.

Da det ikke var lagt ved dokumentasjon, hadde styringsgruppen ved sin behandling ikke tatt hensyn til A's anførsler om at den økte leveransen skyldtes ei nykalvet ku samt melk fra den nyinnkjøpte kua hos B. Ombudsmannen uttalte at det hadde vært best i samsvar med god forvaltningsskikk om styringsgruppen uttrykkelig hadde bedt A om slik dokumentasjon, jf. forvaltningsloven § 17.

Styringsgruppen vedtok 6. september 1993 å avregne en beregnet leveranse fra A på 7.389 liter melk til lavpris. Det ble lagt til grunn at denne leveransen var overført melk fra bruket til B. Klagenemnda stadfestet vedtaket 14. desember 1993. Det heter her:

«Overførte produkter, og produkter fra dyr som brukeren ikke eier eller leier på varig basis kan ikke avregnes til fullpris. Dette går fram av Regelverket for topprisordningen, utfyllende bestemmelser pkt. 1. Dette innebærer at det ikke kan betales fullpris for melk som er produsert på bruket til B og så flyttet over til bruket til A og levert på kvoten på dette bruket.

NMLs oversikt over leveransen fra de to

brukene vinteren 1992 viser uregelmessige leveranser. På bruket til A er det unormalt stor økning i leveransene i oktober og november, i forhold til månedene før og etter. På bruket til B er det en tilsvarende reduksjon i leveransene disse to månedene. Meieriet har anslått overført mengde til 7.389 liter. Det er da tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig mengder pr. henting før overføring begynte, med henholdsvis 3- og 2-dagers hentinger. Total leveranse, fratrukket forventet leveranse i perioden, gir overført mengde.

Høsten 1992 ble det påvist BVD/MD-smitte i besetningen til A og flere kyr døde. A inngikk kontrakt med B om kjøp av ei ny ku, men ville ikke flytte denne over i sitt eget fjøs før smittefaren var over. Derfor ble kua stående på bruket til B, og melka ble flyttet over til A og levert på hans kvote. Brukeren var i kontakt med meieriet, som ikke hadde motforestillinger til den løsningen som ble valgt.

A kunne på dette tidspunkt ha søkt om dispensasjon for midlertidig overflytting av buskap på grunn av smittefare, og en slik dispensasjonssøknad ville høyst sannsynlig blitt innvilget. Slik søknad foreligger imidlertid ikke, og overføringen av melk er dermed i strid med regelverket for topprisordningen.

Den enkelte melkeprodusent er selv ansvarlig for å holde seg orientert om det topprisregelverk som gjelder, og det er presisert i regelverket at overført melk ikke avregnes til fullpris. Det kan stilles spørsmålstegn ved hvorfor meieriet da de ble kontaktet ikke opplyste produsenten om at det var i strid med topprisregelverket å overføre melk. Den overførte mengden er av en slik størrelse at Sekretariatet finner det vanskelig å dispensere på grunnlag av de forhold som er lagt fram i saken. A avregnes til lavpris for totalt 7.389 liter, levert i 1992. Urettmessig utbetalt driftstillegg for 1992 trekkes tilbake.»

I klagen til ombudsmannen 3. januar 1994 anførte A at han hadde kjøpt ei ku fra B høsten 1992. På grunn av sykdom i A's besetning ble kua stående hos B. Dette var en ordning som meieriet var kjent med og ikke hadde motforestillinger mot. A avviste at han hadde overført melk fra et annet bruk og anførte at han ikke hadde blitt varslet før saken ble tatt opp.

Klagen ble forelagt klagenemnda. Sekretariatet svarte 22. februar 1994:

«Styringsgruppen utfører kontroll av gjennomføringen av topprisregelverket. I dette tilfellet er det topprisregelverkets utfyllende bestemmelser pkt. 1 som er gjensstand for kontroll. Her slås det fast at: «Overførte produkter fra et bruk til et annet kan ikke avregnes til full pris. Det samme gjelder produkter fra dyr som produsenten selv ikke eier eller leier på

varig basis, normalt en laktasjon». Grunnlag for kontrollen er leveranse fra bruket i desember 1992.

Når det gjelder gjennomføring av kontrollen generelt, tar Styringsgruppen kontakt med meieriet dersom det registreres unormale leveranser fra en produsent. (Se vedlagt kopi av standardbrev). Meieriet er så ansvarlig for å ta kontakt med produsenten(e), og innhente forklaring på variasjonen i leveransene. Dersom den forklaring som gis av produsenten ikke er tilfredsstillende, eller avdekker overføring av melk, tas saken opp til behandling i Styringsgruppen for topriorordningen. Produsentene informeres om klageadgangen, og at klagen må være begrunnet og opplysninger som klagen er bygget på dokumentert.

I denne konkrete saken var meieriet i kontakt med produsenten før saken ble behandlet av Styringsgruppen. Dette går fram av brev fra meieriet datert 22.01.93 (vedlagt). Brukeren viser i brev datert 20.09.93 til at meieriet ga tillatelse til overføring av melk, og at han ikke fikk beskjed om at dette var i strid med topriorregelverket. Brukeren ble etter 1. gangsbehandling i Styringsgruppen opplyst om klageadgangen, og krav om dokumentasjon.

Styringsgruppen begrunner sitt avslag med at de forhold som er lagt fram ikke er tilstrekkelig dokumentert. Det kan stilles spørsmålstegn ved hvorvidt Styringsgruppen burde rettet forespørsel til brukeren om ytterligere dokumentasjon etter å ha mottatt klagen, med bakgrunn i forvaltningslovens § 17. Styringsgruppen fant imidlertid den informasjon som ble gitt angående krav til dokumentasjon i forbindelse med 1. gangsbehandling som tilstrekkelig. Det ble fra Klagenemndas side ikke rettet kritikk mot denne delen av Styringsgruppens behandling av saken.

Dere spør videre om økningen i leveranse fra bruket til A kan forklares med de forhold brukeren har anført. Det har vært en økning i leveransene fra bruket i oktober og november 1992, og en tilsvarende reduksjon i leveransene fra bruket til B i samme periode. Vedlagte oversikt over månedsliveranse fra bruket til A viser at leveransen i oktober og november 1992 skiller seg fra leveranse i tilsvarende periode året før og året etter. Leveransene i denne perioden skiller seg fra den ordinære leveransekurven fra bruket. Overført mengde er beregnet til 7.389 liter. Brukeren mener at økningen i leveranse skyldes en kalving, og overføring av melk fra ei ku som var plassert i B's besetning.

Økningen i leveranse er registrert i tidsrommet 16. oktober til 1. desember, over ca. en og en halv måned. Totalt 7.389 liter fordelt på to kyr gir en produksjon på 3.695 liter i løpet av dette tidsrommet, noe som er unormalt høy produksjon. Brukeren har lagt fram ættetavle for den kua

som kalvet i perioden. Her er det registrert en årlig produksjon på 7.625 liter i 1990. Gjennomsnittsliveranse for hele buskapsen i 1990 er oppgitt til 7.811 liter. Sekretariatet ser det som lite sannsynlig at ei ku vil kunne produsere nesten halve årskvantumet i løpet av en og en halv måned.

I topriorregelverket er det åpnet for å gi dispensasjon dersom spesielle forhold tilsier det. Det kan gis dispensasjon for omplassering av dyr ved alvorlige uhell e.l. Melkemengden registreres da på de respektive leverandørnummer. En slik dispensasjon kan gis for en kortere periode, og skal være godkjent av landbrukskontoret/fylkeslandbrukskontoret i forbindelse med tilskuddsordninger.

Sekretariatet regner det som sannsynlig at slik dispensasjon ville blitt innvilget, såfremt omplasseringen var blitt godkjent av landbrukskontoret. Produksjonen fra den ene kua som var i forvaring i fjøset til B ville da blitt kontrollveid og registrert på kvoten til A. Det ble ikke fremmet søknad om slik dispensasjon. Fra meieriets side er det sagt at de var oppmerksom på forholdet, men ikke opplyste brukeren om at dette var i strid med topriorregelverket.»

A fastholdt at han ikke fikk varsel før styringsgruppen behandlet saken. Han opplyste ellers at det var «ei viss byttelån av mjølk for oktober-november» for å unngå leveranser de verste vintermånedene på grunn av «ein gardsveg som er svert bratt og problematisk vinters-dag». Meieriet skulle ha kjent til dette. Han var ellers ikke kjent med at det var adgang til å søke om dispensasjon fra regelverket.

Sekretariatet bemerket 6. juni 1994:

«I regelverket for topriorordningens utfyllende bestemmelser pkt. 1 slås det fast at «overførte produkter fra et bruk til et annet ikke kan avregnes til full pris».

Forskriftene for topriorordningens pkt. 7 slår fast at det kan dispenserers fra de gjeldende regler dersom særlige hensyn tilsier det.

Regelverket for topriorordningen med forskrifter og utfyllende bestemmelser sendes hvert år ut til alle melkeprodusenter, og sekretariatet er av den oppfatning at disse bestemmelsene er godt kjent blant melkeprodusentene.

Melkeprodusenten er ansvarlig for å holde seg orientert om de regler som til enhver tid gjelder.»

I avsluttende brev til klagenemnda uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingen

Slik saken er opplyst, er det uklart om A mottok varsel fra meieriet om at saken skulle tas opp av styringsgruppen. A hevder at han ikke var gjort kjent med dette, mens det i brev fra meieriet 22. januar 1993 heter at «(g)ardbrukaren er klar over at dette vil bli tatt opp». Det er ikke fremlagt annet skriftlig materiale som dokumenterer at varsel er gitt.

Når påstand står mot påstand på denne måten, må jeg bare konstatere at det foreligger uenighet om spørsmålet. Jeg vil imidlertid generelt sett understreke betydningen av at produsentene får tilstrekkelig varsel om at en slik sak vil bli behandlet. Varsel er nødvendig for at produsenten skal kunne fremlegge sitt syn og for at saken skal bli forsvarlig opplyst. Jeg viser for øvrig til forvaltningsloven §§ 16 og 17.

I klagen over styringsgruppens vedtak anførte A at den økte melkeleveransen for oktober og november måned 1992 skyldtes ei nykalvet ku samt melk fra den nyinnkjøpte kua som på det tidspunkt fremdeles var hos B. I innstillingen til møtet 3. november 1993 heter det at styringsgruppen «ikke (kan) forholde seg til påstander som ikke er dokumentert». Det vises til at det ikke er lagt ved dokumentasjon på sykdom i besetningen, på kalvingen eller på kjøp av B's ku. Videre heter det at det ikke finnes skriftlige uttalelser fra meieriet om at meieriet var orientert om og hadde godkjent den ordningen som var etablert i forbindelse med kjøp av kua.

I brev 8. september 1993 hadde A fått informasjon om at de opplysninger som klagen bygget på, måtte være dokumentert så langt det var mulig. Når slik dokumentasjon likevel ikke fulgte klagen, ville det ha vært best i samsvar med god forvaltningsskikk om styringsgruppen eller sekretariatet uttrykkelig hadde bedt A om å fremskaffe sykdomsrapport, kjøpekontrakt for B's ku m.v. Det vises her til det grunnleggende prinsippet i forvaltningsretten om at en sak skal være forsvarlig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Prinsippet innebærer at forvaltningen har et selvstendig ansvar for å sørge for at relevante opplysninger blir fremlagt. Styringsgruppen burde også selv ha sørget for å innhente nærmere opplysninger, f.eks. gjennom kontakt med meieriet. Dette syntes nærliggende når en av A's klagegrunner var at han ikke hadde fått varsel fra meieriet om at saken skulle tas opp.

Da de omtvistede punktene var dokumentert før klagenemndas behandling, går jeg ikke nærmere inn på underinstansens saksbehandling. Jeg ber likevel om at styringsgruppen gjøres kjent med mine merknader.

2. Avregning til lavpris

Så vidt jeg forstår, er A's kjøp av B's ku ikke betvilt. Videre er det ikke betvilt at A hadde sykdomsproblemer i besetningen og at ordningen med plassering av kua hos B var forårsaket av dette. Det synes også å være enighet om at meieriet var kjent med disse forhold. Meieriet skal ha stilt seg positiv til at A plasserte kua i B's fjøs, hentet melken til sitt bruk og leverte den på sin kvote. Det ble ikke opplyst fra meieriets side at ordningen krevde dispensasjon fra regelverket og godkjenning fra landbrukskontoret/fylkeslandbrukskontoret, slik klagenemndas sekretariat opplyser i brev hit 22. februar 1994. Jeg nevner også at klagenemnda i sitt klagevedtak uttalte at en søknad fra A om dispensasjon for midlertidig overflytting av buskap «høyst sannsynlig» ville blitt innvilget.

Spørsmålet blir etter dette om det er rimelig at A skal miste retten til avregning til høy pris for den melken som den nyinnkjøpte kua produserte i det aktuelle tidsrom, bare fordi han ikke søkte på forhånd. Jeg forutsetter da at en dispensasjonssøknad ville blitt innvilget.

Klagenemnda og sekretariatet understreker at produsenten selv har et ansvar for å sette seg inn i det regelverket som gjelder. Dette er jeg enig i. Det må imidlertid understrekes at myndighetene også har et selvstendig ansvar for å gi produsentene tilstrekkelig og nødvendig informasjon. Slik veiledningsplikt er nedfelt i Justisdepartementets forskrift 16. desember 1977. Forskriften fastslår at forvaltningsorganer innenfor sitt saksområde har en «alminnelig veiledningsplikt». Formålet er å gi parter og andre «adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte». Da meieriene har viktige forvaltningsfunksjoner innen topisregelverket, må de i denne sammenheng anses som forvaltningsorganer.

Som anført tidligere, er det mye som taler for at myndighetenes veiledningsplikt bør skjerpes når det gjelder et så uoversiktlig og komplisert regelverk som dette. Hvis de opplysningene som er kommet frem er korrekte, har meieriet forsømt sin veiledningsplikt overfor A. Meieriet var klar over – og synes å ha godtatt – ordningen med den nyinnkjøpte kua uten å informere om at dette var regelstridig. Hvis ikke A hadde annen kunnskap, kan han vanskelig kritiseres for at han antok at alt var i orden.

Det må understrekes at mitt kjennskap til faktum er begrenset til de fremlagte dokumenter. Med dette forbeholdet ber jeg om at

klagenemnda vurderer dispensasjonssøknaden på nytt.»

Klagenemnda tok etter dette saken opp til ny vurdering og A fikk betalt full pris for anslått produksjon på 1.526 liter for ei ku i to måneder. Den resterende mengden på 5.863 liter fant ikke klagenemnda grunnlag for å betale A full pris for. Nemnda viste til at leveransen i det aktuelle tidsrommet var unormalt høy, og kunne ikke bare forklares med naturlige variasjoner i leveransen fra bruket og kjøp av ei ku.

69.

Import av bison – forholdet mellom viltloven og husdyrloven (Sak 93-0957)

A søkte om å innføre bison fra Canada til Norge. Direktoratet for naturforvaltning av slo søknaden med hjemmel i viltloven § 47, og viste bl. a. til faren for spredning av smittsomme sykdommer. A klaget, men Miljøverndepartementet opprettholdt avslaget.

Ombudsmannen fant ikke å kunne reise innvendinger mot at bison ble regnet som vilt etter viltloven og hadde heller ikke innvendinger mot departementets lovforståelse for øvrig. I dette tilfellet var det nødvendig å ha samtykke både etter viltloven § 47 og husdyrloven § 8. Det kunne muligens virke forvirrende – og dermed anses som en mangel ved regelverket – at de hensyn som henholdsvis miljøvernmyndighetene og landbruksmyndighetene skulle legge vekt på, til dels overlappet hverandre. Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet arbeidet imidlertid med å avklare den nærmere ansvarsfordeling og hadde nedsatt en arbeidsgruppe med dette formål. Det var ikke grunn til å anta at Miljøverndepartementets avgjørelse bygget på sviktende faktisk grunnlag, og ombudsmannen fant ikke å kunne reise innvendinger mot skjønnsutøvelsen.

A søkte om å få innføre bison fra Canada til Norge. Direktoratet for naturforvaltning av slo søknaden i medhold av viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 § 47. I begrunnelsen ble det bl.a. vist til at bison måtte regnes som «vilt», og at arten på forhånd ikke eksisterte i norsk fauna. Det ble videre vist til at introduksjon av fremmede arter ville kunne medføre skadevirkninger for den norske viltbestanden (særlig hjortedyr), herunder fare for spredning av smittsomme sykdommer. Miljøverndepartementet opprettholdt direktoratets avslag.

A klaget til ombudsmannen og fremholdt at det etter viltloven § 47 ikke var anledning til

å ta hensyn til smittefaren, idet dette hensynet etter hans mening måtte anses uttømmende regulert gjennom husdyrloven av 8. juni 1962 § 8. A mente at saken heller ikke var vurdert konkret, men var blitt avgjort på prinsipielt grunnlag. Han fremholdt om dette:

«--- Farer som kan knyttes direkte til innførsel av canadisk bison er ikke vurdert. Det tas ikke hensyn til at dette gjelder dyr som ikke er innfanget direkte fra canadisk fauna men som har vært avlet i fangenskap i mange generasjoner og stammer fra kontrollert besetning. Canadas zoosanitære situasjon er ikke vurdert av Direktoratet. Det blir lagt frem alle tenkelige grunner til å nekte import av viltarter generelt, herunder irrelevante eksempler.»

A mente at smitterisikoen var minst like stor ved import av tamfe, som ble tillatt av myndighetene.

Saken ble forelagt Miljøverndepartementet med anmodning om uttalelse og utlån av sakens dokumenter. Etter at departementet og klageren hadde fått uttale seg flere ganger og lagt frem et forholdsvis omfattende materiale, uttalte jeg følgende i det avsluttende brevet til klageren:

«Etter å ha vurdert Deres anførsler, har jeg ikke funnet grunnlag for å kritisere departementets avgjørelse eller saksbehandling. Om sakens enkeltheter skal bemerkes:

Søknaden er avslått med hjemmel i viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 § 47, som lyder:

«Uten Direktoratets samtykke er det forbudt å innføre eller sette ut viltarter som ikke fra før forekommer i distriktet.»

Formålet med bestemmelsen er å sikre at «naturens produktivitet og artsrikdom bevarer» – jf. formålsbestemmelsen i § 1.

I begrunnelsen for vedtaket skrev Miljøverndepartementet i brev 22. april 1993:

«Prinsipiell holdning og praktisering av viltlovens § 47

Når det gjelder faren for at bison skal kunne etablere seg i norsk natur etter en ev rømming, kan det ikke utelukkes at dette vil kunne være mulig ut fra økologiske forhold. En helt annen ting er om slik etablering ville kunne skje dersom mottiltak ble satt i verk, slik også professor --- peker på. En må kunne anta at rømt bison vil være relativt lett å etterstrebe.

Selv om faren for at rømt bison skal kunne etablere seg i norsk natur er liten, kan muligheten likevel ikke helt utelukkes. Spørsmålet blir da, som DN også har vært inne på, hvor man ut fra kriteriet om rømningsfare/etableringsfare skal sette grensen for å forby import. Dersom en dispensasjon i dette tilfellet vil kunne

skape presedens i forhold til framtidige søknader om innførsel av fremmede arter, vil dette feltet fort bli vanskelig å håndtere på en faglig forsvarlig måte. En generell vurdering av mulig skade ved import av fremmede dyrearter må derfor inngå som en del av miljøvernmyndighetenes beslutningsgrunnlag ved behandlingen av denne konkrete saken.

DN har i sitt brev av 06.03.93 vist til det generelle forbudet mot innførsel av livdyr til oppdrett av hjortedyr, som er gitt i medhold av forskrift av 30. juni 1989 om oppdrett av hjortevilt i innhegning. Bakgrunnen for dette forbudet er risiko for genblanding, hybridisering (kryssning) og spredning av sykdommer og parasitter som i dag ikke finnes i den viltlevende norske bestand. Selv om faren for genblanding og hybridisering ikke er til stede ved import og oppdrett av bison, vil faren for import av sykdommer/parasitter være den samme (jf nedenfor). Videre vil det i forhold til andre arter det kan bli spørsmål om å tillate import av, kunne oppstå fare for andre skader på naturmiljøet, f.eks. gjennom predasjon, beiting på planter som ikke er tilpasset arten, utkonkurrering av eksisterende viltlevende arter mv.

Fare for innførsel og spredning av sykdommer og parasitter

Miljøverndepartementet tviler ikke på kvaliteten av landbruksmyndighetenes kontrollapparat ved innførsel av dyr til Norge. Allikevel finner vi det nødvendig å legge en føre var-holdning til grunn, all den tid det er umulig å gardere seg hundre prosent mot innførsel av sykdommer. Vi vil her spesielt peke på faren for import av nye sykdomsgener. Eventuell overføring av nye ukjente sykdommer til f.eks. viltlevende hjortedyr, vil kunne få store konsekvenser, i første rekke for dyra selv, men også i forhold til den verdi dette viltet representerer som utmarksressurs.

Videre vil vi igjen peke på den vurdering som ble gjort under utarbeidelsen av nevnte forskrift om oppdrett av hjortevilt i innhegning. Når man den gang fra veterinærmedisinsk hold konkluderte med at import av livdyr til slikt oppdrett medførte så stor risiko for import av sykdommer at dette ikke måtte forekomme (jf DN's brev av 06.03.93), kan ikke vi se hvilke forhold som skulle tilsi at vurderingen når det gjelder bison skulle bli noen annen. Det faktum at sykdommen bovin tuberkulose er blitt et problem i Sverige, som tillater import av livdyr til hjorteoppdrett, bidrar ikke til å svekke dette faremomentet.»

Som det fremgår, bygget avslaget på en bred vurdering, hvor det særlig ble lagt vekt på faren for spredning av smittsomme sykdommer. De har stilt spørsmål ved om direktoratet og departementet hadde adgang til å ta hensyn til smittefaren, idet dette hensynet

er ivarettatt gjennom husdyrloven av 8. juni 1962 § 8. Husdyrloven legger avgjørelseskompetansen til landbruksmyndighetene. I klagen har De fremholdt om dette:

«Vi vil her gjøre oppmerksom på at faren for sykdom i forbindelse med import av vilt *ikke er nevnt* i forarbeid til gjeldende Lov om viltet, Ot.prp. nr. 9 (1980-81).

Faren for smittsomme sykdommer blir derimot nevnt i Ot.prp. nr. 54 (1992-93) om lov om endringer i viltloven, tilråding fra Miljøverndepartementet av 19. mars 1993.

I Ot.prp. nr. 54 (1992-93) blir ovennevnte mulige skadevirkninger kommentert generelt under 6.1.1., med en kort henvisning til rabies. Sykdom blir videre nevnt under 6.4, der det står:

«*Importkontroll føres allerede av Landbruksdepartementet med hjemmel i dyresykdomslovens bestemmelser. Landbruksdepartementet har imidlertid neppe plikt til å ta hensyn til annet enn sykdomsfaren ---.*»

Slik vi forstår det, er det Landbruksdepartementet som har hjemmel til å gi avslag eller dispensasjon for innførsel av levende dyr (både husdyr og viltarter) på grunnlag av sykdom eller smittefare (jf. husdyrlovens § 8).

Direktoratet for naturforvaltning har i viltlovens § 47 hjemmel til å nekte innførsel av viltarter på grunnlag av andre potensielle skadevirkninger, men i denne saken er *Direktoratets avslag hovedsakelig begrunnet i faren for sykdom.*

Vi synes det er merkelig og ulogisk hvis 2 forskjellige departementer skal ha sykdomskontroll som ansvarsområde. Der som vi f.eks. hadde søkt om import av canadisk *storfe* som beitet i samme område som bison, hadde slik import medført en lignende smitterisiko uten at Direktoratet hadde kunnet nekte import av tamfe. Etter vår vurdering er det Landbruksdepartementets lovverk (husdyrloven) som gir grunnlag til å fastsette regler for å hindre innførsel av smittsomme dyresykdommer til Norge.»

Forholdet mellom viltloven § 47 og husdyrloven § 8 har vært behandlet av ombudsmanen i flere tidligere saker. I ombudsmannens avsluttende brev i sak 86/0324 ble det fremholdt:

«Som utgangspunkt må det slås fast at det foreligger to sideordnede regelsett med hvert sitt innførselsforbud. Lov av 8. juni 1962 om tiltak mot dyresykdommer (husdyrloven) omfatter både husdyr og vilt. Viltloven av 29. mai 1981 nr. 38 gjelder vilt. Etter viltloven § 47 er det uten direktoratets samtykke forbudt å innføre eller sette ut viltarter som ikke fra

før forekommer i distriktet. (Miljøvern) departementet uttaler i brev 10. mars 1986 at det antar at «viltarter» også omfatter tamme eller fremmede individer av arter som naturlig vil kunne etablere seg i fri tilstand. Jeg har ikke noe å bemerke til denne lovforståelse.

Så vidt jeg kan se er det ikke i noen av de to lover – eller forskrifter gitt i medhold av disse – gitt nærmere bestemmelser om samordning av søknadsbehandlingen. Dette kan muligens sees som en mangel ved regelverket. Jeg går likevel ikke nærmere inn på dette i forbindelse med Deres sak.»

Det som her er fremholdt, har gyldighet også i dag. Viltloven § 47 og husdyrloven § 8 inngår i to selvstendige, sideordnede regelsett med hvert sitt innførselsforbud. Husdyrloven § 8 omfatter både husdyr og vilt. For lovlig å kunne innføre vilt, er det derfor nødvendig å ha samtykke både etter viltloven § 47 og husdyrloven § 8. Jeg nevner for ordens skyld at det ikke er noe særsyn at det er nødvendig med tillatelse fra flere myndigheter for å starte en virksomhet. I dette tilfellet kan det kanskje virke forvirrende at de hensyn som det er relevant å legge vekt på etter bestemmelsene, tildels overlapper hverandre, slik at landbruksmyndighetene og naturvernmyndighetene et stykke på vei vil kunne ta i betraktning de samme hensyn når vedtak skal treffes etter henholdsvis viltloven og husdyrloven. Som fremholdt i sitatet ovenfor, kan dette muligens sees på som en mangel ved regelverket, og ombudsmannen har for noen år siden på generelt grunnlag tatt spørsmålet opp med Miljøverndepartementet. Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet arbeider nå med å klargjøre ansvarsfordelingen, og har nedsatt en arbeidsgruppe som skal klargjøre «en rekke forhold omkring innførsel og utsetting av fremmede viltarter», jf. Miljøverndepartementets brev 8. september 1993 til ombudsmannen. Et punkt i gruppas arbeid er ifølge mandatet å «klargjøre ansvarsfordelingen mellom de to departementene i denne type saker». Departementet fremholder videre:

«--- I nærværende sak var samordningen mellom de to departementene ikke god nok når det gjaldt informasjonen til søker. Samordningsprobleme var imidlertid uten betydning for innholdet i Miljøverndepartementets avgjørelse.

På bakgrunn av ovenstående kan departementet ikke se at gruppas konklusjon skulle få noen innvirkning på behandlingen av nærværende sak. Det må også tas hensyn til at saksbehandlingen i

Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet foregikk før gruppa ble nedsatt.»

Arbeidsgruppa har ennå ikke avsluttet sitt arbeid. Som nevnt er et utkast til innstilling blitt oversendt og gjennomgått her. I likhet med departementet kan heller ikke jeg se at det resultat gruppa kommer frem til, kan få avgjørende betydning for saken her. Det er heller ikke nødvendig for meg å gå nærmere inn på det De fremsetter i telefaksen 7. mars 1994 om at arbeidsgruppa til nå ikke har klargjort ansvarsforholdet mellom Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet. Dersom det blir endringer i regelverket, har De imidlertid selvsagt anledning til å sende inn en ny søknad.

Jeg kan ikke se at de uttalelsene De har vist til i forarbeidene til de nye bestemmelsene i viltloven, er av vesentlig betydning ved vurderingen av forholdet mellom landbruksmyndighetenes og miljøvernmyndighetenes kompetanse. Den uttalelsen De har sitert fra Ot.prp. nr. 54 (1992-93) gjelder begrensninger i de hensyn Landbruksdepartementet skal legge vekt på etter husdyrloven. Det som slås fast er at forskrifter som gis etter husdyrloven § 8, primært skal gis ut fra hensynet til sykdomsfaren. Sitatet kan imidlertid ikke tas til inntekt for at miljøvernmyndighetene er avskåret fra å legge vekt på dette hensynet. Miljøverndepartementet skriver om dette i brev til ombudsmannen 8. september 1993:

«I Ot.prp. nr. 54 (1992-93) Om lov om endringer i viltloven slås det fast at introduksjon av vilt alltid vil medføre fare for innføring og utbredelse av sykdommer og parasitter. Videre heter det at rutineene for å forhindre at sykdommer og parasitter spres er forholdsvis godt etablerte. Det hersker da heller ingen tvil om at sykdomskontroll er Landbruksdepartementets ansvarsområde. Imidlertid er det ikke dermed sagt at miljøvernmyndighetene ved sin behandling av importøknader skal utelukke sykdomsaspektet fra sitt vurderingsgrunnlag. I viltlovens forarbeider ligger det ikke inne noen begrensninger mhp hvilke hensyn miljøvernmyndighetene kan legge til grunn ved behandlingen av saker etter § 47. Vår oppgave er således å foreta en totalvurdering av hvilke konsekvenser import av fremmede arter kan få for hjemmehørende arter og økosystemer.»

Jeg har ingen innvendinger mot det departementet her har fremholdt.

I korrespondansen for ombudsmannen kommer både De og Miljøverndepartementet inn på forholdet til internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, særlig Bernkonvensjonen av 19. september 1979 og Bio-

diversitetskonvensjonen av 22. mai 1992. I brev 18. oktober 1993 gjør De rede for praksis i ulike land, og fremholder:

«Sverige, Belgia, Frankrike, USA, Canada, m.fl. tillater eller vurderer å tillate innførsel av bison. Disse land har også internasjonale forpliktelser. EF-landene har ratifisert Bern-konvensjonen og skal ratifisere Biodiversitetskonvensjonen.

Har disse land ikke overholdt sine internasjonale forpliktelser? Eller har de vurdert at faren ved slik import er ubetydelig? Eller at det ikke ligger i konvensjonenes intensjoner å forby all import av vilt-arter (spesielt når dyrene ikke skal settes ut, men oppdrettes i innhegning).

Naturvårdsverket i Sverige (Linda Hedlund) mener at internasjonale konvensjoner ikke skal være grunnlag for avslag for import av fremmede arter. Svenske naturvernmyndigheter vil her ta i bruk svensk nasjonalt regelverk om viltet.

Ingen av de miljøvernmyndigheter vi har hatt kontakt med tolker konvensjonene som en forpliktelse til å systematisk forby import av fremmede arter.»

Miljøverndepartementet har kommentert dette slik i brev 31. januar 1994:

«A peker på at flere land som har eller skal ratifisere de nevnte konvensjonene, tillater eller vurderer å tillate innførsel av bison, og de reiser spørsmålet om disse landene ikke har overholdt sine internasjonale forpliktelser. Videre hevdes det at ingen av de miljøvernmyndighetene de har hatt kontakt med, tolker konvensjonene som en forpliktelse til å systematisk forby import av fremmede arter. Til det vil vi bemerke at heller ikke Miljøverndepartementet tolker konvensjonene dithen. Videre vil vi presisere at vårt avslag på søknaden om bisonimport baserer seg på norsk lovverk, ikke på konvensjonene direkte. Det er allikevel relevant også å vise til våre internasjonale forpliktelser, slik vi har gjort i vårt brev av 08.09.93. Tilslutning til internasjonale konvensjoner innebærer vanligvis en forpliktelse til å bringe landets eget lovverk i overensstemmelse med de forpliktelser man har påtatt seg internasjonalt, og den norske viltloven gjenspeiler således prinsippene i Bern-konvensjonen. Det er imidlertid viktig å merke seg at Bern-konvensjonen representerer minimumskrav. Det er ikke noe i veien for å innføre strengere bestemmelser i det nasjonale lovverk.»

Jeg kan ikke se at det herfra kan innvendes noe mot det departementet her skriver. Den rettslige vurderingen av departementets avslag må med andre ord skje på grunnlag av norsk rett, først og fremst viltloven § 47. I den skjønsmessige vurdering av om innførsel bør tillates, vil miljøvernmyndighetene likevel ha

både rett og plikt til å legge vekt på Norges internasjonale forpliktelser, slik at loven blir praktisert på en måte som er i samsvar med dem.

Etter viltloven § 47 er det som nevnt forbudt «å innføre eller sette ut viltarter som ikke fra før forekommer i distriktet». Forbudet gjelder med andre ord kun vilt, ikke tamme dyr. I lovens § 2 er vilt definert som «alle villevende landpattedyr og fugler, amfibier og krypdyr». I brev 6. mars 1993 til Miljøverndepartementet skrev Direktoratet for naturforvaltning at amerikanske bison måtte betraktes som vilt, til tross for at bestanden hadde vært holdt i fangenskap en rekke år. I brev herfra 5. juli 1993 ble Miljøverndepartementet bedt om å gi «en nærmere redegjørelse for dette, gjerne med eksempler på hvordan lovens definisjon er blitt forstått i andre saker».

Departementet svarte i brev 8. september 1993:

«I Ot.prp. nr. 54 (1992-93) Om lov om endringer i viltloven, blir viltbegrepet på nytt vurdert, denne gang i relasjon til forslaget om endringer i viltlovens § 47. Det blir her konkludert med at i forhold til § 47 dekker begrepet viltarter/underarter ethvert individ som kan overleve i vill tilstand og har et potensiale til å danne villevende bestander i norsk natur, herunder også hybrider.

Når det gjelder bison konkret, finnes arten fortsatt i vill tilstand på det amerikanske kontinent. I Nord-vest-territoriet i Canada lever mer enn 40.000 skogsbison i vill tilstand. Videre finnes det en bestand på 4-5.000 dyr i Yellowstone nasjonalpark i USA, reintroduserte stammer bl.a. i Utah, samt en introdusert stamme på 2-3.000 dyr av «Plains Bison» i Alaska. I Europa finnes europeisk bison, «Visent», i vill tilstand i Polen, samt i Russland/Hviterussland/Ukraina.

Farming av amerikansk bison har pågått siden århundreskiftet, i evolusjonsmessig sammenheng en svært kort tidsperiode. Det er således ikke avlet fram noen variant av domestisert bison som skiller seg vesentlig fra den ville bestanden.

På bakgrunn av ovennevnte holder Miljøverndepartementet fast på at bison er å betrakte som vilt i viltlovens forstand.

Hva angår eksempler på hvordan lovens definisjon er blitt forstått i andre saker, får Direktoratet for naturforvaltning jevnlig søknader om import av eksotiske (fremmede) arter til Norge. Den overveiende del av disse sakene gjelder søknader om innførsel av dyr til privat eie, uten at det er snakk om oppdrett. Selv om disse dyrene/fuglene også vanligvis kommer fra fangenskap, er det i disse tidligere sakene ikke reist tvil om hvorvidt de skal betraktes som vilt. Dette er således første

gang et slikt fortolkningsproblem finner sted i forbindelse med en konkret sak.»

I brev 18. oktober 1993 har De fremholdt:

«--- I høringsuttalelse av 16.1.1992 (angående Landbruksdepartementets forslag til forskrift om jakt på oppdrettet fuglevilt) skriver Direktoratet for naturforvaltning (vedlegg ---):

«--- *Fra det øyeblikk eiendomsretten oppgis ved at det settes fritt ut i naturen, har vi betraktet det som villlevende og derved underlagt villlovens bestemmelser*». (vedlegg 1)

Direktoratet for naturforvaltning definerer her *villlevende* som dyr som er satt ut, som ikke lenger er eiet, i motsetning til dyr som oppdrettes i innhegning.

Vi har fått opplyst at det har vært vanlig praksis at importsøknader for dyr til dyreparker, sirkusdyr og selskapsdyr av diverse arter (som f.eks. ilder, ørkenrotte, jordekorn og chinchilla) blir behandlet direkte av Landbruksdepartementet, Veterinæravdelingen, uten at disse sakene først skal vurderes av Direktoratet for naturforvaltning i henhold til villloven. Det samme gjelder for pelsdyr som mink og rev. Flere av de nevnte arter vil kunne overleve i vill tilstand i norsk natur (f.eks. ilder, mink, rev, dyrepark-dyr som jerv og gaupe, kanskje også fremmede arter som mufflon, lama, burfugl av ikke-tropiske arter). Vi gjør oppmerksom på at rømning kan forekomme også fra dyreparker – og ikke minst fra minkfarmer. De fleste av de nevnte arter vil også ha større rømningspotensiale enn bison og – i motsetning til bison – vil det oftest være umulig eller svært vanskelig å gjeninnfange rømte dyr.

M.a.o., Direktoratet for naturforvaltning har i dag ingen innvendinger mot at dyr av noen viltarter innføres til visse formål, herunder oppdrett, uten Direktoratets vurdering og samtykke. Så vidt vi har fått opplyst, blir gjenparter av importtillatelser for dyr til dyreparker oversendt fra Landbruksdepartementet til Direktoratet for naturforvaltning. Europeisk bison (vicent) har vært importert til Kristiansand dyrepark.

I Norge har vi et godt eksempel på en dyreart som kan være både husdyr og vilt: *tamrein* og *villrein*. Tamrein importeres i dag med innførselstillatelse fra Landbruksdepartementet, uten at søknader først skal oversendes til Direktoratet for naturforvaltning.»

Miljøverndepartementet har deretter kommet tilbake til spørsmålet i brev 31. januar 1994 og fremholdt:

«Når det gjelder dyreparkdyr, er det allerede innarbeidet rutiner som innebærer at Direktoratet for naturforvaltning får søknader til uttalelse før sakene avgjøres av Landbruksdepartementet. Som det går fram av vårt brev av 08.09.93, er det nedsatt en arbeidsgruppe mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet som bl.a. har til oppgave å etablere bedre og mer samordnede saksbehandlingsrutiner for denne type saker. Arbeidet er på det nærmeste sluttført, og til orientering kan nevnes at gruppa har gått gjennom rutinen for all viltimport, uavhengig av formålet med importen. Gruppa har også arbeidet med en klarlegging av hvilke arter som skal betraktes som vilt i importsammenheng.

Eksemplene mink og tamrein: Disse eksemplene er dårlig egnet som sammenlikningsgrunnlag i forhold til bisonimport, da problemstillingene knyttet til import av disse artene i dagens situasjon er svært forskjellige. Det er heller ikke gitt at de samme kriteriene kan legges til grunn ved på den ene side import av arter som er tradisjonelle norske oppdrettsarter, der de økologiske konsekvensene av oppdrett er godt kartlagt, og på den andre side import av arter som aldri tidligere har vært tatt inn i Norge. ---»

Definisjonen «vilt» i lovens § 2 gir liten veiledning om hvilke dyr som går inn under betegnelsen ut over at det kan dreie seg om pattedyr på land, fugler, amfibier og krypdyr. Noen betydning for saken her har presiseringen ikke. Jeg kan ikke se at uttrykket «vilt» – eller «viltarter» som er brukt i lovens § 47 – har en helt klar, avgrenset språklig betydning. Jeg har heller ikke funnet klare holdpunkter i forarbeidene for hvordan uttrykket skal avgrenses. Under forberedelsen av de endringer i villloven som ble vedtatt 11. juni 1993, ble det imidlertid foretatt enkelte presiseringer. I Ot.prp. nr. 54 (1992–93) s. 27 blir det fremholdt:

«Begrepet viltarter/underarter dekker etter denne presiseringen ethvert individ som kan overleve i vill tilstand og har et potensiale til å danne villlevende bestander i norsk natur.»

Jeg forstår det slik at departementet med dette ikke tok sikte på å endre den bestående rettsstilling, men kun å presisere hva som hadde vært gjeldende rett. Jeg har derfor ingen innvendinger mot at departementet har tatt utgangspunkt i den presiseringen som her er gitt ved vurderingen av om bison går inn under lovens viltbegrep. Jeg nevner også at den presiseringen som er foretatt i forarbeidene til endringsloven, er fullt ut forenlig

med lovens ordlyd. Det er med andre ord ikke tale om å tolke loven utvidende.

Den presiseringen som er foretatt i forarbeidene til endringsloven synes for øvrig å samsvare godt med det departementet uttalte i tilknytning til ombudsmannssak nr. 86-0324, som det er vist til og sitert fra ovenfor. Som det fremgår av sitatet, uttalte departementet i brev 10. mars 1986 at «viltarter» måtte antas å omfatte «tamme eller fremmede individer av arter som naturlig vil kunne etablere seg i vill tilstand». Ombudsmannen hadde ikke noe å bemerke til denne lovforståelsen.

Etter den presisering som er foretatt i Ot.prp. nr. 54 (1992-93) må det legges til grunn at viltbegrepet må forstås forholdsvis vidt. Det avgjørende blir hvorvidt de dyr som blir søkt innført, kan «overleve i vill tilstand og har et potensiale til å danne viltlevende bestander» i Norge. Som det fremgår, kreves det ikke full sikkerhet – en reell mulighet for at dette kan skje, er tilstrekkelig. Jeg forstår det også slik at det – iallfall i utgangspunktet – ikke skal legges vekt på mulighetene for å hindre spredning til naturen, f.eks. ved å lete opp individer som har rømt. Det er dyrenes potensiale i seg selv som er avgjørende etter den presisering som er gitt. En annen sak er at faren for spredning kan være et relevant moment i vurderingen av om tillatelse bør gis, jf. nedenfor. Etter å ha gått gjennom det materiale partene har lagt frem om bison, har jeg ikke funnet å kunne rette rettslige innvendinger mot at departementet har regnet bison som vilt etter viltloven § 47 jf. § 2.

Utgangspunktet etter viltloven § 47 er at det er forbudt å innføre eller sette ut nye viltarter. Direktoratet for naturforvaltning kan imidlertid gi samtykke til utsetting. Ingen har noe rettskrav på å få et slikt samtykke. Hvorvidt samtykke skal gis i det enkelte tilfelle, beror på en faglig, skjønnsmessig vurdering ut fra de hensyn som loven skal ivareta. Ombudsmannens adgang til å prøve slike skjønnsmessige vurderinger er begrenset. Dersom avgjørelsen bygger på riktig faktisk grunnlag og for øvrig er lovlig, kan jeg ikke overprøve og sette mitt skjønn over forvaltningens. Jeg kan bare kritisere avgjørelsen dersom det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller hvis avveiningen har vært vilkårlig eller avgjørelsen fremstår som «klart urimelig». Dette følger av ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Jeg nevner også at de vurderinger som myndighetene må foreta, til dels krever fagkyndighet som ombudsmannen ikke innehar. Jeg har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å

innhente slik fagkyndighet utenfra, utover de opplysninger og den dokumentasjon som foreligger i saken.

Avslaget bygger på et «føre-var prinsipp», og at innførsel av nye arter generelt innebærer risiko for spredning av sykdommer eller annen skade på den eksisterende fauna. I departementets avgjørelse er det vist til at praksis er meget restriktiv. Om grunnlaget for dette prinsipielle utgangspunktet fremholder departementet i brev 8. september 1993:

«--- Forskning har vist at introduksjon av fremmede arter er en av de viktigste årsakene til tap av biologisk mangfold verden over, og det finnes eksempler også fra Norge på at import av arter/underarter har fått svært negative konsekvenser. Blant slike arter kan nevnes mink, som etter rømming fra oppdrettsanlegg har etablert viltlevende bestander, og som bl.a. opptrer som skadegjørere i sjøfugl-kolonier. Et annet eksempel er import av fisk til oppdrettsnæringen som førte med seg nye fiskesykdommer og parasitter. Slike eksempler er etter vår oppfatning relevante i denne sammenheng – ikke fordi de har noen direkte overføringsverdi til bison – men fordi de illustrerer at import av vilt kan få uante og alvorlige konsekvenser. De er således med på å underbygge departementets strenge «føre-var»-holdning ved vurdering av importsøknader som dette.»

Så vidt jeg kan se, fremstår den argumentasjon som her er brukt, som saklig ut fra de hensyn viltloven skal ivareta. Jeg kan ikke se at det på juridisk grunnlag kan reises innvendinger mot det «føre-var prinsipp» som myndighetene legger til grunn. Jeg kan da heller ikke kritisere at prinsippet også dannet utgangspunktet ved behandlingen av Deres søknad. Forbudet i viltloven § 47 bygger på en presumsjon for at innførsel av nye arter er eller kan være forbundet med fare. Dette er en faktor myndighetene både kan og skal ta hensyn til, selv om det i den enkelte sak er vanskelig å peke ut spesielle faremomenter. I praksis vil det med andre ord langt på vei være søkeren som må bevise at innførsel er ufarlig, ikke myndighetene som må bevise at innførselen vil kunne medføre skadevirkninger.

Selv om avslaget bygger på et prinsipielt utgangspunkt, fremgår det av vedtaket at departementet også har foretatt en konkret vurdering. Departementet konstaterte at faren for at rømt bison skal kunne etablere seg i norsk natur er liten, men at muligheten ikke helt kan utelukkes. Miljøverndepartementet mente det også måtte legges vekt på mulighetene for innførsel og spredning av sykdommer

og parasitter, og konkluderte med at det ikke forelå tilstrekkelig grunn til å fravike «føre-var prinsippet». Også på dette punkt fremstår departementets argumentasjon som saklig. I brev 18. oktober 1993 har De fremholdt at departementets vurdering «har vært mer teoretisk enn konkret». Hvis De med dette mener å si at departementet har lagt til grunn generelle sannsynlighetsvurderinger fremfor å vurdere den konkrete sannsynlighet for skadevirkninger om søknaden blir innvilget, er jeg langt på vei enig med Dem. Men som det fremgår av det som er sagt ovenfor, kan jeg ikke se at dette er en feil i vurderingen som kan kritiseres på juridisk grunnlag. Det «føre-var prinsippet» som viltlovens forbud bygger på, vil nødvendigvis føre til at begrunnelsen for avslag ofte vil være generell i sin form.

Da klagen ble forelagt Miljøverndepartementet i brev herfra 5. juli 1993 ble departementet bedt om å gjøre nærmere rede for hvilke faktiske opplysninger avslaget bygget på, og hvordan opplysningene var blitt vurdert. Departementet har gitt nærmere redegjørelser i brev 8. september 1993 og 31. januar 1994. Selv om jeg har merket meg Deres innvendinger, senest i telefaks 7. mars 1994, kan jeg etter dette ikke se at det er grunnlag for å kritisere departementets vedtak for å bygge på sviktende faktisk grunnlag. Jeg kan heller ikke se at avslaget fremstår som «klart urimelig».

De har fremholdt at myndighetenes praksis ikke synes å ha vært konsekvent, og har vist til flere tilfeller der utsetting av andre dyreslag er blitt tillatt. Miljøverndepartementet har kommentert Deres anførsler og bl.a. vist til at de eksemplene De har vist til, ikke er direkte sammenlignbare med import av bison. Jeg forstår det også slik at myndighetene i dag følger en noe mer restriktiv praksis enn tidligere, fordi man har fått bedre kunnskap om de økologiske skadevirkninger som import av fremmede arter kan ha. Også av denne grunn vil det derfor være uriktig å foreta en direkte sammenligning. Jeg kan derfor ikke se at det ut fra et likhetsprinsipp kan reises innvendinger mot at søknaden ble avslått.»

70.

Tilbakekall av laksebrev (Sak 93-0120)

A klaget over vedtak om tilbakekall av laksebrev som ga ham rett til å drive laksefiske i Tanaelva. Tilbakekallet var grunngitt med at A ikke var fast bosittende på en jordbruks-eiendom som kunne gi grunnlag for fiskerett,

og at han derfor ikke tilfredsstilte vilkårene for å inneha laksebrev, jf. lov av 23. juni 1888 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt og kgl. res. av 1. april 1911. Ombudsmannen uttalte seg om rekkevidden av vilkårene for fiskerett i elva og om utøvelsen av tradisjonell samisk utmarksnæring kunne gi grunnlag for slik rett. Han fant ikke grunnlag for å kritisere tilbakekallingen.

I 1987 utferdiget politimesteren laksebrev til A hvor han fikk «rett til å drive laksefiske --- i Tanaelven overenstemmende med de til enhver tid gjeldende bestemmelser».

I 1992 tilbakekalte politimesteren laksebrevet. Vedtaket var begrunnet med at A ikke lenger tilfredsstilte vilkårene for å inneha laksebrev.

På vegne av A tok rettshjelpskontoret saken opp med fylkesmannen som traff slikt vedtak:

«Politimesteren har oversendt dokumentene i saken til fylkesmannen for avgjørelse i henhold til Kgl. res. av 01.04.1911, § 12.

Resolusjonens § 2 setter følgende vikår for laksebrev:

Fiskeberettiget er bare de menn og kvinner, som er norske borgere, og som er fast bosittende på og bruker egen eller på åremål leiet særskilt matrikulert jord i en eller flere parceller i elvedistriktet, når jorden derhos:

- a) ligger innen 2 km fra elvebredden,
- b) er bebygget for beboelse og,
- c) er så stor og dyrket, at der på samme avles år om annet minst ett kufor (2000 kg høy).

De foreliggende opplysninger viser at De ikke er fast bosittende på en jordbruks-eiendom eller parsell som kan være grunnlag for laksebrev. I klagen opplyses det at De i perioden juni til oktober bor mye på hytta på eiendommen oppe i dalen. Videre at De også ellers i året bor der periodevis. Fylkesmannen legger vekt på at det oppe i dalen kun er snakk om ei hytte, mens huset Deres på X er et vanlig beboelseshus. Ifølge folkeregisteret bor De på X.

Det hevdes også at det er andre som ikke fyller kravet til boplikt, men likevel har laksebrev. I den sammenheng må det nevnes at fylkesmannen har hatt til behandling en rekke parallelle saker der laksebrev er inndratt fordi vilkårene på dette punkt ikke er oppfylt.

Befaring som ble foretatt høsten 1991 viste at det bare var høstet 2,7 daa. Dette er for lite, selv om det arealet som en gang var dyrka er på 5 daa. Fylkesmannen har vanskelig for å skjønne at det er vanskelig

å foreta kontrollmåling på grunn av den korte laksesesongen.

Vilkåret for å ha fiskerett er ikke tilfredsstilt, verken i forhold til boplikt eller avlingsmengde. Politimesterens vedtak opprettholdes.»

Senere ba rettshjelpskontoret fylkesmannen vurdere saken på ny idet kontoret anførte at kravet om avlingsmengde og bosetning var oppfylt.

Fylkesmannen fastholdt imidlertid sitt tidligere vedtak og uttalte:

«Deres siste brev av 13.08.92 med vedlegg, dokumenterer at De med det arealet som er bearbeidet og tilsådd i sommer, vil oppnå den nødvendige avlingsmengden.

Dersom De seinere tar fast bopel på en av de to jordbrukseiendommene Deres, som kan være grunnlag for fiskerett, kan De søke politimesteren om nytt laksebrev.

Iflg. kgl. res. 23.06.1911 § 12, er fylkesmannen klageinstans i spørsmål om tap av fiskerett. Det er ikke kommet fram opplysninger som gir grunnlag for omgjøring av vedtaket etter forvaltningslovens § 35. Fylkesmannens avgjørelse som klageinstans, er endelig.»

På vegne av A brakte rettshjelpskontoret saken inn for ombudsmannen. Kontoret anførte at tilbakekallet var «i strid med tidligere forvaltningspraksis, i tillegg strider den mot de folkerettslige forpliktelsene som Norge har overfor den samiske befolkning». Videre fremholdt kontoret at «saksbehandlingen er i strid med forvaltningslovens bestemmelser».

Klagen ble forelagt fylkesmannen som ga en omfattende redegjørelse for saken og gjennomgang av de anførsler som var fremmet.

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg:

«Lov av 23. juni 1888 om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finnmarkens Amt § 1 første ledd lyder:

«Fiskeri i Tanaelven (dennes Grændse mod Sjøen regnet til en ret Linie fra Grønnesodden til Skuggemælen) og dens Bielve kan alene udøves af de i Elvedistriktet fast bosiddende Mænd eller Kvinder, som bruger egen eller paa aaremaal leiet Jord i Distriktet. Fiskeretten tilkommer dog kun et Medlem af hver Husstand, nemlig Husbonden eller den, til hvem han bestjærer Retten overdraget. De nærmere Bestemmelser angaaende Maaden og Betingelserne for Fiskerirettens Udøvelse fastsættes af Kongen eller den, han dertil bemyndiger.»

Det fremgår av lovens forarbeider (Oth. Prp. No 2 og Indst. O. No. 3 for 1888) at det

forelå et behov for å regulere adgangen til fiske i Tanaelva og at Stortingets Næringskomité antok at «en Lov som den foreslaaede vilde komme til at begrænse Fiskeretten ganske høveligt, uden at nogen indgribende Forandring for den Enkelte i tilvante Retstilstande vilde foranlediges».

Komitéen drøftet nøye hvilke krav de fiskeberettigede skulle oppfylle. Komitéen fant ikke å ville «gjøre Fiskeretten afhængig av Skaterlæggelse» idet man fant det tilstrekkelig «at indskrænke sig til de to andre Krav (Bofæste og Jordbrug inden Distriktet)». Det ble i denne forbindelse fremhevet at et krav om at vedkommende skulle ha betalt skatt «vilde stille sig hemmende i veien for Indflytning af fattige, men strævsomme Folk, der kunde antages at ville beregne sit Livsophold paa en Forening af Jordbrug i det Smaa med Fiskeri».

Lovens vilkår om at fiskeberettigede må være «i Elvedistriktet fast bosittende» og bruke «Jord i Distriktet» ble således inntatt etter nøye overveielser. Vilkårene er gjentatt i kgl. res. av 1. april 1911 vedrørende nærmere bestemmelser angående måten og betingelserne for fiskerettens utøvelse, hvor det heter i § 2:

«Fiskeberettiget er bare de mænd og kvinder som er norske borgere, og som er fast bosittende på og bruker egen eller på åremål leiet særskilt matrikulert jord i en eller flere parceller i elvedistriktet, når jorden derhos:

- a. ligger inden 2 km. fra elvebredden,
- b. er bebygget for beboelse og
- c. er så stor og dyrket, at der på samme avles år om andet mindst 1 kufor (2000 kg. høi).

Dog kan som undtagelse fra litr. c. nybyggere, på hvis jord nævnte mængde høi ikke avles, efter ansøgning få sig for enkelt år ad gangen anvist fiskeret, når de godtgjør, at jorden er sådan, at derpå efter dyrkning kan avles så meget, og de desuten sandsynliggjør for utvisningsmyndigheten, at hensigten er at oparbejde jorden og drive jordbruk.»

A har en jordbrukseiendom i dalen. Denne eiendommen ligger så nær elvebredden at den kan gi grunnlag for tildeling av laksebrev. Så vidt skjønnes utgjør det samlede dyrkede areal på denne eiendommen og en annen jordbrukseiendom tilhørende A, omlag 8,7 dekar.

Fylkesmannen har i brevet 1. mars 1993 understreket at han tidligere har «gjort det klart at kravet om avlingsmengde nå vil være oppfylt, og at klageren kan søke om laksebrev dersom han tar fast bopel på en av jordbrukseiendommene». Det fremgår at fylkesmannen anser A fast bosatt i X sentrum og han fremholder i ovennevnte brev:

«Klagerens faste beboelseshus er ifølge rettshjelpskontoret i X sentrum (klagens side 5, andre avsnitt). Ifølge folkeregistret bor klageren i ---veien i X. Ifølge opplysning fra landbrukskontoret (klagerens vedlegg 11), bor klageren i ---veien i X. På eiendommen Y, 60 km fra X sentrum, har han ei hytte eller om man vil si en fritidsbolig. Det anses godtgjort at klageren bor der deler av året, og at han bruker denne boligen i forbindelse med deler av sin næringsvirksomhet.»

Rettshjelpskontoret har opplyst at A's levevei «er den tradisjonelle samiske utmarksnæringen. Laksefisket og forleveranser er en del av hans totale inntektsgrunnlag. I tillegg henter han inntekter fra naturen i form av høsting av ulike bærsorter, gullvasking, produksjon av samisk brukskunst på basis av råmaterialer fra naturen». Kontoret har anført at den tradisjonelle samiske næringkombinasjonen innebærer at han ikke klarer seg med en bolig og at det ikke kan legges avgjørende vekt på at han ikke bebor eiendommen hele året. Det er i denne forbindelse fremhevet at «Norge har faktisk forpliktet seg til å ivareta og sikre samiske rettigheter, deriblant tilgode-se samene med en *positiv diskriminering* der det er påkrevd eller naturlig.»

Det fremgår av lovens ordlyd og forarbeider at fiskeretten er tillagt de fast bosatte jordbrukerne i elvedalen. Rettshjelpskontoret har ikke bestridt at A har sitt faste beboelseshus i X sentrum og jeg forstår det slik at jordbruksdriften kun utgjør er en mindre del av hans næringsgrunnlag. Så vidt skjønnes utøver han sin øvrige næringsvirksomhet dels med utgangspunkt i X og dels med utgangspunkt i eiendommen Y. Deler av året oppholder A seg på Y, men så vidt skjønnes gjelder dette i hovedsak sommerhalvåret. Når A utøver sin næringsvirksomhet fra og oppholder seg på flere forskjellige steder synes det naturlig at han anses fast bosatt i X der han har sitt faste beboelseshus og også oppholder seg i vinterhalvåret.

Fiskeretten er i henhold til loven tillagt jordbrukerne i elvedalen og det fremgår av forarbeidene at lovens vilkår «i det Hele og Store taget kun vil være en Lovfæstelse af, hvad der har været Praxis i en Række af Aar». Også før lovens ikrafttredelse synes altså fiskeretten å ha vært knyttet til jordbruksnæringen i elvedalen og ikke ulike former for utmarksnæringer.

I løpet av 1980-årene skjedde det en betydelig rettsutvikling når det gjelder den samiske folkegruppens rettsstilling. Dels ble det vedtatt nye norske rettsregler, dels ble det anerkjent i større grad enn tidligere at same- ne har et folkerettslig krav på et særlig kul-

turvern. På denne bakgrunn har det vært antatt at den norske stat i dag har en rettsplikt til å gi den samiske folkegruppe reelle muligheter til å kunne sikre og utvikle sin kultur. Det har vært antatt at denne plikten ikke bare gjelder vern av ideelle kulturytringer, men også det materielle kulturgrunnlaget og at samene har krav på særtiltak – positiv diskriminering – i forhold til den øvrige befolkning i landet i den grad slike særtiltak er påkrevd for kultursikring og kulturutvikling.

Ut fra prinsippet om vern av det materielle kulturgrunnlaget – og samenes rett til påkrevd positiv særbehandling – vil myndighetene måtte treffe nødvendige vedtak. I forhold til eventuelle inngrep som berører samiske rettigheter til naturressursene vil myndighetene følgelig måtte ta stilling til om inngrepet er av en slik art, og i tilfelle av et slikt omfang, at det strider mot statens plikter overfor samene.

I den foreliggende sak er det imidlertid ikke tale om noe inngrep i forhold til en tidligere fri næringsutøvelse. Så vidt jeg forstår har retten til fiske i Tanaelva alltid vært regulert, siden 1888 gjennom lov, og lovens vilkår om at fiskeretten er tillagt jordbrukerne i elvedalen synes å være i samsvar med tidligere rett.

Selv om elvefiske i alminnelighet nok vil kunne å ha betydning for det samiske kulturgrunnlaget har utmarksnæring ikke vært grunnlag for fiskerett i Tanaelva. Det er videre naturlig å se eventuelle samiske særrettigheter som kollektive rettigheter for samiske grupper/områder, og jeg har merket meg fylkesmannens opplysning om at «(d)e aller fleste som har laksebrev i X, har samisk bakgrunn». Ut fra det foreliggende kan jeg derfor ikke se at det forhold at A's levevei (i hvertfall til dels) er basert på tradisjonell samisk utmarksnæring kan gi ham noen «særrettighet» med hensyn til laksebrev i Tanaelva.

A kan etter dette ikke anses å oppfylle vilkåret om å være «fast bosittende --- i elvedistriktet», og det følger av resolusjonens § 4 at «(f)iskeretten tapes, når nogen av de i §§ 2 og 3 foreskrevne betingelser ikke lenger er tilstede».

Rettshjelpskontoret har imidlertid anført at resolusjonens vilkår ikke har vært håndhevet av myndighetene og tilbakekallet av A's laksebrev er i strid med tidligere forvaltningspraksis. Det er i denne forbindelse vist til at politimesteren i 1986 unnlot å tilbakekalle laksebrev «siden det er godtgjort med attestasjon fra Sonestyret at de i allefall i sommerhalvåret er bosatt på de eiendommene som de søker fiskerett på», og at han i et brev 9. april 1986 uttalte:

«På den annen side har man praktisert

reglene slik at de eldre som på grunn av alder og helse har måttet nedlegge gårdsbruket, har fått beholde sin fiskerett ut sin levetid. Forutsetningen her er dog at ikke andre overtar brukets fiskerett.»

I redegjørelsen hit fremholder fylkesmannen at «(f)iskeretten er avhengig av at vilkårene oppfylles» og det fremgår at laksebrev blir tilbakekalt når myndighetene, fylkesmann og politimester, er kjent med at vilkårene ikke lenger foreligger.

Såfremt forvaltningen holder seg innenfor loven og forskriftens ramme, kan praksis legges om uten at det foretas noen endring i regelverket. Når det skyldes en generell og regelverksmedholdelig endring av praksis at en avgjørelse avviker fra de foregående, kan dette ikke anses som noen usaklig diskriminering.

A kan ikke bygge noen rett til å beholde fiskeretten uavhengig av lovens og resolusjonens vilkår på grunnlag av at politimesteren året før A fikk laksebrev, unnlot å tilbakekalle laksebrev. Ut fra det opplyste kan jeg heller ikke se at tilbakekallet innebærer at A har vært utsatt for noen usaklig forskjellsbehandling.

Det er begått flere saksbehandlingsfeil i forbindelse med behandlingen av saken og dette er også beklaget av fylkesmannen. Jeg kan imidlertid ikke se at det er begått saksbehandlingsfeil som kan ha hatt avgjørende betydning for utfallet av saken, og jeg har derfor etter omstendighetene ikke funnet grunn til å kommentere disse særskilt. jf. mitt brev i dag til fylkesmannen.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen bemerket jeg:

«Det er imidlertid begått flere feil i saksbehandlingen i forbindelse med tilbakekallet av laksebrevet til A og fylkesmannen uttaler i sitt brev hit at det er «grunn til å skjerpe rutinene i forhold til forvaltningslovens bestemmelser ved framtidige saker».

Jeg har etter omstendighetene ikke funnet grunn til å gå inn på saksbehandlingen idet jeg forutsetter at fylkesmannen sørger for at forvaltningslovens bestemmelser vil bli iaktatt i forbindelse med framtidige saker.»

71.

Endring i vedtektene for stiftelsen Norsk Rikstoto
(Sak 94-0230)

Det Norske Travelskap klaget til ombudsmannen over at Landbruksdepartementet hadde endret vedtektene for Norsk Rikstoto, slik at selskapet mistet sin representasjon i

styret. Det Norske Travelskap mente ordningen var i strid med bestemmelsene om omdanning i stiftelsesloven av 23. mai 1980 nr. 11 § 35. Landbruksdepartementet mente stiftelseslovens regler om omdanning ikke kom til anvendelse.

Ombudsmannen bemerket at den som vil opprette en stiftelse, som utgangspunkt har frihet til i statuttene å bestemme hvordan endring skal skje. På bakgrunn av en konkret fortolkning av vedtektenes § 19 uttalte ombudsmannen at det fra hans side ikke kunne reises innvendinger mot at denne bestemmelsen i dette tilfellet ble ansett som en selvstendig endringshjemmel. En slik endring med grunnlag i vedtektene måtte holdes adskilt fra omdanning etter stiftelseslovens kap. VI. Det var i saken ikke grunn til å kritisere Landbruksdepartementet for å ha handlet i strid med de ulovfestede prinsipper om god forvaltningskikk.

Stiftelsen Norsk Rikstoto ble opprettet 24. september 1982 med Det Norske Travelskap og Norsk Jockeyklub som stiftere. Styret i stiftelsen skulle etter de opprinnelige vedtektene ha 5 medlemmer, hvorav Det Norske Travelskap oppnevnte 4 medlemmer og Norsk Jockeyklubb 1 medlem.

Det er opplyst at Norsk Rikstotos opprinnelige vedtekter, slik de lød ved etableringen i 1982, inneholdt følgende bestemmelse om vedtektsendring i § 17:

«Disse vedtektene kan endres av Landbruksdepartementet etter forslag av stiftelsens styre».

Den 20. mai 1987 ble det nedsatt et offentlig utvalg «Stubsjøenutvalget», som skulle vurdere hestesportens og totalisatorspilletts virksomhet og organisasjon. Utvalget var etter det opplyste nedsatt av Landbruksdepartementet i samråd med Finansdepartementet og etter anmodning fra Stortinget. Utvalget ga uttrykk for at alt totalisatorspill burde samles i én og samme organisasjon, i et totalisator-selskap, og at dette enklest kunne skje ved å utvide oppgavene til stiftelsen Norsk Rikstoto, samtidig som det ble anbefalt å foreta en viss omorganisering. Fra Stubsjøenutvalgets innstilling avgitt 13. januar 1988 siteres:

«Det Norske Travelskap og Norsk Jockeyklub forutsettes fortsatt å være Norsk Rikstotos stiftere. Utvalget foreslår imidlertid en annen styresammensetning. Stiftelsen foreslås ledet av et styre på 6 medlemmer med personlige varamedlemmer. Staten ved Landbruksdepartementet oppnevner leder og nestleder og Det Norske Travelskap og Norsk Jockey-

klubb oppnevner henholdsvis tre og ett styremedlem.» (innstillingen s. 9).

Etter dette ble Norsk Rikstotos vedtekter endret. Vedtektenes § 8 fikk følgende ordlyd:

«Stiftelsen skal ha et styre på 6 medlemmer og varamedlemmer.

Landbruksdepartementet oppnevner leder og nestleder.

Det Norske Travselsskap oppnevner 3 medlemmer og Norsk Jockeyklub oppnevner 1 medlem.

Funksjonstiden er 2 år. Styremedlemmene kan gjenvelges, men ingen kan sitte i styret i mer enn tre perioder sammenhengende. Styrets godtgjørelse fastsettes av de to stiftelsesorganisasjonene.»

Vedtektenes § 19 fikk følgende ordlyd:

«Disse vedtektene kan endres av Landbruksdepartementet etter forslag fra stiftelsens styre eller stifterne. Omdanning må skje i samsvar med §§ 35 og 36 i Lov av 23. mai 1980 om stiftelser m.m. Oppløsning og disposisjoner i den forbindelse må godkjennes av Kongen.»

På nyåret 1993 ønsket Landbruksdepartementet ytterligere endringer i vedtektens bestemmelser om styrets sammensetning. DNT motsatte seg departementets endringsforslag, men etter forhandlinger ble travselsskapet og Landbruksdepartementet enige om en ordning for en «interimperiode på ett år». I et felles skriv 15. februar 1993 het det:

«Etter nærmere drøftelser med Landbruksdepartementet den 12/2-93 og tilbakemelding fra Statssekretær Beiring samme dag med meddelelse om at konsesjon til de ulike spilleprodukter – også ved bruk av totomater – i interimperioden skal være:

NR har konsesjon på V6 og Dagens Dobbel.

DNT og NJ har konsesjon på V5, Vinner, Tvilling, Trippel og Plass,

har Styret i Det Norske Travselsskap på møte den 14/2-93 vedtatt Landbruksdepartementets forslag:

På bakgrunn av travets ønske om en enhetlig organisering av Norsk Hestesport har Landbruksdepartementet foreslått vedtektsendringer i stiftelsen Norsk Norsk Rikstoto (NR) – for en interimperiode på ett år.

Staten oppnevner 4 styrerepresentanter i NR – inkl. leder og nestleder. Det Norske Travselsskap (DNT) oppnevner 3 og Norsk Jockeyklub (NJ) 1.

Samtlige av dagens oppnevnte styrerepresentanter i NR stiller sine plasser til disposisjon. Nye styrerepresentanter oppnevnes kun for interimperioden.

Under interimperioden skal stifterne – DNT og NJ – utrede ny organi-

sasjonsstruktur for Norsk Hestesport.»

Den 17. februar 1993 endret Landbruksdepartementet vedtektens § 8 første ledd. Bestemmelsen fikk følgende ordlyd:

«Stiftelsen skal ha et styre på 8 medlemmer. Landbruksdepartementet oppnevner leder, nestleder og to styremedlemmer.»

Den 8. desember 1993 ble det avholdt ekstraordinært styremøte i Norsk Rikstoto. Styret vedtok å fremme forslag til ny vedtektsendring om styrets sammensetning. Det Norske Travselsskaps 3 representanter i styret stemte mot forslaget.

Den 9. desember 1993 vedtok Landbruksdepartementet den foreslåtte vedtektsendring.

Etter endringen fikk § 8 følgende ordlyd:

«Stiftelsen skal ha et styre på inntil 6 medlemmer. Styret oppnevnes av Landbruksdepartementet. Funksjonstiden er 2 år. Styremedlemmene kan gjenvelges, men ingen kan sitte i styret i mer enn tre perioder sammenhengende. Styrets godtgjørelse fastsettes av Landbruksdepartementet.»

I brev 21. desember 1993 gjorde Det Norske Travselsskap overfor Landbruksdepartementet gjeldende at vedtektsendringen ikke var i overensstemmelse med stiftelsens vedtekter og stiftelsesloven.

I brev 10. januar 1994 til travselsskapet uttalte departementet at vedtektsendringen ikke var i strid med vedtektene eller stiftelsesloven.

Ved brev 2. februar 1994 brakte Det Norske Travselsskap saken inn for ombudsmannen. Det ble der fremholdt at Landbruksdepartementets vedtak av 9.12.93 var ugyldig. Fra brevet siteres:

«DNT er av den oppfatning at departementet ikke lovlig kunne treffe et slikt vedtak om endring i stiftelsens vedtekter. For det første var denne vedtektsendringen i strid med stiftelsesloven og stiftelsens vedtekter. Videre var vedtektsendringen i strid med DNT's og departementets avtale og forutsetninger. Og endelig var vedtaket truffet i strid med forvaltningslovens saksbehandlingsregler.»

Travselsskapet utdypet nærmere sitt syn på sakens faktiske og rettslige sider. Det ble bl.a. anført:

«At vedtaket er ugyldig grunnes på at vedtaket er truffet i strid med vedtektenes § 19 og stiftelseslovens §§ 35 og 36.»

Om vedtektenes § 19 fremholdt travselskapet:

«DNT legger til grunn at første punktum i denne bestemmelse kun knytter seg til de *personelle* vilkår m.h.t. omdanningskompetansen. Første punktum regulerer altså bare hvem som har forslagsrett m.h.t. vedtektsendringer, og hvem som har rett til å beslutte omdanning.

De materielle vilkår for omdanning fremgår av annet punktum, som viser til stiftelsesloven §§ 35 og 36.

Dette er slik DNT ser det den naturlige tolkningen av bestemmelsen når man ser på regelenes forhistorie. Som det fremgår under punkt 2.2 ovenfor, ble vedtektenes § 19 endret i forbindelse med Stubsjøenutvalgets innstilling og som følge av at DNT mistet sitt flertall i styret.

Vedtektenes § 19 første punktum har derfor den samme rettslige karakter for så vidt gjelder omdanningskompetansen som stiftelsesloven § 32 og § 33 første ledd. Tilsvarende gjelder § 19 tredje punktum som bestemmer at visse omdanningsdisposisjoner må godkjennes av Kongen.

De materielle vilkårene for omdanningskompetansen fremgår av vedtektenes § 19 annet punktum som viser til de materielle vilkår i stiftelsesloven §§ 35 og 36 «

Selskapet omtalte deretter vilkårene for omdanning etter stiftelsesloven §§ 35 og 36:

«DNT erkjenner for så vidt at regler om oppnevning av styre, dets sammensetning m.v. i utgangspunktet må sies å være av organisatorisk art, og således regelmessig må sies å falle inn under den mindre strenge regel om omdanning i § 35 annet ledd.

Likevel må det være helt klart i det foreliggende tilfelle at vedtektenes § 8 om stifternes rett til å oppnevne styremedlemmer, var og er av vesentlig betydning for DNT. Det minnes i denne forbindelse om det som fremgår av bilag 9 hvor DNT ga klart uttrykk for at «stifterne forutsatte at stifterne skulle ha avgjørende innflytelse ved valg av stiftelsens styre.»

Og videre:

«Det må legges til grunn at vedtektenes § 19 ikke gir noen rimelig mening, hvis ikke henvisningen til stiftelsesloven § 35 og 36 må forstås slik at endringer i bestemmelser som har vært av vesentlig betydning for stifteren, bare kan foretas hvis vilkårene i § 35 første ledd er oppfylt.»

Det Norske Travelskap fremholdt så:

«--- vedtektsendringen av 9.12.1993 er ugyldig og

--- man må gjenopprette situasjonen før 17.2.93, nemlig at DNT oppnevner 3 av styremedlemmene, LD 2 og NJ 1.»

Dette ble nærmere begrunnet slik:

«Det var tale om en dispensasjon fra reglene i vedtektene om oppnevning og sammensetning av NR's styre i perioden 17.2.93 -17.2.94. Etter utløpet av denne periode må man falle tilbake til vedtektsbestemmelsene slik de lød før 17.2.93.

At departementet i interimperioden handler i strid med forutsetningene og i strid med vedtektenes § 19 og stiftelsesloven § 35, kan ikke endre dette. Det må være klart at LD's mellomliggende oppreden representerer en relevant bristen- de forutsetning for DNT's samtykke til dispensasjon, jfr. stiftelsesloven § 36 siste ledd. Det må derfor legges til grunn at den s.k. interimperioden allerede er utløpt, følgelig gis DNT rett til å oppnevne 3 av 6 styremedlemmer i NR, som før 17.2.93.»

Travelskapet anførte videre at endringen av vedtektene var et enkeltvedtak, og at departementet ikke hadde fulgt forvaltningslovens regler om forberedelse og behandling av slike vedtak.

I brev herfra 10. mars 1994 ble Landbruksdepartementet bedt om å kommentere travselskapets anførsler.

I Landbruksdepartementets brev 20. april 1994 til ombudsmannen redegjorde departementet innledningsvis for forhistorien og det som etter departementets oppfatning var årsaken til den konflikt som hadde oppstått. Departementet skrev deretter:

«Landbruksdepartementet vil, på grunnlag av det som er oppsummert, slå fast at bakgrunnen for departementets handlemåte og vedtak var det faktum at Norsk Rikstoto's styre ikke var i funksjon slik at det kunne ivareta Stiftelsens interesser i samsvar med vedtektene. Dette er en alvorlig situasjon for en næringsdrivende stiftelse med omfattende økonomisk ansvar. Det var også en alvorlig situasjon for Landbruksdepartementet som har oppnevnt leder og nestleder til styret fra 1988. Fra 1982 var Stiftelsen meget sterkt knyttet til Landbruksdepartementet som etter vedtektene skulle godkjenne tilsetting av adm. direktør, godkjenne driftsbudsjettet hvert år og fordele overskottet i samsvar med formålsparagrafen.

Vi viser til vårt brev av 17.02.93 til DNT, vedlegg 3 og DNT's unnlattelse av å ta hensyn til bl.a. habilitetsreglene i stiftelsesloven og NR's vedtekter om Styrets plikter og ansvar. Etter departementets vurdering finner en svært mye av årsaken til problemene nettopp her.»

Departementet skrev videre:

«--- Departementet holder fast ved at disse vedtektsendringene ikke er å betrakte som en omdanning. Vi understreker at det ikke er foretatt noen endring i formålsparagrafen, heller ikke i de bestemmelser som omhandler styrets ansvar og plikter.

Etter vår mening er det ikke avgjørende hvem som oppnevner styret i Norsk Rikstoto, men at en får et styre som ivaretar sine plikter. Et styre i en stiftelse er etter vårt syn bundet av stiftelsesloven og vedtektene og kan ikke styres av den som oppnevner styret.

DNT har uttalt at våre vedtak er i strid med den avtalen som ble inngått mellom Landbruksdepartementet og DNT i februar 1993. Vi kan ikke se noe sammenheng mellom den avtalen og det vedtak departementet senere fattet om styresammensetningen i Norsk Rikstoto. Det siste ble fattet utelukkende på grunnlag av den situasjon som var oppstått i Stiftelsen, jfr. det som er sagt foran om manglende styrefunksjoner og det som fra vår side ble betraktet som en alvorlig situasjon. Uansett forståelse av avtalen, må det ihvertfall være helt klart at avtalen ikke fritar for å drive Norsk Rikstoto i samsvar med vedtektene og stiftelsesloven.

Landbruksdepartementet er heller ikke enig i DNT's uttalelse om at en etter ett års perioden måtte falle tilbake til vedtektsbestemmelsene slik de var før 17.2.1993. Det spørsmålet var ikke diskutert og ble heller ikke vurdert av oss. I vedtektene § 10 er styret pålagt å sørge for at driften av Stiftelsen skjer på en slik måte som best mulig kan fremme stiftelsens formål. Å falle tilbake til en styreform som gjennom praksis har vist seg ikke å fungere, ville etter vår mening ikke vært forenlig med § 5 i stiftelsesloven.

Når det gjelder DNT's uttalelser om saksbehandlingsfeil er det klart at det fra departementets side hadde vært mest korrekt med forhåndsvarsling og utredning. Men Landbruksdepartementet er svært i tvil om hvorvidt det vedtak som ble fattet, faller inn under begrepet enkeltvedtak i forvaltningsloven. Det synes mest nærliggende å konkludere med at det ikke var et enkeltvedtak, fordi det ikke gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Det som bør tillegges vekt er at Styrets forslag og departementets vedtak om å endre vedtektene må vurderes ut fra den situasjon som var oppstått og derved nødvendigheten av en rask avklaring. Forøvrig var de oppståtte problemer og manglende styrefunksjon i Norsk Rikstoto vel kjent i DNT, slik at det ikke burde være overraskende om Landbruksdepartementet måtte finne fram til et styre som kunne fungere og ivareta Stiftelsens formål.

Landbruksdepartementet vil konkludere med at en sto overfor en svært van-

skelig og fastslåst situasjon som måtte løses. Departementet holder som foran sagt fast ved at det ikke er foretatt noen omdanning av Stiftelsen, men en endring av § 8 i vedtektene i samsvar med § 19, første setning.»

I brev 16. mai 1994 kommenterte Det Norske Travelskap departementets beskrivelse av bakgrunnen for vedtaksendringen 9. desember 1994. Travelskapet ga på flere punkter uttrykk for en annen oppfatning av forholdene. For øvrig fastholdt travelskapet at «enhver vedtektsendring av vedtektene er å anse som en «omdanning»».

Om betydningen av interimsavtalen skrev travelskapet:

«Betydningen av avtalen fremgår av det departementet selv uttaler på s. 2 i sitt brev til ombudsmannen:

«Etter en rekke møter med sportens organer, særlig DNT, ble det enighet om at det skulle utpekes et helt nytt styre i Norsk Rikstoto og at Landbruksdepartementet for en periode på ett år skulle ha flertall.» (understreket her)

Klarere kan ikke betydningen av avtalen uttrykkes. På det tidspunkt vedtektsendringen av 9. desember ble foretatt, var interimperioden ikke utløpt.

Departementet er heller ikke enige i at man etter interimperioden skulle falle tilbake til vedtektsbestemmelsene slik de var før 17. februar 1993. At dette var forutsetningen følger klart av avtalen mellom departementet og DNT inntatt som bilag 6 til klagen:

«På bakgrunn av travets ønske om en enhetlig organisering av Norsk Hestesport har Landbruksdepartementet foreslått vedtektsendringer i stiftelsen Norsk Rikstoto (NR) – for en interimperiode på ett år.» (understreket her)

Det må derfor være åpenbart at man står overfor en dispensasjon som nevnt i stiftelsesloven § 36 siste ledd.

Som nevnt er det ikke grunnlag for departementets påstand om at man må «falle tilbake til en styreform som gjennom praksis ikke har vist seg å fungere». At styreformen ikke har fungert, er ikke dokumentert fra departementets side, men synes i stedet å bero på en misforståelse.»

Travelskapet fastholdt for øvrig at vedtektsendringen var et enkeltvedtak.

I min avsluttende uttalelse bemerket jeg:

«Det som er gjenstand for prøvelse fra ombudsmannens side, er Landbruksdeparte-

mentets avgjørelse 9. desember 1993 om å endre vedtektene. DNT mener avgjørelsen er truffet i strid med bestemmelsene i stiftelsesloven av 23. mai 1980 nr. 11 § 35. Landbruksdepartementet mener stiftelseslovens regler om omdanning ikke kommer til anvendelse.

Et hovedspørsmål er hvordan § 19 i vedtektene for Stiftelsen Norsk Rikstoto skal forstås.

Det Norske Travselsskap har anført at bestemmelsens første punktum kun gir en personell kompetanseregulering, det vil si om *hvem* som kan treffe avgjørelsen, og ikke sier noe om de materielle kriteriene for å endre vedtektene. Det er vist til at enhver endring av vedtektene er å anse som en «omdanning» og må følge de materielle regler som er gitt om omdanning i stiftelsesloven §§ 35 og 36.

Landbruksdepartementet har derimot hevdet at departementet i kraft av vedtektenes § 19 første punktum har kompetanse til å endre bestemmelsene i vedtektene om oppnevning av stiftelsens styre, og at vedtektsendringen derfor var hjemlet i § 19. Det er fremholdt at det etter vedtektenes § 19 første punktum ikke kan stilles samme krav til endring som til omdanning etter stiftelseslovens kap. 6.

Utgangspunktet etter norsk rett er at den som vil opprette en stiftelse, har frihet til i statuttene å bestemme hvordan statuttene skal endres. For hovednæringsdrivende stiftelser er det etter stiftelsesloven § 27 annet ledd et krav om at vedtektene skal ha slike endringsbestemmelser. I andre stiftelser er vedtektsbestemmelser om dette tillatt, men ikke påbudt.

Endring av en stiftelses vedtekter kan også skje etter stiftelseslovens regler om omdanning, jf. § 32 flg. Omdanningskompetansen tilligger etter stiftelsesloven § 32 Kongen, som er ved kgl. res. 4. desember 1981 delegert til Justisdepartementet og i visse tilfeller til fylkesmannen. Den kompetanse Kongen har til omdanning etter stiftelsesloven, er i det vesentlige en kodifisering av det som tidligere var ulovfestet rett (permutasjonsretten).

Stiftelseslovens system er således at det er to ulike kompetansegrunnlag som kan gi mulighet til å endre en stiftelses vedtekter: endringskompetanse etter vedtektene og Kongens kompetanse til omdanning etter stiftelsesloven.

Jeg forstår departementet slik at det mener vedtektenes § 19 første punktum må anses å gi selvstendig hjemmel for å endre vedtektene, og følgelig er et eksempel på en vedtektsbestemt endringsregel, og ingen omdanningsregel. Så vidt jeg kan se, er denne oppfatningen i godt samsvar med bestemmelsens ord-

lyd og oppbygging. Etter ordlyden gis Landbruksdepartementet kompetanse til å endre vedtektene. Noen begrensning er det ikke gitt anvisning på. En forutsetning er dog at endringen skjer etter «forslag fra stiftelsens styre eller stifterne». I realiteten må derfor departementet og styret/stifterne være enige for at en endring gyldig kan skje. Først i bestemmelsens annet punktum tales det om omdanning. Omdanning kan bare skje i samsvar med stiftelsesloven §§ 35 og 36. Det må tilføyes at departementet også i 1988 endret stiftelsens vedtekter, herunder bestemmelsen om styrets sammensetning. Hjemmelen for endringen var den daværende § 17 i vedtektene, som hadde samme ordlyd som § 19 første punktum har i dag. Det er ikke opplyst at det den gang ble bestridt at vedtektene ga departementet en selvstendig endringskompetanse.

Det kan således fra min side ikke reises innvendinger mot at vedtektenes § 19 første punktum anses som en selvstendig endringshjemmel.

Et annet spørsmål er hvor langt Landbruksdepartementets kompetanse etter vedtektenes § 19 første punktum rekker, og om kompetansen også omfatter bestemmelsen om styrets sammensetning.

Travselsskapet har fremholdt at § 19 annet og tredje punktum ble føyd til som følge av at selskapet mistet sitt flertall i stiftelsens styre. Jeg forstår dette slik at selskapet mener annet og tredje punktum ble tatt inn som et vern mot at vedtektene ble endret, slik at travselsskapet ikke skulle miste ytterligere innflytelse. Ved endringen i 1993 ble travselsskapet fratatt sin representasjon i styret, og endringen var derfor etter travselsskapets mening nettopp av en slik art § 19 annet punktum tok sikte på å hindre. Så vidt jeg har forstått, mener selskapet at slike forandringer i vedtektene måtte skje i medhold av stiftelseslovens regler om omdanning.

Departementet har bestridt dette, og fremholdt at det «ikke er foretatt noen endring i formålsparagrafen, heller ikke de bestemmelser som omhandler styrets ansvar og plikter». Travselsskapet har mot dette hevdet at endringene berører en bestemmelse som har vært av vesentlig betydning for stifterne, og derfor må likestilles med en formålsendring.

De tolkningsmomenter travselsskapet, og tildels departementet her har vist til, refererer seg til faktiske omstendigheter som er lite egnet for nærmere undersøkelser fra ombudsmannens side. Saksbehandlingen hos ombudsmannen er til vanlig skriftlig. Det innebærer at det herfra normalt ikke tas opp forklaringer fra vitner eller andre involverte. Undersøkelsen av saken her vil derfor måtte

begrenses til det som går frem av sakens dokumenter og partenes anførsler. Når således bakgrunnen for og omstendighetene rundt vedtektsendringen i 1988, så vel som de faktiske omstendigheter i saken for øvrig, ikke fullt ut lar seg klarlegge gjennom behandlingen her, vil tolkningen av de enkelte vedtektsbestemmelser måtte bygge på et ufullstendig grunnlag. Jeg må derfor ta forbehold for dette, og har måttet begrense uttalelsen til å gjelde punkter som det er mulig å uttale seg om på grunnlag av det skriftlige materiale som foreligger. Det må også fremheves at tolkning av en stiftelses vedtekter ligger noe på siden av ombudsmannens ordinære arbeidsområde.

Det må likevel kunne konstateres at den forståelsen av vedtektenes § 19 som travselskapet har tatt til orde for, harmonerer mindre bra med paragrafens ordlyd og oppbygging. Når det i første punktum tales om «endring», og det i annet punktum brukes uttrykket «omdanning», er det grunn til å anta at det har vært meningen å markere en forskjell. Som nevnt skiller også stiftelsesloven mellom endring og omdanning. Loven hadde virket i flere år da annet og tredje punktum ble tilføyet i § 19, og det er da grunn til å tolke de uttrykk som er brukt, på samme måte som i loven. Også etter en naturlig språklig forståelse vil det være naturlig å skille mellom endring og omdanning, og ikke blande de to begrepene sammen.

Heller ikke den dokumentasjon travselskapet har vist til, er etter mitt skjønn tilstrekkelig til å underbygge påstanden om at endringskompetansen etter § 19 første punktum skulle være begrenset i en slik grad som påstått. Slik vedtektene fremstår etter sin ordlyd, synes begrensningen i departementets kompetanse først og fremst å ligge i at endringen måtte være foreslått av styret eller stifterne. Jeg nevner også at det kan ha gode grunner for seg at endringsadgangen i henhold til vedtektene er mer ubundet enn Kongens omdanningskompetanse etter stiftelsesloven. Bestemmelsene om omdanning i paragrafens annet og tredje punktum mister ikke sin betydning om paragrafens første punktum blir tolket på den måten som er angitt ovenfor. Stiftelseslovens omdanningsregler er et stykke på vei deklarasjon, jf. stiftelsesloven § 37. Det er derfor ikke uten betydning at det i vedtektene slås fast at omdanning må skje i samsvar med lovens bestemmelser.

Jeg har ikke funnet å kunne gå nærmere inn på innholdet av den interimsavtalen partene hadde inngått, og hvilken betydning det hadde at det styret som fremmet endringsforsla-

get, var opprettet og sammensatt i henhold til denne avtalen. På dette punkt gir det skriftlige materialet i saken ikke tilstrekkelige opplysninger, og det er ikke grunn til å anta at ytterligere undersøkelser herfra vil kunne kaste nærmere lys over saken. Jeg nevner likevel at det i det skriftlige materiale som er fremlagt, ikke synes å være uttrykkelig uttalt at interimsstyret ikke skulle ha adgang til å fremsette forslag om vedtektsendringer.

Jeg går heller ikke nærmere inn på det travselskapet har fremholdt om at endringen 17. februar 1993 i vedtektenes § 8 om styrets sammensetning ikke var foreslått av stifterne eller stiftelsens styre, men av departementet selv, og derfor var i strid med vedtektene. Så vidt jeg forstår, var endringen i samsvar med den interimsavtale som partene, herunder stifterne, inngikk, og det er ikke opplyst at gyldigheten av endringen den gang ble bestridt.

Det fremgår av fremstillingen ovenfor at jeg ikke har funnet tilstrekkelig grunnlag for å kritisere Landbruksdepartementet for ikke å ha hatt tilstrekkelig hjemmel til å endre vedtektene. Det må imidlertid igjen understrekes at grunnlaget for undersøkelsen har begrenset seg til en gjennomgang av det skriftlige materiale som har vært fremlagt.

Travselskapet har også reist innvendinger mot departementets saksbehandling. Det fremgår av det jeg har anført ovenfor, at endringen av vedtektene ikke kan anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Endringen hadde ikke karakter av offentlig myndighetsutøvelse, men var grunnet på vedtektene selv. Dermed kom heller ikke forvaltningsloven kap. IV til VI om saksbehandlingen ved enkeltvedtak til anvendelse. Jeg kan heller ikke se at departementet kan kritiseres for å ha handlet i strid med de ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk. Selv om travselskapet og dets representanter i styret var dypt uenig med de disposisjoner Landbruksdepartementet gjorde, synes selskapet å ha blitt tilstrekkelig orientert om hvordan saken stod og hva som ville bli gjort. I og med at saken ble styrebehandlet, og travselskapet var representert i styret, kan det heller ikke hevdes at selskapet ikke fikk tilstrekkelig anledning til å si sin mening om saken.»

72.

**Konsesjon for erverv av eiendom med
bolighus under oppføring på tidligere
ubebygde eiendom
(Sak 93-1114)**

Bygningssjefen hadde, under henvisning til uttalelse fra Landbruksdepartementet, lagt

til grunn at forskrift gitt med hjemmel i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 5 tredje ledd om å sette konsesjonsfriheten etter lovens § 5 første ledd nr. 2 ut av kraft i kommunen, kom til anvendelse på bolighus som var under oppføring på tidligere ubebygde eiendom. -Ombudsmannen uttalte at verken ordlyden i konsesjonsloven § 5 tredje ledd, forarbeidene til loven eller reelle hensyn ga grunnlag for en slik utvidende tolking av forskriftshjemmelen.

Ved kgl. resolusjon 1. november 1991 var det i en kommune innført forskrift med hjemmel i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 5 tredje ledd. Etter forskriften ble konsesjonsfriheten etter konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 satt ut av kraft.

I forbindelse med at arkitektene A og B skulle overdra eiendommen til C, ble kommunen anmodet om å bekrefte konsesjonsfriheten. På den omsøkte eiendommen, som lå i et tomtefelt arkitektene eide, var et bolighus under oppføring men ikke tatt i bruk til bolig. Eiendommen hadde ikke tidligere vært bebyggt.

Kommunen hadde tatt opp spørsmålet om anvendelse av forskriften i slike tilfelle med Landbruksdepartementet. Under henvisning til Landbruksdepartementets vurdering het det i bygningsjefens anmerkning 11. mai 1993 på det innsendte egenerklæringssjema om konsesjonsfrihet:

«Eiendommen er tvert i mot bebygget idet byggearbeid er igangsatt, og bygningen er byggemeldt som og godkjent som bolig, og i følge vurdering fra Landbruksdepartementet er eiendommen å anse som tatt i bruk til helårsbolig.»

A og B tok senere opp spørsmålet om tolkingen og anvendelsen av forskriften med Landbruksdepartementet. Landbruksdepartementet fastholdt sitt syn om at forskriften kunne komme til anvendelse på bolighus under oppføring på tidligere ubebygde eiendom.

A og B brakte deretter saken inn for ombudsmannen. I brevet ble holdbarheten av Landbruksdepartementets tolking av forskriften om å sette konsesjonsfriheten ut av kraft bestridt.

Ombudsmannen forela saken for Landbruksdepartementet. I foreleggelsesbrevet ble det vist til at departementet i brev 30. november 1992 til kommunen og brev 11. desember 1992 til klagerens advokat hadde lagt til grunn at forskriften etter konsesjonsloven § 5 tredje ledd kom til anvendelse på bolighus som var under oppføring på tidligere ubebygde eiendom. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å gjøre nærmere rede for hvor-

ledes tolkingen harmonerte med ordlyden i konsesjonsloven § 5 tredje ledd og hvilke reelle hensyn som talte for en slik tolking. I brevet ble det også, under henvisning til Ot.prp. nr. 74 (1981-82) s. 15, påpekt at det kunne stilles spørsmålstegn ved om lovgiver hadde ment at også boliger under oppføring, og som derfor ikke hadde vært i bruk som helårsbolig, skulle omfattes av forskriften.

I departementets svarbrev het det:

«Departementet er enig med ombudsmannen i at ordlyden i konsesjonslovens § 5 tredje ledd - «eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig» - trekker i retning av at angjeldende forskrifts virkeområde ikke kan sies å omfatte boliger som er under oppføring.

I forarbeidene (jf. Ot.prp. nr. 74 (1981-82) side 15) uttales at adgangen til å innføre forskrift bl.a. er begrunnet med at det i flere kommuner er et reelt behov for å hindre omgjøring av helårsboliger til fritidsboliger og at det ikke er grunnlag for å konstatere konsesjonsplikt når erververen ved egenerklæring har forpliktet seg til å nytte eiendommen som helårsbolig. Forarbeidene gir likevel ikke grunnlag for å si at det er adgang til å innføre forskrift for å få kontroll med hus under oppføring. Det er ikke holdpunkter for en antagelse om at en har villet åpne for en videre kontroll med bebygde eiendom enn det en alminnelig språklig forståelse av ordlyden gir grunnlag for.

Det forhold at erverver i dette konkrete tilfellet ikke kan bekrefte at han vil ta boligen i bruk som helårsbolig kan gi inntrykk av at eiendommen ikke vil bli tatt i bruk slik som plansituasjonen forutsetter.

--- kommune har bekreftet at eiendommen ligger i område regulert til boligformål. Den er videre byggemeldt og godkjent som helårsbolig. Dette kan likevel ikke innebære at en bare er henvist til plan- og bygningslovens sanksjonsregler.

Det reelle problem som oppstår dersom bolighus under oppføring kan erverves konsesjonsfritt blir da at huset kan tas i bruk til feriested. Plan og bygningsloven har i praksis vist seg ikke å kunne hindre dette på en tilstrekkelig effektiv måte. Ved erverv av slike eiendommer i område regulert til bolig, med de investeringer dette innebærer i nødvendig infrastruktur, vil konsesjonsplikt ikke oppstå, mens eldre og ofte langt dårligere bolighus blir undergitt konsesjonsbehandling dersom de ønskes brukt til feriesteder. Som argument for at forskriften omfatter slike tilfelle svekkes dette likevel av at en «ren» tomt kan erverves konsesjonsfritt, og det hus som deretter blir oppført kan brukes til feriested.

På denne bakgrunn må en erkjenne at det kan reises spørsmålstegn ved om lovgiver har ment at boliger under oppføring kan rammes av forskriften, og om dette

ellers kan legges til grunn. Gode grunner taler derfor for å vurdere om dette spørsmålet bør løses ved lovendring.»

A og B's advokat kommenterte departementets svar og fremholdt at «--- jeg konstaterer med tilfredshet at Landbruksdepartementet setter spørsmålsteget ved sin egen tidligere lovforståelse».

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Etter konsesjonslovens § 5 første ledd nr. 2 er det gjort unntak fra lovens hovedregel i § 2 om konsesjonsplikt ved erverv av fast eiendom. Unntaket omfatter bebygde eiendom med tomt på inntil 5 da, forutsatt at tomten ikke er vesentlig større enn bebyggelsen krever og ikke har større verdi enn bebyggelsen. Etter lovens § 5 tredje ledd kan Kongen ved forskrift begrense eller oppheve konsesjonsfriheten når bebyggelsen «er eller har vært i bruk som helårsbolig» i områder hvor konsesjonsplikt «anses nødvendig for å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig blir brukt til fritidshus». Med hjemmel i denne bestemmelse ble konsesjonsfriheten etter lovens § 5 nr. 2 satt ut av kraft for kommunen ved forskrift 1. november 1991.

Konsesjonslovens § 5 tredje ledd fikk sin nåværende ordlyd ved en lovendring 3. juni 1983. Før lovendringen lød bestemmelsen slik:

«Kongen kan ved forskrift begrense eller sette ut av kraft konsesjonsfriheten for bebygde eiendom som omhandlet i første ledd nr. 2 i områder hvor særlige hensyn gir grunn til det».

Lovendringen innebar en innskrenking av muligheten til å innføre konsesjonsplikt for bebygde eiendom. I Ot.prp. nr. 74 (1981-82) s. 15 heter det at forskriftshjemmelen er innskrenket til å «gjelde de tilfelle der slik forskrift er nødvendig for å hindre utstrakt omgjøring av helårsboliger til fritidsboliger. Etter den erfaring en sitter inne med til nå dekker dette det reelle behov, og er i overensstemmelse med kommunenes ønsker i de aller fleste tilfelle».

Både en naturlig språklig forståelse av ordlyden i konsesjonsloven § 5 tredje ledd – «eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig ---» – og den sisterte uttalelsen i forarbeidene om formålet med forskriftshjemmelen, taler mot at boliger under oppføring faller inn under forskriftens anvendelsesområde, slik departementet tidligere har gitt uttrykk for overfor både kommunen og klagerens advokat. Ut fra de opp-

lysninger som foreligger, kan jeg heller ikke se at reelle hensyn gir tilstrekkelig grunn til å foreta en slik utvidende fortolkning av forskriften. Jeg viser i denne sammenheng også til at det her er tale om å fortolke en inngrepshjemmel utvidende til ugunst for den enkelte borger. For at en slik utvidende fortolkning skal kunne forsvares, kreves det etter min oppfatning klare holdepunkter i lovens ordlyd eller forarbeider.

Jeg nevner også at i dette tilfellet ligger den aktuelle eiendommen i et område som i stadfestet reguleringsplan er utlagt til boligformål og ikke til fritidsbebyggelse. Bygningen er så vidt jeg forstår, byggemeldt og godkjent som helårsbolig. Det vil således være i strid med plan- og bygningsloven å ta boligen i bruk som fritidsbolig uten at bygningsmyndighetene har gitt tillatelse til slik bruksendring etter plan- og bygningslovens § 93 tredje ledd. Departementet har i brevet hit 19. november 1993 opplyst at plan- og bygningsloven i praksis har vist seg ikke å kunne hindre slik omgjøring på en tilstrekkelig effektiv måte. Etter min oppfatning kan dette ikke være tilstrekkelig til å gi forskriften anvendelse også på boliger under oppføring på tidligere ubebygde eiendom.

Så vidt jeg kan se, synes departementet nå langt på vei å være enig i den rettsoppfatning jeg har lagt til grunn ovenfor. I svarbrevet hit uttaler således departementet at det kan stilles spørsmålsteget ved om lovgiver har ment at boliger under oppføring skal kunne rammes av forskriften. Departementet mener derfor at «gode grunner» taler for å «vurdere om dette spørsmålet bør løses ved lovendring». Som det fremgår av det jeg har fremholdt ovenfor, må det antas at konsesjonslovens § 5 tredje ledd ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å oppheve konsesjonsfriheten for eiendom der boligen er under oppføring. Derksom en ønsker at dette blir endret, er jeg enig i at dette må skje gjennom en lovendring.»

73.

Salg av tidligere ekspropriert eiendom (Sak 94-0568)

NSB eksproprieterte i 1923 og tok senere også i bruk et areal til stasjonsområde. Da NSB i 1993 la arealet ut til salg, meldte den tidligere eiers rettsetterfølger (A) sin interesse, men arealet ble i stedet solgt til eieren av naboeiendommen.

Ombudsmannen mente at det ikke var grunnlag for å hevde som alminnelig regel at en ekspropriert eller dennes rettsetterfølger har krav på å få den eksproprieterte eiendom tilbake. Han kunne heller ikke se at det i det

foreliggende tilfelle skulle følge av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk at NSB burde ha solgt eiendommen til A. Utgangspunktet måtte i en sak som den foreliggende være at eksproprianten stod fritt i salget. De vurderingene som eksproprianten hadde foretatt, fremstod som saklige, og ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere skjønnsutøvelsen.

NSB fikk i 1923 ekspropriert en del av en eiendom og tok arealet i bruk som stasjonsområde. Da jernbaneselskapet ikke lenger hadde bruk for arealet, ble det sammen med annet areal lagt ut for salg. Den nåværende eier (A) ønsket å få kjøpt tilbake hele arealet som i 1923 ble ekspropriert fra eiendommen. Det ble imidlertid besluttet å selge en del av arealet til naboen (B).

Fra klagen til ombudsmannen siteres:

«På befarung der B, naboen --- og A var tilstede ble det klart og tydelig fra ekspropriantens side sagt at A skulle få kjøpe tilbake sin gamle tomt (areal 1 og areal 2) dersom naboen ikke ble enig om en annen fordeling.

Til tross for denne lovnad ble likevel A, jf. vedlagte brev av 22/2-93 kun tilbudt tomten A1, mens A2 ble tilbudt B. Saken er tatt opp med NSB, som jf. vedlagte brev av 26/5-93 først gikk tilbake på sitt tilbud, som i ettertid pga sterk pågang fra B fastholdt sitt opprinnelige tilbud, jf. vedlagte brev av 8/9-93.

Det hevdes å være sikker sedvane for at fraekspropriert tomt skal tilfalle eksproprianten dersom formålet bak ekspropriasjonen faller bort, den såkalte «hjemfallsretten».

Den gamle eiendomsgrensen var videre god, det var rett grense som ga luft mellom eiendommene.

En grense basert på ekspropriantens tilbud er svært dårlig arronderingsmessig sett. Grensene er kronglete. Utsikten over --- blir også sterkt redusert. A's uteområdet blir også begrenset idet A har sitt uteområdene nettopp ved A2 og A1. Disse områdene ligger i naturlig nærhet til resten av A's tomt, balkong og stue, mens --- uteområde ligger nord-vest på hans eiendom.

--- har videre full anledning til å utvide sin tomt til andre nærliggende arealer som gagnar hans tomt langt bedre.»

Klagen ble forelagt NSB, som i brev 6. juni 1994 fremholdt:

«Min konklusjon blir at en ekspropriert etter gjeldende norsk rett ikke har noe *rettskrav* på gjennerverv av ekspropriert areal som har vært tatt i bruk til det tiltenkte formålet, og ihvertfall ikke når arealet faktisk også har vært brukt til dette formålet i så lang tid som i dette

tilfellet. Jeg mener dette må kunne fastslås som sikker gjeldende rett, også for ekspropriasjoner fra før oreigningslovens tid.

Når det gjelder spørsmålet om forkjøpsrett, som det finnes adskillig mindre kildestoff om, mener jeg prinsipielt at dette i realiteten er en sak mellom A og B. Har A forkjøpsrett, vil han kunne gjøre den gjeldende mot B. Hvis en forkjøpsberettiget også skal kunne kreve å få tilbud på eiendommen før den selges til noen annen (forkjøpsrett i kombinasjon med tilbudsplikt), må det foreligge et særskilt grunnlag for det, og noe slikt grunnlag foreligger ikke her. Ellers er det jo slik at en forkjøpsrett ikke hindrer salg til andre enn den forkjøpsberettigede; forkjøpsretten må i så fall gjøres gjeldende mot kjøperen.»

I brev herfra ble jernbaneselskapet bedt opplyse nærmere årsaken til at det ønsket å selge arealet til naboen (B) og ikke til A. Fra svaret gjengis:

«Når NSB valgte å selge det omstridte areal til B og ikke til A, var dette ut i fra en arronderingsmessig vurdering. Dersom NSB hadde valgt å selge det omstridte areal til A, ville A ha hatt en unaturlig «kile» inn mot B's eiendom. Dette er vist på ovennevnte kartutsnitt (bilag 2).

Ved å trekke en rett grenselinje fra B's «kile» og ned mot jernbanen, fikk en rett grenselinje. Dette vurderte NSB som mer arronderingsmessig fornuftig løsning i forhold til å selge til A. Kartutsnitt som viser de nåværende grenser vedlegges som bilag 3.

NSB er uenig i advokat --- anførsler om at den gamle eiendomsgrensen var «god». A har etter NSB's oppfatning ikke større behov for areal enn B.»

I mitt avsluttende brev til klageren uttalte jeg følgende:

«NSB fikk ekspropriert den aktuelle eiendommen i 1923, dvs. før oreigningsloven av 23. oktober 1959 trådte i kraft (1. juli 1960). Ordningen etter oreigningsloven § 10 annet ledd om at det er vilkår for gjennervervsrett for eksproprianten at det er tatt med vilkår om dette i ekspropriasjonstillatelsen, kommer derfor ikke til anvendelse. Tidligere fantes ingen lovbestemmelse om tilbakeføring. Spørsmålet må således avgjøres konkret og i samsvar med alminnelige rettsprinsipper.

Spørsmålet om hvorvidt eksproprianten kunne kreve å få ekspropriasjonsfeltet tilbakeført dersom ekspropriasjonsformålet falt bort, eller eksproprianten unnlot å sette i gang tiltaket, er behandlet flere steder i teori og rettspraksis. I nærværende sak er det imidlertid eksproprianten selv, NSB, som har valgt å avhende det eksproprierte areal.

Spørsmålet her er således ikke om den tidligere eier, A, offensivt kunne kreve eiendommen tilbakeført, men om NSB kan kritiseres for ikke å ha solgt eiendommen til den tidligere eier – som hadde bedt om å få kjøpe tilbake eiendommen da den ble frembudt for salg.

Klageren har henvist til «sikker sedvane» som grunnlag for at ekspropriaten skal ha krav på å få eiendommen tilbake når ekspropriasjonsformålet faller bort. Klageren har ikke dokumentert dette nærmere gjennom henvisninger til rettspraksis eller teori, og jeg kan ikke se at det er grunnlag for å stille opp en regel som gir ekspropriaten et alminnelig krav på å få den eksproprierede eiendommen tilbake. Dette gjaldt også rettstilstanden før ekspropriasjonsloven av 1959 ble satt i kraft. I hvert fall i et tilfelle som her, hvor eiendommen i en årrekke er blitt brukt av eksproprianten i samsvar med ekspropriasjonsformålet, er det vanskelig å se at den tidligere eier skal ha noe rettskrav på å få eiendommen tilbake. De tilfeller hvor det i teori og rettspraksis har vært aktuelt å tilkjenne den tidligere eier et slikt rettskrav, har i det alt vesentlige dreid seg om saker der eiendommen ikke er blitt benyttet i samsvar med ekspropriasjonsformålet.

Jeg kan heller ikke se at det i det foreliggende tilfellet skulle følge av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk at NSB burde ha solgt eiendommen til A. Utgangspunktet må være at NSB stod fritt i salget, og det fremgår av sakens dokumenter at selskapet foretok en vurdering av de arronderingsmessige og andre konsekvenser de ulike salgsalternativer ville få.

Av utskrift fra møte i teknisk hovedutvalg 14. desember 1993 fremgår at «omsøkt fradeling medfører en grense som ikke er arronderingsmessig god på kartet. I praksis er den en utvidelse av B's tomt i hele den bredde og er derfor fullt akseptabel ---. Arronderingsmessig vil omsøkte fradeling være bra fordi den gir tomteutvidelse i hele tomtebredden. Det er derfor ikke innvendinger mot omsøkte fradeling».

Av brevet 24. august 1994 fra advokat --- fremgår at NSB valgte å selge det omstridte areal til B fremfor til A ut fra en «arronderingsmessig vurdering». Etter NSB's oppfatning hadde for øvrig A ikke større behov for arealet enn B.

De vurderinger som NSB her har gitt uttrykk for, fremstår som saklige. Jeg kan heller ikke se at det for øvrig er fremkommet mangler ved skjønnsutøvelsen som gir grunnlag for kritikk fra min side. Jeg minner om at ombudsmannens adgang til å kritisere skjønsmessige avgjørelser er begrenset, jf. § 10 an-

net ledd i ombudsmannsloven av 22. juni 1962. Slike avgjørelser kan bare kritiseres dersom det er begått alvorlige saksbehandlingsfeil eller avgjørelsen fremstår som «klart urimelig».

For ordens skyld nevner jeg at nærværende sak ligger annerledes enn den saken som er inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1981 s. 150 flg. I denne saken var eiendommen ikke tatt i bruk til ekspropriasjonsformålet, og det var også gått vesentlig kortere tid siden ekspropriasjonen.»

74.

Oppføring av to bolighus med dobbel garasje i strid med reguleringsplan
(Sak 92-1124 og 92-1193)

Kommunen og fylkesmannen ga dispensasjon etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 7 for oppføring av to bolighus med dobbel garasje i strid med reguleringsplanen for området. – Ombudsmannen fant at det ikke i tilstrekkelig grad var godtgjort at det forelå grunnlag for å dispensere fra reguleringsplanen i en slik utstrekning som fylkesmannen hadde gjort. Uttalte at det var svært tvilsomt om det er rettslig adgang til å legge avgjørende vekt på hensynet til byggherrens økonomiske tap ved å måtte redusere antall etasjer fra 2 til 1 ved vurderingen av om det foreligger «særlige grunner» etter plan- og bygningsloven § 7.

Bygningssjefen godkjente 4. juni 1991 på nærmere vilkår (sak 202/92) søknad om å få oppføre to bolighuser i 1 1/2 etasje samt dobbel garasje. Ved brev 29. oktober klagde en av naboene, A, over bygningssjefens vedtak på grunn av avvik fra de tegninger/planer som var fremlagt i forbindelse med byggesøknaden. I klagen ble det vist til at boligene fremtrådte som 2-etasjes bygg i strid med reguleringsplanens bestemmelser. Det ble også vist til at det var gitt tillatelse til en byggeretning i strid med reguleringsplanens bestemmelser. I klagen ble det bedt om at byggearbeidene umiddelbart ble stanset. Ved brev 30. oktober 1991 ble det også fremmet klage fra flere av de andre berørte naboene.

Ved brev 1. november 1991 til byggherren krevde bygningssjefen i kommunen at byggearbeidene ble stanset i påvente av en realitetsbehandling av naboklagene. Den 7. november 1991 ble det avholdt et møte mellom de impliserte parter og kommunen.

Etter møtet ble det 21. november 1991 sendt en ny byggesøknad med reviderte tegninger. I søknaden ble det anmodet om dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene

både når det gjaldt byggeretning og antall boliger på tomten. Det ble søkt om oppføring av to bygninger i 1 etasje samt underetasje.

Bygningsrådet behandlet saken 19. desember 1991 (sak 516/91) og opphevet vedtaket i sak 202/91 på bakgrunn av at det ikke var gitt dispensasjon etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 7. Det ble samtidig truffet nytt vedtak om dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene, som lød slik:

«§ 1 a). Tomten tillates bebygd med 2 frittstående boliger i 2 etasjer.

§ 2 b). Boligenes hovedretning og plassering på tomta godkjennes med de avvik fra det som er vist på planen.»

Vedtaket ble påklaget av de berørte naboene ved brev av 10. januar 1992. I klagen ble det vist til at byggetillatelsen innebar dispensasjon både når det gjaldt antall boliger, etasjeantall og byggeretning. Det ble anført at hensynene bak reguleringsplanen ble tilside satt til klar skade for naboene når det gjaldt utsikt og lysforhold m.v.

Bygningsrådet opprettholdt 5. februar 1992 (sak 5/92) dispensasjonsvedtaket, med et tilleggsvilkår om at det ble «--- plantet en hekk ved innhegningen mot naboeiendommen gnr. 64 bnr. 339».

Saken ble deretter oversendt til fylkesmannen for videre behandling. Den 23. juni 1992 stadfestet fylkesmannen bygningsrådets vedtak om å gi dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene etter plan- og bygningsloven § 7. I fylkesmannens konklusjon het det bl.a.:

«Spørsmålet om senking av takhøyden slik bygningene står oppført i dag og som A m.fl. har krevd, er et drastisk tiltak. Både ut i fra samfunnsøkonomiske betraktninger, de reelle og økonomiske konsekvenser det vil ha for C og D, er dette et spørsmål som må veies opp mot de fordeler, f.eks. bedre utsikt, naboene vil kunne oppnå med senking av takhøyden.

Fylkesmannen har etter omstendighetene ikke noen innvendinger mot bygningsrådets dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7.

Fylkesmannen er etter en helhetsvurdering kommet til at bygningene blir stående slik de er oppført i dag.»

A og senere flere andre naboer v/B brakte deretter saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det anført at bolighusene var oppført i strid med forutsetningene for den opprinnelige byggetillatelsen, og at bygningsmyndighetene ikke hadde angitt noen «særlige grunner» etter plan- og bygningsloven § 7 som tilsa dispensasjon fra reguleringsplanen både når det gjaldt antall boliger, antall etasjer og byggehøyde. Det ble fremholdt at boligene

tok «--- ekstra utsikt, sol og gir innsyn utover det en normal bebyggelse ville medført, til åpenbar og unødvendig sjenanse for flere naboer».

Etter å ha innhentet saksdokumenter og opplysninger fra kommunen og fylkesmannen, ble saken ved brev 1. oktober 1993 forelagt fylkesmannen. I foreleggelsesbrevet ble det bedt om en nærmere redegjørelse for dispensasjonsvedtaket. Det ble vist til at fylkesmannens begrunnelse for at lovvilkåret «særlige grunner» i plan- og bygningsloven § 7 var oppfylt, syntes å være hensynet til byggesøkernes økonomiske tap ved en reduksjon til 1 etasje samt «samfunnsøkonomiske betraktninger». Fylkesmannen ble på den bakgrunn spurt om dette kunne anses som «særlig grunner» som tilsa dispensasjon etter lovens § 7. Det ble i den sammenheng vist til en uttalelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Kommunaldepartementet der det var lagt til grunn at det ikke var adgang til å begrunne en dispensasjon etter lovens § 7 med de økonomiske konsekvensene en ombygging ville ha for byggherren. I foreleggelsesbrevet ble det også stilt spørsmål ved fylkesmannens anvendelse av plan- og bygningsloven § 70 nr. 1 om bygningers plassering og høyde i forbindelse med dispensasjonsvurderingen etter lovens § 7.

I fylkesmannens svarbrev 18. januar 1993 het det:

«Det kan i ettertid kanskje reises spørsmål om fylkesmannen i klagevedtaket burde ha gått nærmere inn på vekten av de økonomiske hensyn veiet opp mot de fordeler naboene ville kunne oppnå med senking av takhøyden. Det kan imidlertid synes som om ombudsmannen ensidig har grepet fatt i konklusjon uten å se resten av saken i sammenheng.

For å kunne dispensere etter plan- og bygningslovens § 7, er det som nevnt, et vilkår at det foreligger «særlige grunner». Ordet «særlig» innebærer at det ikke skal være kurant å få dispensasjon. Imidlertid må det heller ikke trekkes så langt at det nærmest kreves ekstraordinære hensyn for å kunne dispensere. Det må være tilstrekkelig at det foreligger en overvekt av hensyn som taler for å gi dispensasjon avveiet mot mothensynene.

Den foreliggende søknaden gjelder oppføring av to bolighus og dobbel garasje i et regulert område. Den aktuelle tomte ligger mellom bebygde tomter på tre kanter. Terrengtet skråner forholdsvis sterkt i østlig retning ned mot ---. Det omsøkte tiltak er i samsvar med reguleringsformålet og ligger innenfor utnyttingsgraden for området. På denne bakgrunn antar fylkesmannen at kravet til «særlige grunner» isolert sett kan sies å være opp-

fyllt, slik at det rettslig sett er adgang til å gi dispensasjon.

I den skjønsmessige avveiningen av om dispensasjon bør gis, må en ta stilling til om det i den aktuelle sak foreligger en overvekt av hensyn som tilsier at dispensasjon bør gis. I den sammenheng vil det være ulike hensyn som det er lov å legge vekt på ved vurderingen. Ikke alle hensyn vil ha relevans i alle saker – dette vil avhenge av sakens karakter.

Et hensyn som det er reist tvil omkring lovligheten av i denne sak, er vektleggingen av de privatøkonomiske hensyn. Fylkesmannen mener i utgangspunktet at det er lovlig å legge vekt på privatøkonomiske hensyn. Også her må det presiseres at det bare er lovlig å legge vekt på privatøkonomiske hensyn som har direkte forbindelse med den omsøkte løsning. Med dette mener fylkesmannen at det ikke er relevant å legge søkerens inntekt til grunn for byggesaksbehandlingen, det avgjørende må være hva byggetiltaket kan reduseres i pris dersom det gis dispensasjon. Kan en f.eks. redusere byggekostnadene med ett hundre tusen kroner ved at byggherren gis dispensasjon fra etasjeantall og byggeretning, vil dette være et lovlig hensyn å legge vekt på. Fylkesmannen mener dette er i samsvar med formålet i plan- og bygningsloven, hvor en siterer fra § 2, 2. ledd: «Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». Det må således være helt klart at bygningsmyndighetene – i sin behandling av en dispensasjonssak – må kunne ta hensyn til den enkeltes spesielle behov. Ombudsmannen antyder i sitt brev at det ikke er «påvist noe annet konkret behov for søkeren som tilsier dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene». Det forutsettes at ombudsmannen har det økonomiske tap for byggherren i tankene. Byggherren har her et berettiget krav på å få utnyttet tomten på en best mulig økonomisk måte, bl.a. med å ønske om å føre opp to bolighus på tomten. Dersom en skulle senke takhøyden slik naboene har krevd, vil dette resultere i at bygningenes 2. etasje (loftsetasjen) ikke ville være tjenlig til beboelse på grunn av for lav takhøyde. Dette ville også kunne være i strid med kravet til takhøyde for beboelsesrom, jfr. Byggeforskriftene av 1987 kap. 41:1. Til tross for at byggene ble trappet noe ned i forhold til terrenget, er fylkesmannen likevel enig i at de har fått en noe uheldig plassering på tomten. Fylkesmannen har da også i sin klageavgjørelse, pekt på at bygningene med fordel kunne ha vært senket mer i terrenget i forhold til det som er blitt resultatet. På denne måten kunne en ha redusert ulempene for de omkringliggende eiendommer. Fylkesmannen har ikke begrunnet sin dispensasjon med at byggetiltaket allerede er ferdig utført, men fordi

boligene fremtrer som 2-etasjers bygg og derfor i strid med reguleringsbestemmelsene for det aktuelle området. Det vises til byggherrens søknad av 14.04.91 om oppføring av 2 boligenheter i 1 1/2-etasje. Fylkesmannen mener således at det ikke foreligger «særlig grunn» fordi om byggetiltaket ikke kan tilbakeføres til det opprinnelige uten vesentlige kostnader for byggherren. Sett ut i fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, kunne neppe fordelene naboene her ville oppnå ved å senke takhøyden stå i rimelig forhold til de kostnader dette ville medføre. Denne avveiningen måtte vurderes ut i fra det konkrete forhold hvor det forelå en overvekt av hensyn som talte for det resultatet fylkesmannen kom fram til.

Ombudsmannen har også bedt om fylkesmannens kommentar til behandlingen av boligens plassering og høyde på tomten etter plan- og bygningslovens § 70 nr. 1.

Pbl. § 7 sier at det kan dispenseres fra lov, forskrift, vedtekt eller plan. De fire grunnlagene sidestilles. Det ene grunnlaget betyr ikke at de andre utelukkes. Det må derfor foretas en reell og konkret vurdering av de faktiske forhold sett i relasjon til de hensyn som ligger bak en reguleringsplan, lov etc. Hensynet til atkomst, lys, utsikt og trivsel som ligger bak reguleringsplanen, vil også kunne være en del av de samme hensynene bak plan- og bygningslovens § 70 nr. 1. De ulemper som en plan tar sikte på å forhindre, vil ikke alltid i detalj være like godt beskrevet. Dette betyr at dersom en f.eks. står overfor en byggesøknad, må en konkret vurdere hvor denne bygningen eventuelt skal ligge på tomten slik at den ikke kommer i strid med noen bestemmelser i loven. Angjeldende reguleringsplan har ingen bestemmelser om bygningens høydeplassering på tomten. Ikke alle steder på en tomt vil få like store negative konsekvenser om det blir oppført en bygning. Derfor må en også se på om akkurat denne konkrete bygningen eventuelt vil påføre omkringliggende naboer slike ulemper at hensynene bak lovens § 70 nr. 1 ikke blir ivare tatt. En må således vurdere om disse formålene i den aktuelle sak er så tungtveiende at det ikke er rettslig grunnlag for å gi dispensasjon, eller om forholdene på stedet er slik at det kan tenkes at særlige grunner kan foreligge. Fylkesmannen la til grunn at bygningsrådet hadde foretatt en helhetsvurdering som tilfredsstilte kravet til «særlige grunner» etter § 7 i plan- og bygningsloven. Et annet moment som ble tillagt vekt i vurderingen, var estetiske hensyn. Fylkesmannen mener at det er relevant å ta dette hensynet med i vurderingen selv om det ikke er skjønnhetsparagrafen det skal dispenseres fra. Ønsker en byggherre dispensasjon fra plassering og høyde for å kunne føre opp et bygg, vil det være lovlig å ta estetiske hensyn med i vurderingen om dispensa-

sjon bør gis. I vurderingen om det burde gis dispensasjon, ble det tillagt vekt at en sto overfor en «gammel» plan for det aktuelle området.

Fylkesmannen vil til slutt fremheve at det ikke har vært avgjørende at byggherren ville lide et økonomisk tap ved endringen. Avgjørende har vært at naboenes ulemper med tap av utsikt ikke er verre enn man må forvente i et tett regulert boligstrøk, og at ulempene i stor grad kompenseres med terrengfallet. Med andre ord var hensynet til byggherrens forhold tyngre enn ulempene for naboene i denne sak. Etter en helhetsvurdering fant fylkesmannen det forelå en overvekt av hensyn for byggherren som tilsa at dispensasjon ble gitt.»

Etter at ombudsmannen hadde mottatt A's kommentarer til fylkesmannens redegjørelse, ble saken forelagt fylkesmannen på nytt. I brevet ble det vist til at fylkesmannen i svarbrevet 18. januar 1993 hadde opplyst at hensynet til at byggherren ville lide et økonomisk tap ved en senkning av boligene, ikke hadde vært avgjørende for dispensasjonen. Fylkesmannen ble på denne bakgrunn bedt om å opplyse hvilke spesifiserte, klare grunner som tilsa at det ble dispensert fra reguleringsplanen og reguleringsbestemmelsene. Det ble i denne sammenheng spurt om hensynet til at byggherren har et «berettiget krav på å få utnyttet tomten på en best mulig økonomisk måte, bl.a. med ønske om å få føre opp to bolighus på tomten» var tillagt utslagsgivende vekt, jf. det fylkesmannen hadde anført i brev 18. januar 1993.

I fylkesmannens svarbrev het det:

«De konkrete spørsmål som Sivilombudsmannen nå reiser, går på «hvilke spesifiserte, klare grunner» som tilsier at en overvekt av hensyn taler for dispensasjon i dette tilfelle. Spørsmålsstillingen kan oppfattes slik at det i avveiningen herfra er tatt for mye hensyn til byggherrens interesse i tomteutnyttelsen i forhold til naboens ulemper med tap av utsikt m.v. Spørsmålet om «særlige grunner» etter plan- og bygningslovens § 7 er imidlertid av fylkesmannen søkt vurdert ut fra de offentlige og samfunnsmessige hensyn som en etter befarung og beste skjønn er kommet til foreligger i saken. Denne vurderingen er det tidligere gjort rede for, jfr. senest brev herfra av 18.01.93. Det vises spesielt til at dispensasjonen i denne konkrete saken ikke vil være i strid med *reguleringsformålet* etter reguleringsplanen. Reguleringsplanen har heller ingen bestemmelse om bygningers høydeplassering på tomten. Tvilen har imidlertid gått på de negative konsekvenser for naboer sett på bakgrunn av reguleringsbestemmelsene med hensyn til antall etasjer og møneretning.»

Både klagerne og fylkesmannen kom etter dette tilbake til saken med ytterligere merknader.

I mitt avsluttende brev uttalte jeg:

«Den aktuelle eiendommen ligger innenfor reguleringsplanen for ---området, del I som ble stadfestet av Kommunaldepartementet 5. april 1967. I tilknytning til reguleringsplanen er det gitt nærmere reguleringsbestemmelser med hjemmel i den tidligere bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 § 26. (Bestemmelsen er videreført i någjeldende plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77 § 26.)

I den gjeldende reguleringsplanen for området boligene ligger i, er det, i tillegg til at det på reguleringsplankartet er inntegnet en bolig på hver tomt i en bestemt byggeretning, gitt følgende reguleringsbestemmelser av interesse for denne saken:

«§ 1.

a) Bebyggelsen skal være åpen med våningshus i én etasje. Der terrenget tillater det kan bygningsrådet tillate underetasje innredet i samsvar med bestemmelsene i kap. 44 § 1 nr. 8 i midlertidig tillegg av 1. desember 1965 til departementets byggeforskrifter av 15. des. 1949.

Uthus (garasjer) kan oppføres i én etasje.

b) De kvartal for vertikalt delte tomannsboliger og rekkehus som er markert med II, kan bebygges i inntil to etasjer.

§ 2.

a) Våningshusene skal plasseres med hovedretning slik som vist på planen.

---»

I denne saken er det på det rene at byggetiltaket strider mot reguleringsplanen og de tilhørende reguleringsbestemmelsene for området både når det gjelder antall boliger, byggeretning og antall etasjer. Når det gjelder antall etasjer, fremgår det av reguleringsplanen at det kan tillates underetasje (sokkeletasje) innredet for beboelse «der terrenget tillater det». Fylkesmannen har i sin klageavgjørelse 23. juni 1992 lagt til grunn at boligene må anses som 2-etasjes bygg, som faller utenfor reguleringsplanens betegnelse «underetasje», og at det derfor kreves dispensasjon. Dette er også lagt til grunn av kommunen i bygningsrådssak 516/91 og 5/92. Det er videre på det rene at det kreves dispensasjon fra reguleringsbestemmelsen for å oppføre to boliger på eiendommen. Dette har også kommunen lagt til grunn, men forholdet er imidlertid ikke kommentert nærmere av fylkesmannen i

klageavgjørelsen 21. juni 1992 eller i den senere korrespondanse med ombudsmannen.

For å kunne dispensere fra en reguleringsplan kreves det at vilkårene i plan- og bygningsloven § 7 første ledd er oppfylt. Bestemmelsen lyder slik:

«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.»

Et vilkår for dispensasjon er at det foreligger «særlige grunner». I forarbeidene, Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 101, heter det om dette:

«Uttrykket «særlige grunner» må ses i forhold til offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring. I helt spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person kunne anses som særlig grunn.»

I den enkelte dispensasjonssak må det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken.

Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt og dispensasjon kan gis. I motsatt fall er lovens krav ikke oppfylt og dispensasjon kan ikke gis. De særlige grunner som taler for dispensasjon må naturligvis ligge innenfor rammen av loven.

De ulike bestemmelser og planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike disse. Bygningsrådet må heller ikke bruke sin dispensasjonsmyndighet på en slik måte at den undergraver planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ved unntak fra planer skal bygningsrådet ta relevante planleggingsomsyn etter kapitlene om kommuneplan og reguleringsplan. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.

Hensynet bak planvurderingene og de ulike bestemmelser vil også være av betydning for praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen. ---»

For at lovvilkåret «særlige grunner» skal

være oppfylt, må det således foreligge spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og har en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn bestemmelsene i reguleringsplanen er ment å ivareta. Bare rent unntaksvis vil forhold vedrørende søkerens person anses som en «særlig grunn». Dersom lovvilkåret «særlige grunner» er oppfylt, er det opp til bygningsmyndighetenes skjønn å avgjøre hvorvidt det bør gis dispensasjon, jf. at det i bestemmelsen «kan» gjøres unntak.

Reguleringsplanen og de tilhørende reguleringsbestemmelsene må forstås slik at de har til formål å sikre en enhetlig og harmonisk byggestil samt en hensiktsmessig tilpasning til terreng og eksisterende bebyggelse, herunder ivareta hensynet til utsikt og lysforhold. I denne sammenheng kommer hensynet til naboene – og at disse har bygget og innrettet seg etter reguleringsplanens bestemmelser – inn som et viktig moment.

Fylkesmannen har i klageavgjørelsen 21. juni 1992 lagt til grunn følgende vurdering av de to bolighusene:

«Slik fylkesmannen ser det, virker boligenhetene høye og dominerende spesielt sett i fra nord. Når det gjelder anførselen fra A, er det takoppbyggingen/fasaden mot syd som er mest sjenerende for hans utsikt. Men også for de omkringliggende eiendommer, vil boligenhetene frata disse mye sol, lys og virke dominerende.

Fylkesmannen mener således at omsøkte boliger har fått en uheldig plassering på tomten. Både med tanke på tilpasning til terreng og eksisterende bebyggelse, kunne bygningene med fordel ha vært senket mer i terrenget (utgravd) i forhold til det som nå er blitt resultatet. På denne måten ville husene ha kommet mer i flukt med naboeiendommene på samme plannivå.

På den annen side ligger omsøkte boliger i tettbygd strøk. Beboerne/naboene har ikke noe rettskrav på uendret utsikt. Nedtrappingen av bygningene er gjort i forhold til det hellende terreng, med tanke på å dempe høydevirkningene og bedre de estetiske forhold til omgivelsene. Et hvert nybygg på stedet ville føre til tap av utsikt, lys og solforhold.»

Det fremgår således at fylkesmannen har lagt til grunn at plasseringen og særlig høyden på boligene påfører naboene klare ulemper i form av mindre utsikt og lys, samt at tilpasningen til terrenget og eksisterende bebyggelse er uheldig. Også uttalelsen fra planavdelingen i fylkeskommunen 17. mars 1992, som fylkesmannen innhentet i forbindelse med klagebehandlingen, konkluderer med at byggetiltaket har klare negative virk-

ninger for naboene og området's enhetlige karakter. I uttalelsen heter det bl.a. at bolig- husene under oppføring står i «--- sterk kontrast til eksisterende bygningsmiljø» og at de «--- store avvik både i byggehøyde og form reduserer området's enhetlige karakter og harmoni». Det heter videre at boligene ikke er i samsvar med intensjonene i reguleringsplanen. På denne bakgrunn konkluderes det med at boligene bør kreves redusert til én etasje over eksisterende grunnmur. Det vises til at dette fortsatt er mulig å gjøre, selv om boligene er under oppføring, og at dette vil bedre situasjonen for naboene vesentlig.

Det er nettopp slike ulemper og uheldige virkninger som både fylkesmannen og planavdelingen i fylkeskommunen har påpekt, som reguleringsplanens bestemmelser tar sikte på å forhindre. Jeg tilføyer i denne sammenheng at området ut fra de foreliggende opplysninger fremstår som ferdig utbygget og i all hovedsak synes å være bebygget i tråd med reguleringsplanens bestemmelser. Området er således utbygget etter en enhetlig og harmonisk byggestil i samsvar med reguleringsplanens intensjoner. Avviket som er gjort for eiendommen Y når det gjelder byggeretning er klart mindre enn i denne saken, og i tillegg kommer at bolighuset i Y, etter det opplyste, skal være senket i terrenget for ikke å ødelegge naboenes utsikt ut over det reguleringsplanen forutsetter. At man i dette tilfellet står overfor en «gammel» plan, slik fylkesmannen og kommunen har anført som et hensyn som er tillagt vekt i dispensasjonsvurderingen, kan i et slikt tilfelle ikke ha noen særlig selvstendig vekt ved vurderingen av om det skal dispenseres fra reguleringsplanen.

Ut fra begrunnelsen i fylkesmannens klageavgjørelse 21. juni 1992 så det etter min oppfatning ut til at fylkesmannen hadde lagt til grunn at lovvilkåret «særlige grunner» var oppfylt fordi byggesøkeren ville lide et økonomiske tap ved en reduksjon til én etasje. I tillegg ble det vist til såkalte «samfunnsøkonomiske betraktninger». I fylkesmannens svarbrev hit 18. januar 1993 er det imidlertid opplyst at «--- det ikke har vært avgjørende at byggherren ville lide økonomisk ved endringen», men det tilføyes at det i dispensasjonsvurderingen må være relevant å legge vekt på privatøkonomiske hensyn som har direkte sammenheng med det omsøkte byggetiltaket. Etter fylkesmannens opplysning har det avgjørende vært at «--- naboenes ulemper med tap av utsikt ikke er verre enn man må forvente i et tett regulert boligstrøk, og at ulempene i stor grad kompenseres av terrengfallet». Ut fra en «--- helhetsvurdering fant

fylkesmannen at det forelå en overvekt av hensyn for byggherren som tilsa at dispensasjon ble gitt». Men så vidt skjønnes sikter fylkesmannen her til at dette forholdet har vært avgjørende for den skjønnsmessige vurdering av om dispensasjon skulle gis, og ikke for at lovvilkåret i § 7 om «særlige grunner» for å kunne gi dispensasjon skulle anses oppfylt, jf. om dette nedenfor.

Det er etter min oppfatning svært tvilsomt om det er rettslig adgang til å legge avgjørende vekt på hensynet til byggesøkerens økonomiske tap ved en reduksjon til én etasje, ved vurderingen av om det foreligger «særlige grunner» for dispensasjon etter lovens § 7. Jeg viser her til at det i utgangspunktet vil være byggherrens risiko om en dispensasjon etter klage fra berørte naboer blir omgjort av klageinstansen. Dette er en konsekvens av at klageinstansen etter forvaltningsloven § 34 har full overprøvningskompetanse. Dersom en legger avgjørende vekt på de økonomiske konsekvensene for byggherren ved en reduksjon av byggehøyden for å få samsvar med reguleringsplanens bestemmelser, vil den reelle toinstansprøvelsen av en byggesak etter klage, slik klagereglene forutsetter, kunne bli illusorisk.

Jeg viser i denne sammenheng også til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus i en uttalelse i brev 20. mars 1991 til Kommunaldepartementet har lagt til grunn at det «--- generelt vil være et utenforliggende hensyn om bygningsmyndighetene begrunner en dispensasjon med at byggetiltaket allerede er ferdig utført og ikke kan tilbakeføres til det opprinnelige uten vesentlige kostnader». Kommunaldepartementet hadde ingen innvendinger mot denne lovforståelsen.

Det sentrale spørsmålet i saken er om det forelå «særlige grunner» som tilsa at det ble dispensert fra reguleringsplanens bestemmelser.

I fylkesmannens svarbrev 18. januar 1993 er det opplyst at det «--- omsøkte byggetiltaket er i samsvar med reguleringsformålet og ligger innenfor utnyttingsgraden for området». Det antas på denne bakgrunn at «--- kravet til særlige grunner isolert sett kan sies å være oppfylt, slik at det rettslig sett er adgang til å gi dispensasjon».

En generell henvisning til at byggetiltaket er i samsvar med reguleringsformålet og utnyttingsgraden for området, kan i denne sammenheng ikke anses som en «særlig grunn» i lovens forstand. Dette er generelle hensyn som ikke indikerer noe konkret behov som tilsier at det foreligger adgang til å dispensere fra reguleringsplanen både når det gjelder antall boliger, byggeretning og antall etasjer

spesielt for denne eiendommen. Jeg viser i denne sammenheng til at det overfor de andre eierne i området så vidt skjønnes har blitt krevd at byggetiltakene i all hovedsak har blitt utført i samsvar med reguleringsplanens bestemmelser, selv om byggetiltakene har ligget innenfor reguleringsformålet og utnyttingsgraden.

Ut fra de opplysninger som er fremkommet i saken, kan jeg heller ikke se at fylkesmannen har angitt noe annet konkret behov som tilsier at det dispenseres fra reguleringsplanens bestemmelser i denne saken. At byggherren har et «--- berettiget krav på å få utnyttet tomten på en best mulig måte, bl.a. med ønske om å føre opp to bolighus på tomten», slik fylkesmannen har antydnet i svarbrevet hit 18. januar 1993, kan ut fra de opplysninger som foreligger ikke anses som noen «særlig grunn» som gir tilstrekkelig grunnlag for dispensasjon i strid med de hensynene som ligger bak reguleringsbestemmelsene og til ulempe for naboene.

Jeg kan heller ikke se at fylkesmannens anførsel i svarbrevet 18. januar 1993 om at «--- naboens ulemper med tap av utsikt ikke er verre enn man må forvente i et tett regulert boligstrøk» i seg selv kan anses som en «særlig grunn» som gir grunnlag for å dispensere fra reguleringsbestemmelsene. Jeg viser her til det fylkesmannen selv har anført i klageavgjørelsen 21. juni 1992 om at plasseringen og høyden på boligene påfører naboene klare ulemper i form av mindre utsikt og lys, samt at tilpasning til terreng og eksisterende boliger var uheldig. Selv om en utbygging av eiendommen i samsvar med reguleringsplanen også ville påført naboene ulemper, må det legges til grunn at de særlige ulempene som fylkesmannen har påpekt nettopp er slike uheldige virkninger som reguleringsbestemmelsene har til formål og forhindre eller iallfall redusere.

Som fremholdt ovenfor tydet den begrunnelse som var gitt i fylkesmannens klageavgjørelse 21. juni 1992 på at dispensasjon ble gitt fordi det ville bli kostbart å måtte gjøre endringer i et allerede gjennomført byggeprosjekt. Dette er benektet, men de redegjørelser som er gitt i ettertid, har ikke kunnet gi noen overbevisende forklaring på at det forelå «særlige grunner» etter plan- og bygningsloven § 7. Jeg må således konstatere at det ikke er fremkommet opplysninger som godtgjør at det forelå adgang til å dispensere.

Avslutningsvis finner jeg også grunn til å tilføye at fylkesmannens anvendelse av plan- og bygningsloven § 70 nr. 1 i forbindelse med vurderingen av dispensasjonsadgangen etter § 7, er uklar. I fylkesmannens klageavgjørelse

21. juni 1992 synes fylkesmannen å ha tatt utgangspunkt i § 70 nr. 1 om bygningers plassering og høyde og lagt til grunn at det foreligger «særlige grunner» etter lovens § 7 som tilsier dispensasjon fra reguleringsplanbestemmelsen, når boligens plassering og høyde kan godkjennes etter § 70 nr. 1. Jeg har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å forfølge dette forholdet nærmere ut over å presisere at det her er tale om to ulike bestemmelser med forskjellige vilkår. Etter lovens § 7 må det som nevnt vurderes om det foreligger «særlige grunner». I utgangspunktet er det først når denne vurderingen er foretatt og det eventuelt er gitt dispensasjon, at det skal foretas en vurdering etter lovens § 70 nr. 1 av bygningens plassering og høyde. Vilkårene for «godkjennelse» etter denne bestemmelsen er andre enn ved dispensasjon etter § 7. Utgangspunktet etter § 70 nr. 1 er at bygningsmyndighetene skal imøtekomme byggherrens ønsker dersom det ikke foreligger avgjørende grunner som taler mot dette.

Ut fra de opplysninger som foreligger i saken, har jeg etter dette kommet til at jeg ikke kan se at det i tilstrekkelig grad er godtgjort at det forelå grunnlag for å dispensere fra reguleringsplanen og reguleringsbestemmelsen i en slik utstrekning som fylkesmannen gjorde. Det hefter derfor en begrunnet tvil til det rettslige grunnlag for fylkesmannens vedtak om å gi dispensasjon, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.»

75.

Dom som grunnlag for arvings krav om fradeling av hyttetomt overfor ny hjemmelshaver
(Sak 93-1107)

Ved rettskraftig dom ble C dømt til å besørge fradelt en hyttetomt på sin eiendom samt til å utstede skjøte til D. Etter at D døde, søkte D's arving, A om deling av eiendommen. A fikk medhold i bygningsrådet, men fylkesmannen opphevet vedtaket etter klage. Etter fylkesmannens syn hadde A's rett til å rekvirere delingsforretning etter delingslovens § 3-1, jf. bygningslovens § 63 nr. 2 gått tapt gjennom B's erverv av eiendommen. B var datter til C og hadde fått eiendommen overdratt til seg ved skjøte. Fylkesmannen la til grunn at det var sannsynlig at B hadde ek스팅vert D's eiendomsrett. A brakte saken inn for ombudsmannen. Klagen gjaldt både saksbehandlingen og sakens utfall.

Ombudsmannen uttalte at det var begått saksbehandlingsfeil. Underinstansen hadde ikke forelagt uttalelser og klagen fra B for A's advokat, og fylkesmannen skulle ha påsett at

motparten (A) hadde fått anledning til å avgi uttalelse. Ombudsmannen mente at det var tvilsomt om A hadde rett til å kreve delingsforretning i forhold til B. Uansett var de objektive vilkår i delingslovens § 3-1, dvs. de krav som måtte stilles til dommens klarhet, ikke oppfylt.

Ved rettskraftig forlikrårdsdom i 1986 ble C dømt til å besørge fradelt en hyttetomt på sin eiendom samt til å utstede skjøte til D. Dommen ble ikke oppfylt. Etter at D døde, søkte D's arving A om deling av eiendommen. A fikk medhold i bygningsrådet 23. mars og 11. mai 1992 under henvisning til den rettskraftige dommen. Like etter, den 15. mai 1992, tinglyste imidlertid C et skjøte datert 14. desember 1991, der eiendomsretten ble overført til datteren B.

Etter klage opphevet fylkesmannen 22. januar 1993 bygningsrådets vedtak. Etter fylkesmannens syn hadde A trådt inn i D's rettsstilling i egenskap av arving. Fylkesmannen antok imidlertid at retten til å rekvirere delingsforretning etter delingslovens § 3-1, og derved retten til å kreve deling etter plan- og bygningslovens § 63 nr. 2, var tapt gjennom B's erverv av eiendommen. Om dette uttalte fylkesmannen i klageavgjørelsen:

«I denne saken er bygningsrådets vedtak påklaget av B under henvisning til at hun har kjøpt eiendommen ---, og lagt grunnbokens opplysninger til grunn ved ervervet. Hun har tinglyst skjøte til eiendommen den 15. mai 1992. Det neste spørsmålet blir derfor om en person som nevnt i delingslovens § 3-1, bokstav b, mister retten til å kreve delingsforretning som følge av at den som har grunnbokshjemmelen selger eiendommen før dommen blir tinglyst.

Igen må man etter fylkesmannens syn ta utgangspunkt i hensynet bak delingslovens § 3-1, nemlig å sikre at det bare er den som faktisk har eiendomsrett som skal kunne rekvirere delingsforretning. Dette skulle tilsi at den som er nevnt i § 3-1 bokstav b) ikke kan kreve delingsforretning dersom vedkommende har mistet eiendomsretten som han ble tilkjent ved dommen før han rekker å rekvirere delingsforretning.

I dette tilfellet er det etter fylkesmannens syn i utgangspunktet sannsynlig at B har ek스팅vert den eiendomsretten som D ble tilkjent ved --- forlikrårds dom i 1986. Det vises i denne sammenheng til tinglysningslovens § 20 som fastslår at et tinglyst rettserverv, i kollisjonstilfelle, går foran rettserverv som ikke er dagbokført samme dag eller tidligere. Det er på det rene at B har fått tinglyst et skjøte som viser at hun er eier av eiendommen og at det ikke tidligere er tinglyst dom eller

annet dokument som gir uttrykk for den eiendomsrett D i sin tid ble tilkjent.

Det skal i denne sammenheng også bemerkes at en forutsetning for ekstinksjon er at erververen, B, ikke kjente til D's rett (jf. tinglysningslovens § 21, første ledd). Fylkesmannen vil ikke ha myndighet til å avgjøre en eventuell tvist på dette punkt, men må i utgangspunktet gå ut i fra at B har ek스팅vert D's eiendomsrett inntil annet er fastslått ved dom.

Fylkesmannen er ut i fra dette kommet til at A ikke kan kreve delingsforretning med hjemmel i delingslovens § 3-1, bokstav b, og at han heller ikke kan søke tillatelse til fradeling etter bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 63 nr. 2.»

A's advokat brakte saken inn for ombudsmannen. Klagen gjaldt både saksbehandlingen og sakens utfall. Advokaten påpekte bl.a. at bygningsrådet ikke hadde oversendt ham brev 1. april og 1. juni 1992 fra B's advokat og klage 27. mai 1992 fra B. Advokaten hadde ikke fått anledning til å kommentere innholdet i de nevnte brev før fylkesmannen fattet sitt vedtak i klagesaken den 22. januar 1993. Videre hevdet advokaten at motparten hadde ført alle bak lyset gjennom å fortie overskjøtingen av eiendommen til datteren. Fortielsen om eierskiftet ble hevdet å ha skapt uklarhet om partsstilling og om klagerett. Dette kunne ha hatt betydning for sakens utfall. Videre ble det anført at B's klage 27. mai 1992 innkom etter klagefristens utløp, regnet fra bygningsrådets vedtak 23. mars 1992. Om de materielle spørsmål ble det anført at det var uriktig av fylkesmannen å forutsette ekstinksjon uten å gå nærmere inn på B's gode tro, jf. tinglysningslovens regler.

Klagen til ombudsmannen ble forelagt fylkesmannen som var enig i at det forelå saksbehandlingsfeil i underinstansen. At brev og klager fra B, C og deres advokat ikke var blitt forelagt A's advokat måtte anses som brudd på forvaltningslovens §§ 16 og 33 tredje ledd. I brev 11. oktober 1993 uttalte fylkesmannen videre :

«Ved fylkesmannens behandling av klagesaken ble det ikke undersøkt om protesten og klagene var forelagt A's advokat. Fylkesmannen gikk i utgangspunktet ut i fra at advokaten var kjent med disse dokumentene fordi det framgikk at utskriftene fra bygningsrådets møtebok var sendt partene, og fordi utskriftene inneholdt henvisninger til dokumentene. Som det framgår av advokatens klage ble han imidlertid først gjort oppmerksom på dokumentene tidlig i januar 1993.

Etter at A's advokat var gjort kjent med dokumentene, skrev fylkesmannen til partene den 12. januar 1993 og orienterte

om at saken trolig ville bli avgjort i løpet av 1-2 uker.

Det ble fra advokatens side ikke uttrykkelig bedt om at behandlingen av saken måtte utsettes, og fylkesmannen fattet deretter sitt vedtak i saken den 22. januar 1993.

I ettertid synes det som om fylkesmannen trolig burde ha satt en frist for uttalelse i forbindelse med at advokaten ble gjort kjent med dokumentene, eller at det burde vært tatt kontakt med advokaten for å avklare om han ville kommentere saken nærmere. På den annen side burde vårt brev av 12. januar foranledige en anmodning om utsettelse av saken i påvente av en uttalelse fra advokatens side.

Under forutsetning av at fylkesmannens anvendelse av delingslovens § 3-1 fjerde ledd er juridisk holdbar, vil de feil som er begått i forbindelse med saksbehandlingen etter fylkesmannens oppfatning ikke ha betydning for resultatet i saken. Dersom delingslovens bestemmelse må forstås dithen at oppmålingsmyndighetene (og bygningsmyndighetene) er henvist til å ta stilling til spørsmålet om godtroervert, kan saken derimot ikke betraktes som godt nok opplyst, og grunnlaget for å ta saken opp til ny behandling med hjemmel i fvl. § 35 første ledd bokstav c) vil være til stede.

I klagen fra A's advokat pekes det på at B's klage ble behandlet selv om den var innkommet etter at klagefristen over bygningsrådets vedtak av 23. mars 1992 var løpt ut. Når det gjelder klagefristen, har fylkesmannen tatt utgangspunkt i at det er bygningsrådets vedtak av 11. mai 1992 som er påklaget. Av begge klagene framgår det at det er dette vedtaket man har ønsket å påklage, og det er også dette vedtaket som etter fylkesmannens syn var bygningsrådets endelige vedtak om delingstillatelse. Vedtaket av 23. mars forutsatte at nabovarsel måtte sendes ut før delingstillatelse kunne gis. Det ble også forutsatt at det ikke kom merknader til nabovarslet. Tar man utgangspunkt i vedtaket av 11. mai, må klagene betraktes som rettidig fremsatt.»

Om sakens materielle sider uttalte fylkesmannen:

«Etter delingslovens § 3-1 fjerde ledd bokstav b) kan den som ved rettskraftig dom er kjent å være eier til den del av eiendommen som ønskes delt, kreve delingsforretning når bygningsrådet har gitt tillatelse til deling.

Loven sier ikke noe om hvorvidt arvingene til en person som nevnt i bestemmelsen kan kreve delingsforretning når arvelater dør før delingsforretning blir rekviert. En kan heller ikke se at lovforarbeidene til delingsloven og skylddelingsloven av 1909 med senere endringer omhandler denne problemstillingen.

Ser man på lovens ordlyd, finner man

ingen støtte for at arvingene kan kreve delingsforretning i slike tilfeller. På den annen side vil eiendomsretten som arvelater er tilkjent være en rettighet som går i arv, slik at det må antas at arvingene har trådt inn i arvelaters rettsstilling. Det vil derfor virke tungvint om arvingene må gå veien om et nytt søksmål for å bli kjent å være eier av den aktuelle eiendomsretten.

Fylkesmannen tolker forarbeidene dithen at man ved lovendringen i 1935 ønsket å stille strenge krav til dokumentasjon som med sikkerhet kunne vise at rekvisrenten hadde eiendomsrett til den eiendommen som skulle fradeles. Dersom arvingene etter en person som er tilkjent eiendomsrett ved en rettskraftig dom kan dokumentere at de har trådt inn i arvelaters rettsstilling hva eiendomsretten angår, synes det som om lovgivers intensjoner mht. krav om sikker dokumentasjon er ivaretatt. Tar man i tillegg i betraktning at reelle hensyn tilsier at arvingene bør slippe å måtte reise ny sak om eiendomsretten, er det etter fylkesmannens syn rimelig å tolke bestemmelsen i delingslovens § 3-1 fjerde ledd bokstav b) slik at arvingene etter en person som nevnt i bestemmelsen også har adgang til å rekvirere delingsforretning.

For at en dom skal gi grunnlag for krav om delingsforretning er det antatt at dommen må være bindende for hjemmelshaveren. Det vises i denne sammenheng til Austenå, Harbek og Solem, Tinglysningsloven med kommentarer, side 106 og 107. I denne saken vil dommen i utgangspunktet ikke være direkte bindende for B. Dommen vil imidlertid få betydning fordi C i utgangspunktet ikke kunne overføre større rett til B enn han selv hadde. Fordi dommen ikke var tinglyst kommer imidlertid tinglysningslovens regler om ekstinksjon inn i bildet i den forstand at B's tinglyste rettsverv vil gå foran D's eldre rettsverv (tinglysningslovens § 20). Slik ekstinksjon avhenger imidlertid av at B ikke kjente eller burde kjenne D's rett da hennes rettsverv ble dagbokført (tinglysningslovens § 21).

I tilfeller hvor dommen ikke er tinglyst og eiendommen senere overdras slik at den grunnboken utpeker som hjemmelshaver ikke lenger er den samme som ble fradømt eiendomsretten til arealet, vil det være tvil om den grunnboken utpeker som hjemmelshaver har ekstingvert eiendomsretten eller om den som i sin tid ble tilkjent eiendomsretten ved dom fortsatt har denne i behold.

Ut i fra forutsetningen om at hjemmelshaverforholdet skal være i orden før delingsforretning holdes, ville det etter fylkesmannens syn være betenkelig om bygningsmyndighetene skulle være henvist til å foreta en vurdering av om den som grunnboken utpeker som hjemmelshaver kjente eller burde kjenne til dommen vedrørende eiendomsretten. Så lenge dommen som

påberopes som grunnlag for retten til å kreve fradeling ikke retter seg direkte mot den som grunnboken utpeker som hjemmelshaver, må bygningsmyndighetene etter fylkesmannens syn avslå kravet om fradeling under henvisning til at eiendomsforholdet ikke er tilstrekkelig avklart.

I tillegg til at hensynet til å sikre at det bare er rette eier som skal kunne kreve delingsforretning taler mot å gi tillatelse til fradeling i en sak som denne, gjør den nære sammenhengen mellom delingslovens og tinglysingslovens regler det betenkelig å gi tillatelse til fradeling på grunnlag av en dom som ikke lenger kan tinglyses. Det vises i denne sammenheng til at vilkåret for at en dom kan tinglyses er at dommen er rettet mot hjemmelsinnehaveren og at saksøkte må være hjemmelshaveren på den tid da tinglysingen finner sted (Åustenå, Harbek og Solem, side 126 og 127).

Ved å tinglyse dommen har den som er tilkjent eiendomsrett ved dom rimelig mulighet til å sikre seg mot at det senere oppstår tvil om eiendomsretten er ekstsingvert.

I fylkesmannens vedtak er det gitt uttrykk for at man har funnet det sannsynliggjort at B har ekstsingvert D's eiendomsrett. Dette synes i ettertid å være en for rask konklusjon fordi fylkesmannen ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å vurdere spørsmålet om god tro. Etter fylkesmannens syn har imidlertid ikke denne vurderingen hatt betydning for resultatet i saken fordi det faktum at dommen ikke retter seg mot den som har grunnbokshjemmelen i seg selv tilsier at søknaden om fradeling må avslås.»

I min avsluttende uttalelse i saken bemerket jeg:

«1. Saksbehandlingen

Fylkesmannen har konstatert at det forelå saksbehandlingsfeil i underinstansen, idet protest på vegne av C samt klagen fra B og B's advokat over bygningsrådets vedtak 11. mai 1992 ikke ble forelagt motparten, dvs. A's advokat til uttalelse. Dette er jeg enig i.

Fylkesmannen har videre antatt at en «trolig burde ha satt en frist for uttalelse --- eller at det burde vært tatt kontakt med advokaten for å avklare om han ville kommentere saken nærmere». Jeg er enig i at fylkesmannen burde tatt slike skritt, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 33. Når underinstansen hadde kommet i skade for å overtre grunnleggende saksbehandlingsregler, måtte det være desto viktigere at fylkesmannens egen saksbehandling var grundig og at feilene så vidt mulig ble «reparert» under klagebehandlingen. Selv om A's advokat hadde all oppfordring til å be om

utsettelse av saken etter fylkesmannens brev 12. januar 1993, burde fylkesmannen likevel påsett at motparten fikk anledning til å avgi uttalelse.

De øvrige anførsler knyttet til saksbehandlingen har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gå videre med.

2. Materielle spørsmål - delingsnektelsen

Plan- og bygningsloven § 63 nr. 2 første punktum lyder:

«De som er nevnt i § 3-1 tredje (skal være fjerde ledd) bokstavene a til h i lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) kan søke om tillatelse til deling av eiendom.»

I delingsloven § 3-1 fjerde ledd bokstav b) heter det:

«Når bygningsrådet har gitt tillatelse til deling, kan delingsforretning kreves av --- den som ved rettskraftig dom er kjent å være eier til den del av eiendommen som ønskes fradelt.»

Etter at D døde og C overdro eiendommen til sin datter B, er spørsmålet om delingslovens bestemmelse kan gi D's arving A rett til å rekvirere delingsforretning trass i hjemmelsovergangen - og derved også rett til å søke om delingstillatelse etter plan- og bygningsloven.

Spørsmålet reiser problemer i to retninger: Det første gjelder partsforholdet etter overdragelsene (den subjektive siden). Det andre gjelder lovtekstens krav til dommen (den objektive siden). Jeg starter med å drøfte de subjektive forhold.

Fylkesmannen har antatt at en arving som rekvirert/søker trer inn i arvelaters rettsstilling. Om dette spørsmålet heter det i klagevedtaket:

«Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt en arving etter en person som nevnt i delingslovens § 3-1, bokstav b, skal kunne rekvirere delingsforretning, er fylkesmannen kommet til at det, sett i forhold til hensyn § 3-1 skal ivareta, ikke synes betenkelig å gi en arving samme rett som arvelater hadde, under forutsetning av at arvingen kan dokumentere at han har trådt inn i arvelaters eiendomsrett til den aktuelle parsellen. Det legges i denne sammenheng avgjørende vekt på at det i et slikt tilfelle ikke vil være tvil om hvem som har eiendomsretten til parsellen, og at det følgelig ikke vil være betenkelig å la vedkommende rekvirere delingsforretning. Det skal også bemerkes at det ville virke unødvendig tungvint dersom arvingene i et slikt tilfelle måtte skaffe seg dom for at de hadde overtatt den eiendomsretten som arvelateren hadde. Det må i denne sammenheng antas at det må være til-

strekkelig å dokumentere eiendomsovergangen med en skifteattest.»

Jeg er enig i fylkesmannens syn på dette punktet.

Når det gjelder overdragelsen på hjemmelsiden – dvs. overdragelsen fra C til B – finner jeg det rettslig tvilsomt om A kan kreve delingsforretning i forhold til B.

Delingsloven § 3-1 fjerde ledd bokstav b) oppstiller ikke vilkår knyttet til hvem dommen må rette seg mot, med andre ord vilkår om dommens subjektive rettskraft. Loven selv krever således ikke at innehaveren av grunnbokshjemmelen på vedtakstidspunktet er identisk med den dommen retter seg mot og er direkte bindende overfor. Når en først aksepterer at A har trådt inn i D's rettsstilling i forhold til ovennevnte bestemmelse, synes A's krav om delingstillatelse/delingsforretning isolert sett å ligge innenfor lovens ordlyd.

Etter tinglysingsloven av 7. juni 1935 kreves det som hovedregel grunnbokshjemmel eller samtykke fra den som har grunnbokshjemmelen for å få tinglyst en rettshandel, jf. § 13. Etter § 13 fjerde ledd kan en dom bare anmerkes i grunnboken dersom den er bindende for en som har grunnbokshjemmel, men annet kan likevel være fastsatt i lov. – Samtidig med innføringen av tinglysingsloven fikk skylddelingsloven av 20. august 1909 en bestemmelse i § 1 om at skylddeling bare kunne kreves av den som hadde grunnbokshjemmel eller dom på at han var berettiget. I forarbeidene ble det vist til prinsippet om grunnbokshjemmel eller samtykke som krav for tinglysing. Bestemmelsen om dom ble så vidt jeg kan se ikke nærmere omtalt.

Bygningsloven av 1924 hadde detaljerte bestemmelser om oppmåling og deling av grunn. Reglene ble endret 28. februar 1947 for å bringe dem i samsvar med «de grunnsetninger som tinglysingsloven og --- skylddelingsloven bygger på. Derved vil grunnbøkernes positive troverdighet bli styrket, likesom man vil få større sikkerhet for at opplysninger om eiendommenes rettsforhold blir oppbevart», heter det i forarbeidene (jf. Ot.prp. nr. 102 (1945-46) s. 7). Loven fikk etter dette en regel i § 57 nr. 3 om at erververen kunne forlange kart- og oppmålingsforretning «dersom hans eiendomsrett --- er anerkjent ved dom, når dommen er bindende for hjemmelshaveren». Regelen var ment å svare til skylddelingsloven § 1.

Bygningsloven av 18. juni 1965 videreførte 1924-lovens bestemmelse, jf. § 62 nr. 2, uten at forholdet ble drøftet nærmere i forarbeidene. Da delingsloven av 23. juni 1978 ble vedtatt til avløsning for skylddelingsloven, ble

bestemmelsen opphevet. «Tilsvarende bestemmelser er innarbeidet i delingsloven», heter det i Ot.prp. nr. 50 (1977-78) på s. 23. Delingslovens forarbeider er for øvrig knappe når det gjelder adgangen til å rekvirere delingsforretning etter § 3-1. Verken lovtteksten eller forarbeidene til delingsloven – eller til plan- og bygningsloven – gir etter det jeg kan se noen nærmere rettleiding.

Lovens forhistorie og lovforarbeidene gir så vidt jeg kan se ikke noe entydig svar på det tolkningsspørsmål vi her står overfor. Etter min oppfatning gir imidlertid forhistorien og sammenhengen med tinglysingslovens regler en viss støtte for fylkesmannens syn. Det er ellers sparsomt med rettskilder på området. Jeg har f.eks. ikke funnet noen relevant rettspraksis eller forvaltningspraksis på området. Av juridisk litteratur kan imidlertid nevnes Austenå, Harbek og Solems kommentarutgave til lov om tinglysing. Her antas det at «den dom som skal gi grunnlag for krav om en delingsforretning må være bindende for hjemmelshaveren» (9. utgave, s. 107). Forfatterne støtter seg til tinglysingsloven § 13 fjerde ledd.

Som gjennomgangen ovenfor viser, er rettskildebildet noe snaut og dessuten flertydig. Spørsmålet om A kan kreve delingsforretning i forhold til B, har jeg på denne bakgrunn funnet tvilsomt. Slik saken nå er opplyst, har jeg ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

Når det gjelder de objektive vilkår nedfelt i lovtteksten, vil jeg bemerke:

I delingsloven § 3-1 er det henvist til den «som ved rettskraftig dom er kjent å være eier til den del av eiendommen ---». Lovens ordlyd synes å referere seg til en fastsettellesdom, jf. tvistemålsloven § 54. Den aktuelle dom som påberopes her er imidlertid en fullbyrdelsesdom, jf. tvistemålsloven § 53. Om dommen bygger på en forutsetning om at D allerede er eier, eller bare har et krav på å bli det, kan være tvilsomt. Dernest er det et krav om at det i dommen skal være angitt «den del av eiendommen som ønskes fradelt». I dommen er det henvist til «hyttetomt», men uten nærmere angivelse av hvor den skal ligge, hvor stor den skal være, hvor grensen skal gå osv. Ordlyden og hensynet bak reglene i loven tyder på at det må stilles krav til klarhet for at en dom skal kunne tjene som grunnlag for en delingsforretning.

Forlikrådets dom fra 1986 synes ikke å tilfredsstille dette kravet.

Under behandlingen av saken herfra har det vært undersøkt om ekstinksjonsreglene måtte lede til at delingsbegjæringen ikke kunne tas til følge. Under gjennomgåelsen i

forbindelse med avslutningen av saken har jeg imidlertid kommet til at det ikke er nødvendig å ta stilling til dette spørsmål. Jeg har vurdert fylkesmannens standpunkt og kommet til at jeg ikke har grunnlag for å kritisere sakens utfall. Det foreligger fortsatt en tvist mellom to private parter om retten til en hyttetomt og plikten til å overdra en slik tomt. Denne tvisten hører det under domstolene å ta endelig stilling til. Selv om mye peker i retning av at klageren er eier og i alle fall har rett til å få en hyttetomt overdratt til seg, kan jeg ikke kritisere fylkesmannen for ikke å ha funnet grunnlag for å samtykke i at delingsforretning blir avholdt.»

76.

**Fjerning av bilvrak etter forurensningsloven
- erstatning
(Sak 93-1446)**

En delvis ramponert bil sto i lengre tid hen-satt i gaten utenfor eierens bopel. Bilen stod øverst i en bakke, og kommunen mente den innebar en fare for omgivelsene. Bilen ble fjernet under henvisning til forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6, § 28 - 37. Bileieren ble ikke varslet, fordi kommunen antok han var bortreist. Bilen ble stjålet fra kommunens lagringsplass, og eieren krevde erstatning.

Ombudsmannen la til grunn at forurensningsloven § 28 første ledds annet punktum fikk anvendelse på bilvrak, og fant ikke å kunne kritisere at bilen var fjernet. Det måtte imidlertid kritiseres at kommunen ikke hadde undersøkt hvor eieren var, og ikke hadde overholdt varslingsplikten eller gitt ham pålegg om å fjerne bilen, jf. forurensningsloven § 7 siste ledd, § 37 og § 74 første ledd. Det måtte også kritiseres at vedtaket om å fjerne bilen ikke var gjort skriftlig, og at eieren ikke ble underrettet.

A var eier av en Volvo 144 personbil av eldre årgang. Forsommeren 1993 var A en periode uten førerkort, og bilen stod i lengre tid parkert utenfor hans bopel. Bilen var i dårlig forfatning, og ble etter hvert delvis ramponert. Bilen var ulåst, og flere vinduer var knust. Bilen sto øverst i en bakke, og det var fare for at den kunne begynne å rulle om barn gikk inn i den og løsnet håndbremsen. Naboer kontaktet kommunen og anmodet om at bilen ble fjernet. De antok at eieren var bortreist på fiske. Kommunen la til grunn at eieren ikke var tilgjengelig, og fjernet bilen uten å varsle A. Han ble heller ikke gitt etterfølgende underretning. Som hjemmel for borttauingen ble senere oppgitt forurensningsloven §§ 28-37.

Bilen ble tauet inn til en kommunal inn-tauingstomt. Derfra ble den stjålet etter noen dager, og A krevde erstatning. Kommunen avsto kravet.

A brakte saken inn for ombudsmannen og fremholdt:

«Bilen stod lovlig parkert i gata der eg bor. Den 22-6-93 så forsvant bilen og eg ringte rundt til politi, parkeringsvakter og Falken for å høre om dei hadde tatt den, men det var negativt svar alle plasser.

Den 2-7-93 fikk eg vite av politiet at bilen var stjålet ifra kommunens avfalls-plass. På det tidspunkt så hadde eg ikke hørt noe i fra kommunen. Fikk vite med politiet at bilen var beordret fjernet av kommunen. ---»

A opplyste også at han senere hadde skrevet et brev til kommunen «for å få skriftlig svar med begrunnelse hvorfor bilen var fjernet». Kommunen hadde da svart:

«Av naboer fikk vi henstilling om å fjerne skjemmende bilvrak som skulle ha stått der ca. 1 mnd. med knuste ruter og tak. Henvendelsen kom hit i uke 24.

Også vi vurderte bilen som vrak og fjernet den fra offentlig gate med hjemmel i forurensningsloven, § 28-37.

Bilen kunne også representere en akutt forurensningsfare, bensin, batterisyre etc.

I tillegg til at bilen, fra oss, ble vurdert som vrak representerte den også en trafikkfare. Den sto ulåst i en bakke og som naboer hadde påpekt kunne barn gå inn i den og forårsake skade både på seg selv og andre.

Bilen ble tatt av oss 22.6.93 og satt på låst område ved --- avfalls-plass i påvente av at eier skulle melde seg. Da det ble opplyst at han var bortreist. Her ble den stjålet mellom 1. - 2.7.93. Forholdet er anmeldt til politiet.

Skulle bilen, som du påstår, være registrert og kjørbær, er som også opplyst på telefon dette en forsikrings-sak mellom ditt og eventuelt kommunens selskap.

Etter vår mening bør du da henvende deg dit samt politianmelde tyveriet.»

A's klage til ombudsmannen ble oversendt kommunen, som ble bedt om å gjøre rede for sakens faktiske og juridiske sider. Deretter het det i foreleggelsesbrevet:

«I brev 19. juli 1993 til klageren viser kommunen til forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 §§ 28-37 som hjemmel for at bilen ble fjernet. Det bes om nærmere opplysninger om bilens tilstand. Vurderte kommunen bilen som vrak, eventuelt «avfall» etter forurensningslovens § 28?

Utgangspunktet etter forurensningslovens § 37 annet ledd jf. § 74 er at eieren gis pålegg om selv å fjerne kjøretøyet.

Forsøkte kommunen å varsle A før bilen ble fjernet?

Kommunen bes også uttale seg om erstatningsspørsmålet. Hvordan var bilen sikret på stedet der kommunen oppbevarte den?»

Kommunen svarte og la ved bilder av bilen og kopi av en rapport, datert --- fra avfallsplassen. Kommunen bekreftet at naboer hadde henstilt den om å fjerne «et skjemmen-de bilvrak i ---». Også kommunen vurderte bilen som vrak. Kommunen opplyste at bilen i flere uker hadde «stått ulåst og med knuste ruter i en bakke». Deretter skrev kommunen:

«Naboene opplyste også at eier var bortreist - på fiske. På våre kanter kan det bety både i uker og i måneder. Det fant vi ingen grunn til å betvile, bilens tilstand tatt i betraktning. Rutene var knust, dørene var åpne og den hadde stått slik som nevnt i flere uker uten at noen tok vare på den.

Ved fjerning av bilvrak har X kommune et samarbeid med Y Politikammer. På fastsatte skjema påføres eier og chassisnummer. Eier tilskrives så rekommandert med fjorten dagers frist for fjerning, om ikke tar kommunen bilvraket og får det skrotet, i samsvar med forurensningslovens § 28-37.

Årsaken til samarbeidet med politiet - i enkelte tilfeller --- Parkering A/S - er at disse har hjemmel til å gå inn i låste biler og således ta chassisnummeret slik at eier kan oppspores.

I angjeldende sak var det ikke nødvendig å bryte seg inn i vraket da det var ulåst.

I tillegg til at vi vurderte bilen som vrak i henhold til forurensningslovens § 28, og kunne treffe tiltak om å fjerne den etter samme lovs § 37, var den største faren at bilen kunne begynne å trille om barn eller andre gikk inn i den og løsnet bremsen eller gear. Den kunne da i tillegg til å skade mennesker forårsake akutt forurensning - bensintank kunne begynne å lekke ut bensin, oljelekkasje, batterisyre etc.

Som nevnt var vi sikre på opplysningene om at eieren måtte være bortreist. Vi ringte også avgiftsdirektoratet da bilen hadde registreringsskilt. Der fikk vi opplyst at avgift ikke var betalt.

Ut fra at eier ikke var tilgjengelig - og vi ikke turde etter gjentatte krav fra naboer og også etter egen vurdering å la bilen stå - bestemte vi å fjerne den. I dette tilfelle mente vi at forurensningslovens § 74 annet ledd kunne anvendes: ---»

Kommunen opplyste deretter at bilen ble fraktet til kommunens avfallsplass, «der den ble plassert slik at eier kunne få den tilbake om han ville levere den selv til skrotning og således selv få vrakpanten». Kommunen avsluttet brevet slik:

«Selve fjerningen som hjemles i lovverket kan det ikke være tvil om lovligheten av. Når det gjelder forholdet om at bilvraket ble stjålet når det var i kommunens forvaring så er en av den oppfatning at forurensningslovens § 74 tredje ledd fritar kommunen for ansvar:

«Ved iverksetting av tiltak etter første og annet ledd kan forurensningsmyndigheten gjøre bruk av og om nødvendig volde skade på den ansvarliges eiendom.»

Til slutt tillater vi oss å nevne, selv om det er på siden av saken, at om bilen var forsikret som eier opplyser så vil han da muligens få skadeoppgjør med sitt forsikringsselskap. Etter at kommunen tok hånd om den sto den forsvarlig avlåst. Hadde den blitt stjålet i de ukene den sto ulåst med knuste vindu i en sentrumsgate, ville han i hvertfall ikke ha rettigheter forsikringsmessig.»

A opplyste deretter at han hadde vært hjemme i tidsrommet 24. mai til 7. juli 1993, dvs. i det tidsrommet bilen ble fjernet og senere stjålet. Årsaken til at bilen hadde stått ubrukt, var at førerkortet var fratatt ham for et tidsrom på 4 mnd. Han mente at kommunen uten vanskeligheter kunne ha kommet i kontakt med ham, og han benektet at bilen måtte anses som vrak.

Brevet fra A ble oversendt kommunen, som deretter uttalte:

«Som vi opplyste i vårt første svar til sivilombudsmannen, dat. 17.09.93, fikk vi opplyst av naboene, som forlangte bilvraket fjernet, at eieren var bortreist på fiske.

Ut fra at bilen hadde stått ulåst med knuste ruter i flere uker, fant vi ingen grunn til å tvile på disse opplysningene. Det var utenkelig for oss at en ansvarlig eier kunne være klar over situasjonen.

Ut fra dette tok vi bilen i forvaring som beskrevet i vårt første svarbrev.

Vi minner også om at eier, etter våre opplysninger, først tok kontakt med politiet ca. 14 dager etter forvaringen. Dette antas kunne bekreftes med Y Politikammer.

I alle fall fikk vi ingen henvendelse fra hverken eier eller politi i de 11 - elleve - dagene bilvraket sto i forvaring på kommunens eiendom. Det ville vi ha fått om hans opplysninger hadde vært korrekte. Ved henvendelse til politi eller parkeringsselskap ville disse henvist til oss.»

Y politikammer ble deretter kontaktet herfra pr. telefon. På bakgrunn av de opplysninger som ble gitt i telefonsamtalen, fant jeg det nødvendig å stille ytterligere spørsmål til kommunen. I brev herfra til kommunen ble det fremholdt:

«Politiførstebetjent B har på henvendelse herfra bekreftet at A møtte opp på politikammeret og meldte bilen savnet kort tid etter at den var fjernet 22. juni 1993. B opplyste også at han hadde undersøkt om politiet hadde begjært bilen fjernet, og at A fikk beskjed om at politiet ikke hadde sendt noen slik begjæring.

Opplysningene fra politiførstebetjenten synes å bekrefte det klageren har fremholdt om at han var hjemme på det aktuelle tidspunktet, og at kommunen lett hadde kunnet komme i kontakt med ham. Dette er et vesentlig punkt i saken. En finner det derfor nødvendig å forelegge opplysningene for kommunen til uttalelse før ombudsmannen avslutter behandlingen av saken. En minner om at kommunen etter forvaltningslovens § 17 har plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes. Forurensningslovens § 7 siste ledd, jf. § 74 første ledd og forvaltningslovens § 16 forutsetter at forurenseren normalt blir varslet og får anledning til selv å fjerne forurensningsfaren før forurensningsmyndigheten eventuelt setter i verk tiltak. Slik saken nå står, kan det synes som om kommunens begrunnelse for ikke å gjøre dette bygger på gale faktiske forutsetninger. På denne bakgrunn bes kommunen opplyse om den fortsatt anser vedtaket om å fjerne bilen for å være gyldig, og om det som nå er fremkommet får betydning for kommunens vurdering av erstatningsspørsmålet.»

Kommunen svarte:

«En av naboene som forlangte bilen fjernet, ---, opplyste at han ved henvendelse til politiet fikk opplyst at bilvrakets eier var bortreist på fiske. Som tidligere nevnt fant vi ingen grunn til å tvile på det. Vrakets forfatning og at det hadde stått der i lengre tid med knuste ruter etc. bekreftet dette.

For å underbygge vår tiltro til at eieren var bortreist kan nevnes at ---, som kom med opplysningene, også er A's husvert ---.

Vi tok også kontakt med Toll- og Avgiftsdirektoratet som fortalte at de skulle begjære bilen/vraket avskiltet, på grunn av manglende betaling. Begjæring om dette ble sendt fra direktoratet 24.06.1993 - altså mens bilvraket var i vår varetekt.

Ut fra denne dokumentasjonen fant vi det rimelig sikkert at opplysninger om at eier var bortreist var korrekte og at vi måtte ta bilen i forvaring. Vi mener derfor at saken var rimelig godt opplyst før vi tok vår beslutning.

Til opplysninger i Deres brev om at eieren A - «kort tid etter at den var fjernet» - skulle ha henvendt seg til Y Politikammer så vil vi påstå at det i hvert fall må ha skjedd først 10 dager etter kommunen tok den i forvaring og ikke som påstått «kort tid etter».

Etter innbruddet på avfallsplassen mellom 1.-2.7.1993 da bilvraket ble stjålet anmeldte vi forholdet umiddelbart - vedl. Politiet nevnte da ikke noe om at den allerede var meldt stjålet.

Vår anmeldelse er journalført i vaktprotokollen ved Y Politikammer samme dag som tyveriet ble oppdaget. Er påstanden fra eier, om anmeldelse til Y Politikammer «kort tid etter» riktig, antar vi den anmeldelsen er journalført på samme måte og vi ber om dokumentasjon.»

Det kan her opplyses at klageren meldte bilen stjålet 6. juli 1993. Bekreftelse på politianmeldelsen fulgte som vedlegg til klagen.

I min avsluttende uttalelse skrev jeg:

«Saken reiser to hovedspørsmål: Det ene gjelder avgjørelsen om å fjerne A's bil. Det andre gjelder hvem som skal bære tapet som følge av at bilen ble stjålet fra den kommunale lagringsplassen, kommunen eller eieren.

På grunnlag av det som fremkommer i saksdokumentene, herunder de bildene som kommunen tok av bilen før den ble fjernet, har jeg ikke funnet grunnlag for å kritisere kommunen for at den fjernet bilen. Kommunen har opplyst at bilen ble fjernet fordi den ble betraktet som en akutt fare for omgivelsene. Således er det fremhevet at bilen stod ulåst i en bakke, og at det var fare for at barn ville gå inn i den og forårsake «skade både på seg selv og andre». Kommunen fryktet også at olje, bensin eller batterisyre kunne lekke ut. Selv om det skriftlige materialet ikke kan gi et fullstendig bilde av forholdene på stedet da bilen ble fjernet, viser bildene at bilen var til dels ramponert og i dårlig stand. Den sto også øverst i en bakke og ville derfor kunne utgjøre en stor fare om noen satte den i bevegelse. Flere vinduer var knust, og bilen var dessuten ulåst. Både etter forurensningsloven og vegtrafikkloven er det eierens ansvar å sørge for at omgivelsene ikke blir påført fare eller skade. I dette tilfellet kan det synes som om eieren ikke har vært seg sitt ansvar bevisst, og det kan under slike forhold da ikke kritiseres at kommunen grep inn og fjernet bilen. Eierens plikt til å unngå trafikkfare er bl.a. uttalt i kjøretøyforskriften av 31. desember 1969 § 136 nr. 1 annet ledd, der det heter at føreren ved stans eller parkering skal sørge for at kjøretøyet ikke kan komme igang av seg selv. Han skal også treffe «hensiktsmessige tiltak for å hindre uvedkommende bruk». Plikten til å unngå forurensning er lovfestet i forurensningsloven § 7 første ledd, som lyder:

«Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.»

Kommunen har i brev 19. juli 1993 til A oppgitt at vedtaket ble truffet «med hjemmel i forurensningslovens § 28-37». For ordens skyld nevner jeg at det kan ikke være tvil om at forurensningslovens § 28 første ledds annet punktum, som setter forbud mot å etterlate «skipsvrak, flyvrak og andre liknende større gjenstander», også kan få anvendelse på bilvrak. Jeg har ikke grunnlag for å reise innvendinger mot at klagerens bil i dette tilfelle ble ansett som vrak.

Selv om fjerning av bilen fremsto som nødvendig, og derfor ikke kan kritiseres fra min side, har jeg likevel enkelte innvendinger mot kommunens handlemåte og saksbehandling.

Hjemmelen til å fjerne bilen var, etter hva jeg har forstått, forurensningsloven § 74 annet ledd. Lovens § 28, som kommunen har vist til, gjelder *eierens* plikt. Den normale fremgangsmåten etter forurensningsloven er at forurenseren skal pålegges å fjerne forurensningskilden før myndighetene griper inn, jf. lovens § 7 siste ledd, § 37 og § 74 første ledd. Etter § 74 annet ledd kan imidlertid forurensningsmyndigheten unnlate å gi pålegg dersom det «kan medføre at iverksettelsen av tiltakene forsinkes eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig». Da kommunen unnlot å varsle A eller gi ham pålegg om å fjerne bilen, skyldtes det at den fikk opplyst at eieren var bortreist på fiske. Ifølge kommunen kunne dette bety «både uker og måneder». Kommunens behandling av saken synes her å ha vært lemfeldig. Selv om det var opplyst at eieren var på fiske, var ikke det ensbetydende med at det ikke ville være mulig å komme i kontakt med ham uten at det behøvde å forsinke borttauingen av bilen. Selv om det ikke ville være fysisk mulig for A selv å fjerne bilen, ville kommunen i alle fall kunne ha informert ham, hørt hans syn på saken og eventuelt innhentet hans samtykke for å unngå diskusjoner i etterkant (bl.a. om hvem som hadde risikoen for bilen i oppbevaringstiden – jf. nedenfor). A har dessuten opplyst at han slett ikke var på fiske da bilen ble tauet bort, og at kommunens vedtak bygget på gale faktiske forutsetninger. Etter det jeg kan se av saksdokumentene, bygget kommunen kun på opplysninger fra de personer som ba om at bilen ble fjernet, uten å få opplysningene verifisert fra annet hold eller for øvrig gjøre ytterligere undersøkelser, med unntak av en henvendelse til Toll- og avgiftsdirektoratet. Kommunen burde ha undersøkt saken bedre på dette punkt, jf. forvaltningsloven § 17, som påleg-

ger forvaltningsorganet å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Et forhold som må kritiseres, er at vedtaket om å fjerne bilen ikke synes å ha kommet skriftlig til uttrykk før A henvendte seg til kommunen, og at A heller ikke for øvrig ble informert om at bilen var fjernet. På bakgrunn av at kommunen fant det påkrevd å fjerne bilen uten å varsle eieren, hadde den en sterk oppfordring til å gi slik informasjon, jf. forvaltningsloven § 27, som pålegger forvaltningsorganet å underrette partene i saken. Når kommunen ikke gjorde dette, påtok den seg et ansvar for bilen som var tatt i forvaring. Det må legges til grunn at eieren selv var uvitende om hvor bilen befant seg, og dermed ute av stand til å ivareta sine interesser. Det er ikke noe som tyder på at kommunens oppbevaring av bilen ikke var forsvarlig, eller at kommunen på annen måte kan klandres for at bilen ble stjålet. Kommunen hadde likevel tatt hånd om bilen på en måte som gjorde at den måtte anses å ha risikoen for bilen – i alle fall inntil eieren var underrettet og hadde fått anledning til å hente bilen. Jeg nevner at vegtrafikkloven § 37 nest siste ledd bestemmer at «kjøretøy som er tatt i forvaring, står for eierens regning og risiko». Dette er imidlertid en spesialregel som kun gjelder kjøretøy som blir innbrakt etter denne paragrafen. Forurensningsloven § 74 tredje ledd, som kommunen har vist til, gjelder bare selve fjerningen av forurensningskilden, og er derfor ikke anvendelig. Jeg må derfor be kommunen på nytt vurdere å gi A en kompensasjon for det tap han måtte ha lidd da bilen ble stjålet.»

A mottok etter dette kr. 3.000,- fra kommunen.

77.

Vedtak etter tobakkskadeloven – røyk fra serveringssted i felles trappeoppgang
(Sak 93-1423)

Tobakksrøyk fra et konditori sev ut i en trappeoppgang som førte til andre forretninger og kontorer. Fylkesmannen påla i medhold av tobakkskadeloven § 6 konditoriets eier å holde døren ut til oppgangen lukket, med mindre også utgangsdøren fra oppgangen var åpen. A, som led av astma, mente fylkesmannens vedtak ikke var tilstrekkelig til å sikre ren luft og derfor stred mot tobakkskadeloven.

Ombudsmannen uttalte at det neppe kunne være i samsvar med tobakkskadeloven at døren kontinuerlig sto åpen, dersom det førte til at røyk sev ut i trappeoppgangen. Selv om

serveringslokalet var unntatt fra røykeforbudet i loven, gjaldt lovens krav om røykfrihet fullt ut for trappeoppgangen. De opplysninger som forelå i saken, var egnet til å skape tvil om fylkesmannens pålegg var tilstrekkelig til å sikre at gangen ble røykfri. Fylkesmannen traff deretter et nytt vedtak som påla eieren av konditoriet å gjennomføre tiltak som forhindret at røyk fra konditoriet sev ut i fellesinngangen.

Bakgrunnen for saken var følgende:

Fra et konditori sev det ut tobakksrøyk i en trappeoppgang. Konditoriet hadde felles oppgang med en elektrisk forretning og diverse kontorer. For å komme inn til kontorene og den elektriske forretningen var det nødvendig å passere døren til konditoriet, som lå nærmest utgangen. I konditoriet ble det tillatt at kundene og betjeningen røyket. A klaget over at døren til konditoriet sto åpen, slik at tobakksrøyk kom ut i oppgangen og den elektriske forretningen. A, som hadde astma og var plaget av tobakksrøyk, hadde i en årrekke vært kunde i den elektriske forretningen, og hadde dessuten en sønn som hadde kontor i bygningens andre etasje.

Innehaveren av konditoriet ønsket å holde inngangsdøren åpen fordi duften av bakevarer som sev ut i oppgangen virkert tiltrekken- de og øket omsetningen. Han mente røykingen i konditoriet hadde så lite omfang at den kun i meget begrenset grad påvirket luften i trappeoppgangen.

A henvendte seg til helse- og sosialstyret i kommunen, som 16. juni 1992 påla konditoriet å stanse forurensningen av luften i trappeoppgangen. Vedtaket ble truffet i medhold av tobakkskadeloven § 6 første ledd, jf. kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 § 4a-6. Eieren av konditoriet påklaget vedtaket, og i møte 9. september 1992 opphevet helse- og sosialstyret sitt tidligere vedtak. Omgjøringen ble påklaget av A i brev 5. oktober 1992. Klagen ble oversendt fylkesmannen, som forela saken for fylkeslegen. Fylkeslegen uttalte i brev 16. desember 1992:

«I denne spesielle klagesaken mener fylkeslegen at klageren ikke løper noe risiko for helseskade i det han ikke behøver å oppsøke området. Etter en helhetsvurdering vil fylkeslegen støtte helse- og sosialstyrets siste vedtak som er basert på et fornuftig skjønn.»

Fylkesmannen tok likevel klagen delvis til følge, og traff 11. februar 1993 slikt vedtak:

«B Bakeri v/daglig leder pålegges med hjemmel i tobakkslovens § 6, jfr. kommunehelsetjenestelovens § 4a-6 å holde døren mellom konditoriets lokaler og fellesinngangen lukket. Det tillates å ha døren åpen kun når utgangsdøren også er åpen.»

I begrunnelsen fremholdt fylkesmannen:

«Fylkesmannen viser til at formålet med tobakksloven er å sørge for røykfrie miljøer der almenheten har adgang. Forretningsbygninger bør derfor i særlig grad overholde lovens intensjoner slik at forretninger blir tilgjengelige for almenheten. Det anses ikke tilfredsstillende at den som er sterkt plaget av røyk må benytte bakdøren til forretningen eller få varer levert på gaten.

Fellesinngangen i --- omfattes av tobakkslovens § 6, 1. ledd. Luften her skal således være røykfri. Det må eier av huset eller leietakere sørge for.

Når det gjelder røyklukt i gangen som skyldes at røyk siver ut fra konditoriet er det fylkeslegens oppfatning at det her fører for langt å gjennomføre lovens ordlyd. Det vises til at det ikke er risiko for helseskade idet klager ikke behøver å oppsøke området.

Fylkesmannen er i tvil om dette er i tråd med tobakkslovens intensjoner om et røykfritt miljø der almenheten kan ferdes. Den faktiske situasjonen er at kunden ved dette hindres i å oppsøke den elektriske forretningen på grunn av røyk i gangen. Et slikt resultat synes ikke rimelig.

Etter fylkesmannens oppfatning er ikke problemet omfattende. Det synes derfor ikke rimelig å pålegge eier av konditoriet omfattende retting av forholdene. Imidlertid er det ikke grunnlag for å ta hensyn til klagers anførsel om at lukt av bakervarer trekker kunder.

Det synes derfor rimelig at det gjøres noe for å skille mellom konditoriet hvor det i dag røykes og gangen som klart skal være røykfri, i form av et rettingspålegg etter khl. § 4a-6.»

A anførte i klagen til ombudsmannen:

«Fylkesmannens omgjøring av vedtaket medfører i realiteten ingen faktisk omgjøring, da han i vedtakets siste setning gir konditoriet tillatelse til å ha sin dør ut mot fellesgangen åpen, når også utgangsdøra står åpen. Men det har den nesten alltid gjort, også da jeg har besøkt stedet. Det har likevel vært rikelig med tobakksrøyk i gang, trapp og i lokalet til --- Elektriske. Fylkesmannen vedtak vil derfor ikke endre noe som helst på forholdet og gir i realiteten samme resultat som Helse- og sosialstyrets andre vedtak ville ha gitt.

Hovedregelen etter tobakksloven § 6 må være at det skal være røykfritt hvor allmennheten har adgang. Unntatt fra ho-

vedregelen er overnattings- og serveringsbransjen, jfr. § 6 andre punktum. Spørsmålet må da bli om tobakksloven er til hinder for at det kan røykes i konditoriet *samtidig* med at døren mellom konditori og gang er åpen, når også utgangsdøra er åpen, jfr. Fylkesmannens vedtak. Hva som er det riktige svaret på dette må bero på en tolkning av tobakksloven § 6, første ledd, første punktum.

Ved en slik lovtolkning må utgangspunktet være at man legger til grunn en normal forståelse etter vanlig norsk språkbruk. I lovens § 6 heter det som kjent at *lufta* skal være røykfri. Dette forstås slik at begrensningen ikke ligger i hvorvidt det fysisk røykes i lokalet eller ikke, men om det faktisk er tobakksrøyk i lokalet. Det må være likegyldig hvor røyken kommer fra. At utgangsdøra holdes åpen, vil ikke endre dette forholdet. En åpen utgangsdør kan føre til en uttynning av røyktettheten, men man kan ikke uten videre styre røyken ut døra. Besøkende til --- vil uansett møte tobakksrøyken i *inngangspartiet* og erfaringsmessig også i trappeoppgang og den elektriske butikken. Lovens ordlyd åpner ikke for noen gradering av «hvor røykfritt» det skal være. Lovens ordlyd trekker m.a.o. klart i retning av at døra til konditoriet skal holdes lukket for å oppfylle kravet i tobakksloven § 6, uavhengig av hva man måtte gjøre med ytterdøren.»

A anførte deretter:

«Det resultat som er best forenlig med lovens formål, må etter dette utvilsomt være at døra mellom gang og konditori må holdes lukket *dersom det røykes i konditoriet*. En annen konklusjon lar seg ikke forene med lovens formål.

Fylkesmannens argumentering er så langt jeg kan se helt i tråd med det som her er sagt. Han sier sågar at Fylkeslegens vurdering *ikke er rimelig*. Derfor ser jeg Fylkesmannens uttalelse slik, at det bare kan være to momenter som åpner for et vedtak som ikke sikrer reel røykfrihet. Det er at «*problemet ikke er omfattende*» og at det «*ikke er rimelig å pålegge omfattende retting*».

Min påstand er at det for meg er et virkelig omfattende problem slik å bli ute-stengt fra stedet på grunn av tobakksrøyk. Jeg kan på en annen side ikke forstå at det å holde ei dør lukket kan sies å være retting av omfattende karakter. Tvert imot burde en slik enkel og kostnadsfri rettingsmulighet som her foreligger innebære at rettingspålegg ble gitt.»

Klagen ble forelagt fylkesmannen. Fra foreleggelsesbrevet siteres:

«Det kan synes som om fylkesmannen gjennom sitt vedtak har forsøkt å etablere en praktisk ordning ut fra de ulike kryssende hensyn. Anser fylkesmannen at luf-

ta i trappeoppgangen/inngangspartiet vil være røykfri dersom fylkesmannens vedtak følges? Etter røykelovens § 6 femte ledd kan det gis dispensasjon fra lovens regler i særlige tilfeller. Dispensasjonsadgangen er nærmere regulert i forskrift om vern mot tobakkskader, gitt av Sosialdepartementet 8. juli 1988 § 3. I forskriften begrenses adgangen til å gi dispensasjon til tilfeller hvor det vil virke «sterkt urimelig» å følge reglene i lovens § 6. Har fylkesmannen til grunn for sin forståelse av loven tatt i betraktning adgangen til å gi dispensasjon? Har fylkesmannen vurdert mulighetene for å gi dispensasjon?»

Fylkesmannen svarte:

«Den røykingen som foregår i bakeriet opplyses å være av beskjedent omfang, samtidig som avstanden mellom bakeridør og utgangsdør er ubetydelig. Inngangspartiet utgjør også i seg selv et svært beskjedent areal.

Fylkesmannen har, på den bakgrunn, vurdert saken slik at lovens § 6 må anses oppfylt gjennom vårt vedtak av 11. februar d.å.

Da fylkesmannen vurderte saken slik at lovens bestemmelser var oppfylt, er dispensasjonsmulighetene etter forskriftenes § 3 ikke vurdert. Vi har heller ikke funnet grunnlag for å undersøke hvorvidt bakeriet kunne ha benyttet alternative luftemuligheter.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Tobakkskadeloven § 6 første ledd lyder:

«I lokaler og transportmidler hvor almenheten har adgang, og i møterom og arbeidslokaler hvor to eller flere personer er samlet, skal lufta være røykfri. Dette gjelder ikke restauranter, hoteller og andre serverings- og overnattingssteder.»

Som det fremgår, gjelder bestemmelsen for «lokaler og transportmidler hvor almenheten har adgang». I slike områder skal luften være «røykfri».

I lovens forarbeider er det forutsatt at lokaler hvor «almenheten har adgang» bl.a. omfatter «alle inngangspartier, heiser, trappeoppganger, korridorer, ganger, garderobes, toaletter, vestibuler og tilvarende rom hvor folk passerer eller oppholder seg i kort tid» - Ot.prp. nr. 27 (1987-88) s. 25. Det må etter dette kunne konstateres at trappeoppgangen inn til forretningene og kontorene omfattes av røykeforbudet i lovens § 6.

Serveringslokalet til konditoriet omfattes derimot ikke av forbudet, jf. lovens § 6 første ledd annet punktum.

I proposisjonen er det uttalt at kravet om

røykfri luft innebærer at «røyking av sigaretter, sigarer og piper på de aktuelle steder ikke tillates». Klageren har fremholdt at det avgjørende likevel ikke er om det fysiske røykes i lokalet eller ikke, men om luften faktisk er forurenset med tobakksrøyk. Så vidt jeg kan se, må dette være riktig. Lovens formål er ikke bare å begrense tobakksrøyking, men også å sikre røykfri luft for dem som ikke røyker. Dette går for øvrig frem av lovens ordlyd –forbudet er knyttet til luftkvaliteten som sådan, ikke forurensningskilden, dvs. røykingen. Det kan derfor ikke være avgjørende at røyken kommer fra et lokale hvor røyking er lovlig. Loven krever med andre ord at det blir gjennomført tiltak som hindrer at røyk siver ut i lokaler som omfattes av forbudet.

Dette kan likevel ikke forstås slik at ethvert tilsig av røyk vil rammes av lovens § 6 første ledd. For eksempel må det nødvendigvis aksepteres at kunder går inn og ut av serveringslokaler hvor røyking er tillatt og at det siver noe røyk ut i oppgangen når døren blir åpnet. Det kan imidlertid neppe være i samsvar med loven at døren kontinuerlig står åpen dersom det fører til at røyk siver ut. På dette punkt gir lovens § 6 annet ledd annet punktum veiledning. Bestemmelsen lyder:

«Inndeling av et lokale eller et transportmiddel i en røykfri sone og en røykesone kan bare finne sted hvor røyk ikke kan trenge over til den røykfrie sone.»

Dette viser at det har vært meningen å stille strenge krav – atskillelsen av de lokaler der røyking skal være tillatt, og de lokaler der luften skal være røykfri, skal være effektiv.

Fylkesmannen har forutsatt at problemet med røyk i dette tilfellet ikke er omfattende. Han synes det derfor ikke er rimelig å pålegge eieren av konditoriet «omfattende retting av forholdene». I uttalelsen til ombudsmannen har fylkesmannen også fremholdt at avstanden mellom bakeridøren og utgangsdøren er ubetydelig, og at inngangspartiet utgjør «et svært beskjedent areal».

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er til vanlig skriftlig. Ombudsmannen foretar normalt ikke befaring. Jeg disponerer heller ikke over slik faglig ekspertise som er nødvendig for å måle og vurdere luftforurensningen i oppgangen. Min undersøkelse har derfor i det vesentlige måttet begrenses til en juridisk gjennomgang av saksdokumentene og de innhentede uttalelser, særlig spørsmålet om fylkesmannen har lagt en riktig rettsoppfatning til grunn for sitt vedtak. Jeg må også understreke at min undersøkelse av saken kun tar sikte på å avklare forholdet mellom

forvaltningen og klageren. Dersom alle sider av saken skulle blitt belyst, måtte også forholdet til konditoriets eier og eventuelle andre tredjemenn vært trukket inn. Saksbehandlingen her er imidlertid ikke lagt opp med sikte på å etablere en partsprosess som da lett ville blitt resultatet. Også denne begrensning i ombudsmannens arbeidsmåte tilsier at min gjennomgang primært begrenses til sakens juridiske sider.

Jeg har ikke funnet noe å utsette på den rettsoppfatningen som fylkesmannen ga uttrykk for i premissene for vedtaket av 11. februar 1993, hvor det ble fastslått at trappeoppgangen «klart skal være røykfri». Fylkesmannen tok også avstand fra fylkeslegens syn om at saken kunne løses ved at A holdt seg borte fra området. Fylkesmannens tilbakevisning på dette punkt var på sin plass. Jeg har heller ikke noe å innvende mot at fylkesmannen ikke fant det rimelig å «pålegge eier av konditoriet omfattende retting av forholdene». Jeg forstår dette som et uttrykk for at det ikke skulle gis mer omfattende pålegg enn nødvendig, og at saken ble vurdert slik at det ikke var nødvendig å gjennomføre mer omfattende tiltak for å bringe forholdene i samsvar med lovens krav.

Fordi mine muligheter til å undersøke faktum er begrenset, har jeg ikke grunnlag for å fastslå hvorvidt forurensningen i trappeoppgangen faktisk har en slik styrke at den rammes av loven. Jeg har heller ikke mulighet til å si noe om røyken hovedsakelig kommer fra konditoriet eller skyldes andre kilder. De opplysninger som går frem av det skriftlige materialet, gir likevel grunn til å spørre om fylkesmannens pålegg faktisk har vært tilstrekkelig til å tilfredsstille lovens krav, og om fylkesmannens konklusjon er i samsvar med premissene. Jeg har merket meg at det ikke synes å skje noen utlufning av tobakksrøyken på annen måte enn gjennom døråpningen til konditoriet. Selv om formålet med å holde døren åpen ikke primært er å lufte ut, men å trekke flere kunder til konditoriet, fungerer den åpne døren faktisk som en utlufningsveg. Slik forholdene er på stedet, kan det spørres om det i det hele tatt vil være mulig å tilfredsstille lovens krav uten at døren til konditoriet holdes lukket. Det kan generelt neppe være i samsvar med tobakkskadelovens formål å benytte en trappeoppgang der allmennheten ferdes til utlufning av sigarett-røyk. A har dessuten fremholdt at luften i oppgangen ikke blir nevneverdig bedre av at utgangsdøren holdes åpen.

Det ovennevnte skaper etter mitt skjønn tvil om fylkesmannens pålegg er egnet til å bringe forholdene i samsvar med kravet om

røykfri luft i tobakkskadeloven § 6 første ledd. Jeg er således kommet til at det «knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning for saken», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd siste punktum, og må derfor be fylkesmannen om å vurdere saken på nytt, og herunder ta hensyn til nye opplysninger som måtte foreligge eller bli innhentet om forholdene på stedet. Fylkesmannen har opplyst at han ikke har funnet grunnlag for å undersøke hvorvidt bakeriet kunne ha benyttet alternative luftemuligheter. Etter mitt skjønn bør dette vurderes, idet et godt avtrekkssystem vil kunne redusere trekken av røyk til gangen i betydelig grad. Fylkesmannen vil måtte vurdere om etablering av alternative luftemåter vil være tilstrekkelig, eller om den eneste måten å tilfredsstille lovens krav på, er å holde døren inn til konditoriet lukket. For ordens skyld minner jeg om at tobakkskadeloven § 6 første ledd ikke gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering. De kriterier som stilles opp i loven, er objektive. Myndighetene

skal derfor ikke vurdere om det i den enkelte sak virker «rimelig» å håndheve loven. Kun i de tilfeller der det virker sterkt urimelig å kreve røykfrihet, kan det gis dispensasjon etter forskriften til tobakkskadeloven § 3. Hvis det er mulig å velge mellom ulike tiltak, blir det likevel rom for et visst skjønn, idet utgangspunktet normalt må være at det billigste alternativ skal velges dersom det er tilstrekkelig.

Jeg forutsetter at konditoriets eier blir gjort kjent med dette brevet og får anledning til å uttale seg før nytt vedtak eventuelt blir fattet.»

Fylkesmannen tok deretter saken opp til ny behandling og traff følgende vedtak:

«--- Bakeri A/S.v/daglig leder pålegges med hjemmel i tobakkskadelovens § 6, jfr. kommunehelsetjenestelovens § 4a-6 å gjennomføre tiltak som forhindrer at røyk siver ut fra konditoriets lokaler og ut i fellesinngangen.»

Register over saker, referert i meldingene for 1978-1994

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.
- irettesettelse av advokat, hjemmelsspørsmål, 89/127.
- krav om prosedyrerfaring, 83/87.

Advokatbistand, se også Saksomkostninger, fri sakførsel,

- fraråding av advokatbistand i forvaltningssak, 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.
- inndragning, manglende forhåndsvarsel, 94/242.
- 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.
- forvaltningslovens anvendelse, 93/216 jf. 94/34.

- 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.

- feieravgift, mangelfull feiing, 84/87.

- fritak for arveavgift, erklæring om arvefall avgitt for sent, 84/82, 90/108.

- hundeavgift, 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, gjennomføring av budrunde, 93/219.
- lavere bud antatt på vilkår, 91/129.
- manglende ferdigstillelse av veg, 92/132.
- refusjon for kommunal tomteopparbeidelse basert på - , 86/49, 86/148, 87/121.
- refusjon for vanntilknytning, forutsetning i tidligere erstatningsoppgjør, 78/96.
- strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sammenslutning av kommunale elverk, 78/124.
- utbyggingsavtale med kommune, 89/105.
- vederlag ved frivillig grunnavståing, frist for fullbyrdelse, 83/75 jf. 85/21.
- økonomisk kompensasjon som vilkår for avkjørselstillatelse, 93/253.
- 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,**
- betalingssetser, endring av, 91/52, 94/110.
- for utenbysboende, 83/73.
- opptak, begrunnelse for avslag, 88/57, 94/107.
- saksbehandlingen ved opptak i -, 82/110, 89/31, 94/107.
- 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, 94/144.
- fylkesmannens klagebehandling, 90/49, 91/66.
- gjennomføring av vedtak om omsorgsoppehevelse, 88/50.
- klageorgan, overgangsbestemmelser, 93/86.
- mistanke om incest, saksbehandlingen, 88/52.
- omsorgsovertakelse, klagerett for potensielle fosterforeldre, 90/51.
- klagerett, delt foreldreansvar, uten del i daglig omsorg, 92/71.
- rettigheter under opphold i barneverninstitusjon, 94/144.
- Befaring i forvaltningssaker,**
- behov for lovregulering, 86/76 jf. 87/21.
- byggesak, 87/172.
- Begrunnelse,**
- i sak om lønnsopprykk, 93/176.
- melding om vedtak før begrunnelse er utformet, 85/51.
- retningslinjer for - i saker om skattenedsettelse, 86/97, 94/194.
- 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 Motorvogn.**
- Bidrag, se Underholdsbidrag.**
- Bo- og driveplikt, se også Konesjon,**
- bo- og driveplikt for to søsken ved erverv av sameiepart i gårdsbruk, 80/71.
- bo- og driveplikt, fritak nektet av rasjonaliseringshensyn, 81/85 jf. 82/15.
- boplikt for erverver av sameiepart i 350 daa ubebygd 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 daa ubebygd skog, rasjonaliseringshensyn, 80/65.
- boplikt for tre søsken ved erverv av 23 daa dyrkingsjord, 80/64.
- boplikt på ubebygd skogseiendom med liten avkastningsevne, 93/238.
- boplikt ved erverv av eiendom påheftet livsvarig borett, 91/154.
- «jord- og skogbrukseiendommer» etter konjesjonslovens § 6 og «odlingsjord» etter odelsloven § 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 Tomtetil-
deling,**

depositum for kommunal leilighet, tilbake-
betaling, 84/94, 94/237.

kommunal tildeling av trygdeleiligheter,
uklar regelsituasjon, 85/116 jf. 86/22 og
87/20.

kommunen kunne ikke omgjøre godkjen-
ning av boligbytte, 78/59.

kommunes tilsyn med TV-antennelag i
kommunal leiegård, 82/121.

oppsigelse fra kommunal leilighet, husleie-
lovens rekkevidde,
vesentlig mislighold, 78/58.

prisfastsettelse ved salg av kommunal
leilighet, 83/73.

verdistigning i ventetid ved utskutt over-
dragelse, 79/74.

**Borteboerstipend, se Statens lånekasse for
utdanning.****Bostøtte,**

husstandsbegrepet, ektefelle i aldershjem,
80/39.

inntektsberegning, avvik fra skatteligging,
86/49 jf. 87/20 og 88/18.

søknadsfrist oversittet, i påvente av
klageavgjørelse for foregående ter-
min, 78/57.

på grunn av manglende informasjon,
79/37.

på grunn av uriktige opplysninger,
81/50 jf. 82/15.

Bruksendring, se Bygningssaker.**Bygningssaker, se også Gateadresse, refu-
sjonskrav 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.

ombygging og utleie av tomannsbolig,
93/259 jf. 94/34.

samtykke etter husleieloven § 41,
81/115.

samtykke etter plan- og bygningsloven
§ 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 forurensningsmyndighete-
nes tillatelse, 91/159.

forholdet mellom graneloven og plan-
og bygningsloven, 88/166.

forholdet til senere byggeforbud eller
reguleringsvedtak, 89/148.

ugyldig omgjøring, 89/145, 93/263.

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 firemanns-
bolig, 87/174.

høydeplassering,

- delegasjon, saksbehandling, 83/120 jf.
87/17.

- hensynet til nabo, 87/172.

steds plassering,

- for terrasse, nabohensyn, 91/158.

- som avslagsgrunn, valg mellom alter-
nativer, 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 branntekniske forhold, 93/266.

av byggesøkers rett i forhold til grunn-
eier, 79/65.

bygningssrådets varslingsplikt overfor bort-
fester, 88/159.

campingvogner, vedtektsforbud mot -,
84/141 jf. 85/24.

delegasjon av bygningssjefens myndighet,
83/120.

deling av eiendom,

arvings adgang til å kreve deling, 94/276.
avslag, fradeling av tilleggsareal til fri-
tidseiendom, 93/256.

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 regu-
leringsendring, 88/157.

dispensasjon,

forholdet mellom plan- og bygnings-
lovens § 7 og

- § 28-1 nr. 2, 88/168
- § 88, 87/176, 89/154.
- fra byggeforskrift, huskjøpers protest, 83/123.
- fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningsloven § 82, 78/75 jf. 79/10.
- fra 100-metersbeltet langs sjøen, 90/163 jf. 91/21.
- fra hyttebyggingsforbud på grunn av tidligere rettslig uholdbar byggenektelse, 80/75.
- fra hyttebyggingsforbud på grunn av 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.
- to bolighus med dobbel garasje, 94/270.
- fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningsloven § 79, 82/35.
- fra reguleringsplan, svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.
- fra veglovens byggegrensebestemmelser, 87/166.
- hvem kan søke om dispensasjon, 83/123.
- ikke ubetinget nødvendig med særskilt søknad, 85/149.
- inkonsekvent praksis, 85/151.
- kompetansebegrensningen i plan- og bygningsloven § 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 bygningsloven § 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.
- utnytting 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 bygningsloven § 82: krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.
- varighet, forhold til generalplanperiode, 85/159.
- varslings- og klageregler ved dispensasjon, 81/86.
- innhegning mot veg*, 83/132 jf. 84/18.
- innløsning*, av del av matrikkelenhet, 86/147.
- 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 skjønnutøvelsen, 78/62, 78/71, 79/10.
- kommunen som berørt grunneier*, 86/150.
- kommuneplan*,
- avslag, fradeling av tilleggsareal til fritidseiendom, 93/256.
- midlertidige konstruksjoner m.v.*, jf. bygningsloven § 85, 84/141 jf. 85/24, 93/266.
- midlertidig plankrav*,
- fradeling av kårbolig, 92/162.
- samtukke til tross for behov for regulering, 90/174.
- tillatelse til bruksendring uten konkret vurdering og begrunnelse, 87/177 jf. 88/22.
- virkingen av unnlatt kunngjøring, 89/160, 89/162.
- nabos rettsstilling*, partsbegrepet, omgjøring, 80/103.
- nabovarsel*
- til bortfester, 88/159.
- til punktfester, 86/144.
- ombygging* av bedrift i boligstrøk, 82/93.
- privatrettslige konflikter*, 79/65, 86/150, 88/159, 88/166.
- pålegg* om byggestans og riving, hjemmels-spørsmål, 80/83.
- reguleringsplan*,
- anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.
- avvikelse fra - ved dispensasjon eller reguleringsendring, 82/82, 82/84, 88/168.
- begrensning av eksisterende virksomhet, 93/245.
- bygningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924,
- uoversiktlig regelsituasjon og inkonsekvent 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, hjemmels-spørsmål, 82/87.
- mindretallsanke, departementets kompetanse, 88/169.
- nøyaktighet mht. husplassering, 83/127.
- privat utkast ikke forelagt kommune-styret, 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, takvin- kel, 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.
- ulovlig 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. byg- ningsloven § 84, 82/81, 83/132 jf. 84/18, 93/266.
- vernehensyn*, vindusutskifting og fasade- endring, 83/128, 84/139.
- vilkår*,
- for flytebrygge, parkeringsplasser, 85/150.
- for utslippstillatelse, 82/99.
- om begrenset hyttestørrelse, 89/160.
- om regulering av åpningstider for video- forretning, 92/160.
- om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161.
- ved delingstillatelse, 89/165.
- ved dispensasjon fra reguleringsbestem- melse, 81/100.
- Børs og kreditt**,
- Børsens forvaltningsmessige stilling, 88/76.
- Kredittilsynets kontrollvirksomhet, taus- hetsplikt og dokumentinnsyn, 88/76.
- Båndtvang**,
- etter bufeloven for hele året i hele kommu- nen, grunnlaget for, stadfesting av for- skrifter, 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 innskottsleiligheter, 78/93.
- fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.
- fra tilfluktsromforskrifter, 83/77.
- fra tollovsforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.
- fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.
- uten uttrykkelig hjemmel i skattesak, 84/69 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.

Eiendomsmedling

- praksis ved behandling av klager, 94/241.

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, oreigningsloven § 15, 80/108.
- gjenerverv av tidligere ekspropriert eiendom, 94/268.
- gjenervervsrett for ekspropriert 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 gjenerverv 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 tarifførhøyelse, 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.
- feilinformasjon om begrensning i adgangen til å ta universitetseksamen, 93/76.
- forlagt søknad om husbanklån, 85/95.
- hus plassert for nær kraftlinje, 85/97.
- innløsning av årlige erstatninger etter vassdragsreguleringsloven, 86/94.
- lekkasje fra kondemnert privat vannledning, 86/118.
- oppreisning, brudd på taushetsplikt, 86/93.
- pasientskader, forholdet sykehuseier/forsikringselskap, 85/61.
- teknisk svikt, 86/53.
- sen behandling i byggesak, 83/123.
- skade forårsaket av konsesjonær, statens ansvar, 91/151.
- skade på beplantning forvoldt av vegvesenet, 89/166.
- skade på bil forvoldt av privat inntauingselskap, 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.
- tilsetting i strid med likestillingsloven, 93/181.
- tyveri av klær fra skole, 80/122, 89/84.
- ugyldig avgiftsvedtak, 93/213.
- ugyldig avslag på søknad om 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.
- voldsoffererstatning, regresskrav mot oppgitt skadevolder, 94/181.
- utmåling og begrunnelse, 93/191 jf. 94/33.
- 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.
- frivillig urinprøve, vilkår for alminnelig fellesskap, 94/157.
- 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.
- iverksetting av eneromsbehandling med narkotikatoalett, 94/162.
- legetilsyn ved sikkerhetsavdelingen, 92/77.
- refselse, bevisbyrdereregler, 90/67.
- utilstrekkelig grunnlag, 81/157.
- saksbehandling, foreløpig svar og adgang til muntlige konferanser, 90/72.
- nedprioritering av søknader fra en innsatt, 88/64.
- undersøkelse av soningsforhold, 93/103.
- 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.
- varetektsinnsattes telefonutgifter, 93/100, 94/155.
- Festetomt på statsgrunn,** i Finnmark, jordsalgsmyndighetenes saksbehandling, 85/145.
- Fiske og Fiskeoppdrett,** deltaksregulering, forholdet til tilskottsordninger mot overkapasitet, 84/107.
- garantiløtt, 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.
- Råfisklagetets forretningsregler, pålegg til fiskeoppkjøper om betaling av tilleggspris, 87/142 jf. 88/21.
- vilkår for fiskerett i Tanaelva, 94/258.
- Folkeregistrering,** av studenter i utlandet, 89/93.
- folke- og bolig telling, opplysningsplikt, 91/77.
- innsynsrett for forsker, 84/64.
- registrering av reindriftssamer, 85/75.
- sperring av adresse, 94/142.
- Folketannrøkta, se Tannhelsetjeneste.**
- Folketrygden, se Trygdeordninger.**
- Forbrukerombudet,** kompetanse til å innhente opplysninger, markedslovens avgrensning mot prisloven, 79/87.
- offentliggjøring av notat før fremleggelse for Markedsrådet, 79/90.
- Forbrukerrådet,** uheldig produktomtale i Forbrukerrapporten, 81/143.
- uttalelse i oppsigelsessak, 84/114.
- Forenklet forelegg,** «bøteleggelse på stedet» etter vegtrafikkloven § 31b, 79/111.
- Forhåndsuttalelse,** om dispensasjon fra hyttebyggingsforbud, 82/94 jf. 83/19, 83/118.
- til pressen i byggesak, 88/153.
- Forhåndsvarsel,** før beslutning om klageprosedyren, 84/115.
- før inndragning av skjenkebevilling, 94/242.
- 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, formannskapets kompetanse, 87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115.
- ubebyggt tomt, 93/242.
- Formannskap**, reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.
- vilkår for bruk av hasteparagrafen, 90/115.
- Forskjellsbehandling**, båt plassavgift 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, 92/151.
- i sak om dokumentinnsyn, 89/71.
- i strandplansak, 83/148, 83/152.
- skattlegging av utdanningsstipend, 83/62.
- ved fastsettelse av kloakkavgift, 80/88.
- ved flyttegodtgjøring, 81/134.
- ved inndragning av førerkort, 79/114.
- ved inngåelse av legeavtale, 85/66.
- ved ligningsverdi for nyoppført bolighus, 79/80.
- ved lønnsforhøyelse, 86/127, 94/103.
- ved oppføring i fiskermanntall, 89/121.
- ved skattenedsettelse, 81/127.
- ved tildeling av mesterbrev, 89/117.
- ved ølsalgsbevilling, 84/99.
- Forskrift**, dispensasjon fra -, forvaltningsloven § 40, 81/142, 91/127.
- etablering/utvidelse av fredningszone burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101, 91/163.
- forholdet til hjemmelsgrunnlaget, 78/125, 94/201.
- forhåndsvarsel ved utferdigelse av -, 79/97, 88/85, 93/184.
- fremgangsmåten ved utferdigelse av -, 92/120.
- ikrafttreden, kunngjøring, 81/125, 89/160, 89/162.
- kunngjøring ved oppslag, 84/68.
- mangler ved -, ombudsmannsloven § 11, se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.
- opphvelse av ordning med fri skoleskyss, saksbehandlingen, 92/40.
- tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf. 87/23.
- Forurensning**, se også **Utslippstillatelse**, fjerning av bilvrak, 94/281.
- 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**.
- Forvaltningsskikk**, se **God forvaltningsskikk**.
- Fosterhjem**, godtgjøring til fosterforeldre, 85/72, 91/73.
- Fremmedsaker**, se **Utlendingssaker**.
- Friluftsliv**, atkomstavgift til Nordkapp-plataet, 92/157.
- Fri rettshjelp**, *Fri sakførsel*, erstatningssak mot det offentlige, 92/108.
- i avskjedssak, 91/106.
- i sak om konkursskarantene, 93/188.
- i skiftesak, 89/88.
- «reell interesse» i rettshjelploven § 8 tredje ledd, 93/187 jf. 94/33.
- skjønnsmessig fastsetting av advokatsalær, klageinstansens overprøving, 87/75 jf. 88/20 og 90/20.

ved gjenopptakelse 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 rettshjelploven § 15, 90/78.

rimelighetskriteriet i rettshjelploven § 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.

God forvaltningsskikk, (nytt stikkord fra 1994).

dokumentinnsyn/partsoffentlighet

gransking, 94/44.

kopi av saksdokumenter sendes parten, 94/81.

foreløpig svar

ligningsbehandling, 94/186, 94/191.

utlendingssak, 94/166.

forvaltningens handleplikt

gjentatte feil, 94/188, 94/189.

i forhold til uorganisert arbeidstaker ved lønnsforhandlinger, 94/103.

offentliggjøring før underretning til part, 94/35.

retten til å uttale seg

bidragssak, 94/146.

gransking, 94/35, 94/44.

skolekretsregulering, 94/115.

rimeligheten i resultatet

spørsmålet om å opprettholde rentekrav, 94/223.

saksbehandlingstid

ligningsbehandling, 94/186.

politiet, 94/54.

tilsettingssaker

begrunnelse for gjentatt utlysning, 94/92.

personlige relasjoner mellom intervjuer og søker, 94/59.

nedtegning av opplysninger, 94/100.

protokollasjon i tilsettingsrådet, 94/100.

veiledning/informasjon

bidragssak, 94/152.

ligningsbehandling, 94/191.

saksbehandlers navn nektet oppgitt, 94/190.

skjerpet veiledningsplikt ved uoversiktlig/komplisert regelverk, 94/249.

Gransking,

fra prismyndighetene, omfang og saksbehandling, 89/73.

kommunalt oppnevnt granskingsutvalg, mandat og saksbehandling, 92/139.

internt granskingsutvalg oppnevnt av Forsvaret, saksbehandling, 94/35.

statens granskingsutvalg for Oslo kommune, saksbehandling, 94/44.

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 herredsagronom i delingssak, 84/132.

for herredsagronom 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 personalleder i tilsettingssak, 94/59.

for skolestyremedlem i tilsettingssak, 82/17, 86/73.

for statens prosessfullmektiger, 91/103.

for tjenestemenn i tilsettingssak, 93/43.

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.

import, bison, 94/252.

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 endring av betalingsregler for kommunale barnehager, 94/110.

om høyeste bud ved salg av fast eiendom, 93/219.

om «rimelige skjønnhetshensyn» etter bygningsloven § 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 boligtomt, 82/25.

bebygd boligtomt tilhørende tidligere bruker, 80/48.

bebygd hyttetomt i utmark, 79/47, 82/24 (nr. 8), 84/131.

bebygd hyttetomt på skogseiendom, behov for skogshusvære, 83/111.

boligtomt med isolert og fjern beliggenhet fra hovedbruket, 79/45 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, 93/242.

miljøhensyn som avslagsgrunn, 81/67, 81/70, 82/25, 82/67, 83/107 jf. 84/18, 83/111, 84/131, 85/137, 93/242.

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
lovanvendelse, 87/147 jf. 88/22.

Kirkelige forhold,

alkoholfri nattverdvin, 86/48.
ordinasjonsnektelse, 92/39.
plassering og flytting av askeurne, 83/38.
prestegjeld, organisering av prestedtjenesten, 92/37.
rett til å opptre som prest, 92/40.
utlån av kirkehus til suspendert prest,
89/43.

Kjørelærere,

tilbakekall av godkjenning, 85/125, 87/126
jf. 88/21.

Klagebehandling,

arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.
begrenset prøving av skjønsmessig 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.
manglende to-instans behandling ved klage, 94/52.
praksis ved behandling av klager mot eiendomsmegler, 94/241.
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 tilsettings sak, 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. forvaltningsloven § 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, 94/233.

Kommunestyre,

feil ved varamanninnkalling, omgjøring, 85/115.

fylkesmannens legalitetskontroll, 86/27.

- kommunestyrerepresentanters habilitet ved uttalelse i vegsak, 78/103.
mindretallsanke i reguleringssak, 88/169.
stemmetallskrav ved uttalelse om valg av skoletomt, 78/113.
tolking av vedtak i - om salg av kommunal eiendom, 81/155.
- Kommunestyrevalg, se Valg.**
- Konsesjon, se også Bo- og driveplikt, Forkjøpsrett, Tilleggsjordsaker,**
avslått etter aksept fra søker på forelagte vilkår, 81/77.
avslått fordi det ikke kunne påregnes byggetillatelse, 82/68.
avslått fordi kjøper av tomteområde ikke drev utbygging som næring, 86/134.
avslått fordi kjøper var utenlandsk statsborger, 88/152.
avslått for å opprettholde eiendommen som selvstendig enhet, 90/153.
avslått på utilstrekkelig rettslig grunnlag, arealets størrelse for fritidsformål, 78/83, 93/234.
avslått ut fra urealiserbare rasjonaliseringsformål, 90/157.
eiendomsoverføring i to etapper for å oppnå konsesjonsfrihet, 83/115.
jordsøkende nabos rettsstilling, 81/72 jf. 93/231.
klagerett for nabo på grunn av virkninger for hans seterdrift, 81/76.
klagerett for selger ved avslag på konsesjonssøknad, 78/108.
konsesjonsplikt, ikke-håndhevelse av visse konsesjonsregler i landsdelen, uttalelser fra tjenestemann, 78/81.
konsesjonsplikt ved gjenerverv, 89/140.
konsesjonssøknad som innebærer deling av driftsenhet, saksbehandlingen, 82/70, 82/72.
kontroll av konsesjonspliktig virksomhet, 91/151.
kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79, 93/234.
ombudsmannens kompetanse når saken er brakt inn for jordskifteretten, 91/170.
rettslig klageinteresse for jordsøkende nabo, 93/231.
sameie i landbrukseiendom, 83/116, 87/150, 88/152.
utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger, bolig under oppføring på tidligere ubebygde eiendom, 94/266.
hyttepress, 86/138 jf. 89/16 og 90/20, 91/148, 92/151.
hyttetomt, 93/229.
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 til landbruket.**
- 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.
prosessutgifter i erstatningssak, 93/203.
regnskapsmessig avskrevet goodwill, 82/107, 83/65.
sjømannsfradrag, 94/201.
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 ekspropriasjonsersatning 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 bankens 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.
feil ved ligningen og saksbehandlingssystemer, 94/189.
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.
plikt til å rette opp feil under ligningsbehandling, 93/205.
saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114, 86/98.
sen saksbehandling, 94/186.
spørsmål om fornyet behandling i overligningsnemnd, 90/106.
- spørsmål om å få opplyst saksbehandlers navn, 94/190.
tap av klagerett, 91/113.
ulike saksbehandlingsspørsmål, 94/191.
utskrivning av skattekort, 94/188.
- Loddtrekning**,
som fordelingsprinsipp, kommunal småbåthavn, 85/118.
- Luftfart**, se også **Motorferdsel**,
endring av innflygingsrutiner, saksbehandling, 89/169.
«handlingvirksomhet» på flyplass, 86/122, 93/224.
medisinske krav for luftfartssertifikat, 85/62.
midlertidig tilbakekalling av trafikkflygersertifikat, saksbehandling, 89/172.
- Lønnsgarantidekning**,
for daglig leder, 92/149.
nærstående til person med eierandeler, 93/193.
- 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 faglærer, 80/26.
forskrifter til lærerutdanningsloven, 79/31 jf. 81/15.
rettsvilkår, forhold mellom lov og avtale, 83/32 jf. 84/16.
vurdering av utenlandske universitetsstudier, 82/61 jf. 83/17.
midlertidig tilsetting, 90/35.
oppsigelse,
av inspektør ved omorganisering, 93/59.
overføring,
av rektor ved nedleggelse av skole, 89/30.
tilsetting,
departementets godkjenningsrett ved stemmelikhet i skolestyre, 79/18.
departementets tilsettingsmyndighet etter grunnskoleloven § 21 nr. 2 «på fritt grunnlag», 78/14, 89/19.
forbigåelse av best kvalifisert søker, 94/84.
fortrinnsrett,
for midlertidig tilsatt i grunnskolen, 85/33.
for timelærer i videregående skole, 84/30.
inhabilitet, 94/59.
partsoffentlighet i sak om -, 92/22.

- praksiskravet i lærerutdanningsloven § 9 nr. 1 ved rektortilsetting, 79/16.
- protokollasjon og nedtegninger av opplysninger om søkerne, 94/100.
- saken ikke tilstrekkelig opplyst, 91/22, 91/23.
- skoledirektørens adgang til å nekte godkjenning etter grunnskoleloven § 21 nr. 2, 80/26.
- tilsidesettelse av søker,
- til årsvikariat på grunn av innkalling til førstegangstjeneste, 84/20.
 - til årsvikariat på grunn av påregnet svangerskapspermisjon, hensynet til elevene, 78/16.
- tjenestefrihet,*
- forlengelse av - til å omfatte skoleferien, 79/24.
 - til husbygging for lektor i videregående skole, 81/28.
- trekk i lønn* under repetisjonsøvelse, 83/33 jf. 84/17.
- vandelskrav ved tjenestegjøring i fengsel, 93/178.
- Lånekassen, se Statens lånekasse for utdanning.**
- Merverdiavgift, se også Toll,**
- ansvar for - på frikraft, 81/148.
 - tilbakeføring av fradragsført inngående avgift, 94/26.
- Motorferdsel i utmark,**
- eldre funksjonshemmet henvist til leiekjøring, 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 kondemnering, 92/137.
 - fjerning uten varsel, 92/137, 94/281.
 - fører kort,
 - inndragning, 79/112, 79/114, 80/125 jf. 81/16, 88/68.
 - spærrefrist på grunn av gjentatt promillekjøring, 86/66 jf. 87/21. - parkeringsgebyr,
 - kommunes behandling av søknad om frafallelse, 84/57, 91/137 jf. 92/21.
 - tillegg ved overtredelse av parkeringsbestemmelser, 91/121. - parkeringstillatelse for eldre fører med bevegelsehemmet ektefelle, 87/60.
- Motorvognavgift,**
- engangsavgift,* ekstinksjon ved godtroervert, 94/220.
 - kilometeravgift,* nedskrevet avgiftsgrunnlag, 86/107.
 - registreringsavgift,*
 - tilbakebetaling ved heving av bruktbilkjøp, 83/67 jf. 84/17.
 - tiltak mot uriktig innkreving, tilbakebetaling, 84/81.
 - utdeling fra uskiftet bo, 80/90. - årsavgift,* tilleggsavgift ved for sen betaling, 86/106.
- Motregning,**
- i omsorgslønn for sosialstøtte, 92/56.
 - i skattetilgodehavende for renovasjonsavgift, 78/97.
- Muntlig konferanse,**
- i toll- og avgiftssaker, 94/56.
- Målform,**
- krav om skriftleg svar i målform nytta av den einskilde, 93/177 jf. 94/33.
 - målbruken i politiet og påtalemakta, 94/62.
 - 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 Forsvarsdepartementet og Sjøforsvarets forsyningskommando til Riksrevisjonen, 94/72.
 - brev fra Riksrevisjonen til Forsvarsdepartementet, 93/174.
 - 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, «dråpebeger»-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 under ordnet organ, 84/63, 92/102.
 internt dokument sitert i innstilling til fylkesutvalg, 89/70.
 journalføring,
 brev til Statsministeren, 93/162.
 innholdsrubrikken i offentlig journal, 94/64.
 korrespondanse med statsråd, 88/71.
 offentlige journaler ved utenrikske fagstasjoner, 93/169.
 praksis i sentraladministrasjonen, 93/164.
 tidspunktet for fremleggelse av journal for offentlig innsyn, 94/64.
 lovens dokumentbegrep,
 bokverk, 84/61.
 reglement, 87/81.
 notat vedrørende Hurumprosjektet, 91/89.
 opplysninger gjengitt i rettssaksdokument, 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 oppsigelseskrev, 78/109.
 utskrift fra taleregistrator i fly, 94/76.
 uttalelse etter lovbestemt plikt, 94/68.
 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 bygningsloven § 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 legeråd, 90/200.
 klagere som ber om konfidensiell behandling, 83/156.
 mangelfull og misvisende orientering til ombudsmannen, 91/172, 94/100.
 sak med flere private parter, 85/19, 86/158.
 sak uegnet for klagebehandling, faglig teknisk ekspertise, 88/175, 92/130.
 privatrettslig innslag og bevisspørsmål, 84/161, 86/158.
 sen besvarelse av brev fra ombudsmannen, 80/128; 83/79, 83/80, 85/166, 86/159, 87/15, 89/22, 89/82, 94/98.
 taushetsplikt, 91/171.

Omgjøring,

av advokats innvilgelse av fritt rettsråd, 83/55.

av beslutning om utsatt iverksetting, 90/173.

av byggetillatelse, 89/145, 93/263.

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 tildeling av snøbrøytingsoppdrag, 93/216 jf. 94/34.

- 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 forvaltningslovens § 35, 82/44.
- Omsorgslønn,**
 ansett som lønn, uberettiget motregning, 92/56.
 etablerte ikke et tilsetningsforhold, 94/230.
 søknad om, 91/57.
- Oppholdstillatelse, se Fremmedsaker.**
- Oppsigelse, se Tjenestemenn.**
- Overformynderi,**
 samtykke til utbetaling av arveforskudd, 93/94 jf. 94/32.
- 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 lønnsopprykk, 93/176.
 i sak om vassdragsregulering, 88/73.
 i sak om vernepålegg etter arbeidsmiljøloven, 87/79.
 i tilsettingssak,
 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, 94/81.
 navn på
 barnevernets kilde, 92/71.
 jurymedlemmer ved prøveoppløsning 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 reguleringssak, 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, 94/141.
 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.
 underretning til pensjonsberettigede om pensjonsrettigheter, 82/18.
 utbetaling av restpensjon etter medlemets død, 80/37 jf. 82/14.
 tilleggs pensjon 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.
 bistand ved saknetmelding og kriminalsak i utlandet, 93/119 jf. 94/32.
 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.
 pågripelse og innsetting i ventecelle, 86/63.
 ransaking uten rettens samtykke, 80/126.
 Riksadvokatens påtalemessige vurderinger, 88/175.
 «særlig politioppsyn» etter politiloven § 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 prisstopp, forskjellsbehandling, 82/103.
for innskottsleiligheter,
boligselskap fra før borettsloven, 82/22.
dispensasjon, 78/193.
klagerett for kjøper, 81/121.
overgangsordning ved forskriftsendring, 80/86, 81/123.
takst etter forskjellige regler ved bytte av leilighet, 81/124.
takstgrunnlag ved forhøyelse av festeavgift, 78/88.
- Produksjonstillegg, se Tilskudd til landbruket.**
- Psykisk helsevern, psykisk utviklingshemmede,**
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 offentliges utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88, 88/46.
for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.
for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.
for oppholdsutgifter i sykehjem for overbelegspasient, 80/35.
for tekniske anlegg basert på avtalerettslig grunnlag, 90/170.
for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96, 93/269.
for tomteopparbeidelse basert på avtale, 86/16, 86/148, 87/121.
overgangen til reglene i loven av 1985, 88/171.
- Reindrift,**
tap av retten til -, 84/111.
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 på grunn av 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,
bostyrers 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, 94/233.
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, 93/213.
- Rettsgebyr,**
utstedelse av midlertidig reisepass, 86/71 jf. 87/21.
- Retts hjelp, se Fri rettshjelp.**
- Retts hjelpsvirksomhet,**
tillatelse til begrenset --- for skatterevisor, 91/109.
- Røyking, se Tobakkskader.**
- Saksbehandling, se Avvisning, Befaring, Begrunnelse, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, Habilitet, Klagebehandling, Kunnføring, Muntlig konferanse, Omgjøring, Partsoffentlighet, Sen saksbehandling, Underretning, Veiledning.**

Saksomkostninger, Forvaltningsloven § 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, 94/176.
 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 markedsføringslovens § 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.
 ligning, 94/186.
 oppstilling av spilleautomat, 94/54.
 reguleringsak, 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.
 toll- og avgiftssak, 94/56.
 trygdesaker, 83/42, 88/38.
 utlendingssak, 94/166.
 ved underretning om vedtak, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17, 94/55.

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,**

ettergivelse av renter på restsatt, 94/197.
 for lavt forskuddstrekk, 91/114.
 forskjellsbehandling, 81/127.
 offentlighet, taushetsplikt i sak om -, 87/89.
 retningslinjer for begrunnelse, 86/97.
 utgifter til adopsjon av barn fra utlandet, 93/204.

Skattetrekk,

anvendt til dekning av kommunal renovasjonsavgift, 78/97.
 sjømannsfradrag, 94/201.

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.
 feilinformasjon om begrensning i adgang til å ta universitetseksamen, 93/76.
 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
 nedsatt oppførselskarakter, 81/40.
 endring til skade ved klage i -, meldings-
 frist, 78/50 jf. 79/10, 85/48.
 fritak fra skriftlig karakter i norsk side-
 mål, 88/62.
 norsk hovedmåls eksamen, 92/46.
 standpunktkarakter, forholdet til
 forvaltningslovens omgjøringsregler,
 94/119.
 standpunktkarakter, klageinstansens
 kompetanse og saksbehandling, under-
 retning, 84/34 jf. 85/22, 86/40 jf. 87/20,
 87/48 jf. 89/17.
 standpunktkarakter, kompetansen til å
 fastsette tilligger faglærer, 77/59 jf.
 78/11.
- kretsregulering*,
 saksbehandling, 94/115.
- målform*,
 overføring av nynorskklasse til annen
 skole med nynorsk opplæringsmål,
 78/41.
 skifte av skriftlig -, ugyldighet pga. mis-
 oppfattet foreldremening, 81/42.
 stemmerett ved avstemming om -, 81/44
 jf. 82/15 og 84/16.
- nedleggelse av barneskole*,
 saksbehandlingen, 84/33.
- omlegging av studieopplegg og eksamens-
 form*,
 informasjon, 85/40.
- opptak (inntak)*,
 feilinformasjon om praksiskravet ved
 Norges Veterinærhøgskole, 89/41.
 fremskutt skolestart, mangler ved saks-
 behandlingen, 87/39.
 innføring av skole for 6-åringer, 94/113.
 karakter feilført på søknadsskjema av
 skolerådgiver, 80/30.
 manglende opplysning om ungdoms-
 skoleeksamen, 81/38.
 overflytting av elev til ny klasse på grunn
 av disiplinærproblemer, saksbehand-
 lingen, 82/58.
 poengberegning ved fysioterapiskole,
 79/32 jf. 80/15.
 regelstrid, departementsforskrifter/loka-
 le forskrifter, 78/39 jf. 81/15.
 søknad vurdert på ufullstendig grunnlag,
 94/124.
 videregående skoler,
 - fortrinnsrett, særlig behov for tilrette-
 lagt 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 nabokommun-
 en, 78/45.
- skolerom*,
 dissentermenighets adgang til å leie,
 78/48.
- skys*,
 for elever i grunnskolen, 92/40.
 for elever i videregående skoler, 87/45,
 90/40.
- spesialundervisning*,
 etter grunnskoleloven, 93/69, 93/71.
 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 hjelpeles, syk person, 79/34 jf. 80/15.
 kommunal garanti for opphold på pensjo-
 nat, 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**,
 adgang for elever ved privatskoler til å
 søke utdanningsstøtte, 94/132.
 behandlingsrutiner, søknadsfrist, 86/45,
 91/49.
 borteboerstipend nektet på grunn av tidli-
 gere tilstått grunnstipend, 78/46.
 ettergivelse av lån,
 bonusordningen, 93/85.
 omsorg for barn, 85/49.
 forskjellsbehandling, 94/127.
 fødselsstipend, 91/49.
 klagebehandling, begrunnelse, underret-
 ning, 85/51.
 rentefritak under soning, 85/50 jf. 86/21.
 risiko for svikt i postgangen, 86/45.
 utenlandsstudent,
 krav om fullstendig yrkes- eller utdan-
 ningskompetanse, 84/36, 94/127.

studium allerede påbegynt, 84/38.

Statens Pensjonskasse, se Pensjonsordninger.

Statsborgerskap,
bibehold av, 93/117.

Stiftelser,
endring av vedtekter, 91/261.
omdanning, 94/261.

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 parkerings-
plass, 84/158 jf. 85/24.
endring av plan,
for oppføring av hytte, 79/61.
vesentlig endring
etter strandplanloven 3 nr. 1,
omdisponering av uthus til sovehytte,
81/89.

Strøm, se Elektrisitetforsyning.

Studentsamskipnad,
tildeling av studenthybel, 79/115.

Sykehus og sykehjem,
betaling for kopi av sykejournal, 87/85 jf.
89/17 og 90/20.
egenbetaling ved sykehjemsopphold, 86/56.
hjerteroperasjon i utlandet, 88/44.
motsetningsforhold personale/pasient,
86/55.
pasientrepresentant i styre, supplerings-
valg, 86/55.
pasientskader,
behandling av erstatningskrav, 85/61.
teknisk svikt, 86/53.
refusjonskrav for oppholdsutgifter for
overbeleggpasient, 80/35.
vederlag for institusjonsopphold, bereg-
ningsgrunnlaget, 90/45, 91/53.

Tannhelsetjeneste,
folketannrøkta, rett til fri behandling ved
tidligere manglende tannlegekapasitet,
78/55 jf. 83/14.

Tannleger,
reise godtgjøring for tjenestepliktig tann-
lege, 78/31.

Taushetsplikt,
brev fra Riksrevisjonen til Forsvars-
departementet, 93/174.
bruk av ligningsopplysninger i personalsak
i skatteforvaltningen, 93/170 jf. 94/33.
erstatningskrav mot arbeidsgiver for brudd
på -, 86/93, 93/178.
for leger, rekkevidde av samtykke til
offentliggjøring, 90/83 jf. 91/20.
for medlem av barnevernsnemnd som opp-
trådte som observatør i barnehage-
nemnd, 82/110.
for ombudsmannen i klagesaker, 91/171.
for psykolog i barnevernsak, 80/95.
for sykehuspersonell i samarbeidsmøte
med barnevernet, 92/104.
forskere adgang til flyttemeldinger, 84/64.
frigivelse av ligningsdokumenter i rettssak,
80/93.
i forhold til ektefelles innsynsrett i selv-
angivelse, 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
rettssaksdokument, 87/86.
opplysninger om tidligere straffedommer i
tjenestesak, 93/178.
opplysninger om urettmessig mottatt godt-
gjørelse, 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 feilregistrering av tellerskitt,
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.
- tilsettingsvilkår 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.
- deling av stilling lyst ut som helt, 93/57.
- 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, 94/92.

saksbehandling,

- anmodning fra departementet om ny behandling i tilsettingsråd, 79/19.
- arbeidsgivers uttalelser burde vært forelagt søker, 79/11.
- delegasjon av tilsettingsmyndighet, 84/24.
- diskriminering av søkere utenfor landsdelen, 90/27.
- fremgangsmåten ved avgjørelse av habilitetsspørsmål, 86/73.
- innhentede opplysninger ble ikke forelagt søker, 94/91.
- 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.

liste med rangering av kun interne søkere, 93/47.

mindretallsanke, 79/19.

nedtegning av opplysninger, 94/100.

omgjøring uten klage, 81/131, 84/25, 85/115.

omgjøring ved inhabilitet, 82/17.

oppbevaring av søknader med attester, 94/100.

protokollasjon i tilsettingsrådet, 94/100. saken ikke tilstrekkelig opplyst, 91/22, 91/23, 93/43, 93/51.

søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.

tilsetting i rekkefølge, opprykk for varmann, 82/18, 85/29.

tilsettingsorganets plikt til selvstendig vurdering, 87/25, 89/19.

tilsettingssak 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, 93/41, 93/43.

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.

familietilsetting, 78/22, 79/20, 84/22.

forbigåelse av best kvalifisert søker, 78/18, 78/19, 79/15, 79/20, 81/17, 82/51

jf. 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, 94/84, 94/88.

fortrinnsrett,

- for deltidsansatt til hel stilling, 85/27, 94/86.

- for en engasjert i stillingen, 80/20 jf. 81/16.

- forholdet mellom arbeidsmiljøloven § 67 og § 58 nr. 7, 86/26.

- for midlertidig tilsatt, arbeidsmiljøloven 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.

godkjenningsretten for kommunen ved tilsetting av barnehagepersonell, 81/20.

likestilling,

moderat kjønnskvoltering, 93/51.
 plikt til å følge Likestillingsombudets uttalelse, 93/181.
 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, 94/94.
 stillingsinndragning, betydningen av muligheten for -, 80/19.
 stillingsskifte, forbigåelse pga. hyppige -, 78/21.
 tilsidesettelse av søker,
 - til årsvikariat på grunn av 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, 94/98.
 vandel, eldre promilledom, 88/24 jf. 92/20.

Tilskudd til aviser,
 produksjonstilskudd til dagsaviser, 94/246.

Tilskudd til kursteder,
 betydningen av sosialkomiteens 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, kunnegjøringsmåten, 86/120 jf. 87/23.
 forventning om tilskudd som følge av uheldig saksbehandling, 88/137.
 kontraktproduksjon av egg, tidspunkt for slakting, 85/130.
 produksjonstillegg,
 arealvilkår, grunnlaget for nektelse av dispensasjon, 78/127 jf. 79/10.
 forholdet mellom produksjon og arealgrunnlag, 85/128.
 forpaktningavtale 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.
 topriorordningen for melk, 93/221, 94/249.
 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.

flyttegodtgjøring,
 forskjellsbehandling, 81/134.

uklar stillingsutlysning, 79/28 jf. 83/14.

hovedstillinger,
 forbud mot å ha to - i statstjenesten, 78/13.

innsyn i interne saksdokumenter vedrørende eget arbeidsforhold, 78/36.

intervjuordning ved opptak av postelever, 79/31 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, 94/103.

lønnstrekk,
 premie til kollektiv hjemforsikring, 92/34 jf. 94/32.

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 trygdeetaten, 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.
- manglende oppfyllelse av tjenesteinstruks, 93/64.
- 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.
- permittering,**
manglende oppfyllelse av tjenesteinstruks, 93/64.
- 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.
- stipend,**
til utdanning som helsesøster, 94/95.
- suspensjon,**
tilbakevirkning, 93/58.
- 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.
- Tobakkskader,**
sjenerende røyk fra serveringssted, 94/284.
- 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.
- innførsel av musikkanlegg, etterberegning av særavgift til NRK, 93/208 jf. 94/33.
- kosmetikkavgift på hårsjampo, 90/111.
- kroppsvitasjon 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 u-land, 82/104.
- refusjon av engangsavgift på motorvogn, 94/217.
- 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.
- omtarifering og etterberegning, 89/94.
- politisk flyktning, 86/101 jf. 87/22 og 88/19.
- sammenhengende botid i utlandet, 93/211.
- 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.

pensjonspoeng for bureiser, 94/198.

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.

trygdefusjon for psykologer, 94/137.

underretningsformen ved kortvarig betalingsstans, 87/37.

uttalelser fra trygdesjef i avisartikkel om navngitt trygdesøker, 78/103.

veiledning om valg av gunstigste løsning, 83/41.

virkingstidspunktet for uførepensjon, 80/37.

yrkesskadeerstatning, invaliditetsgrad ved håndskade, 83/40.

Underholdsbidrag,

avgjørelsesorganets forhold til partenes påstander m.v., 94/146.

bidragsforskudd,

enslig adoptant, 87/56.

etter rettsforlik om bidragsfravall, 80/33.

tilbakebetaling, 87/54.

bidragsplikt,

for hjemmeværende kvinne uten egen inntekt, 83/44.

til barn over 18 år, 92/75.

ved delt omsorg, 90/56, 93/92.

bortfall av -

lang tid siden fastsettelsen, 91/71 jf. 92/20.

bidragspliktiges betalings-/inntekts- evne, 86/60, 87/49.

ettergivelse av bidragsgjeld, 94/152.

nedsettelse av -

på feilaktig grunnlag, 90/59 jf. 91/20.

tilbakevirkning, 87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149.

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.

Utlendingssaker,

arbeidstillatelse

midlertidig - etter avslag på søknad om asyl i første instans, 94/168.

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.

bosettingstillatelse,

opparbeiding av rett må bygge på oppholds- eller arbeidstillatelse uten begrensninger, 94/174.

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/søster 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.

proforna-ekteskap, 93/110 jf. 94/32.

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 utdanningssituasjon, 84/48.

dårlig studieresultat, 80/110.

lang oppholdstid m.v., 93/115.

mor med flere barn i Norge, 86/69.

søkers ekteskap med norsk borger, 80/109.

politisk asyl,

«15-måneders regelen», 94/171.

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
jf. 94/32.
effektivering av vedtaket, 93/105 jf.
94/32.
- 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.
krav om formelt pålegg, 93/214 jf. 94/34.
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.
tilleggsavgift ved innredning av bestående del av bygning, 94/227.
uriktig beregningsgrunnlag, tilbakebetaling, 84/84 jf. 85/24, 91/127, 91/128.
- Vassdrag**,
dokumentinnsyn i regulerings sak, 88/73.
fjerning av laksetrapp, saksbehandling, 83/97.
innløsning av årlige erstatninger, 86/94.
- Veg**,
avkjørsel,
allment 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.
- byggegrensner*,
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 vintere-
ren, 79/35.

Vergemål,

hjelpeverge,

oppnevning av, 93/94 jf. 94/32.

Viltsaker,

endring av grenser for elgvald, 87/145.

feilskyting under elgjakt, viltloven § 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.

import, bison, 94/252.

Vinmonopolet,

annonsering i dagspressen, 86/125.

Våpenkort,

tilbakekall, 93/228.

Ølbevilling, se Alkoholomsetning.

Lovregister

I. Lover

15.4.1687 Norske Lov		§ 76	79/85
2-3-2	92/39	§ 77 nr. 4	83/64, 92/118
2-11-3	89/43	3.5.1913 om likbrenning	
2-17-1	89/43	§ 2	83/38
7.5.1814 Grundloven		13.8.1915 nr. 5 domstolsloven	
§ 20	85/84	§ 29	91/38
§ 96	86/107	§ 52	91/38
§ 97	85/110 jf. 86/22, 88/133	§ 146	88/145
12.8.1848 jernbaneloven		§ 219 nr. 2	82/46, 83/87
§ 2	90/116	§ 225	83/87
16.5.1860 sunnhetsloven		§ 229	89/127
§ 3	89/177	13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven	
1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven		§ 204	80/93
§ 91 første ledd	83/50	§ 437	90/125 jf. 91/21
§ 131	81/159	2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven	
§ 221	80/126	§ 21	85/71
§ 223	80/126	§ 27	85/71
§ 236	83/51	1.6.1917 nr. 1 skjønnsprosessloven	
§ 280	81/159	§ 57	83/75 jf. 85/21
§ 473	85/84	14.12.1917 nr. 16 industrikonsesjonsloven	
23.6.1888 nr. 1 om Retten til fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt		§ 20 første ledd	88/152
§ 1	94/258	14.12.1917 nr. 17 vassdragsreguleringsloven	
3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder		§ 4 a	88/73
§ 35	83/38	§ 6	88/73
§ 37	83/38	§ 16 nr. 5 annet ledd	86/94
§ 41	83/38	31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven	
§ 47	89/43	§ 43 første ledd	83/44, 91/69
19.12.1898 nr. 2 om jordmødre		§ 56 annet ledd	84/43
§ 12 tredje ledd	81/30	§ 56 sjette ledd	91/71
22.5.1902 nr. 10 straffeloven		31.5.1918 nr. 4 avtaleloven	
§ 121	87/86	§ 36	86/110 jf. 87/23, 86/113, 87/118, 89/105
18.8.1911 nr. 8 skatteloven		26.6.1925 nr. 4 om hundeavgift	
§ 15 første ledd 87/100, 88/88 jf.	89/18	§ 1 første ledd	79/77 jf. 80/16
§ 17	84/73, 87/100, 88/88, 89/18, 90/97 jf. 91/20	10.7.1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg	
§ 26 bokstav r	94/198	§ 10 annet ledd	84/98
§ 41 siste ledd	88/91	§ 13 nr. 1 d, annet ledd	83/81
§ 42 første ledd	80/91, 83/62, 85/103	9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m.v.	
§ 43 fjerde ledd	80/92	§ 3 annet ledd	78/125
§ 44 første ledd	79/83, 82/107, 85/105, 88/96, 91/115, 93/203	5.4.1927 alkoholloven	
første ledd, bokstav g	79/82, 88/94 jf. 89/18	§ 17	84/99
annet ledd	92/64	§ 22	89/113
syvende ledd	82/108, 88/99	§ 24	85/121 jf. 88/18, 89/113, 90/134, 91/138
åttende ledd	84/73	§ 27 første ledd	80/121
ellevte ledd nr. 2	84/69 jf. 85/22, 89/91	22.4.1927 nr. 3 vergemålsloven	
syttende ledd	94/201	§ 15	93/94 jf. 94/32
§ 47 første ledd	80/92	§ 56	93/94 jf. 94/32
§ 50 annet ledd	83/65	§ 90 a	93/94 jf. 94/32
§ 75 første ledd	83/61, 88/99	29.4.1927 nr. 1 legeloven	
		§ 14 første ledd	80/97
		20.5.1927 nr. 1 ektefelleloven	
		§ 1 annet ledd	83/46, 85/100

8.6.1928 nr. 1 om kommunal renholdsavgift	§ 8 første ledd	93/117
§ 1 . 83/70, 83/71, 84/88 jf. 85/24 og 86/19	14.12.1951 nr. 3 råfiskloven	
8.6.1928 nr. 2 postloven	§ 4	87/142 jf. 88/21
§ 12	21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven	
§ 17	§ 18	89/92
§ 23	§ 24 nr. 1	78/97
6.6.1930 nr. 20 forsikringsavtaleloven	§ 41 nr. 1 81/127, 86/97, 91/114,	
§ 81 b	93/204, 94/194, 94/197	
§ 94	§ 58	86/97
17.6.1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.	29.4.1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning	
§ 2	§ 26	89/43
19.5.1933 nr. 11 omsetningsavgiftsloven	§ 30	92/37
§ 1	26.6.1953 nr. 4 prisloven	
7.6.1935 nr. 2 tinglysingsloven	§ 15	89/73
§ 7 fjerde ledd	§ 18	86/113, 87/118
§ 13	§ 52	90/85
1.2.1936 om rettshjelpsvirksomhet	17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven	
§ 6	§ 41	83/77
13.3.1936 nr. 3 politiloven	17.7.1953 nr. 14 om barnevern	
§ 13	§ 4 tredje ledd	82/100
§ 20 a	§ 4 c	92/104
§ 27	§ 8	92/66, 92/71
16.6.1939 nr. 6 om husleie	§ 9	88/49, 88/52, 91/68
§ 2	§ 11	88/49, 88/52, 90/49, 92/67
§ 41	§ 12	80/95
§ 42	§ 15	88/52
15.3.1940 nr. 3 om vassdragene	§ 19	90/49, 91/66, 91/68
§ 115 nr. 1 og 2	§ 24	85/72, 91/73
§ 116	§ 29	91/73
1.3.1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank	§ 48	88/50
§ 15 tredje ledd	§ 52	90/49, 90/51
24.10.1946 barnetrygdloven	§ 54	90/51, 92/71
§ 2 første ledd b)	§ 55	90/49, 91/66
§ 11	§ 70	88/50
13.12.1946 krigspensjon for sivile m.v.	12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene	
§ 1	§ 16	78/113, 88/169
§ 3	§ 17	85/115
27.6.1947 nr. 9 sysselsettingsloven	§ 21	84/27
§ 34 annet ledd ... 87/37 jf. 90/20 og 91/20	§ 22	90/115
14.11.1947 nr. 3 om ferie	§ 24 nr. 1	87/115 jf. 88/21 og 90/21
§ 1 tredje ledd 81/33 jf. 82/15 og 83/15	§ 55 tredje ledd	79/77
§ 6 første og annet ledd 81/33 jf. 82/15 og 83/15	§ 60	86/27, 87/115 jf. 88/21, 88/169
9.4.1948 nr. 2 losloven	§ 61	88/169
§ 2	18.3.1955 nr. 2 jordloven	
28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt	§ 1	79/45, 79/47, 80/45, 80/53, 85/143
§ 1	§ 2 første ledd	80/41
28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular	§ 5 tredje ledd	84/98
§ 4	§ 6	82/72, 83/113 jf. 85/21
§ 6 tredje ledd	§ 54 . 80/53, 81/52, 81/57, 87/147 jf. 88/22	
28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse	§ 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. 81/15, 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,
§ 6		
§ 19		
§ 23 første ledd a)		
§ 50 første ledd		
8.12.1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett		
§ 6 første ledd nr. 3'		
annet ledd		

84/137, 85/137, 85/139, 87/149, 88/146, 89/81, 91/153, 92/154, 93/242 annet ledd 79/40, 81/59, 82/63, 83/111, 84/135 85/139	16.12.1960 nr. 1 luftfartsloven
9.12.1955 nr. 5 innkrevingsloven	§ 55 85/62
§ 10 88/55 jf. 89/17	28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern
§ 11 88/55 jf. 89/17	§ 1 nr. 2 85/59 jf. 86/21
13.7.1956 fysioterapeutloven	§ 2 femte ledd 85/59 jf. 86/21, 88/41 jf. 89/17
§ 2 87/130 jf. 90/21	§ 5 annet ledd 78/51
27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)	§ 13 første ledd 85/59 jf. 86/21
§ 3 81/45, 85/77 jf. 87/19, 92/88	§ 18 78/87, 78/88, 88/46
§ 6 78/116, 91/82, 91/87, 92/94	§ 21 79/33
§ 11 78/116, 83/51, 90/75	12.5.1961 nr. 2 åndsverkloven
§ 13 92/82 jf. 94/32	§ 6 89/44
7.12.1956 nr. 1 kredittilsynsloven	§ 39 89/44
§ 7 88/76 jf. 89/18, 91/98	9.6.1961 nr. 7 om skytevåpen og ammunisjon
5.4.1957 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.	§ 10 første ledd 93/228
§ 9 81/27	9.6.1961 nr. 24 naturskadeloven
26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag	§ 21 84/130
§ 2 nr. 5 80/33	16.6.1961 nr. 15 grannelova
§ 3 87/54	§ 2 88/166, 89/177
§ 4 80/33, 87/56	8.6.1962 nr. 4 husdyrloven
§ 5 87/54	§ 3 første ledd 80/123
§ 6 annet ledd 80/33	§ 8 94/252
§ 13 87/54	22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven
28.6.1957 nr. 7 friluftsløven	§ 3 87/142
§ 1 92/157	§ 4 første ledd 78/132, 79/115, 80/127, 83/115, 89/186, 91/170
§ 2 92/157	§ a) 84/161
§ 6 83/27	§ b) ...78/131, 83/156, 85/165, 86/70, 91/170
§ 14 92/157	§ c) 81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157
6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser	§ d) 90/202
§ 25 81/37	§ f) 85/112 jf. 86/22
12.12.1958 nr. 7 om fengselsvesenet	§ 6 første ledd 78/131, 81/72, 86/79
§ 1 a 90/64, 91/78	§ tredje ledd 83/153 jf. 84/19, 86/157
§ 6 88/24, 93/178	§ fjerde ledd ... 84/161, 86/157, 86/ 158, 88/175, 90/202
§ 7 89/47, 93/178	§ 7 første ledd 79/117, 86/116, 87/15, 89/22, 94/100
§ 16 94/157	§ tredje ledd 83/156, 84/161, 87/15
§ 17 92/80	§ 9 første ledd 91/171
§ 21 86/24 jf. 87/20	§ 10 annet ledd «klart urimelig» 78/46, 78/72, 78/75, 78/93, 78/129, 79/35, 79/49, 80/33, 80/53, 80/68, 80/97, 81/50, 81/52, 81/77, 81/127, 82/57, 84/40, 85/139, 85/156, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 87/60, 89/184 «begrunnet tvil» 92/46
§ 23 84/50 jf. 86/19, 84/53	§ 11 se foran under avsnitt II: Opp- lysninger om sakene og saksbehandlingen
§ 26 90/67	21.6.1963 nr. 17 apotekloven
§ 30 a 81/157, 84/50 jf. 86/19, 94/162	§ 8 87/128
§ 33 87/59	21.6.1963 nr. 23 vegloven
19.6.1959 nr. 2 motorkjøretøy og båtavgiftsloven	§ 1 83/135 jf. 84/18, 84/93, 86/114
§ 1 86/107	§ 5 86/114
§ 5 94/220	§ 11 83/146 jf. 84/19
23.10.1959 om oreigning av fast eiendom	§ 12 88/82
§ 10 annet ledd 81/150, 94/268	§ 15 90/188 jf. 91/21
§ 15 80/108	§ 24 90/188 jf. 91/21
4.2.1960 nr. 2 om borettslag	
§ 58 89/172	
§ 78 82/44	
17.6.1960 nr. 1 om rett til fotografi	
§ 15 92/99	

§ 25	86/114, 90/186	syvende ledd	78/75, 79/10, 81/91
§ 27	91/120	§ 25 nr. 6	82/87
§ 30	87/166	§ 26 nr. 1	79/64, 82/85 jf. 83/19,
§ 31	89/166		82/87, 90/182
§ 33 annet ledd	79/73 jf. 80/16	§ 27 nr. 1 og nr. 5	79/61, 80/78
§ 40 .. 79/70, 80/85, 81/113, 82/100,		nr. 2 .. 81/96 jf. 82/16, 81/99, jf.	82/16
83/141, 83/143, 83/146 jf.		§ 28 nr. 3	82/84
84/19, 84/146, 84/148, 85/163,		§ 31 nr. 1	86/145
89/167, 90/193, jf. 91/21, 90/197		nr. 3	85/151
§ 41	første ledd 80/85, 82/101,	§ 33	85/151, 86/143
83/146 jf. 84/19, 84/148,		§ 35 nr. 1	86/149
85/163, 90/193 jf. 91/21		§ 42	86/149
tredje ledd	85/163	§ 46	84/91
§ 56	79/72	§ 48 nr. 5	86/148
6.3.1964 om laksefiske og innlandsfiske		§ 63 nr. 3	82/75, 83/138, 86/150
§ 68	91/163	§ 66 nr. 1	83/135 jf. 84/18 og 85/21,
29.5.1964 nr. 1 om personnavn			85/151, 86/151 jf. 87/24
§ 7	83/49, 85/74	nr. 2	78/62, 78/71, 79/10,
§ 9	80/117, 86/61		80/73, 80/79 jf. 83/15, 83/138
5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg		§ 67	83/135, 84/18
§ 3	84/49, 88/41, 90/45, 91/53,	§ 69 nr. 1	85/150
	91/73, 91/131, 92/60	§ 70 .. 82/32, 82/92, 83/120, 83/127,	
§ 5	84/95		83/134, 84/138, 85/149 jf. 87/17
§ 13	90/48	§ 72	82/32
§ 16 a	84/49	§ 74 nr. 2	79/68, 81/103, 81/106,
§ 17	84/95		83/128, 87/91
§ 18 nr. 1	82/62	§ 78 nr. 1 første ledd ...	82/36, 82/93
nr. 2	84/49, 86/79	§ 79	82/35, 86/156
19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven		§ 80 nr. 2	85/150
§ 8 tredje ledd	84/82, 90/108	§ 82	78/67, 78/68, 79/10, 80/73,
12.3.1965 om statens grunn i Finnmark			80/75, 82/68, 82/94 jf. 83/19,
§ 2	84/126, 85/145		82/96, 83/118, 84/150, 84/153,
21.5.1965 om skogbruk og skogvern			84/155, 85/17, 85/156, 85/159,
§ 21	87/159		86/156, 90/166
18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven		§ 84	82/81, 83/132 jf. 84/18, 85/150
§ 5	87/60	§ 85	78/68, 84/141
§ 8	87/60	§ 87 nr. 1	86/145
§ 22 tredje ledd	79/112	nr. 2 ... 82/93, 83/132 jf. 84/18, 86/145	
§ 24 a	86/66 jf. 87/21	§ 92 tredje ledd	81/103, 83/118, 84/139
§ 27	85/125, 87/126 jf. 88/21	§ 93 første ledd	83/132 jf. 84/18
§ 31 a	84/57, 91/137	annet ledd	82/36
b	79/111	§ 94 nr. 3	86/144
§ 33 nr. 1	80/125, 88/68	§ 95 nr. 1 og 2	81/107 jf. 82/16,
nr. 3	79/112		84/148, 85/97, 86/150
nr. 4	86/66 jf. 87/21	§ 96	82/96
§ 37 annet ledd	92/137	§ 97	84/143 jf. 85/24, 85/97
§ 37 fjerde ledd	83/76	§ 98	85/97, 86/122, 86/124
§ 39	86/66 jf. 87/21	§ 113	80/83
18.6.1965 nr. 7 bygningsloven		§ 114	80/83, 82/122, 84/143 jf. 85/24
§ 3	84/141 jf. 85/24, 86/151	§ 117	85/151
§ 7	78/67, 78/72, 79/10, 82/35,	§ 119	84/139
	82/82, 82/84, 83/118, 83/123, 85/149	25.6.1965 nr. 1 forpaktingslova	
§ 9	84/143 jf. 85/24, 86/150	§ 11	86/89
§ 14	83/120 jf. 87/17	10.6.1966 nr. 5 tolloven	
§ 21 første ledd a	81/91, 81/94,	§ 1 nr. 3	85/107
82/31, 82/75 jf. 83/18, 82/77,		§ 12	88/107
83/124, 87/161		§ 15 første ledd	82/104
annet ledd 78/70, 79/10, 79/39,		§ 33	89/97
80/81, 81/93, 82/75, 82/79 jf. 83/19		§ 37	85/107
tredje ledd	82/75	§ 38	89/94

§ 58 første ledd 88/109, jf. 89/18, 89/94	§ 12 86/85, 87/111, 92/66
17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven	§ 13 ... 87/86, 88/76 jf. 89/18, 89/70,
§ 2-5 nr. 2 annet ledd annet	90/81, 90/85, 91/97, 93/170
punktum 94/137	jf. 94/33, 93/174
§ 2-6 nr. 1 85/69	§ 13 a 89/71
§ 2-13 84/40	§ 13 b 88/76 jf. 89/18, 93/178
§ 3-21 nr. 4 87/35 jf. 88/20	§ 13 f 82/110
§ 4-3 nr. 2 87/37	§ 15 89/73
§ 6-4 94/198	§ 16 første ledd 82/58, 82/112,
§ 7-7 86/35	84/115, 85/53, 86/129, 87/145, 88/159
§ 8-1 91/64	annet ledd 79/98, 82/58
§ 8-5 80/37	tredje ledd 88/49, 88/128, 94/242
§ 11-8 83/40	§ 17 første ledd 78/21, 79/11,
§ 12-3 fjerde ledd 88/38	81/107 jf. 82/16, 82/112,
§ 12-4 annet ledd 84/40	83/97, 85/53, 85/119, 85/121
§ 14-2 nr. 2 86/35	jf. 88/18, 85/132, 86/76 jf.
§ 14-7 87/37	87/21, 86/129, 87/25, 87/136,
§ 14-9 fjerde ledd 88/34	88/76, 88/109 jf. 89/18, 88/159,
§ 15-8 85/55, 85/57 jf. 87/19 og	89/19, 90/134, 90/182,
88/18, 86/35	91/22, 92/22, 92/66
§ 16-1 nr. 4 89/129	annet ledd 82/58, 82/110, 85/119
§ 16-3 78/100	tredje ledd 81/107 jf. 82/16,
§ 18-4 nr. 1 78/103	84/115, 87/172, 89/24
16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygderetten	§ 18 første ledd 78/80, 86/84
§ 23 78/115 jf. 83/14	annet ledd 82/41, 87/26
10.2.1967 forvaltningsloven	tredje ledd 82/41
§ 1 83/55, 83/155, 88/64, 87/45,	§ 19 78/106, 87/79, 92/71
87/68, 87/142 jf. 88/21, 88/76, 92/98	§ 20 86/85, 87/85 jf. 89/18,
§ 2 første ledd a), b) og c) 78/101,	88/73, 90/20, 94/81
80/99 jf. 83/15, 81/130, 82/38,	§ 22 90/48, 90/72, 91/58, 94/56, 94/100
83/35, 84/33, 84/59, 84/126,	§ 23 82/58, 86/41 jf. 89/16
85/69, 85/145, 86/48, 86/81 jf.	§ 24 første og annet ledd 80/101,
87/22, 86/120 jf. 87/23, 86/155,	82/58, 82/112, 85/51,
87/45, 87/109, 87/142 jf. 88/21,	86/41 jf. 89/16, 88/57
88/60, 88/76 jf. 89/18, 88/82,	tredje ledd 89/47
88/136, 89/58, 90/51, 90/64,	§ 25 første ledd 82/112, 92/43
91/46, 91/160, 91/163, 92/40,	annet ledd 85/77 jf. 87/19,
93/216 jf. 94/34, 93/224, 94/115	86/106, 89/47
e) 80/57, 80/99 jf. 83/15,	tredje ledd 81/145, 84/77 jf.
80/103, 81/72, 81/116, 82/58,	85/23 og 87/18, 85/35,
85/53, 86/122, 86/129,	85/77 jf. 87/19, 88/68, 90/182, 92/43
87/145, 88/159, 91/153	§ 26 87/25
annet ledd 91/30, 93/176	første ledd . 82/58, 84/65 jf. 82/57
tredje ledd 83/146 jf. 84/19,	22, 86/17 og 87/78, 86/41 jf.
85/90, 85/91	89/16, 86/83, 87/37 jf. 90/20 og
§ 3 annet ledd 85/60	91/20, 87/142 og 88/21
§ 4 første ledd 87/86	annet ledd 79/98, 80/101,
§ 6 første ledd 78/22, 78/103,	82/58, 89/48
79/95, 86/41, 87/69	tredje ledd 82/58, 82/112,
annet ledd 78/103, 79/68,	84/77 jf. 85/23, 85/17, 85/62, 86/96
80/59, 84/115, 84/132, 85/88,	§ 28 første ledd 78/108, 79/104,
86/41, 89/61, 91/102, 93/43, 94/59	81/72, 81/76, 81/121, 82/113,
§ 8 86/73	82/114, 83/146 jf. 84/19,
§ 9 79/98	84/130, 84/135, 86/79, 87/74,
§ 10 79/68, 79/95, 84/115, 86/41 91/103	87/142 jf. 88/21, 7/149, 88/159,
§ 11 . 81/107 jf. 82/16, 82/20, 83/31,	89/81, 91/153, 92/71, 93/231
83/123, 88/109 jf. 89/18, 92/116	annet ledd 86/79 jf. 87/21, 89/58
§ 11 a . 84/104, 85/166, 87/15, 87/78	tredje ledd 79/104, 94/119
jf. 88/20, 88/64, 88/124 jf. 89/18,	§ 29 78/85
89/82, 90/72, 91/144, 94/55, 94/166	§ 30 88/145, 89/31

§ 31 . 82/44, 85/94 jf. 86/21, 85/145, 86/83	nr. 6	78/41
§ 32	13.6.1969 nr. 26 om skadeserstatning	
§ 33 første ledd 84/65 jf. 85/22,	§ 2-1 79/29, 79/110, 80/84, 83/76	
86/17 og 87/78, 84/132	jf. 84/17, 84/32	
annet ledd 78/36, 85/90,	§ 2-2	80/84
89/138, 94/119	§ 3-5	86/93
tredje ledd 88/128, 89/79,	§ 5-2	89/84
90/125 jf. 91/21	19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom	
fjerde ledd 87/79, 94/52	i videregående utdanning	
femte ledd 90/49	§ 2 første ledd	78/46
§ 34 første ledd 85/90, 86/79	§ 6 femte ledd 85/49, 85/50 jf. 86/21	
annet ledd . 78/50, 85/48, 86/79	§ 7 annet ledd 84/36, 84/38, 86/45	
jf. 87/21, 86/129, 87/75 jf.	19.6.1969 nr. 57 om sykehus m.v.	
88/20 og 90/20, 87/142 jf. 88/21,	§ 2	88/44
88/68, 89/151, 90/125 jf. 91/21, 90/182	§ 6	88/44
tredje ledd 84/137, 85/90	§ 12	80/35, 86/56
§ 35 første ledd a) 80/103, 82/44, 94/119	§ 14	86/55
b) 81/131, 84/25	§ 16	92/104
c) 85/71, 85/115,	19.6.1969 nr. 66 om merverdiavgift	
86/83, 89/145, 93/263	§ 14	81/148
annet ledd . 83/55, 84/25, 86/83	§ 44	94/210
§ 36 78/113, 79/107, 80/104,	§ 64	85/107, 89/94
80/106, 81/132, 81/133, 81/134,	19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven	
81/138, 82/115, 82/116, 83/57,	§ 4 nr. 2 b) 84/72 jf. 85/22	
83/59, 84/59, 84/60, 85/92,	19.12.1969 om gjennomføring av nordiske	
85/94 jf. 86/21, 85/95, 86/56,	konvensjoner	
86/89, 87/91, 88/82, 89/86,	§ 1	91/76
90/93, 91/112, 92/109, 92/111, 94/176	16.1.1970 nr. 1 om folkeregistrering	
§ 37 første ledd 89/169	§ 13	94/142
annet ledd 79/97, 88/85,	§ 14 annet ledd	84/64
89/169, 91/163, 93/184	§ 15	85/75, 89/93, 91/172
§ 38 . 83/70, 84/68, 86/120 jf. 87/23, 92/40	29.5.1970 nr. 32 brannvernloven	
§ 39 81/125, 84/68, 84/83, 85/40,	§ 19	84/87
85/110 jf. 86/22, 89/160, 89/162	19.6.1970 nr. 63 om naturvern	
§ 40 81/142 jf. 82/16, 88/85, 91/127	§ 22	89/175
§ 41 ... 82/58, 85/115, 86/83, 87/134, 93/263	19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven	
§ 42 82/58, 85/84, 85/154, 86/96,	§ 1 80/99 jf. 83/15, 82/38, 86/84,	
86/143, 88/60, 89/51, 90/173	87/86, 88/73, 92/98	
7.7.1967 om husleieregulering m.v. for	§ 2 annet ledd 82/109, 87/81,	
boliger	88/71,	
§ 17 81/123, 81/124, 82/22	93/162, 93/164, 93/169	
§ 20 første ledd 81/121	tredje ledd 86/90, 87/91,	
22.3.1968 tilleggslov om	89/62, 90/81, 92/102	
krigspensjonering	§ 3 første ledd 84/61, 88/73	
§ 1	annet ledd 87/82, 89/67	
88/37	§ 4 første ledd 78/109	
§ 2	§ 5 78/36, 90/81, 91/89, 91/95, 94/76	
88/37	annet ledd a) 84/63, 87/82,	
13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen	92/101, 92/102	
§ 3	annet ledd b)	89/70
84/33, 89/31, 94/115	annet ledd c)	94/68
§ 4 nr. 1	tredje ledd 87/82, 89/70	
92/40	§ 5 a) 87/89, 89/67, 89/71, 90/81,	
§ 8 nr. 1	91/97, 92/99, 93/174	
93/69, 93/71	§ 6 nr. 1	83/60, 86/90, 90/81
§ 10 nr. 4	nr. 2	87/91, 89/62, 94/72
78/48	nr. 3	78/110
§ 13 nr. 1	nr. 5	88/76
78/42	nr. 6	80/97
nr. 2	nr. 8	79/92
87/39		
§ 16 annet ledd 88/60, 91/46		
§ 17 nr. 2		
85/33		
§ 19 nr. 6		
79/24		
§ 21 nr. 2 78/14, 80/26, 86/73, 89/19		
§ 24 nr. 1		
89/30, 93/59		
§ 31		
81/44 jf. 82/15		
§ 40 nr. 4 81/42, 81/44 jf. 82/15		

§ 8	86/90, 87/81	annet ledd	80/68, 80/71, 81/80,
§ 9	94/64		81/85 jf. 81/15
26.6.1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning		§ 7	86/134
§ 6	84/145 jf. 85/24	§ 8	81/77, 83/116, 90/153, 90/157
§ 10	82/99, 83/139, 84/115	§ 9	80/61, 83/116, 89/140, 89/143
§ 11	82/99, 84/115	§ 11	93/242
4.12.1970 nr. 83 om handel med gjødsel m.v.		§ 12	79/49
§ 8	87/111	§ 13 annet ledd	80/57, 80/59,
10.12.1971 om planlegging i strandområder og fjellområder			81/74, 82/73 jf. 83/17
§ 3 nr. 1	81/89, 90/166		og 85/21, 86/135,
§ 4 nr. 3	84/158 jf. 85/24		87/153, 89/138
§ 6 første ledd . 79/59, 79/61, 80/72, 81/87, 82/29, 82/74, 83/148, 83/152, 87/159		§ 14	79/49
annet ledd	84/158 jf. 85/24	§ 21 tredje ledd	88/148, 89/135
§ 12 tredje ledd	79/61	§ 25	83/116
3.3.1972 nr. 5 arveloven		14.6.1974 nr. 47 om godkjenning m.v. av helsepersonell	
§ 19 første ledd	86/140 jf. 87/24	§ 2 tredje ledd	91/143
16.6.1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring		21.6.1974 nr. 55 om videregående opplæring	
§ 15 første ledd	79/87	§ 6	88/62, 92/52
§ 20 første ledd	79/87	§ 7	78/39, 85/35, 87/41, 90/37,
16.6.1972 nr. 57 om regulering av fiskerideltakelsen			91/40, 92/43
§ 2	84/107	§ 11	91/43
§ 4	84/107	§ 13	87/45
9.3.1973 nr. 13 psykologloven		§ 15	86/37
§ 6	80/52	§ 16	86/37
9.3.1973 nr. 14 tobakksloven		§ 21	81/28
§ 6	94/284	§ 22	83/32 jf. 84/16
8.6.1973 nr. 49 om lærarutdanning		§ 35	91/43
§ 9 nr. 1	79/16	28.6.1974 nr. 58 om odels- og åsetesretten	
§ 12 nr. 1	80/26, 83/32 jf. 84/16	§ 2	81/80
§ 24 nr. 2	85/40	§ 27	80/63, 80/64, 80/65, 80/66,
§ 26 nr. 3	83/35		81/80, 81/85 jf. 82/15, 87/155 jf.
§ 27	83/35		88/22, 91/154, 93/238
14.12.1973 nr. 61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v.		§ 39	91/154
§ 1	92/149, 93/193	§ 63	87/159
31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter		6.6.1975 nr. 29 om eieendomsskatt	
§ 1 første ledd	78/95, 80/88, 91/127, 92/125, 93/214 jf. 94/34	§ 7 c)	84/75
fjerde ledd	91/127	§ 33	91/116
§ 2 82/105 jf. 83/20, 83/69, 84/84 jf. 85/24, 87/108, 89/109, 91/127, 91/128, 94/227		6.6.1975 nr. 30 om barnehager m.v.	
§ 3 ... 80/89, 84/83, 85/110 jf. 86/22, 87/108, 87/112		§ 7	81/20
31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven		§ 10 nr. 1	81/20, 83/73
§ 1 79/53, 82/68, 85/143, 86/134, 87/150, 88/148, 89/135, 90/153, 93/234		13.6.1975 nr. 46 om ervervsmessig husdyrhold	
§ 2	89/140	§ 2	90/146 jf. 91/21, 91/147
§ 5 første ledd nr. 1 b)	82/68	2.4.1976 nr. 16 om Norges veterinær- høgskole	
tredje ledd ... 86/138 jf. 89/16 og 90/20, 91/148, 92/151, 93/229, 94/266		§ 17	89/41
§ 6 første ledd nr. 1	81/80, 83/115	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.	§ 3-9	94/186
§ 3	§ 3-13	83/46, 85/100, 87/89, 93/170 jf. 94/33
§ 19	§ 4-8	84/112 jf. 86/19
§ 31	§ 8-1 nr. 1	85/101 jf. 91/20, 91/113
§ 41	§ 8-2	93/205
§ 55 nr. 3	§ 9-2 nr. 7	86/29
§ 58	§ 9-5 nr. 1	87/101
§ 58 nr. 7	§ 9-5 nr. 7	87/101
§ 60 nr. 1	§ 9-5 nr. 7	88/88 jf. 89/18, 90/102, 91/115, 93/205
§ 60 nr. 2	§ 9-11	92/30
§ 60 nr. 3	13.6.1980 nr. 35 om fri rettshjelp	93/64
§ 66 nr. 1	§ 1	91/31
§ 67 nr. 1	§ 3	81/30
§ 77	§ 6	82/54 jf. 83/17, 84/30, 85/33, 86/26 90/35
29.4.1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder	§ 8	87/79
§ 3	§ 10	87/115 jf. 88/21 og 90/21 90/115
§ 5	§ 13	87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115
§ 6	§ 14 annet ledd	87/115 og 88/21, 90/21
10.6.1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag	§ 15	
§ 5	§ 17	84/126
§ 6 første ledd	§ 18	78/129, 79/10, 80/119, 86/132, 91/168
§ 10	§ 19 nr. 3	84/126
2.6.1978 nr. 37 godtroervervloven	13.6.1980 nr. 36 om kringkastingsloven	
§ 1	§ 1	94/220
9.6.1978 nr. 45 likestillingsloven	§ 23	83/90 jf. 84/17
§ 3 tredje ledd	13.6.1980 nr. 42 legeloven	93/208 jf. 94/33
§ 4 annet ledd	§ 2 nr. 2	85/63
§ 11 annet ledd	§ 6	89/125
§ 17	§ 10	91/141
9.6.1978 nr. 49 reindrifftsloven	§ 25	91/55
§ 4	§ 30	91/55
9.6.1978 nr. 50 kulturminneloven	§ 32	90/83 jf. 91/20
§ 22 nr. 4	§ 43	91/55
23.6.1978 nr. 70 delingsloven	§ 46	85/74, 87/85 jf. 89/17 og 90/20
§ 1-1	§ 50	90/200
§ 1-6	13.3.1981 nr. 6 forurensningsloven	
§ 3-1 fjerde ledd bokstav b	§ 7	89/181, 94/281
§ 4-1	§ 16	84/115
§ 5-5	§ 17	88/172
18.5.1979 nr. 18 foreldelsesloven	§ 18	89/181
§ 2	§ 26	87/68
§ 10	§ 28	94/281
11.4.1980 nr. 5 målbrukslova	§ 30	84/83 jf. 85/24, 86/109, 87/13, 87/109
§ 2	§ 34	85/110, 87/112, 91/124
§ 3	§ 37	86/83
§ 6	§ 73	90/140
23.5.1980 nr. 11 stiftelsesloven	§ 74	94/281
§ 27 annet ledd	§ 83	87/109
§ 35	8.4.1981 nr. 7 barnelova	
§ 38	§ 3	84/40
23.5.1980 nr. 13 fagopplæringsloven	§ 45	88/50
§ 19	§ 50 annet ledd	86/53
§ 23	§ 52	83/44, 86/60, 87/49, 88/55 jf. 89/17, 90/56, 90/59 jf. 91/20
13.6.1980 nr. 24 ligningsloven	§ 53	92/75
§ 3-4 nr. 2 b	§ 55	94/149
	§ 57	87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149, 94/152
	§ 58	94/146

15.5.1981 nr. 19 fiskeoppdrettsloven		14.6.1985 nr. 73 privatskulelova	
§ 2	84/104	§ 27 tredje ledd	92/54
22.5.1981 nr. 25 straffeprosessloven		14.6.1985 nr. 77 plan- og bygningsloven	
§ 73 annet ledd ... 87/56 jf. 89/17 og	91/20	(se også bygningsloven av 1965)	
§ 175	86/63	§ 2	92/160
§ 179	86/63	§ 7 87/176, 88/168, 89/154, 89/158,	
§ 186 første ledd	93/100, 94/155	90/160, 90/163 jf. 92/21,	
§ 264 a..... 87/56 jf. 89/17 og	91/20	90/166, 92/165, 94/270	
§ 458	85/84	§ 10-1 annet ledd	86/150, 89/148
29.5.1981 nr. 38 viltloven		§ 17-2 første ledd ... 87/159, 90/163,	
§ 4	87/147	jf. 91/21, 90/166	
§ 16	87/145	tredje ledd	87/170
§ 26	90/152	§ 20-6 annet ledd	93/256
§ 37	86/83, 86/129	§ 23 nr. 1	90/174
§ 47	94/252	§ 27-2 nr. 2	88/169, 90/178
§ 48	83/99, 89/133	§ 28-1 nr. 2	88/168, 91/157
§ 49	88/133	§ 31 nr. 1	87/162, 88/157, 93/245
11.6.1982 nr. 42 om fiskerirettledning		§ 33	89/148, 90/178, 90/182
§ 8	89/121	§ 46	86/16
19.11.1982 nr. 66 om helsetjeneste i kommunene		§ 55	86/148
§ 1-1 annet ledd	86/64 jf.	§ 63 nr. 2	89/79, 94/276
87/20 og	88/19	nr. 3	88/154, 89/165
§ 1-3 annet ledd nr. 4	86/79 jf.	§ 66 nr. 1	87/168, 89/167
87/21, 91/57, 92/56,	92/62	§ 67	88/161 jf. 89/18, 89/105
§ 2-1	91/57	§ 70 nr. 1	87/172, 87/174, 91/158
§ 4-2	85/66	nr. 2	87/174, 88/154
§ 7-1	85/66	§ 78	90/160, 92/160, 93/245
17.12.1982 nr. 86 rettsgebyrloven		§ 84	90/182, 93/266
§ 26. 86/71 jf.	87/21	§ 85	93/266
4.3.1983 nr. 3 tjenestemannsloven		§ 87	92/160
§ 10	89/19, 90/28, 91/29	§ 88	87/176, 89/154
§ 11	85/32	§ 91 a	93/259 jf. 94/34
§ 12	85/25, 89/19	§ 93	89/148, 93/259 jf. 94/34
§ 13	85/27, 89/19, 90/28	§ 94 nr. 3	88/159, 89/79
§ 14 nr. 2 tredje ledd	85/25	§ 95 nr. 2 ... 87/108, 88/157, 91/159, 93/266	
§ 16	93/58	§ 113	91/160, 92/165
8.1.1984 nr. 5 havneloven		§ 117	87/177 jf. 88/22, 88/161
§ 16 annet ledd	86/127	jf. 89/18, 88/163, 89/160, 89/162,	
§ 17 annet ledd	88/115	90/174, 92/162	
8.6.1984 nr. 59 dekningsloven		§ 118	86/127
§ 1-5	93/193	§ 121	88/171
§ 2-5	92/56	28.2.1986 nr. 8 adopsjonsloven	
§ 9-3	93/193	§ 11	91/74
1.3.1985 nr. 3 valgloven		§ 17	91/75
§ 12	88/117	§ 22	91/75
§ 65	88/117	9.5.1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter	
§ 78	88/117	§ 3	87/45, 89/33, 90/40
26.4.1985 nr. 20 åpningstidsloven		20.6.1986 nr. 37 om mesterbrev i håndverk og annen næring	
§ 6	88/128	§ 9	89/117
26.4.1985 nr. 21 utdanningsstøtteloven		15.5.1987 nr. 21 om film og videogram	
§ 2	94/132	§ 2 annet ledd	92/147
§ 8 tredje ledd	93/85	10.6.1988 nr. 48 om avvikling av fylkenes HVP	
7.6.1985 nr. 51 om utmarkskommisjon		§ 1	91/60, 91/62
§ 1	91/38	§ 10	91/62
§ 3	91/38	24.6.1988 nr. 64 utlendingsloven	
14.6.1985 nr. 68 fiskeoppdrettsloven		§ 8 annet ledd	91/87, 92/94,
§ 5	91/144	93/115, 94/171	
§ 6	90/128		
§ 11	90/125 jf. 91/21		

§ 9	92/94, 93/110 jf.	94/32	§ 10	80/86
§ 11		94/174	17.3.1978, forskrifter for kontra-	
§ 12		94/174	hering av bygg- og anleggsarbeider	
§ 17 sjette ledd		94/168	til staten	
§ 25		92/88	§ 8 og 9	78/118
§ 29	92/82 jf.	94/32	17.3.1978, forskrifter for kjøp avva-	
§ 30	92/82 jf.	94/32	rer og tjenester til staten	
§ 41	93/105 jf.	94/32	§ 17	87/96 jf. 88/20
§ 46		91/85	18.5.1979, retningslinjer for statens	
2.6.1989 nr. 27 alkoholloven			annonsering i dagspressen	
§ 1-8		94/242	pkt. 3	86/125
16.6.1989 nr. 54 statistikkloven			21.11.1980, forskrifter om parts-	
§ 2-2		91/77	offentlighet i offentlige	
§ 2-3		91/77	tilsettingssaker	
16.6.1989 nr. 77 universitetsloven			§ 1	86/84
§ 45		93/76	§ 3	87/26, 89/24, 92/22
17.7.1992 nr. 100 barnevernloven			§ 5	86/73
§ 2-3 tredje ledd		94/144	§ 6	87/26, 91/91
§ 4-24 annet ledd		94/144	23.1.1981, forskrifter om erstatning	
§ 10-2		93/86	fra staten for personskade	

II. Stortingsvedtak

30.1.1940 om flere hovedstillinger i			20.11.1981, forskrifter vedrørende	
statstjenesten		78/13	garantert minstelott for fiskere	
14.6.1965 om medregning av			§ 1	85/132
kommunal tjenestetid før 1.1.1965			22.6.1984, forskrift for garanti-	
for ligningsfunksjonærer		82/20	ordning for fiskere	
24.5.1966 tolltariffens innledende			§ 4	92/145
bestemmelser 11 pkt. 13		92/120	6.5.1983, forskrifter om innføring av	
16.6.1966 om statsgaranterte boliglån			fiskefartøyer over 50 fot i register ..	84/107
til statstjenestemenn		83/27	21.9.1984, forskrifter om begrenset	
7.12.1979 om omregistreringsavgift			adgang til tvangsbehandling i det	
m.v.			psykiske helsevern	
§ 2 nr. 3		80/90	§ 3-2	88/41 jf. 89/17
7.12.1981 om omregistreringsavgift			§ 4-2	88/41 jf. 89/17
m.v.			§ 6 tredje ledd	88/41 jf. 89/17
§ 4		83/67	28.6.1985, påtaleinstruksen	
3.12.1982 om omregistreringsavgift m.v.			§ 17-2	87/56 jf. 89/17 og 91/20
§ 2 nr. 8		84/81	§ 25-7	87/56 jf. 89/17 og 91/20
2.12.1990 om engangsavgift på			17.11.1989, forskrifter om	
motorvogner m.v. 1991			toprisordningen for melk	93/221
§ 7		94/217	22.6.1990, politiinstruksen	
§ 11		94/217	§ 4-2	92/35

III. Kgl. resolusjoner

11.7.1947, reglement for statslønte			21.12.1990, forskrift om utlendingers	
lensmannsbetjenter			adgang til riket og deres opphold	
§ 4		92/24	her	
16.6.1961, (endret ved Sosialdeparte-			§ 21 tredje ledd	91/87
mentets bestemmelse 1.2.1971) om			§ 22 første ledd	93/110 jf. 94/32
opptak i og utskrivning av psykisk			§ 23	92/94, 93/110 jf. 94/32
helsevern m.v.		78/51	§ 24	92/94
17.12.1973, reglement for tollvesenet			§ 37 femte ledd	91/87
§ 28 nr. 3		78/32	§ 61	94/168
28.2.1975, prisforskrifter for			§ 106 tredje ledd	92/88
innskottsleiligheter			§ 144	91/85
§ 8		78/93, 80/86	13.12.1991, forskrifter om	
			toprisordningen for melk	94/249

IV. Andre forskrifter og vedtekter

20.3.1957, forskrifter om utlendingers adgang til riket		
§ 24	81/145, 85/77 jf. 87/19,	92/88
§ 29		92/88
§ 42 femte ledd	84/46, 85/81 jf. 86/21 (nr. 31 og 32), 85/82,	
	86/69 jf. 87/62; 91/82, 91/87,	92/94
a)	80/109, 80/112, 80/115	
b)	80/110,	84/48
§ 57	83/51,	90/75
§ 58		83/51
12.12.1961, fengselsreglementet		
§ 22.15		91/78
§ 51.2		92/77
§ 53.1	85/86 jf.	86/21
§ 53.2		94/157
§ 53.4	89/47, 92/77,	94/157
§ 53.7		92/77
§ 55.2	90/73 jf.	91/20
§ 57.1	85/86 jf.	86/21
§ 57.8		92/80
§ 59.8		87/59
§ 64	84/50 jf. 86/19,	84/53
§ 64.9		93/100, 94/155
18.12.1964, reglement for ligningskontorene og folkeregistrene		
§ 4	78/32 jf. 81/15 og	83/14
10.6.1975, forskrifter for sjømannsformidlingen		81/24
15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapi-skoler	79/32 jf.	80/15
6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m.v. § 2		78/88
15.12.1976, forskrifter til barnehageloven § 3 og § 5		81/20
1.10.1976, forskrifter om toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy medbrakt ved flytting til Norge § 1 nr. 3	84/77 jf. 85/14 og 87/18,	84/80
7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetning § 9		80/20 jf. 81/16
14.12.1978, forskrifter om avgift på elektrisk kraft § 1 og § 3		81/148
20.2.1979, forskrifter om registreringsavgift § 3		80/90
21.10.1983, forskrift om parkering for bevegelseshemmede § 2		87/60
4.1.1984, forskrifter om toll- og engangsavgift på motorvogn m.v. § 6	85/107, 86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19,	93/211
§ 9		87/103
§ 13	86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19	88/19
7.9.1984, forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser § 2 nr. 1 b		94/246
2.12.1985, forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg § 7		89/184
§ 11		89/184
5.3.1987, forskrift om toll og avgiftsfri innførsel av utenlandsregistrerte motorvogner § 2	89/79, 91/117,	92/111
21.12.1988, forskrifter om vederlag for opphold i institusjon m.v. § 5		91/53
17.3.1989, forskrift om leges og helseinstitusjons journal for pasient § 6		91/55
§ 7		91/55

Vedlegg 1**Ombudsmannskontorets
inndeling - personalforhold**

Ombudsmannens kontor er inndelt i 3 fagenheter og en sekretariatsenhet. Hver fagenhet står under ledelse av en kontorsjef. Til hver fagenhet knyttes normalt 4-5 saksbehandlere. Hver fagenhet arbeider med hele ombudsmannens arbeidsområde. Videre har ombudsmannen en stilling som assisterende kontorsjef med 1-2 saksbehandlere.

Sekretariatsenheten utfører ombudsmannskontorets kontormessige fellesoppgaver, og den daglige ledelsen av enheten er lagt til én av kontorsjefene (kontorsjef Ola Dahl).

Personalforhold

Pr. 31. desember 1994 besto personalet av følgende:

1. kontor:

Kontorsjef	Ola Dahl
Rådgiver	Elisabeth Kjørheim
Rådgiver	Vidar Landmark
Rådgiver	Inger Riis-Johannessen
Rådgiver	Irene Amundsen

2. kontor:

Kontorsjef	Kai Kramer-Johansen
Rådgiver	Anne Cathrine Knudsen Dietz
Førstekonsulent	Yeung Fong Cheung
Førstekonsulent	Liv Dahl
Førstekonsulent	Irene Jensen

3. kontor:

Kontorsjef	Peter M. Sellæg (fung.)
Rådgiver	Annette Dahl
Førstekonsulent	Ellen Gjemdal
Førstekonsulent	Arne Heiestad
Førstekonsulent	Bjørn Dæhlin

4. kontor:

Ass. kontorsjef	Harald Gram (fung.)
Rådgiver	Mette D. Trovik
Rådgiver	Bente Kristiansen

Økonomi, personal, skrive- og resepsjonstjeneste:

Konsulent	Erna Tone Lundstad
Konsulent	Kari Rimala
Konsulent	Lill Reiersgård
Konsulent	Inger R. Sommerstad
Førstesekretær	Gunn Lovang Pedersen
Førstesekretær	Rita B. Hafslund
Sekretær	Cathrine Ståbell

Arkiv:

Arkivleder	Marit Holth
Førstesekretær	Berit Myrvold

Følgende hadde pr. 31. desember 1994 permisjon fra sin stilling:

Kontorsjef	Agnar A. Nilsen jr.
Rådgiver	Hakon Huus-Hansen
Rådgiver	Johan Kr. Øydegård
Rådgiver	Camilla Wohl Sem
Førstekonsulent	Liv Randi Eriksen
Førstekonsulent	Torkjel Nesheim
Førstekonsulent	Kristin Robberstad
Førstekonsulent	Cecilie Rygg
Sekretær	Mona Kværner

Vedlegg 2**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 Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenestepliktige,
- 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 eller 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. Kom-

mer 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.

Lønn, pensjon, andre gjøremål.

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 tilsetting og om rådets sammensetning. Personalets lønninger fastsettes på samme måte som for Stortingets personale.

§ 15.

1. Denne lov trer i kraft - - -

Vedlegg 3**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 eller 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.

Vedlegg 4

**Brosjyre med orientering
Om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet
(Bokmål, nynorsk og samisk)**

Forord

Sivilombudsmannen har som oppgave å føre kontroll med at det i den offentlige forvaltningen ikke blir begått feil eller urett mot den enkelte borger.

Han utøver sin kontroll først og fremst på grunnlag av klager fra publikum.

Denne orienteringen inneholder en kortfat-

tet oversikt over klagemulighetene etter ombudsmannsordningen. Det er gjort rede for hvilke saker ombudsmannen kan behandle, hvordan man skal gå frem når man vil klage til ombudsmannen og hva ombudsmannen kan gjøre i en sak.

Oslo, i mars 1992

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Arne Fliflet

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 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. Det samme gjelder i mange tilfeller hvor det offentlige ikke utøver offentligrettslig myndighet, men er part i rent privatrettslige forhold.

Unntatt fra arbeidsområdet er dessuten:

- saker som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til
- avgjørelser truffet i statsråd
- domstolenes 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 må gjelde noe som kan anses som en urett mot den som klager. Klagen kan f.eks. gå ut på at forvaltningens avgjørelse er uriktig, eller den kan gjelde måten saken er behandlet på. Den som mener at forvaltningen har opptrådt på en belastende eller krenkende måte, kan klage over det. Det kan også klages over at forvaltningen lar være å svare på forespørsler eller ikke gjør noe i en sak.

Når kan man klage til ombudsmannen?

Man kan ikke klage til ombudsmannen før forvaltningen har tatt endelig standpunkt til saken. Ombudsmannen kan ikke brukes som advokat eller fullmektig for den enkelte borger i forhold til forvaltningen.

I mange tilfeller 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 trygdeavgjørelse som regel klages 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 innebærer at avgjørelse av et departement som førsteinstans kan klages inn for ombudsmannen.

Det som er sagt foran, 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 ett år. Fristen regnes fra forvaltningens endelige avgjørelse i saken eller fra tidspunktet for det forhold klagen gjelder. Ombudsmannen kan imidlertid ta opp et forhold til behandling selv om fristen for klage skulle være utløpt. Men dette skjer bare i helt spesielle tilfeller.

Hvem kan klage?

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltning, kan klage til ombudsmannen. Men klageren må selv ha vært utsatt for den feilen eller forsømmelsen klagen gjelder. 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 en 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 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.

Ombudsmannen kan også ta opp saker til undersøkelse av eget tiltak.

Hvordan bør en klage settes opp?

Klagen må være skriftlig og undertegnet av klageren selv, 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 det er tilstrek-

kelig grunn til å behandle en klage. 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. Ombudsmannen drar ikke på befaring og avhører ikke parter eller vitner.

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, men hans uttalelser er 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 mening, 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. Han kan også henstille til vedkommende forvaltningsorgan å rette feil, forsømmelser eller skjevheter.

Når det gjelder skjønnsmessige avgjørelser, har ombudsmannen bare en begrenset adgang til å uttale kritikk.

Advokatbistand ved klage

Den som ønsker råd og bistand fra en advokat i forbindelse med en klage til ombudsmannen, kan på visse vilkår få dekket utgiften 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

Vedlegg 4

NYNORSK

Forord

Sivilombodsmannen har som oppgåve å føre kontroll med at det i den offentlege forvaltninga ikkje blir gjort feil eller urett mot den enkelte borgar.

Han utøver kontrollen først og fremst på grunnlag av klager frå publikum.

Denne orienteringa inneheld ei kortfatta

oversikt over klagemoglegheitene etter ombodsmannsordninga. Det er gjort greie for kva saker ombodsmannen kan behandle, korleis ein skal gå fram når ein vil klage til ombodsmannen og kva ombodsmannen kan gjerre i ei sak.

Oslo, i mars 1992

Stortingets ombodsmann for forvaltninga

Arne Fliflet

Ombodsmannens arbeidsområde

Ombodsmannens arbeidsområde omfattar med enkelte unntak heile den offentlege forvaltninga, det vil seie forvaltninga i staten, fylkeskommunane og kommunane. Klager kan rettast både mot forvaltningsorgan og mot tenestemenn eller andre som arbeider i forvaltninga.

Private tvistar fell utanfor arbeidsområdet. Ombodsmannen kan f.eks. ikkje behandle tvistar mellom privatfolk i naboforhold, tvistar om private kontraktsforhold eller klager over private organisasjonar. Det same gjeld i mange tilfelle der det offentlege ikkje utøver offentligrettsleg myndigheit, men er part i reint privatrettslege forhold.

Unnateke frå arbeidsområdet er dessutan:

- saker som Stortinget eller Odelstinget har teke standpunkt til
- vedtak som er gjort i statsråd
- verksemda til domstolane, herunder også administrative gjeremål som er lagt til dommarkontora, og avgjerder som etter uttrykkeleg lovregel kan bringast inn for domstolane ved bruk av anke, klage eller anna rettsmiddel, f.eks. ei utpanting eller eit trekkpålegg
- verksemda til Riksrevisjonen
- saker som høyrer under Ombodsmannen for Forsvaret.

Vedtak som er gjort av kommunestyre eller fylkesting, kan berre i visse tilfelle påklagast til ombodsmannen.

Ombodsmannen gjev ikkje svar på rettslege spørsmål som ikkje er knytte til ei bestemt

klagesak. Ombodsmannen kan heller ikkje gje råd om rettslege spørsmål. Klagaren må i slike situasjonar søkje hjelp hos ein advokat, eventuelt gjennom ordninga med fritt rettsråd.

Kva kan takast opp i ein klage?

Ein klage til ombodsmannen må gjelde noko som kan sjåast på som ein urett mot den som klagar. Klagen kan f.eks. gå ut på at avgjerda til forvaltninga er urett, eller klagen kan gjelde måten saka er behandla på. Den som meiner at forvaltninga har handla på ein belastande eller krenkjande måte, kan klage over det. Det kan også klagast over at forvaltninga let vere å svare på spørsmål/brev eller ikkje gjer noko i ei sak.

Når kan ein klage til ombodsmannen?

Ein kan ikkje klage til ombodsmannen før forvaltninga har teke endeleg standpunkt til saka. Ombodsmannen kan ikkje brukast som advokat eller fullmektig for den enkelte borgar i forhold til forvaltninga.

I mange tilfelle finst det ein høgare instans i forvaltninga som ein kan klage til. Då må denne klageretten utnyttast før ein kan klage til ombodsmannen. For eksempel må ei trygdeavgjerd som regel klagast inn for Trygderetten, og dersom det gjeld ei byggesak, må ein klage til fylkesmannen. Dersom ein også etter endeleg avgjerd i ei slik klagesak meiner at det er gjort feil eller urett, kan ein klage til ombodsmannen. – Saker der det er Kongen (Regjeringa) som er klageinstans, er unnatekne frå regelen om at klagerett til høgare forvaltningsorgan må vere nytta før ein kan klage til ombodsmannen. Dette inneber at

avgjerd av eit departement som førsteinstans, kan klagast inn for ombodsmannen.

Det som er sagt tidlegare, gjeld først og fremst sjølve avgjerda i saka. Men ein kan likevel klage til ombodsmannen over saksbehandlinga også medan saka er under behandling i forvaltninga. Slike saker kan f.eks. gjelde framdrifta av saka (sein saksbehandling) eller avslag på krav om å få sjå dokumenta i ei sak.

Klagefrist

Klagefristen er eitt år. Fristen blir rekna frå forvaltninga har gjort endeleg vedtak i saka eller frå tidspunktet for det forholdet klagen gjeld. Ombodsmannen kan likevel ta opp eit forhold til behandling sjølv om klagefristen har gått ut. Men dette skjer berre i heilt spesielle tilfelle.

Kven kan klage?

Alle som meiner dei har vore utsette for urett frå den offentlege forvaltninga, kan klage til ombodsmannen. Men klagaren må sjølv ha vore utsett for den feilen eller forsøminga klagen gjeld. Ingen kan klage over noko som berre vedkjem andre. Men det er ikkje noko i vege for at ein kan få ein annan til å sende inn klage for seg. I så fall må det leggjast ved ei fullmakt frå den som saka gjeld. Ein organisasjon kan klage til ombodsmannen på vegner av ein enkelt medlem. Då bør medlemen medunderskrive klagen, eller det bør leggjast ved skriftleg fullmakt frå vedkomande medlem.

Dei som er fråtekne den personlege fridomen sin, f.eks. innsette i fengsla, har rett til å klage til ombodsmannen i lukka brev, dvs. utan noka form for brevsensur frå institusjonen si side.

Ombodsmannen kan også ta opp saker til undersøking av eige tiltak.

Korleis bør ein klage setjast opp?

Klagen må vere skriftleg og underteikna av klagaren sjølv, eller av ein annan etter fullmakt frå klagaren. Eit vanleg brev er nok; det gjeld ingen spesielle krav til forma. Klagaren bør gjere greie for kva klagen gjeld og gjerne leggje ved eventuelle saksdokument. Behandlinga er gratis.

Klagebehandlinga hos ombodsmannen

Ombodsmannen avgjer om det er tilstrekkeleg grunn til å behandle ein klage. I så fall sørgjer han for at saka blir undersøkt. Det blir innhenta dokument, opplysningar eller merknader frå forvaltninga i den grad dette er nødvendig.

Saksbehandlinga er skriftleg. Ombodsmannen reiser ikkje på befaring og avhører ikkje partar eller vitne. Klagaren blir halden orientert om korleis det går med saka og om resultatet av ombodsmannens behandling.

Kva kan ombodsmannen gjere i ei sak?

Ombodsmannen kan uttale si meining om forhold som går inn under hans arbeidsområde, men merknadene hans er ikkje rettsleg bindande. Han kan såleis ikkje gjere vedtak i ei sak eller omgjere eit vedtak som forvaltninga har gjort. Men i praksis vil forvaltninga rette seg etter ombodsmannens meining, slik føresetnaden også er frå Stortingets side.

Visse saker er likevel ikkje eigna for behandling og kommentering fordi saksbehandlinga hos ombodsmannen er skriftleg og vurderinga basert på dokumentmateriale. Dette gjeld f.eks. saker der åstadsbefaring eller munnleg forklaring er viktige, slik som i ein del saker om rettar over fast eigedom og enkelte erstatningskrav.

Ombodsmannen kan peike på at det er gjort feil eller forsøming frå eit forvaltningsorgan eller ein tenestemann. Han kan også oppmode vedkomande forvaltningsorgan om å rette feil, rette det som er forsømt eller skjeivt.

Når det gjeld avgjerder som byggjer på skjønn, har ombodsmannen berre ein avgrensa rett til å uttale kritikk.

Advokathjelp ved klage

Den som ønskjer råd og hjelp frå ein advokat i samband med ein klage til ombodsmannen, kan på visse vilkår få dekt utgiftene av staten (fritt rettsråd). Fylkesmannen eller ein advokat kan gje nærare opplysningar om dette.

Den som vil vite meir om ombodsmannsordninga, kan skrive eller ringje til ombodsmannens kontor, eventuelt oppsøkje kontoret i Møllergt. 4, Oslo.

Telefon: 22 42 74 20

Telefaks: 22 33 23 26

Postadressa er: Postboks 8028 Dep.,
0030 Oslo.

Orienteringa er utgjeven i 1979 og revidert i 1982, 1986 og 1992 av Stortingets ombodsmann for forvaltninga.

Konsulent:
Statens informasjonsteneste
Design: Mike Mills
AA-501

Vedlegg 4**SÁMEGILLII****Álgosátni**

Siviilla áittardeaddji doaimma lea váfistit ahte almmolaš hálddahus eai dahkko vearrivuodat ovttaskas olbmuid. Son čadaha váfistan doaimma olbmuid váidaleami oktavuodas.

Dát gihpa čilge oanehaččat makkár váidaleami

vejolašvuodat leat áittardeaddjiortnega mielde. Dás leat čilgejuvvon makkár áššiid áittardeaddji sáhtá giedahallat, maid galgá dahkat go áigu váidalit ja maid áittardeaddji sáhtá áššiin dahkat.

Oslo, njukčamánu 1992

Stuorradikki áittardeaddji hálddahusa várás

Arne Fliflet

Áittardeaddji doaimmaviidodat

Áittardeaddji doibmii gullá, dušše soames várašumiin, oppa almmolaš hálddahus, namalassii stáhta-, fylkka- ja gielddahálddahus. Váidalit sáhtá hálddahusaásahusaid ja virgeolbmuid dahje earáid geat leat bargamin hálddahusain.

Priváhtalaš soahpameahtunvuodat eai gula doaimmaviidodahkii. Áittardeaddji ii sáhte omd. giedahallat siidaguimmiid priváhtalaš sohpa-meahtunvuodaid, priváhtalaš riidoáššiid dahje váidalemiid priváhtalaš organisašuvnnaid vuostá. Seammá láhkai lea mángga dáfus áššiiguin gos almmolaš ásašusat eai hálddaš almmolaš-rievttiláš vuoigatvuoda, muhto leat oasálašžan čielga priváhtalašrievttiláš dilálašvuodain.

Mudui gahččet olggobeallái dán doaimma dát:

- ássit maid Stuorradiggi dahje Odeldiggi leaba mearridan
- stáhtarádi mearrádušat
- duopmostuoluid doaimmat, dás maiddá hálddahuslaš doaimmat mat gullet duopmárkantuvrraidda, ja mearrádušat mat čielgasit sáhttet láhkamearrádušaid bokte ovddiduvvot duopmostuoluide váidagiin, váidalemiin dahje eará rievttiláš vugiin, omd. pánten dahje geassingohččun báikkás
- Riikkadárkkástusa doaimma
- áššit mat gullet Suodjalusa Áittardeaddjái.

Gielddastivrra ja fylkkadikki mearrádušat sáhttet dušše vissis áššiin váidaluvvot áittardeaddjái. Áittardeaddji ii vástet rievttiláš gažaldagaid mat njulgestaga eai gula vissis váidaleami áššái. Ii sáhte áittardeaddji rávvet rievttiláš áššiinge. Diekkár dilálašvuodain galgá váidaleaddji dáhtut veahki ášševuoddjis (advokahtas), omd. nuvtá rievttiveahkkeortnega bokte.

Maid sáhtá váidalit?

Váidaleapmi áittardeaddjái galgá leat nu ahte lea vearrivuoda birra maid váidaleaddji lea gillán.

Váidaleapmi sáhtá omd. leat ahte hálddahus lea dahkan boasttu mearráduša, dahje sáhtá leat boasttu áššemeannudeami birra. Son gii oaivvilda ahte hálddahus lea láhtten givssideaddji dahje čuohcideaddji láhkai, sáhtá dan váidalit. Son sáhtá maiddá váidalit go hálddahus ii vástet čállošiid, dahje ii daga áššiin maidege.

Goas sáhtá váidalit áittardeaddjái?

Ovdalgo hálddahusaásahus lea loahpalaččat mearridan áššis, ii sáhte áittardeaddjái váidalit. Áittardeaddji ii sáhte geavahit ášševuoddjin (advokahtan) dahje válddálážžan ovttaskas olbmo ovddas hálddahusa ektui.

Dávjá lea hálddahas bajit dásis ášahus masa sáhtta váidalit. Dalle galgá leat dán vejolašvuoda vuos geavahan ovdalگو váidala áittardeaddjái. Omd. galgá oadjomearrádusa váidalit Oadjo-riektái, ja jos lea huksenáššis sáhka, de váidala fylkamánii. Jos manná dákkár váidaleami oaivvilda ahte mearrádus lea boastut ja lea meannuduvvon boastut, de sáhtta váidalit áittardeaddjái. - Áššiin gos Gonagas (Ráddehus) lea váidaleami ášahus, ii gula dasa ahte galgá leat váidalan bajit dási hálddahasáshussii ovdal váidala áittardeaddjái. Dát gusto dalle mearrádussii maid departemeanta lea dahkan.

Dat mii dás ovddabealde lea daddjon, gusto vuosttažettiin ášši mearrádussii. Áššemeannudeami sáhtta váidalit áittardeaddjái maiddá go dán lea hálddahas giedahallamin. Dákkár váidaleamit sáhttet leat áigemeariid birra (hiljis áššemeannudeapmi), dahje biehttaleapmi dáhttumii oaidnit áššebáhpiriid.

Váidaleami áigemeari

Váidaleami áigemeari lea jahki. Áigemeari rehkenastá das rájes go loahpalaš mearrádus lea dahkkon hálddahas dahje das rájes go ášši váidaluuvui. Áittardeaddji sáhtta dattetge giedahallat ášši vaikko vel váidaleami áigemeari lea loahppan. Muhto dát dáhpáhuuvvá dušše erenoamáš diliin.

Gii sáhtta váidalit?

Juohkehaš gii oaivvilda son lea vásihan vearri- vuoda almmolaš hálddahas, sáhtta váidalit áittardeaddjái. Boastuvuohta dahje vahát mii galgá leat deaivvidan, galgá gustot váidaleaddjái. Ii oktage sáhte váidalit áššis mii gusto dušše nubbái. Dattetge sáhtta nuppi olbmó oazžut iežas ovddas sáddet váidaleami. Dallegal galgá son geasa ášši gusto, sáddet mielde fápmudusa. Organisašuvdna sáhtta váidalit ovttaskas miellahtu ovddas. Dalle galgá miellahttu leat maiddá čállán vuollái dahje bidjan mielde čálatlaš fápmudusa. Sii geain persovnnalaš friddjavuohta leat eret váldon, omd. fánngat, sáhttet váidalit gitta reivviin, nu ahte

fánngasáshus ii sáhte leat váidaleapmái dárkki- steaddjin. Áittardeaddji sáhtta maiddá ieš áššiid váldit guorahallama vuollái.

Mo galgá váidaleami čállit?

Váidaleapmi galgá leat čálatlaš ja váidaleaddji galgá vuollái čállán, dahje eará gii lea ožžon fápmudusa váidaleaddjis. Dábalaš reive lea doarvái; ii gáibiduvvo miige erenoamáš hámiid. Váidaleaddji berre čilget maid lea váidaleamen ja jos vejolaš bidjat áššebáhpiriid mielddusin. Meannudeapmi lea nuvtta.

Áittardeaddji váidaleami meannudeapmi

Áittardeaddji mearrida leago váidaleamis doarvái vuoddu ahte dan meannudit. Jos vuos dohkeha, de dihtošta ášši. Dasa viežžá áššebáhpiriid, dieduid ja dárbbu mielde hálddahas cealkagiid.

Áššemeannudeapmi lea čálatlaš. Ii šatta mátkkoštuvvot ášši dihtii dahje vižžojuvvot njálmmálaš čielggadeapmi.

Váidaleaddji oazžu dadis diedu áššis ja áittardeaddji áššemeannudeami bohtosis.

Maid sáhtta áittardeaddji áššis dahkat?

Áittardeaddji sáhtta cealkit oaivilis diliid birra mat gusket su doibmii, muhto su cealkámušat eai čana rievtti.

Son ii sáhte danin dahkat makkárga mearrádusa áššis dahje gomihit mearrádusa maid hálddahas lea dahkan. Muhto dábalaččat hálddahas čuovvolit áittardeaddji oainnu, nu mo maiddá Stuorradiggi lea eaktudan.

Soames áššit eai heive meannuduvvot áittardeaddjis go su áššemeannudeapmi lea čálatlaš ja árvvoštallan vuodduuvvon dokumeantaide. Dát leat omd. áššit main mátkkošteapmi diehtobáikái dahje njálmmálaš čielggadeapmi lea dehálaš, nu mo soames áššit opmodaga vuoigatvuodain ja soames buhtadusgáibádušat.

Áittardeaddji sáhtta čujuhit ahte hálddahasáshus dahje hálddahasbargi lea boastut giedahallan ášši. Son sáhtta maiddá ávžžuhit hálddahasáshusa njulget meattáhusaid ja boastuvuodaid.

Árvvosteaddji mearrádusain lea áittardeaddji moaitinvejolašvuohta gáržžiduvvon.

Váidalettiin ášševuoddjiveahkki

Son gii dáhtošii rádi ja veahki ášševuoddjis (advokahtas) váidalettiin áittardeaddjai, sáhtta dihto eavttuid mielde oazžut stáhtas veahki go-luide (nuvttá riekteveahkki). Fylkamánni dahje ášševuoddji (advokahta) sáhtta eambo čilget dán birra.

Gii eambo dieduid dáhtoš áittardeaddjiortne-ga birra, sáhtta čállit dahje čuojahit áittardeaddji kantuvrii, dahje fitnat kantuvrras.

Čujuhus: Møllergt. 4, Oslo 1
Telefuvdna: 22 42 74 20
Telefákssa: 22 33 23 26
Poastačujuhus: Poastaboksa 8028 Dep.
0030 Oslo.

Vedlegg 5

**Act concerning the Storting's Ombudsman for Public
Administration of 22 June 1962, amended by Acts of 22 March 1968,
8 February 1980 and 6 September 1991**

§ 1.

Election of Ombudsman.

After each General Election the Storting shall elect an Ombudsman for Public Administration, the Civil Ombudsman. The Election is for a period of four years reckoned from 1 January of the year following the General Election.

The Ombudsman must satisfy the qualifications prescribed for a Supreme Court Justice. He must not be a member of the Storting.

If the Ombudsman dies or becomes unable to discharge his duties, the Storting shall elect a new Ombudsman for the remaining period of office. The same applies if the Ombudsman relinquishes his office, or if the Storting decides by a majority of at least two thirds of the votes cast to deprive him of his office.

If the Ombudsman is temporarily prevented by illness or for other reasons from discharging his duties, the Storting may elect an acting Ombudsman to serve during the period of absence. In the event of absence up to 3 months the Ombudsman may empower the Head of Division to act in his place.

If the Presidium of the Storting should deem the acting Ombudsman to be disqualified to deal with a particular matter, it shall appoint a substitute Ombudsman to deal with the said matter.

§ 2.

Directive.

The Storting shall issue a general directive for the functions of the Ombudsman. Apart from this the Ombudsman shall discharge his duties autonomously and independently of the Storting.

§ 3.

Purpose.

The task of the Ombudsman is, as the Storting's representative and in the manner prescribed in this Act and in the Directive to him, to endeavour to ensure that injustice is not committed against the individual citizen by the public administration.

§ 4.

Scope of Powers.

The scope of the Ombudsman's powers embraces the public administration and all engaged in its service. Nevertheless, his powers do not include:

- a) matters on which the Storting or Odels-ting has adopted a standpoint,
- b) decisions adopted by the King in Council of State,
- c) the functions of the Courts of Law,
- d) the activities of the Auditor General,
- e) matters which, as prescribed by the Storting, come under the Ombudsman's Board or the Ombudsman for National Defence and the Ombudsman's Board or the Ombudsman for Civilian Conscripts,
- f) decisions which, as provided by law, may only be adopted by the municipal council or the county council itself, unless the decision is adopted by the municipal executive board in accordance with § 22 of Act no. 7 of 12 November 1954 concerning Administration in Rural and Urban District Municipalities or by the county executive committee in accordance with § 24 of Act no. 1 of 16 June 1961 concerning County Municipalities. A decision such as referred to here may nevertheless be investigated by the Ombudsman on his own initiative if he considers that regard for the rule of law or other special reasons so indicate.

The Storting may stipulate in its Directive to the Ombudsman:

- a) whether a particular public institution or enterprise shall be regarded as public administration or a part of the state's, the municipalities' or the county municipalities' service according to this Act,
- b) that certain parts of the activity of a public agency or a public institution shall fall outside the scope of the Ombudsman's powers.

§ 5.

Basis for the work.

The Ombudsman may deal with matters either following a complaint or on his own initiative.

§ 6.

Details regarding complaints and time limit for complaints.

Any person who believes he has sustained an injustice from the public administration may bring a complaint to the Ombudsman.

Any person who is deprived of his personal freedom is entitled to complain to the Ombudsman in a closed letter.

The complaint shall mention the name of the complainant and must be submitted not later than one year after the administrative action or circumstance which is complained of was committed or ceased. If the complainant has brought the matter before a higher administrative agency, the time limit shall be reckoned from the date on which this authority renders its decision.

The Ombudsman shall decide whether there are sufficient grounds for dealing with a complaint.

§ 7.

Right to obtain information.

The Ombudsman may demand from public officials and from all others who serve in the public administration such information as he requires to discharge his duties. To the same extent he may demand that minutes/records and other documents be produced.

The rules in §§ 204-209 of the Civil Disputes Act shall apply correspondingly to the Ombudsman's right to demand information.

The Ombudsman may request the taking of evidence by the Courts of Law, in accordance with § 43 second paragraph of the Courts of Justice Act. The court hearings shall not be open to the public.

§ 8.

Access to offices in the public administration.

The Ombudsman shall have access to places of work, offices and other premises of any administrative agency and any enterprise which come under the scope of his powers.

§ 9.

Pledge of secrecy.

Unless otherwise provided with respect to his duties under this Act, the Ombudsman is subject to pledge of secrecy as regards information which comes to his knowledge in the course of his duties regarding circumstances which are not generally known. Information on industrial or trade secrets shall under no circumstances be made public. The pledge of secrecy shall also remain in effect after the Ombudsman's retirement from office. The

same pledge of secrecy is incumbent upon his staff.

The Storting may prescribe specific rules in the Directive to the Ombudsman regarding the extent to which the Ombudsman's case documents shall be made public.

§ 10.

Termination of a complaints case.

The Ombudsman is entitled to express his opinion on matters which come under the scope of his powers.

The Ombudsman may point out that an error has been committed or that negligence has been shown in the public administration. If he finds sufficient reason for so doing, he may inform the prosecuting authority or appointments authority what action he believes should be taken in the particular case against the official concerned. If the Ombudsman concludes that a decision rendered must be considered invalid or clearly unreasonable, or that it clearly conflicts with good administrative practice, he may say so. If the Ombudsman believes that there is justifiable doubt regarding factors of importance in the case, he may draw the attention of the appropriate administrative agency thereto.

If the Ombudsman finds that there are circumstances which may lead to liability for damages, he may, depending on the situation, suggest that damages should be paid.

The Ombudsman may let the matter rest when the error has been rectified or the explanation has been given.

The Ombudsman shall notify the complainant and others involved in the case of the outcome of his handling of the case. He may also notify the superior administrative agency concerned.

The Ombudsman himself shall decide whether, and if so in what manner, he shall inform the public of his handling of a case.

§ 11.

Notification of shortcomings in statutory law and in administrative practice.

If the Ombudsman becomes aware of shortcomings in statutory law, administrative regulations or administrative practice, he may notify the Ministry concerned to this effect.

§ 12.

Report to the Storting.

The Ombudsman shall submit an annual report on his activities to the Storting. The report shall be printed and published.

If the Ombudsman becomes aware of negligence or errors of major significance or scope he may make a special report to the Storting and to the appropriate administrative agency.

§ 13.

Pay, pension, other business.

The Ombudsman's pay and pension shall be determined by the Storting. The same applies to remuneration for the acting Ombudsman appointed in accordance with § 1 fourth paragraph first sentence. The remuneration for an acting Ombudsman appointed according to the fourth paragraph second sentence may be determined by the Storting's Presidium.

The Ombudsman must not hold any public or private appointment or office without the consent of the Storting.

§ 14.

Staff.

The staff of the Ombudsman's office shall be appointed by the Storting's Presidium

upon the recommendation of the Ombudsman or, in pursuance of a decision of the Presidium, by an appointments board. Temporary appointments of up to 6 months shall be made by the Ombudsman.

The Presidium shall lay down specific rules regarding the appointments procedure and regarding the composition of the board. The pay of the staff shall be fixed in the same manner as for the staff of the Storting.

§ 15.

1. This Act shall enter into force ---

In Chap. IV of the amending Act of 8 February 1980 it is provided that:

«The amendments shall enter into force on the date decided by the Storting.»

On 19 February 1980 the Storting set 1 March 1980 as the date of entry into force of the amending Act.

Vedlegg 6**Directive to the Storting's Ombudsman for Public Administration**

Laid down by the Storting 19 February 1980 in pursuance of § 2 of the Ombudsman Act.

§ 1.

Purpose.

(Re § 3 of the Ombudsman Act.)

The Storting's Ombudsman for Public Administration – the Civil Ombudsman – shall endeavour to ensure that injustice is not committed against the individual citizen by the public administration and that civil servants and other persons employed or involved in public administration service do not commit errors or fail to carry out their duties.

§ 2.

Scope of Powers.

(Re § 4 of the Ombudsman Act.)

The scope of the Ombudsman's powers embraces the public administration and all engaged in its service with the exceptions prescribed in § 4 of the Act.

The exception laid down for the functions of the Courts of Law in accordance with the first paragraph litra c) of § 4 of the Act also embraces decisions which may be brought before a Court by means of a complaint, an appeal or some other legal remedy.

§ 3.

The form and basis of a complaint.

(Re § 6 of the Ombudsman Act.)

A complaint may be brought directly before the Ombudsman. It should be made in writing and be signed by the complainant or someone acting on his behalf. If the complaint is made orally to the Ombudsman, he shall ensure that it is immediately set up in writing and signed by the complainant.

The complainant should as far as possible give the grounds on which the complaint is based and submit evidence and other documents relating to the case.

§ 4.

Exceeding the time limit for complaints.

(Re § 6 of the Ombudsman Act.)

If the time limit pursuant to § 6 of the Act – one year – is exceeded, this should represent no hindrance to the Ombudsman taking the matter up on his own initiative.

§ 5.

Terms and conditions for complaints proceedings.

If a complaint is made against a decision which the complainant has a right to submit for review before a superior agency of the public administration, the Ombudsman shall not deal with the complaint unless he finds special grounds for taking the matter up immediately. The Ombudsman shall advise the complainant of the right he has to have the decision reviewed through administrative channels. If the complainant cannot have the decision reviewed because he has exceeded the time limit for complaints, the Ombudsman shall decide whether he, in view of the circumstances, shall nevertheless deal with the complaint.

If the complaint concerns other matters which can be brought before a higher authority of the public administration or before a special supervisory agency, the Ombudsman should advise the complainant to take the matter up with the authority concerned or himself submit the case to such authority unless the Ombudsman finds special reason for taking the matter up himself immediately.

The provisions in the first and second paragraphs are not applicable if the King is the only complaints instance open to the complainant.

§ 6.

Investigation of complaints.

(Re §§ 7 and 8 of the Ombudsman Act.)

A complaint which the Ombudsman takes up for closer investigation shall usually be brought before the administrative agency or the public official involved in the complaint. The same applies to subsequent statements and information from the complainant. The relevant administrative agency or public official shall always be given the opportunity to make a statement before the Ombudsman expresses his opinion as mentioned in the second and third paragraphs of § 10 of the Ombudsman Act.

The Ombudsman decides what steps should be taken to clarify the facts of the case. He

may obtain such information as he deems necessary in accordance with the provisions of § 7 of the Ombudsman Act and may set a time limit for complying with an injunction to provide information or submit documentation etc. He may also undertake specific investigations at the administrative agency or enterprise to which the complaint relates, cf. § 8 of the Ombudsman Act.

The complainant has a right to acquaint himself with statements and information given in the complaints case, unless he is not entitled thereto under the applicable rules for the administrative agency concerned.

If the Ombudsman deems it necessary on special grounds, he may obtain statements from experts.

§ 7.

Notification to the complainant if a case is not proceeded upon.

(Re § 6 fourth paragraph of the Ombudsman Act.)

If the Ombudsman finds that there are no grounds for proceeding upon a complaint, the complainant shall immediately be notified to this effect. As far as possible the Ombudsman should advise him of any other channel of complaint which may exist or himself refer the case to the correct authority.

§ 8

Cases taken up on own initiative.

(Re § 5 of the Ombudsman Act.)

If the Ombudsman finds reason to do so, he may undertake a closer investigation on his own initiative concerning administrative proceedings, decisions or other matters. The provisions in the first, second and fourth paragraphs of § 6 shall apply correspondingly to such investigations.

§ 9.

Termination of the Ombudsman's proceedings.

(Re § 10 of the Ombudsman Act.)

The Ombudsman shall personally express his views in all incoming cases which follow a complaint or which he takes up on his own initiative. He may nevertheless authorize the Head of Division to terminate cases which must obviously be rejected.

The Ombudsman expresses his views in a statement where he gives his opinion on the questions relating to the case and coming under the scope of his powers, cf. § 10 of the Ombudsman Act.

§ 10.

Instructions for the staff.

(Re § 2 of the Ombudsman Act.)

The Ombudsman shall issue specific instructions for his staff. He may authorize his office staff to undertake the necessary preparations of cases to be dealt with.

§ 11.

Pledge of secrecy in reports to the public.

Restrictions on the right to give information pursuant to § 12 third paragraph, shall apply correspondingly in reports to the public under § 10 sixth paragraph of the Ombudsman Act.

§ 12.

Annual report to the Storting.

(Re § 12 of the Ombudsman Act.)

The annual report of the Ombudsman to the Storting shall be submitted by 1 april each year and shall cover the Ombudsman's activities during the period 1 January-31 December of the previous year.

The report shall contain a survey of the proceedings in the individual case which the Ombudsman feels is of general interest and shall mention those cases where he has drawn attention to shortcomings in statutory law, administrative regulations or administrative practice or has made a special report in accordance with § 12 second paragraph of the Ombudsman Act.

If the Ombudsman has found that the complaint is without foundation, neither the complainant's nor the public official's name shall be mentioned in the report. If the Ombudsman finds reason to do so, he may also in other cases omit names. The report must not contain information on industrial or trade secrets. The Ombudsman shall also ensure that information subject to the pledge of secrecy does not appear in the report.

Any description of cases where the Ombudsman has expressed his opinion as mentioned in § 10 second, third and fourth paragraphs of the Ombudsman Act, shall contain an account of what the administrative agency or public official has stated in respect of the complaint, cf. § 6 first paragraph third sentence.

§ 13.

Entry into force.

This Directive shall enter into force 1 March 1980. From the same date the Storting's Directive for the Ombudsman of 8 June 1968 is repealed.

Vedlegg 7

**Booklet concerning the Parliamentary Ombudsman for
Public Administration
(The Ombudsman)**

Foreword

The Parliamentary Ombudsman is responsible for ensuring that the public administration has not acted incorrectly or unjustly towards any citizen. He operates primarily on the basis of complaints he receives from the general public.

This booklet briefly describes the procedure for addressing complaints to the Ombudsman. It includes an account of the type of cases the Ombudsman is empowered to deal with, how to lodge a complaint and what the Ombudsman is able to do.

Oslo, March 1992

The Parliamentary Ombudsman for Public Administration

Arne Fliflet

The Ombudsman's sphere of responsibility

The Ombudsman's sphere of responsibility is the whole of the public administration with certain exceptions. In other words, he is charged with supervising the state, county and municipal administration. Complaints may be put to him about the activities of administrative bodies and about government officials or others in the service of the public administration.

Private disputes fall outside his functions. For example, the Ombudsman cannot deal with personal disputes between neighbours, disputes in connection with private contractual relationships or complaints about private organisations. The same applies in many instances to cases where the state does not exercise public legal authority but is a party in a purely private legal relationship.

The following matters are also outside the Ombudsman's sphere of responsibility:

- the actions of and legislation by the Storting or Odelsting
- decisions made by the Council of State
- activities of the courts, including administrative business assigned to the judge's offices, and decisions which, in accordance with explicit statutory provisions, may be brought before the courts for the purpose of appeal, complaint or other judicial remedy, e.g. a distraint or compulsory deduction from salary

- activities of the Office of the Auditor General
- matters which fall under the jurisdiction of the Ombudsman for Military Affairs.

Only under certain circumstances may complaints be entertained by the Ombudsman about decisions made by a municipal council or county council.

The Ombudsman does not answer legal questions that are not related to a specific complaint. Nor can he give advice about legal issues. In such situations the complainant must seek assistance from a lawyer, if necessary, through the system of free legal advice.

What sort of complaints may be made to the Ombudsman?

A complaint to the Ombudsman must relate to a personal injustice to the individual who lodges the complaint. For example, an individual may complain that the administration has made a wrong decision, or may protest about the way in which a case has been handled. Anyone who feels that the administration has acted in an offensive or unjust manner may lodge a complaint. Complaints may also be made if the administration does not answer inquiries or fails to take action in a particular matter.

When may complaints be made to the Ombudsman?

Complaints may not be made to the Ombudsman until after the administration has reached its final decision. The Ombudsman may not be used as a lawyer or attorney acting on behalf of a citizen in relation to the administration.

In many instances there will be a higher administrative authority to whom an appeal should be made. In such circumstances the individual must have made use of this right of appeal before addressing a complaint to the Ombudsman. For example, complaints about decisions concerning social security matters should as a rule be made to the Court of Social Security Matters, and in the case of building matters, to the County Governor. If the individual still believes that errors have been made or that he or she has been treated unjustly after the final decision on such an appeal has been reached, a complaint may be lodged with the Ombudsman. However, the rule that an appeal must have been submitted to a higher administrative authority before a complaint can be made to the Ombudsman does not apply if the King (the Government) is the appeal body. This means that a complaint may be made to the Ombudsman about a decision reached by a ministry acting as a first instance. The above applies primarily to the actual decision on the case.

However, it must be emphasized that complaints may be made to the Ombudsman about the way a case is being handled while the matter is still being dealt with by the administration. Such complaints may, for example, relate to the length of time spent on dealing with the matter, or the refusal of a request to see the documents relating to a case.

The time limit for complaints

Complaints must be made within one year from the time when the administration reached its final decision or the time when the matter complained about occurred. The Ombudsman is nevertheless empowered to investigate a matter even though the time limit for lodging complaints has expired.

Who may submit a complaint?

Any individual who feels that he or she has been treated unjustly by the public administration may submit a complaint to the Ombudsman. However, the complainant must have personally been affected. No one may complain about a matter that only concerns others, although there is nothing to stop an

individual from requesting that another person lodge a complaint on his or her behalf. In such cases the person concerned must give the complainant the power of attorney. An organisation may complain to the Ombudsman on behalf of one of its members. In such instances the member should co-sign the complaint, or a written authorization from the member should be enclosed.

Individuals who have been deprived of their personal liberty, e.g. prisoners, have the right to complain to the Ombudsman in a sealed envelope, so that it is not subject to censorship by the relevant institution.

The Ombudsman may also investigate matters on his own initiative.

How to lodge a complaint

The complaint must be in written form and signed by the complainant, or by another person who has been given power of attorney. An ordinary letter will do; there are no special requirements about the form of a complaint. The complainant should explain why he or she is lodging a complaint and preferably enclose any documents relating to the case. The Ombudsman's services are free.

How the Ombudsman deals with complaints

The Ombudsman decides whether there are sufficient grounds for him to investigate a complaint. If so, he ensures that the matter is examined. Documents, information and comments from the administration are requested when necessary.

Cases are dealt with in writing. The Ombudsman does not conduct inspections, nor does he interview parties or witnesses.

The complainant is kept informed about the progress of his or her case and about the outcome of the Ombudsman's investigation.

What can the Ombudsman do?

The Ombudsman is authorized to deliver an opinion on matters that fall within his jurisdiction, although his findings are not legally binding. Thus he is unable to decide a case or overturn a decision made by the administration. In practice, however, the administration usually complies with the recommendations of the Ombudsman, as the Storting originally intended.

Certain cases, however, are not open to investigation by the Ombudsman, since he deals with complaints in writing and bases his assessments on documentary information. This applies, for example, to cases where inspec-

tions or verbal explanations are an important part of the evidence, as in some cases concerning property rights and some claims for damages.

The Ombudsman may find in his conclusion that a case has been conducted improperly or carelessly by an administrative body or a government official. He may also recommend that the relevant administrative body remedy such mistakes, carelessness or unfairness.

Where decisions are discretionary, the Ombudsman has only a limited right to express criticism.

Legal aid

If you require advice and assistance from a lawyer in connection with a complaint to the Ombudsman, you may be entitled to a refund from the state (free legal advice). Contact the Office of the County Governor or a lawyer for further information.

If you would like to know more about the service offered by the Ombudsman, write, telephone or visit the Ombudsman's office in Møllergt. 4, 0179 Oslo.

Tel: 22 42 74 20

Fax: 22 33 23 26

Postal address: Postboks 8028 Dep.,
N-0030 OSLO.

First published in 1979, and revised in 1982, 1986, 1992 and 1994 by the Parliamentary Ombudsman for Public Administration

Consultant: Statens informasjonstjeneste

Design: Mike Mills

Vedlegg 8

The Norwegian Parliamentary Ombudsman, Annual Report for 1994. Summary in English

According to section 12 of the Act relating to the parliamentary Ombudsman for Public Administration of 22 June 1962, the Ombudsman shall each year submit a report to the Storting (Norwegian parliament) on his activities. The annual report of the Ombudsman shall be submitted by 1 April and shall cover the Ombudsman's activities in the period 1 January to 31 December of the previous year, cf. section 12 of the Storting's Directive of 19 February 1980. The report shall contain a survey of the proceedings in the various cases which the Ombudsman considers are of general interest and shall mention those cases where he has drawn attention to the shortcomings in legislation, administrative regulations or administrative practice. In those cases where the Ombudsman has expressed critical comments, he shall in the report provide an account of what the administrative agency has stated in respect of the complaint.

This summary of the annual report for 1994 provides an overview of the Ombudsman's activities in the year under review. It also contains statistical data and information concerning the cases investigated.

I. The Ombudsman institution - General comments on the activities of the Ombudsman

1. Staff and office

At 31 December 1994 the Ombudsman's office had a staff of 27, including 3 positions as head of division and 1 as assistant head of division. Moreover, the office employed 13 legal officers, comprising 8 advisers and 5 senior executive officers. The clerical staff numbered 9.

2. The Ombudsman's investigations and administrative procedure

The statistical surveys show that the number of cases is about the same as in 1993. On the other hand, there may be reason to point out that the time used for investigating each complaint has been reduced further. According to section 5 of the Act relating to the Parliamentary Ombudsman for Public Administration, the Ombudsman may deal with matters either following a complaint or on his own initiative. In 1994 18 cases were investigated on the Ombudsman's own initiative, or slightly fewer than in 1993. It would have been desira-

ble to investigate a greater number of cases, but the limited staff and resources have not provided scope for this.

3. Systematic investigations of administrative procedure

When dealing with individual complaints, the Ombudsman in many cases is made aware of factors which may indicate unsatisfactory conditions and other shortcomings in the public administration's administrative procedure. When the Ombudsman becomes aware of unsatisfactory routines for administrative procedure, it is often desirable to initiate broader investigations. It is inevitable, however, that the public administration itself will not always be suitable for providing a further clarification of these conditions.

4. Systematic investigations of administrative practice

It is of considerable importance to the Ombudsman's investigations to obtain a broader knowledge of the public administration's practices in those areas relevant to the complaints. In many cases, the complainants maintain that the administration is not consistent. In such cases there may be a need to look more closely at how the administration has dealt with similar cases.

Considerable resources are required to carry out such investigations, but it is important to do so in many areas. Moreover, in terms of administrative law it is of importance to clarify practices in order to gain an impression of current legal interpretations. Based in particular on specific complaints, it may thus be of special interest to look further at administrative practices. The administration itself will be able to contribute some information, but in the interest of the public administration itself and based on the desire to maintain confidence in the Ombudsman's statements, the Ombudsman and his staff should in many cases be responsible for the investigations.

5. Possibilities for inspections and visits

Since the 1960s the Ombudsman has systematically paid visits to closed institutions, particularly prisons and psychiatric hospitals. In recent years other types of institutions have also been visited, such as institutions for the mentally handicapped, old-age and nursing homes and refugee centres. The purpose of

these visits has been to give the Ombudsman and his staff information about the conditions, which can facilitate the handling of complaints. The visits are of a purely informative nature, and are thus not supervisory inspections which have had the aim of revealing errors, neglect or shortcomings.

An increase in such visits would be desirable so that they to a greater extent could form the basis for evaluations concerning the need for changing practices or unfavourable conditions. Even though it must be strongly emphasized that the Ombudsman shall not have supervisory responsibility for the institutions, visits and inspections by the Ombudsman may help to reveal conditions which would otherwise not have brought to light. An expansion of this activity will also be a suitable means for spreading information about the activities of the Ombudsman to particularly disadvantaged and vulnerable groups.

6. Relationship to the public administration - delays/failure to reply

Generally the public administration responds in a constructive manner in those cases investigated more closely by the Ombudsman. Administrative bodies at the state, local and county level are usually accommodating when the Ombudsman presents cases. Unfortunately, however, it was difficult to obtain a reply from some administrative bodies again in 1994, which cannot serve as an example to be followed.

7. Meetings, visits, conferences and travel

In order to obtain background information in connection with the consideration of complaints the Ombudsman and his staff have visited various public institutions. In 1994 this included Oslo County Prison, Bergen Prison, Sandviken psychiatric hospital and Vestre SIKthaugen commune for the mentally handicapped in Bergen. The Directorate of Taxes, the Norwegian Board of Health and the Government Directorate of Immigration were also visited.

There is considerable interest in the Ombudsman institution in those countries where efforts are being made to establish and develop democratic institutions. Constitutional commissions, legislative commissions, parliamentarians, civil servants, journalists, researchers and others contact the institution to learn more about the activities of the Ombudsman. During the year under review I have been visited at my office by judges from Russia's Supreme Court, representatives and

delegations from e.g. Columbia, Burundi, Lithuania, Eritrea, Bangladesh, Zambia, Lebanon and the Czech Republic.

In November I was host at a meeting in Oslo with my colleagues from Denmark and Iceland.

In order to obtain information about the work on systematic investigations in the public administration I and two of my staff met with Sweden's Parliamentary Ombudsmen in Stockholm in March. The Swedish Ombudsmen have long and extensive experience in the field of systematic investigations of the administration's administrative procedures and practice.

There is also considerable interest in the Norwegian Parliamentary Ombudsman institution abroad. The Ombudsman receives a number of requests from other countries to contribute information and provide guidance regarding the Ombudsman institution. An attempt is made to accommodate these requests to the extent possible, cf. Report S. no. 192 (1993-94), p. 4. At the invitation of the Carter Foundation and Denmark's Parliamentary Ombudsman I participated in April at several meetings in Addis Ababa with Ethiopia's constitutional commission and with judges, lawyers and other jurists concerning the establishment of an Ethiopian Ombudsman institution. The institution was also represented at a parliamentary Ombudsman meeting in Lisbon in June and at the European Ombudsman Organisation's meeting in Berlin the same month. At the invitation of Greenland's Landsting I participated in several meetings in connection with the adoption of the Ombudsman Act in Greenland. As a board member of the International Ombudsman Institute (IOI), I participated at the organization's board meeting in Buenos Aires in October where, among other things, preparations were made for the world conference for Ombudsmen in 1996. At the invitation of Sergej Kovalov, the Commissioner for Human Rights in Russia, I along with other European Ombudsmen participated at a meeting supported by the UNDP in Moscow in November concerning the establishment of an Ombudsman institution for human rights in Russia.

Finally, I would like to mention that one of the office's heads of division participated at the Council of Europe's Conference on Human Rights in Sicily at the beginning of October. In June one of my advisers participated at a seminar in Lidingö where the question of establishing an Ombudsman institution in self-governed areas was discussed. The seminar was arranged by the Swedish Ministry of Foreign Affairs.

Vedlegg 8**II. Statements concerning administrative issues of general interest**

This chapter deals with some cases that have raised administrative issues of general interest.

1. Rules on administrative procedure for boards of inquiry

Complaints dealt with by the Ombudsman have demonstrated that there is a need for reviewing and clarifying the rules on administrative procedure for boards of inquiry. This particularly applies to the requirements concerning the right to a hearing (*audi alteram partem*) and the principle of either party to a case being present at the hearing and informed of any steps taken. There is considerable uncertainty regarding the interpretation and application of the guidelines concerning administrative procedure for boards of inquiry appointed under the auspices of the central government as laid down in the Ministry of Justice's circular from 1975. The complaints dealt with by the Ombudsman have shown that it is unclear in respect of whom and to what extent the rules on *audi alteram partem* and right to information apply, and to what extent it is permissible to conduct confidential conversations in order to shed light on matters related to the case. Against this background, the Ministry of Justice has been requested to evaluate the need for reviewing and clarifying the rules pertaining to boards of inquiry.

2. Routines for administrative procedure and legal protection in tax assessment administration

The local tax assessment authorities deal with a large number of cases each year, and for reasons of legal protection it is important that the administrative procedure takes place in an acceptable and prudent manner. The Ombudsman receives a number of complaints from taxpayers who are dissatisfied with the tax authorities' handling of the assessment. Four of the complaints last year reveal some failings and shortcomings in routines for administrative procedure, a development which is unsatisfactory both for the individual taxpayer and for the administration itself.

3. Lacking or misleading information - dual price system for milk

In recent years the Ombudsman has received a number of complaints concerning a government subsidy system for milk producers, i.e.

the dual price system for milk. A recurrent theme in these cases has been lacking or misleading information from the local dairy or agricultural office. A number of complainants have pointed out that they have made considerable investments based on their confidence in the agricultural office's information that the investment will result in a larger basic quota, but the information received has proved to be incorrect. Other complainants have asserted that the agricultural office or dairy has given incorrect information about the content of the licences allocated. The rules concerning the dual price arrangement are complicated, thereby placing considerable demands on the bodies that are to provide information to the users concerning the rules and assist them in drawing up production plans and preparing applications. This task is primarily the responsibility of the local agricultural offices. The cases investigated by the Ombudsman may indicate that the agricultural offices have not been entirely successful in coping with their information tasks. In several cases the Ombudsman has pointed out that the information and guidance received by the complainants have not been satisfactory. Moreover, the need for making the rules clearer and simpler to understand has been discussed with the authorities.

4. Time for administrative procedure in cases relating to non-nationals at Oslo Police Headquarters

The Ombudsman has again received a number of complaints in 1994 that the administration does not reply to enquiries and that the time used for administrative procedure is unacceptably long. In several cases the time used for administrative procedure in connection with cases involving citizenship has been discussed with Oslo Police Headquarters.

5. The Ombudsman's relationship to the county boards for social affairs

In all counties there is a board - the county board for social affairs - which shall make decisions on cases concerning measures for drug abusers and cases mentioned in the Child Welfare Act. These relate e.g. to cases concerning required remedial measures, ca-

ses concerning medical examinations and the treatment of children, cases concerning the transfer of responsibility for the care of children as a result of accidents, cases concerning measures for children with behavioural problems, complaints concerning temporary decisions to place the child outside the home and complaints concerning decisions on moving the child. The county board's relationship to the Ombudsman was discussed in one case. Regarding this question, I noted in a letter to the county board that «the Ombudsman's sphere of responsibility comprises, with some exceptions, the entire public administration. The activities of the courts are excluded in particular. Even though the county boards for social affairs have some of the same characteristics as a court, they fall under and are part of the public administration. The activities must also be considered «administrative activities», and it is my understanding that the board's activities fall under the Ombudsman's sphere of responsibility».

It was pointed out, however, that the Ombudsman for natural reasons must show restraint when reviewing actual decisions that

require a professional knowledge of child welfare or other special expertise.

6. Routines for the collection and payment of child support at the Social Security Office's collection centre

In the summer of 1994 I received a complaint about the Social Security Office's collection centre pertaining to the collection and payment of child support. The complainant stated that child support was paid at varying times, usually between the 6th and 10th of each month. She was dissatisfied with this system and was of the view that she had the right to receive payment on a fixed date each month. In a letter to the National Insurance Administration I found reason to point out «that an attempt should be made to devise collection and payment routines in such a way that the system does not result in unnecessary delays in payment to the child support recipient. Particularly when the public sector is responsible for the collection of the support, it would appear unsatisfactory if the system entails that private resources are «locked» into the public transfer system.

Vedlegg 8**III. Attention drawn to shortcomings in legislation, regulations, practice, etc.**

In some cases I have requested the ministries to evaluate changes or additions to laws and regulations or to revise administrative practice. The requests have also been directed to other bodies (directorate, county, municipality). These are mentioned in a number of those cases referred to in Chapter VI of the report. In addition, the following cases may be mentioned:

- The Ombudsman questioned the practice of failing to evaluate job applicants who had recently been appointed in the government agency.
- The municipalities' practice in appointment cases did not seem to be in accordance with appointment regulations.
- Shortcomings/ambiguities in the notification rules in regulations on examinations.
- The legal position of private secondary students in connection with examinations.
- The Norwegian Board of Health's practice concerning the use of preliminary notification pursuant to section 11a of the Public Administration Act.
- The relationship between the legislative text and practice concerning supplementary insurance for the self-employed.
- The relationship between rules and practice in housing support cases.
- Unclear rules concerning the right to increase child support.
- Unsatisfactory routines for handling incoming mail in the Government Directorate of Immigration.
- Shortcomings in routines and change of administrative officer in the Ministry of Justice entailed that enquiries were not answered.
- Unclear guidelines for the granting of livestock licence.
- Unclear rules - dual price system for milk.
- Varying practices in building cases in which environmental protection interests were involved.

Vedlegg 8**IV. Information about the cases and administrative procedure**

In the period between 1980 and 1990 the number of complaints was quite stable at about 1 450 – 1 600 complaints a year. In 1991, the number of complaints showed a relatively sharp increase, reaching 1 734. Altogether 2 134 complaints were received in 1994.

The rejection rate in 1994 was 49.8% compared with 47.0% in 1993 and 48.8% in 1992. In this connection, however, it may be worth noting that in 1974, when the total number of cases was 1 948, 62% of the cases were not considered suitable for further investigation.

The number of outstanding cases at the end of 1994 totalled 399, while the number one year earlier was 354. Of the 399 cases, 31 are more than one year old.

1. Number of cases in 1994

Complaints and enquiries, etc. ...	2 134 cases
Cases taken up on own initiative	18 cases
Total	2 152 cases

The distribution through the year is shown in the following table, which also includes the figures from the previous year:

Complaints and enquiries, etc.	1993	1994
January	198	208
February	212	178
March	208	203
April	146	176
May	164	160
June	212	177
July	180	148
August	143	183
September	160	175
October	153	169
November	174	212
December	184	145
	2 134	2 134
Cases taken up on own initiative	27	18
Total cases	2 161	2 152

The figures above relate to cases that have been dealt with in writing. In 1994, 2 093 (for 1993 2 081) general enquiries by telephone (not relating to current complaints) were also registered. The number of personal visits was

139 in 1994 compared with 209 the previous year.

2. Geographical distribution of complaints

The geographical distribution of cases does not include enquiries from clients in central institutions covering the entire country or larger parts of it. In 1994 these complaints accounted for 135 cases. This leaves 2 134 – 135 = 1 999 cases. The distribution of complaints by county is shown below.

County	No. of complaints	Complaints in % of total no. of complaints	Population in % of total 1989
Østfold	78	4.0	5.6
Akershus	246	12.3	9.8
Oslo	346	17.3	10.8
Hedmark	69	3.5	4.4
Oppland	50	2.5	4.3
Buskerud	60	3.0	5.3
Vestfold	82	4.1	4.7
Telemark	65	3.2	3.9
Aust-Agder ..	60	3.0	2.3
Vest-Agder ..	78	4.0	3.4
Rogaland	150	7.5	7.9
Hordaland ..	214	10.7	9.7
Sogn og Fjordane	58	3.0	2.5
Møre og Romsdal	85	4.2	5.6
Sør-Trøndelag ...	93	4.6	5.9
Nord-Trøndelag ...	37	1.8	3.0
Nordland	106	5.3	5.7
Troms	76	3.8	3.5
Finnmark ...	45	2.2	1.7
Svalbard	1	0.0	0.0
	1 999	100	100

No. of complaints from prison inmates in 1994	71 vs.	54 in 1993
No. of complaints from persons residing abroad	53 vs.	64 in 1993
No. of complaints from persons in psychiatric institutions	11 vs.	9 in 1993
Total	135 vs.	127 in 1993

3. Rejected cases

Of the 2 107 cases on which an opinion has been expressed in 1994, 1 049, or about 49.8%, have not been considered suitable for further investigation.

The reasons for rejecting the cases can be grouped as follows:

1. Conditions outside the scope of powers:	
a) Activities of the courts	54
b) Previously dealt with by the Storting	7
c) Decisions in Council of State	5
d) Private legal matters	32
e) Office of the Auditor General	2
f) Municipal Council	3
g) Ombudsman for Military Affairs	3
h) County Council	1
	107
2. Time-limit exceeded	81
3. Still being considered by the administration	399
4. Insufficient basis for complaint, unsuitable case	219
5. Complaint withdrawn	22
6. Letter to provide information	113
7. No right of appeal	38
8. Enquiries, etc. not linked to complaints	34
9. Anonymous and incomprehensible enquiries	36
	<hr/>
	1 049

Of the rejected cases, 21 were forwarded to other administrative bodies as the proper authority to deal with the matter.

4. Cases investigated - procedure and outcome

In 1994 the Ombudsman has investigated 1 058 cases, a decline of 137 from the previous year.

As in earlier years the complaints were relatively equally distributed among all administrative sectors, with a slight predominance of appointment cases. The categories social security and social services also accounted for a large number of cases. The total number of complaints concerning the time used for administrative procedure accounted for a very large number of cases.

The cases described here are those which have been accepted and investigated. This essentially means that the Ombudsman has ex-

pressed an opinion concerning the case or has resolved the matter.

The object of the Ombudsman's investigations is, however, not always the content of a decision but may often refer to administrative procedure. One subject of many complaints is that a public body does not reply to enquiries or that the consideration of the matter takes too long. The participation of the Ombudsman in such cases can often be limited to a telephone call to the administrative body in question, cf. below. In the statistics, however, such cases will also be registered as having been investigated.

The 1 058 cases that were investigated may be grouped according to the consideration given to the case by the Ombudsman and the outcome of the case:

1. Cases where it was not necessary to obtain a written statement from the administrative body in question	674
a) Because the case could be settled through a telephone call, etc.	264
b) Because the letter of complaint, possibly supplemented by case documents, demonstrated that the complaint would not be accepted or submission to a public body would serve no purpose	410
2. Cases where the administration provided a written statement	384
a) Case settled	58
b) Case concluded with criticism of the administration, or request to reconsider decision or to remedy detrimental effects in other ways	135
c) Concluded without criticism or requests, i.e. complaints not accepted	191

All total, there were thus 457 cases that were settled or which led to criticism of the public administration on one or several points (cf. 1 a, 2 a, 2 b). Among the matters that were settled or criticized, 107 related to the case decision itself, 296 to the time used in handling the matter and 54 to other aspects pertaining to administrative procedure.

It is impossible to provide a complete list of the final outcome of the Ombudsman's handling of cases (with regard to how many complainants received help in reversing a decision, receiving compensation, etc.), partly because the result of renewed consideration in the public administration often occurs after the end of the statistical year.

Vedlegg 8**V. Brief reference to cases of general interest, cf. section 12 of the Directive**

A total of 77 cases in various areas are mentioned in the annual report. These cases and the questions to which they related are listed below in an abbreviated fashion:

General administrative law, disqualification, use of language type in government service, etc.

1. Investigation of Vestlandet Naval Defence District – criticism of administrative procedure
2. Investigation of Oslo Municipality – critical comments concerning administrative procedure
3. National Fund for Natural Disaster Assistance – unsatisfactory practice in cases of complaints
4. The police criticized for having failed to process an application for installing a gambling machine
5. Criticism for failure to reply in a complaint concerning a sentence for minor offence
6. Criticism of the Ministry of Finance for not allowing one of the parties to have an oral conference with the administration
7. Criticism for having allowed a disqualified personnel manager to participate in an appointment case
8. The use of language type by the police and prosecuting authorities

Access to information in public administration, etc.

9. Critical comments on the Ministry of Foreign Affairs' registration of incoming mail
10. Right to inspect documents – letter from the Ministry of Defence to another ministry – the Ombudsman disagrees with the Ministry of Environment's interpretation of law
11. Right to inspect documents – letter from the Ministry of Defence and Navy Materiel Command to the Office of the Auditor General – the Ombudsman disagrees with the ministry's interpretation of law
12. The Ombudsman did not express criticism that a transcript of the speech recorder in an aircraft was exempt from the Freedom of Information Act.
13. Right to inspect documents – right to copy case documents

Civil servants

14. Appointment of teacher in primary school – criticism that the applicant was passed over without due cause
15. Appointment of caretaker at a school and sports centre – priority for part-time employee
16. Appointment of teacher in Russian in upper secondary school – Ombudsman critical to evaluation of qualifications
17. Appointment of vicar – question of obligation to investigate – criticism of administrative procedure
18. Appointment of vicar – criticism of repeated decisions to advertise the position again
19. Appointment in Norwegian Telecom – criticism for failure to evaluate qualifications
20. Allocation of education scholarship combined with subsequent appointment
21. Appointment of environmental therapists and environmental workers – criticism of municipality for replies given to Ombudsman
22. Administration's obligation to provide information to the Ombudsman in an appointment case, filing of applications with enclosures, registration and recording of information
23. Question of the right to equal pay for unionized and non-union employees

Day-care centres, schools, universities, student loans

24. Day-care centre – allocation of place based on special criteria
25. Day-care centre – critical comments concerning the municipality's information relating to changes in rates
26. Question of school attendance for six year-olds resulted in elimination of right to day-care place
27. District regulation pursuant to the Comprehensive School Act
28. Critical comments concerning rules and practice for establishing the evaluated grade in upper secondary school – relationship to the Public Administration Act's rules on reversal of decisions
29. Admission to university – criticism that the applicant's qualifications were not evaluated

30. Educational support for the study of hotel management – differential treatment and failure to investigate
31. Critical comments concerning the ministry's rejection of an application for educational support for pupils attending private school

National insurance reimbursements, pensions, population registration

32. National insurance reimbursement for psychologists – critical comments concerning the ministry's practice
33. Disablement pension – criticism for lacking information
34. Blocking of address in the central population register

Child welfare, maintenance payments

35. County board's decision on placement in foster home – the county governor's supervisory responsibility
36. Critical comments on unclear decisions concerning maintenance payments
37. Reduction of maintenance payments with retroactive force – criticism for informal administrative procedure
38. Criticism for unsatisfactory handling of case on remission of maintenance debt

Prisons

39. Question of practice for covering expenses of prisoners in custody for telephone conversations with publicly-appointed counsel
40. Criticism that a negative urine test is required as a condition for participating in general daily activities in prison
41. Pointed out that there should be clearer rules for introducing single-room treatment with narcotics w.c. for prisoners

Non-nationals

42. Criticism of delays in administrative procedure in deportation case
43. Criticism of delays in administrative procedure in connection with revocation of residence permit
44. Criticism of delays in administrative procedure in case concerning temporary work permit following a rejection of an application for asylum in lower body
45. Applications for asylum – temporary residence permit given only because no possibilities for returning to home country existed
46. Accumulating the right to a residence permit

Legal costs, compensation to victims of violence

47. Rejection of demand to cover legal costs – expressed doubt concerning the basis for the decision in the case
48. Compensation to victims of violence – presentation of demand for recourse when the case has been dropped – criticism for lacking information in the case

Taxes, etc.

49. Administrative procedure at tax assessment office heavily criticized
50. Criticism for repeated errors in the issuance of tax card
51. Errors in tax assessment and administrative procedure systems
52. The administration has an obligation to provide the name of the administrative officer unless special grounds exist for not providing such information
53. Criticism of tax assessment processing
54. Reduction/remission of tax balance owing – critical comments concerning administrative procedure
55. Remission of supplementary interest on tax balance owing due to error in the calculation of tax deductions
56. Crediting of pension points for new settlers
57. The Ombudsman was of the view that the deduction for seamen based on the Tax Act for crews on state ships should be granted
58. Question of the state's right to post-calculate VAT – expressed doubt about the basis for the decision
59. Refund of vehicle excise duty
60. Ombudsman critical of ministry's understanding of the Act relating to vehicle excise duty. Ministry requested to reevaluate the case

Municipal services

61. Hook-up charge for water and sewage – municipality's demand considered unauthorized
62. Care pay – question of the legal position of recipient of care pay
63. Interest on municipal housing loans
64. Deposit arrangement for local authority housing for pensioners – heavy criticism of the municipality for administrative procedure both in relation to pensioners and in relation to the Ombudsman

Industry and commerce, salmon licence, lotteries, etc.

65. Supervisory authorities' processing of complaints about estate agents
66. Liquor licence – suspension and rejection of new application – criticism for failure to give prior notification
67. Question of right to government support (production subsidy) for daily newspapers
68. Dual price system for milk – criticism for not having observed information requirement
69. Rejection of application to import bison
70. Revocation of salmon licence
71. Change in by-laws for the foundation Norsk Rikstoto

Concessions, sale of property

72. Concession for acquisition of property with dwelling under construction on previously built-up property
73. Sale of previously expropriated property

– question of former owner's right of repurchase

Building and planning

74. Critical comments to the building authorities' processing of case concerning construction of two dwellings with double garage in violation of area development plan
75. Error in administrative procedure in case concerning subdivision of cottage site

Pollution, Act relating to Smoking and Health

76. Removal of wrecked car pursuant to the Pollution Act – compensation for failure to investigate case
77. Question whether decisions pursuant to the Act relating to Smoking and Health were sufficient to ensure a smoke-free environment in commercial property



