

Dokument nr. 4

(1996-97)

Melding for året 1996 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Avgitt til Stortinget i mars 1997

Innhold

- Kap. 0 Til Stortinget
 - Kap. 1 Institusjonens alminnelige forhold - om virksomheten og forholdet til forvaltningen
 - Kap. 2 Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse
 - Kap. 3 Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v.
 - Kap. 4 Opplysninger om sakene og saksbehandlingen
 - Kap. 5 Tilleggsopplysninger i saker referert i tidligere årsmeldinger
 - Kap. 6 Referat av saker av alminnelig interesse, jf. instruksens § 12
 - Kap. 7 Register over saker referert i meldingene for 1978-1995
 - Kap. 8 Lovregister
- Vedlegg og registre**
- Vedlegg 1 Ombudsmannskontorets inndeling - personalforhold
 - Vedlegg 2 Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 - Vedlegg 3 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 - Vedlegg 4 Brosjyre med orientering Om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet

Til Stortinget

I samsvar med § 12 i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jf. Stortingets instruks for ombudsmannen av 19. februar 1980 § 12 skal jeg med dette få gi melding om ombudsmannens virksomhet i 1996. Meldingen er lagt opp på samme måte som i de foregående år. Kapittel I inneholder en oversikt over institusjonens alminnelige forhold og generelle merknader om ombudsmannens virksomhet. I kapittel II redegjøres for noen generelle forvaltningsrettslige spørsmål av alminnelig interesse med forankring i de saker som har vært behandlet i meldingsåret. Kapittel III inneholder omtale av saker der det er påvist mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen med statistikk er gitt i kapittel IV og i kapittel V er det gitt tilleggsopplysninger om saker som har vært referert i tidligere årsmeldinger. Kapittel VI inneholder referat av saker av alminnelig interesse fra meldingsåret, jf. instruksens § 12 annet ledd.

Som særskilte trykte vedlegg til meldingen følger en oversikt over ombudsmannskontorets inndeling og personalforhold, ombudsmannsloven, ombudsmannsinstruksen, samt en orientering om ombudsmannsordningen på bokmål, nynorsk og samisk.

Oslo i mars 1997

Arne Fliflet

I. Institusjonens alminnelige forhold - om virksomheten og forholdet til forvaltningen

1. Ombudsmannens meldinger til Stortinget

1.1. Årsmeldingen og bruk av særskilt melding

Ombudsmannsloven § 10 femte ledd lyder:

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.

En klager eller den saken for øvrig angår har et lovbestemt krav på *underretning* om utfallet av ombudsmannens behandling av en sak. Dette gjøres enten i form av et brev til klager eller vedkommende forvaltningsorgan eller i form av en særskilt uttalelse som ikke i formen er spesielt adressert til noen, men som inneholder en redegjørelse for ombudsmannens undersøkelser, konklusjoner, meninger og anbefalinger. Denne uttalelsen sendes eventuelle klagere eller de forvaltningsorganer som har vært gjenstand for undersøkelse.

Ombudsmannsloven § 12 lyder:

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.

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlige meldinger om sin virksomhet, men kan også gi Stortinget særskilt melding når han «får kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde». I ombudsmannsinstruksens § 12 er det gitt bestemmelser om opplegg og innhold av ombudsmannens årlige melding. Hva en særskilt melding skal inneholde eller i hvilken form den skal avgis, er det imidlertid ikke gitt nærmere bestemmelser om i ombudsmannens instruks.

I 1996 ble det sendt to særskilte meldinger til Stortinget. Disse sakene er nå også tatt inn i årsmeldingen, jf. ombudsmannsloven § 12 annet ledd. Dette gjelder undersøkelsen om saksbehandlingstiden i Trygderetten, se s. 35 og de saker som er referert på s. 68 følgende om rett til innsyn etter offentlighetsloven.

De ganger det er gitt særskilt melding til Stortinget, har det vært gjort ved å oversende til Stortinget den uttalelse jeg er pålagt å avgi til vedkommende part eller forvaltningsorgan etter ombudsmannsloven § 10 femte ledd. Tanken bak dette har vært at Stortinget burde gis en direkte meddelelse om ombudsmannens behandling av saker som kan være av særskilt interesse for Stortingets virksomhet.

1.2. Anonymisering i ombudsmannens årsmeldinger

Ombudsmannens årsmeldinger har i alle år i stor utstrekning vært gjenstand for anonymisering når det gjelder referatene av saker av alminnelig interesse. Bakgrunnen for denne praksis har dels vært ombudsmannslovens og ombudsmannsinstruksens bestemmelser om taushetsplikt. Der anonymisering ikke har vært nødvendig av hensyn til taushetsplikt, har anonymiseringen vært foretatt i første rekke av hensyn til klagerne. I praksis har dette også medført en skjerming av forvaltningen i saker der ombudsmannen har uttalt kritikk mot forvaltningens saksbehandling eller forvaltningens vurdering av realiteten i saken. Anonymiseringen har bestått i at klagerens navn har vært utelatt i alle saker. Når det gjelder anonymisering av forvaltningsorganer, har praksis vært at sentrale forvaltningsorganer - typisk departementer - har vært navngitt, mens mindre og lokale forvaltningsorganer har vært anonymisert. Det gjelder f.eks. kommuner og fylkeskommuner, men også statlige organer som fylkesmenn og politikamre.

Som det fremgår av referatene av saker av alminnelig interesse i denne årsmelding, jf. kapittel VI, har jeg funnet grunn til å endre praksis i retning av større åpenhet ved at anonymisering er gjennomført i mindre grad enn tidligere. Jeg har vurdert de kryssende hensyn slik at det må kunne praktiseres åpenhet i større utstrekning enn før uten at dette får uheldige konsekvenser for den fortrolighet klagerne har behov for og berettiget krav på. De saker som er underlagt taushetsplikt, er derfor fortsatt gjengitt med tilbørlig hensyntagen til denne plikten. Videre er klagernes navn konsekvent anonymisert også der taushetsplikten ikke uten videre krever anonymisering. Jeg kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig grunn til å navngi klagerne i årsmeldingen bl.a. fordi den - i tillegg til sin primære funksjon som melding til Stortinget - publiseres og gjøres alment tilgjengelig.

Hva angår anonymisering av forvaltningsorganer, har jeg nå tatt som utgangspunkt at forvaltningsorganenes navn gjengis i alle saker, med mindre det av hensyn til klageren eller den enkelte tjenestemann er nødvendig å gjøre unntak. Unntak kan tenkes dersom sakens karakter og forvaltningsorganets stilling - f.eks. en barnevernsak i en liten kommune - kan medføre at klagers identitet likevel vil bli kjent bare ut fra slike opplysninger.

Etter det jeg kan se innebærer ikke denne omlegging av praksis noe behov for endring av bestemmelser i ombudsmannsloven eller ombudsmannsinstruksen.

2. Spørsmål om styrking av ombudsmannsinstitusjonen

Forvaltningen har gjennomgått vesentlige endringer i den tiden ombudsmannsordningen har eksistert. Den har også økt betydelig i omfang. Dagens forvaltningsvirksomhet er preget av omfattende og kompliserte økonomiske fordelingsordninger av vidtrekkende betydning for den enkeltes trygghet og velferd. Dette gjenspeiles også i de klagenes om budsmannen mottar. Et stort antall av klagenes i dag gjelder vedtak om trygde, sosialhjelp og tilskudds- og andre støtteordninger. Offentlig forvaltning har også viktige oppgaver som tar sikte på gi den enkelte trygghet og sikkerhet i sitt daglige liv og virke. Ombudsmannen ser det som viktig også å kunne kontrollere disse sider av forvaltningsvirksomheten, ved siden av den type forvaltning som kjennetegnes ved vedtak om inngrep, påbud og forbud.

Utgangspunktet for ombudsmannskontrollen er at den skal ivareta hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, jf. ombudsmannsloven § 3, som sier at ombudsmannen skal søke å hindre at det begås urett mot den enkelte. Dette innebærer imidlertid ikke at ombudsmannskontrollen utelukkende skal tjene som klagemiddel for den enkelte borger i bestemte saker. Ombudsmannen bør også, i tillegg til å behandle klager fra borgere som føler seg rammet i bestemte saker, selv av eget tiltak ta opp spørsmål, saker, forhold og problemer av rettssikkerhetsmessig betydning.

Det kan være grunn til i større grad enn det som har vært tilfelle hittil å se ombudsmannens virksomhet i tilknytning til Stortingets konstitusjonelle og parlamentariske kontroll. Det er imidlertid viktig for tilliten til ombudsmannsinstitusjonen at det holdes fast ved at ombudsmannen på selvstendig grunnlag treffer avgjørelse om når saker skal tas opp til behandling. Det er av stor betydning for tilliten til institusjonen at ombudsmannen fremstår som Stortingets tillitsmann og ikke som talsmann eller representant for spesielle grupper eller interesser. Det er gjeldende rett som skal være rettesnor og grunnlag for ombudsmannens virksomhet.

Jeg vil i forbindelse med budsjettet for 1998 komme nærmere inn på forslag til visse endringer i ombudsmannsordningen. Siktemålet med forslagene vil være å gjøre ordningen mer effektiv og slagkraftig. Forslagene går dels ut på styrking av ressursene, dels endringer i organisasjon og arbeidsordning. Mine vurderinger her vil bl.a. bygge på en innstilling avgitt 10. januar 1997 av en intern arbeidsgruppe ved kontoret. Det jeg særlig har under overveielse er en ytterligere prioritering og opptrapping av systematiske undersøkelser og undersøkelser av saker tatt opp av eget tiltak. En gjennomføring av slike tiltak vil nødvendigvis ha konsekvenser for ressursituasjonen. Med sikte på endringer i organisasjon og arbeidsordning kan det også bli aktuelt med visse endringer i lov og instruks.

3. Personal- og kontorforhold

Pr. 31. desember 1996 hadde ombudsmannens kontor 29 stillinger, hvorav 4 kontorsjefstillinger og 1 assisterende kontorsjefstilling. Kontoret hadde videre 14 juridiske saksbehandlerstillinger, hvorav 9 rådgiverstillinger og 5 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 1996. Fra 1. januar 1997 er det opprettet en ny assisterende kontorsjefstilling. Det er meningen at den som tilsettes i denne stillingen skal gis delvis tjenestefri fra ombudsmannens kontor for å kunne gjøre tjeneste som sekretær for Stortingets utvalg for kontroll med EOS-

tjenestene. Det er videre fra 1. januar 1997 opprettet en ny rådgiverstilling.

4. Undersøkelsene og saksbehandlingen ved ombudsmannens kontor

De statistiske oversikter i kapittel IV viser at saksantallet fortsatt har holdt seg noenlunde stabilt. Saksbeholdningen har imidlertid økt noe i forhold til 1995. Årsakene til dette er flere. For det første kan det være grunn til å peke på sakenes karakter. En del større saker har belastet kontoret, og i tillegg har det forholdsvis store antall saker som er tatt opp av eget tiltak nok spilt inn. Saksbehandlingen holdes for øvrig fortsatt under oppsyn med sikte på å sikre at den kan skje så raskt og grundig som mulig.

5. Klagesakene og saker som tas opp av eget tiltak

Det ble i 1996 tatt opp dobbelt så mange eget tiltak-saker sammenlignet med 1995. Det ligger en betydelig merinnsats og økt belastning i dette, men erfaringene som hittil er høstet er udelt positive. Det ble i 1995 satt i gang en undersøkelse om praktiseringen av offentlighetsloven i sentralforvaltningen. Denne vil bli avsluttet i løpet av 1997. Jeg viser videre til undersøkelsen om saksbehandlingstiden i Trygderetten som jeg sendte Stortinget særskilt melding om (sak 96-0011) og saksbehandlingen i trygdeetaten (sak 96-0822), se s. 35 og 54 i meldingen. Dernest nevner jeg undersøkelsen om saksbehandlingen i Statens helsetilsyn (sak 96-1209), se s. 56 i meldingen og saken om bruken av politiarrestene til varetektsfengsling, som for øvrig ble avsluttet i januar 1997. Endelig nevnes undersøkelsen omkring bruken av fengsling i utlendingssaker (sak 96-0637), som også ble avsluttet i januar 1997.

6. Møter, besøk, konferanser og reiser

I meldingsåret har ombudsmannen og hans medarbeidere besøkt ulike offentlige institusjoner.

Det er stor interesse for ombudsmannsinstitusjonen i utlandet, og ved ombudsmannens kontor har det i meldingsåret vært mottatt besøkende fra en rekke land.

I mars deltok jeg på et vest-nordisk ombudsmannsmøte i Reykjavik der vi drøftet ulike saker av felles interesse. Danmark, Norge og Island har meget like ombudsmannsordninger og møter mellom våre tre ombudsmannsinstitusjoner er derfor meget nyttige. - Etter invitasjon fra Europarådet deltok jeg i mai på en rundebordskonferanse for ombudsmenn i Limassol, Kypros, der jeg fremla en rapport under tittelen «The function of the ombudsman and how this is perceived by the organs of the European Convention on Human Rights». - Etter invitasjon fra den sør-afrikanske ombudsmannen holdt jeg i august foredrag på et internasjonalt arbeidsseminar for afrikanske ombudsmenn i Pretoria under tittelen «The ombudsman's budget, accounts and audit - their influence on the ombudsman's ability to fulfil his responsibilities.» - I august deltok jeg også på Nordisk juristmøte der bl.a. problemer omkring offentlige granskingskommisjoner ble drøftet. - I oktober møtte jeg på det 6. internasjonale ombudsmannsmøte i Buenos Aires med deltakelse av ombudsmenn fra hele verden. I forbindelse med konferansen deltok jeg også på styremøte i IOI - den internasjonale ombudsmannsorganisasjon. - Etter invitasjon fra Europarådet deltok jeg i november på et arbeidsseminar i Madrid om kontroll med forvaltningen. Seminaret hadde deltakelse fra en rekke øst-europeiske land og hadde som siktemål å øke kjennskapen til de vest-europeiske administrative kontroll- og overprøvningsordninger. Under seminaret innledet jeg om «Extra-judicial appeal against acts of the administration». - For øvrig har både jeg og mine medarbeidere holdt flere foredrag og deltatt på møter og redegjort for ombudsmannsordningen i både inn- og utland.

II. Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

I dette avsnitt skal jeg trekke frem enkelte forvaltningsrettslige spørsmål av alminnelig interesse med bakgrunn i de klagene som har vært behandlet. Meningen er å rette søkelyset på enkelte spørsmål av mer generell interesse for dermed å kunne bidra til økt innsats fra forvaltningens side for å få rettet på forholdene.

Sakene som har vært behandlet i meldingsåret spenner over et vidt register. De 83 sakene som er referert, omhandler spørsmål som er typiske for de sakene ombudsmannen behandler.

1. Klagene som bringes inn for ombudsmannen gjelder i mange tilfeller avgjørelser eller vedtak som er ledd i offentlige økonomiske fordelings- og velferdsordninger. Avgjørelser om tildeling av trygd, sosialhjelp, økonomiske tilskudds- og støtteordninger av ulike slag er det mange av. Disse forvaltningsavgjørelsene vil i større eller mindre grad være basert på skjønn. Ombudsmannen mottar også en rekke klager som angår avgjørelser om skatter og avgifter der skjønnsmessige vurderinger står sentralt. Også reguleringsmessige forhold som angår fast eiendom vil ofte være preget av vurderinger der samfunnsmessige hensyn og antatte konsekvenser vil innta en sentral stilling. Ombudsmannsloven bygger på en forutsetning om at overprøvingen av skjønnsmessige avgjørelser skal være begrenset. Dette får visse konsekvenser for ombudsmannens saksbehandling og det ombudsmannen kan og bør konsentrere sine undersøkelser om.

Ombudsmannens kontroll med og overprøving av avgjørelser og vedtak vil måtte konsentrere seg om de rettslige spørsmål. Ombudsmannsinstitusjonen er spesielt innrettet for å arbeide med rettslig kontroll av forvaltningens saksbehandling og vedtak. Skjønnsmessige og bevismessige spørsmål har det vært meningen at ombudsmannen skulle overprøve i mer begrenset utstrekning. På grunn av disse begrensninger i muligheter for bevismessig og skjønnsmessig kontroll, blir, ved siden av den rettslige kontrollen med avgjørelsens innhold, kontrollen med at saksbehandlingsreglene er fulgt, desto viktigere.

2. Forvaltningsloven inneholder viktige regler for forvaltningens saksbehandling. Saksbehandlingsreglene skal fremme rettssikkerheten ved å bidra til en betryggende behandling av forvaltningssaker. Lovens bestemmelser om veiledning, varsel, uttalerett, informasjonsplikt, dokumentinnsyn og klagerett m.v., skal bidra til at forvaltningen treffer riktige avgjørelser der hensyn tas både til de private rettsstilling og behovet for å ivareta offentlige interesser. Både av hensyn til tilliten til forvaltningen og for å fremme legitimiteten av dens avgjørelser, er det derfor av stor viktighet at forvaltningslovens saksbehandlingsregler respekteres.

Tradisjonelt har betydningen av betryggende saksbehandling vært knyttet til inngrep i og regulering av private rettigheter. I de senere år har det blitt rettet økt oppmerksomhet mot saksbehandlingsreglenes og rettssikkerhetsgarantiens betydning også på det sosiale- og velferdsmessige området, som trygde- og sosialhjelpsakene og i saker om offentlige service- og tjenesteytelser, som barnehager, skole og helsevesen. Betydningen av rettssikkerhetsgarantiene og saksbehandlingsreglene understrekes også ved at lovgivningen på mange områder overlater til forvaltningens skjønn å bestemme hvordan offentlige målsettinger nærmere skal defineres og hvordan oppgavene rent praktisk skal søkes løst. Utøvelse av slik skjønnsmessig myndighet, uten detaljerte regler om hvordan det skal forholdes nærmere, gjør det påkrevet både at saksbehandlingen er betryggende og at den legges opp slik at den kan inngi tillit.

For ombudsmannen er det en viktig oppgave å kontrollere at forvaltningslovens og særlovgivningens saksbehandlingsregler lojalt blir etterlevet av forvaltningen. I mange av klagesakene vil dette stå som sentralt tema for undersøkelsene. Spørsmålet om etterlevelse av forvaltningslovens saksbehandlingsregler vil for øvrig alltid stå sentralt når det er spørsmål om hvilke forhold som eventuelt skal tas opp av eget tiltak, jf. ombudsmannsloven § 5.

Brudd på forvaltningslovens eller særlovgivningens saksbehandlingsregler svekker tilliten til forvaltningen, ikke bare i den enkelte sak, men også generelt. I mange tilfeller finner jeg grunn til å måtte be forvaltningen behandle en

sak på ny, selv om det ikke er grunn til å anta at de brudd på saksbehandlingsreglene som er konstatert fører til ugyldighet. Grunnene til det er flere: For det første er det mulig at forvaltningen kan komme til et annet resultat ved en ny behandling. For det annet kan en ny behandling av saken være egnet til å gjenopprette en tapt tillit til forvaltningen, selv om resultatet skulle bli det samme. For det tredje vil en ny behandling kunne være egnet til å bidra til å sikre en riktigere og tryggere behandling av lignende saker for fremtiden, og hindre at lignende feil blir gjentatt. En anmodning om ny behandling vil således bidra til å understreke betydningen av at saksbehandlingsreglene overholdes.

Av saksbehandlingsfeil som ofte sees kan nevnes at forvaltningen unnlater å informere parter og andre berørte om nye forhold av betydning for en sak, jf. forvaltningsloven § 17 annet og tredje ledd. Det fører også ofte til misnøye om forvaltningen foretar befaringer, uten å varsle eller tilkalle partene. Dersom forvaltningen, f.eks. i en byggesak, bare lar én av partene være til stede ved en befarings, kan det lett skape grobunn for mistillit til den avgjørelse som blir truffet. Det kan ikke understrekes sterkt nok hvor viktig det er at forvaltningen opptrer på en måte som parter og andre berørte oppfatter som rettferdig og fair. I praksis innebærer dette at partene skal gis mulighet til å komme til orde og få legge frem det de mener har betydning for den avgjørelse som skal fattes. Det betyr også at forvaltningen må unngå å opptre på en måte som gir publikum følelsen av å bli neglisjert, oversett eller tilsidesatt. God forvaltningsskikk krever en aktiv oppfølging fra forvaltningens side i saksbehandlingen, med særlig oppmerksomhet rettet mot partenes og andre berørtes behov og interesser.

I tilknytning til forvaltningens informasjonsplikt etter forvaltningsloven, kan det også være grunn til å nevne at forvaltningen har plikt til, i forbindelse med underretningen om vedtaket, å informere partene om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til dokumentinnsyn, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Det skal også gis informasjon om muligheten til å be om utsatt iverksetting av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 42, dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort. Dette er sentrale rettsikkerhetsgarantier som det er viktig at partene i forvaltningssaker blir informert om. Klagesakene viser at rutinene for underretning om dette ikke alltid er tilfredsstillende.

En annen feil som det kan være grunn til å nevne er unnlattelse av å foreta individuelle og skjønnsmessige vurderinger når loven åpner for at slike vurderinger kan foretas. Når forvaltningen unnlater å foreta en skjønnsmessig vurdering som loven enten uttrykkelig eller forutsetningsvis legger det til forvaltningen å foreta, er det feil å la være å bruke adgangen til å skjønne. I en del toll- og avgiftssaker har dette vært et problem, men også på andre forvaltningsområder kan dette skje. Ved å henvise til generelle regler og unnlate å utøve skjønn, eller ved konsekvent å treffe avslagsvedtak, kan forvaltningen spare ressurser; henvisninger til de generelle reglene krever kortere og mer standardiserte begrunnelser, og kan bidra til å svekke presset utenfra ved at nye søknader om tillatelse eller dispensasjoner blir sendt inn til behandling. Det er med andre ord enklere å si konsekvent nei - enn å gjøre unntak. Dette er forvaltningsmessige uheldige tendenser det kan være grunn til å advare mot.

I mange saker gjøres det gjeldende at forvaltningstjenestemenn har vært inhabile ved behandlingen av saker, jf. bestemmelsene om dette i forvaltningsloven §§ 6 flg. og kommuneloven § 40. Det kan være ulike forhold som påberopes som inhabilitetsgrunner. Habilitetsreglene gjelder både for forvaltningens egne tjenestemenn og for de folkevalgte i forvaltningen, og både for dem som tilrettelegger grunnlaget for avgjørelsene og dem som treffer avgjørelsen. Av hensyn til tilliten til forvaltningen er det av stor betydning at habilitetsreglene følges. Det er viktig at mulige ugildhetsforhold blir brakt frem for partene under saksbehandlingen slik at inhabilitetsspørsmålene eventuelt kan bli avklart i forbindelse med saksbehandlingen. Det kan være grunn til å understreke at det ikke er noe galt i å være inhabil, så lenge man sørger for å fratre i tide. Videre vil det kunne være kritikkverdige dersom opplysninger om mulige inhabilitetsforhold blir søkt skjult eller holdt tilbake. Kombinasjoner av politiske verv eller offentlige tjenesteforhold og private næringsinteresser kan etter omstendighetene være egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. Det vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering om inhabilitet foreligger, men i mange tilfeller vil det være best i samsvar med god forvaltningsskikk å fratre, slik at tilliten til forvaltningens saksbehandling ikke svekkes.

Forvaltningen skal forberede og avgjøre sakene «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. I mange tilfeller er det vanskelig for forvaltningen å få behandlet sakene så raskt som ønskelig. Det er da viktig at parter og andre berørte blir orientert om når saken kan ventes avgjort, jf. forvaltningsloven § 11 a annet ledd og tredje ledd. Plikten til å gi foreløpige svar ble for øvrig skjerpet i 1995 ved at det i forvaltningsloven § 11 a tredje ledd nå er presisert at i saker om enkeltvedtak skal foreløpig svar gis dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den ble mottatt. Klagesakene gir inntrykk av at forvaltningens praksis med å gi foreløpige svar i mange tilfeller ikke er tilfredsstillende.

3. Offentlighetsprinsippet bidrar til økt rettssikkerhet. Offentlighetens rett til innsyn bidrar til forvaltningens ansvarsbevissthet og gjør den mer aktpågivende og årvåken. Dekkende og riktige opplysninger er dessuten av avgjørende betydning for en åpen, fri og meningsfylt offentlig debatt.

Ombudsmannen medvirker gjennom sin virksomhet til at den som klager får bedre innsyn i forvaltningens arbeid. For så vidt kan det sies at ombudsmannens virksomhet, i likhet med offentlighetsprinsippet, bidrar til å styrke forvaltningens aktpågivenhet og ansvarsbevissthet. Offentlighetens rett til innsyn og ombudsmannens virksomhet utfyller derfor hverandre. På grunn av den nære sammenheng det er mellom offentlighetsprinsippet og ombudsmannsinstitusjonens idégrunnlag, ser ombudsmannen det også som en viktig oppgave å bidra til å kontrollere at forvaltningen respekterer offentlighetsloven og de prinsipper den bygger på. Ombudsmannen har i meldingsåret behandlet forholdsvis mange klager etter offentlighetsloven, og det kan være grunn til å påpeke at disse klagesakene har foranlediget kritikk fra min side i relativt flere tilfeller enn det som er vanlig på andre saksområder.

Det er mitt inntrykk at selv om offentlighetsprinsippet ble lovfestet hos oss for mer enn 25 år siden, har det ennå ikke maktet å skape den holdningsendring i forvaltningen som innføringen av prinsippet tok sikte på. Det kan derfor ikke ofte nok understrekes hvor viktig det er at forvaltningen aktivt følger opp offentlighetsprinsippet og praktiserer meroffentlighet i størst mulig utstrekning, slik Stortinget har forutsatt. En grunnlovsfesting bør kunne overveies fordi det vil kunne bidra til å understreke offentlighetsprinsippets plass og betydning i norsk forvaltning.

4. I meldingen for 1990 tok jeg opp ombudsmannens forhold til menneskerettighetsspørsmål. Det er mitt inntrykk at ombudsmannens fokusering på disse spørsmål har bidratt til en økt bevisstgjøring om menneskerettighetsspørsmål i forvaltningen i de senere år. I flere saker har jeg funnet grunn til å påpeke betydningen av å se hen til såvel våre forfatningsregler som internasjonale konvensjoner til beskyttelse av menneskerettighetene, f.eks. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FNs konvensjon om beskyttelse av sivile og politiske rettigheter. En inkorporasjon av de sentrale konvensjonsbeskyttede menneskerettighetene i norsk lov, slik det er foreslått i NOU 1993: 18, vil bidra til en ytterligere bevisstgjøring om betydningen av menneskerettighetene og vil være et viktig signal til forvaltning og publikum om menneskerettighetenes betydning i den alminnelige rettshåndhevelse, rettspleie og rettsanvendelse.

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. 35, 41, 53, 56, 58, 63, 66, 123, 131, 138, 143, 150, 163, 178, 182, 184, 187, 216, 224, 229, 232 og 260.

I tillegg nevner jeg følgende saker:

- *Mangelfulle rutiner ved bruk av foreløpig underretning etter forvaltningsloven § 11 a i Kystdirektoratet.* Det ble kritisert at Kystdirektoratet brukte nesten tre år på å besvare en anmodning om sletting av en grunneiererklæring. Selv om det ble sendt ut et foreløpig svar til klager, ble dette ikke fulgt opp med en ny orientering da det viste seg at saksbehandlingstiden ble vesentlig lenger enn det som var antydnet i direktoratets brev. En slik orientering ville ha vært i samsvar med intensjonen i forvaltningsloven § 11 a og prinsippene for god forvaltningsskikk. Jeg uttalte at det var utilfredsstillende og kritikkverdigg at direktoratet lot det gå ett år fra svar skulle ha vært gitt i henhold til den foreløpige meldingen, uten å la høre fra seg, til tross for at klager hadde sendt seks purrebrev. Direktoratets forklaring om at det prioriterte å få saker ferdigbehandlet fremfor å holde søkerne orientert, ble ikke akseptert. Jeg understreket at ordningen med utsendelse av foreløpig svar ikke er ressurskrevende, og at unnlattelsen av å holde søkeren orientert bare kunne forklares med mangelfulle og utilfredsstillende rutiner. Direktoratet har opplyst at man nå tar sikte på å effektivisere og forbedre sine rutiner innenfor dette området (sak 95-1731).

- *Saksbehandlingstid og bruk av foreløpige svar hos Fylkesmannen i Troms.* Behandlingen av en klage til ombudsmannen over sen saksbehandling og manglende svar hos Fylkesmannen i Troms i forbindelse med klage over avslag på søknad om dispensasjon fra lov om motorferdsel i utmark, viste at fylkesmannen brukte to år på å ferdigbehandle klagesaken, og at det ikke ble sendt ut foreløpig svar i samsvar med forvaltningsloven § 11 a. I mitt avsluttende brev uttalte jeg at stor arbeidsmengde og knappe ressurser ikke kunne forsvare at en så vidt enkel og oversiktlig sak som var innsendt for scootersesongen for vedkommende år ble liggende ubehandlet i så lang tid. Dette ville gjøre klageretten illusorisk. At en foreløpig gjennomgang av klagen tilsa at det ikke var grunnlag for å ta klagen til følge, kunne heller ikke forsvare saksbehandlingstiden. En avslutning av saken kort tid etter gjennomgangen ville være mindre arbeidskrevende og effektivitetsfremmende fordi saksbehandleren da allerede hadde satt seg inn i saken. Fylkesmannens manglende utsendelse av foreløpige svar slik forvaltningsloven § 11 a krever, ble også påpekt. Det ble i den sammenheng understreket at forvaltningsloven § 11 a ved lovendring i 1995 ble skjerpet for enkeltvedtak for å understreke viktigheten av at publikum mottar underretning dersom saken trekker i langdrag. Fylkesmannen opplyste at rutineene var gjennomgått og innskjerpet, og jeg forutsatte at forvaltningsloven § 11 a ble fulgt i fremtiden (sak 96-0605).

- *Omsorgspermisjon - bruk av førebels melding etter forvaltningslova § 11 a, Osterøy trygdekontor.* Det var uklart om trygdekontoret hadde sendt førebels melding under den første handsaminga av ein søknad om overføring av fedrekvote etter folketrygdlova § 3A-7. Under klagehandsaminga vart det sendt ut førebels melding, men det gjekk ikkje fram kor lang tid det ville ta å handsama klagen. Trygdekontoret opplyste til ombudsmannen at det i ettertid hadde lagt om rutineane, slik at det no gjev opp kor lang sakshandsamingstid som kan ventast i den førebelse meldinga. Elles peikte eg på at det er god forvaltningsskikk å underretta den private parten når det vert innhenta opplysningar frå arbeidsgjevaren, og at forvaltningsorgan kan ha ei plikt til å følgja opp slike førespurnader ved påminningar, dersom arbeidsgjevaren ikkje svarar innan rimeleg tid. Eg nemnde òg at når klager vert oversende Rikstrygdeverket, lyt trygdekontoret sitt brev daterast den dagen oversendinga skjer, og ikkje når klagaren får høve til å koma med merknader til brevet, normalt tre veker før (sak 95-1921).

- *Trygderettens praksis med bruk av foreløpige svar i ankesaker.* En klage til ombudsmannen over lang saksbehandlingstid og manglende underretning i en sak som var under ankebehandling i Trygderetten avdekket mangelfulle svarrutiner. Av Trygderettens redegjørelse fremgikk at det ikke var etablert noen generell rutine for utsendelse av foreløpige svar til den ankende part om saksbehandlingstidens lengde og hva som var grunnen til at

ankesaken ikke kunne behandles tidligere. Dersom Trygderetten mottok skriftlige forespørsler om saksbehandlingstiden, ble det vanligvis benyttet et standardskriv der det fremgikk at det ville ta «noe tid» før kjennelse ville bli avsagt. I mitt avsluttende brev til Trygderetten uttalte jeg at selv om forvaltningslovens bestemmelser ikke gjelder for Trygderetten, jf. trygderettsloven av 16. desember 1966 nr. 9 § 33 a, tilsa hensynet til god forvaltningsskikk at det ble etablert en generell ordning med utsendelse av foreløpige svar etter de samme prinsipper som er nedfelt i forvaltningsloven § 11 a annet og tredje ledd. Jeg understreket viktigheten av at den ankende part fikk slik underretning og viste i den sammenheng til den meget lange saksbehandlingstiden i Trygderetten, ofte med flere års ventetid for de berørte trygdesøkere. Jeg pekte også på at det var viktig at bruk av foreløpig svar ble fulgt opp med nytt foreløpig svar dersom saksbehandlingstiden ble lenger enn det som tidligere var angitt (sak 96-1012).

- *Justisdepartementets vurdering av om et navn har utenlandsk klang eller skrivemåte, jf. navneloven § 6 nr. 1.* En klage til ombudsmannen gjaldt avslag fra Justisdepartementet på søknad om å ta Apollyon som nylaget slektsnavn. Avslaget var begrunnet med henvisning til navneloven av 29. mai 1964 nr. 1 § 6 nr. 1 der det heter at bevilling vanligvis ikke bør gis til et navn med utenlandsk klang eller skrivemåte. Jeg kritiserte ikke departementets avgjørelse i den konkrete klagesaken, men på bakgrunn av opplysninger om at departementet førte en restriktiv praksis på området, bemerket jeg at man sto overfor en rettslig standard, slik at innholdet av bestemmelsen ville kunne endres noe i pakt med samfunnsutviklingen. På denne bakgrunn kunne ikke departementet ensidig basere sine vurderinger på tidligere praksis. Jeg påpekte at det måtte tas hensyn til at økt internasjonalt samkvem og innvandring har innflytelse på hva vi i Norge nå vurderer som «utenlandsk» og oppfordret departementet til å vurdere om utviklingen tilsa en mer liberal praktisering av navneloven § 6 nr. 1 (sak 96-0270).

- *Manglende stadfesting av personalreglementet for utenriktjenesten.* Ved behandlingen av en klagesak ble jeg oppmerksom på at personalreglementet for utenriktjenesten var stadfestet av Administrasjonsdepartementet, og det ble overfor departementet derfor stilt spørsmål ved om dette var i samsvar med bestemmelsen i tjenestemannsloven av 4. mars 1983 nr. 3 § 23 nr. 2 som fastsetter at reglementer gitt i medhold av loven, for å være gyldige må stadfestes av Kongen eller den han bemyndiger. Så langt jeg kunne se var det ikke delegert myndighet til å fastsette reglement for «regjeringens kontorer». Administrasjonsdepartementet beklaget i sitt svar at det ikke hadde skjedd korrekt stadfesting av reglementet, og opplyste at reglementet ville bli forelagt Kongen i Statsråd (sak 95-2117).

- *Rikstrygdeverkets retningslinjer for fastsettelse av beregningsgrunnlag for barnebidrag - «engangsinntekter».* En bidragsmottaker klaget til ombudsmannen over at bidragspliktiges gevinst ved salg av et fiskefartøy ikke var tatt med i beregningsgrunnlaget for fastsettelse av barnebidrag. Grunnlaget for å unnta gevinsten var Rikstrygdeverkets rundskriv RTV nr. 2-51-00, der det heter at «engangsinntekter ved salg» ikke skal medtas. Jeg tok saken opp med Rikstrygdeverket, som etter å ha konferert med Barne- og familiedepartementet, konkluderte med at det ikke var hjemmel i regelverket for å holde skattepliktige gevinster som den foreliggende utenfor beregningsgrunnlaget. Dette ledet til at vedtaket om bidragsfastsettelse ble omgjort, og til at det ble igangsatt arbeid i Rikstrygdeverket med sikte på en endring/presisering av retningslinjene (sak 96-0315).

- *Adgangen til å få ettergitt en del av studielånet ved fullført lang utdanning.* I to klagesaker var forholdet at klagerne hadde oppnådd graden Master of Business Administration (MBA) ved utenlandske læresteder. I henhold til reglene kunne studenter som ved utenlandske læresteder hadde oppnådd en grad som tilsvarende og er likeverdig med graden Master in International Business (MIB) ved Norges Handelshøyskole, få ettergitt en del av studielånet. Klagernes søknader var imidlertid avslått, idet det var lagt til grunn at MBA-graden som sådan ikke var omfattet av ettergivelsesordningen. Etter at Norges Handelshøyskole hadde vurdert det faglige innholdet i MBA-graden fra det ene lærestedet og uttalt at dette kunne sies å tilsvare og være likeverdig med MIB-graden ved handelshøyskolen, fant Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet å måtte revurdere denne forståelsen av forskriften. Det ble således åpnet for at også studenter som hadde oppnådd MBA-grad ved utenlandsk lærested etter en konkret vurdering av det faglige innholdet i forhold til handelshøyskolens MIB-grad, kunne få ettergitt deler av studielånet (sakene 95-0485 og 96-0704).

- *Regnskapsplikt for hjelpeverger.* Som for verger, reguleres hjelpevergers regnskapsplikt av § 77 i vergemålsloven med tilhørende forskrifter. Loven og forskriftene åpner for å gjøre unntak fra regnskapsplikten såfremt det er tale om enkle og oversiktlige forhold og den forvaltede kapital må antas å gå med til klientens underhold. På bakgrunn av flere klagesaker hvor det ble stilt spørsmål ved hjelpevergers disponering av den hjelpetregendes midler, fant jeg grunn til å be Justisdepartementet om en redegjørelse for hvordan myndighetene vurderer regelverk og praksis på dette området. Jeg pekte på at overformynderiet i hjelpevergeforhold normalt spiller en mer tilbaketrukket rolle enn i rene vergeforhold, og at spesielt hjelpeverger for psykisk utviklingshemmede og senil demente vil ha en meget

selvstendig stilling. Hjelpevergeordningen ble lagt om og utvidet i 1990 i forbindelse med HVPU-reformen. Departementet opplyste at det i 1997 ville bli foretatt en revisjon av regnskapsforskriftene, og nedsatt et utvalg med mandat å se på en revisjon av hele vergemålslovgivningen. Videre viste departementet til at det helt nylig i rundskriv hadde innskjerpet behovet for kontroll med vergers og hjelpevergers regnskaps- og registreringsplikt. For øvrig ga departementet uttrykk for at det er et praktisk behov for å kunne gjøre unntak fra regnskapsplikten i enkelttilfeller, og at unntaksretten benyttes relativt ofte. Jeg fastholdt overfor departementet at det etter mitt syn ikke er uproblematisk å gjøre unntak fra vergers og hjelpevergers regnskapsplikt, selv om det er tale om enkle økonomiske forhold, og at det også i slike tilfeller er behov for god økonomisk orden og etterkontroll. Jeg henstilte til departementet om at man i forbindelse med revisjonen av forskriften undersøker om det er mulig å finne frem til en så vidt enkel ordning for regnskapsførsel eller notering, at den ikke oppfattes som særlig byrdefull for verger og hjelpeverger (sak 96-0617).

- *Tillegg i botiden ved søknad om bosettingstillatelse for utlendinger.* Behandlingen av en klagesak avslørte at Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet hadde ulik praksis for hvordan tillegget i botiden skulle beregnes når en utlending som søker bosettingstillatelse, har begått straffbare handlinger, jf. utlendingsloven § 12 og utlendingsforskriften § 43 tredje ledd. I den konkrete saken hadde dette ikke hatt betydning for tilleggets lengde, men ved avslutningen av saken forutsatte jeg at departementet umiddelbart tok dette opp med direktoratet. Dette ble så gjort (sak 95-1175).

- *Vilkårene for utstedelse av utlendingspass.* Etter behandlingen av noen klagesaker om utstedelse av utlendingspass, fant jeg grunn til å be Justisdepartementet om en redegjørelse for hvilken praksis som følges og om hvordan departementet selv vurderte denne praksis i forhold til ordlyden i utlendingsforskriften § 69 om når utlendingspass vil bli nektet utstedt. Etter at departementet hadde gitt sin redegjørelse, uttalte jeg at den forståelsen av forskriftsbestemmelsen som departementet hadde lagt til grunn, ikke fremsto som naturlig når man bare leser forskriftens ordlyd. Jeg påpekte også at et regelverk som dette burde være utformet med det for øye at det skal orientere publikum om hvilke regler som faktisk gjelder. Jeg ba derfor departementet vurdere en presisering av regelverket. Departementet har senere sendt på høring et forslag til endring av bestemmelsen (sak 96-0773).

- *Ligningskontorenes praksis ved saksforberedelse for lignings- og overligningsnemnda.* I løpet av 1995 mottok ombudsmannen flere klager som på ulik måte hadde tilknytning til ligningskontorenes funksjon som saksforberedende organ for både lignings- og overligningsnemnda. Felles for klagen var at de stilte spørsmål ved muligheten til å få en reell overprøving så lenge samme saksbehandler ved ligningskontoret forberedte saken for begge nemnder.

Jeg tok problemstillingen opp med Skattedirektoratet på generelt grunnlag. I brev til direktoratet viste jeg til at det fremgikk av forarbeidene til ligningsloven at den gjeldende ordning med ligningskontoret som forberedende organ for begge nemnder ikke var ansett som ideell, men var blitt valgt ut fra ressurshensyn. Ifølge forarbeidene praktiserte de større ligningskontorene den gang skifte av saksbehandler i klagesaker, og departementet hadde sett for seg at fylkesskattekontorene etter hvert ville kunne avgi saksbehandlere til å bistå mindre ligningskontorer ved behandling av saker for overligningsnemnda. Direktoratet ble bedt om å redegjøre for hvordan praksis er i dag, om det var utarbeidet retningslinjer på området, og for hvordan man vurderte problemets betydning i praksis.

Foreleggelsen resulterte i at det i regi av Fylkesskattesjefenes forening ble gjort en spørreundersøkelse ved samtlige ligningskontorer. Undersøkelsen viste at 18 % av ligningskontorene praktiserer skifte av saksbehandler ved forberedelse av klage til ligningsnemnda over avgjørelse under ordinær ligningsbehandling. Ved klage til overligningsnemnda var det tilsvarende tall 34 %. Bare om lag 3 % av sakene for overligningsnemndene ble forberedt av saksbehandlere fra fylkesskattekontorene. Det kunne således utledes av undersøkelsen at minst 45 % av landets ligningskontorer ikke hadde noen fast praksis med å skifte saksbehandler, verken ved saksforberedelsen for lignings- eller overligningsnemnda. Undersøkelsen viste også at ingen av landets fylkesskattekontorer hadde utarbeidet retningslinjer eller instruksjoner om skifte av saksbehandler. Det var heller ikke utarbeidet sentrale retningslinjer om dette. Også Ligningsutvalget foretok en undersøkelse etter anmodning fra direktoratet. Denne undersøkelsen, som kun omfattet et utvalg ligningskontorer, ga et mer positivt bilde, men inneholdt ingen tallfesting av resultatene eller undersøkelsens omfang.

I sitt svarbrev uttalte direktoratet at det, i likhet med Fylkesskattesjefenes forening og Ligningsutvalget, vurderte det aktuelle problemet som relativt marginalt, og at man registrerte få klager som berørte problemstillingen. Direktoratet pekte også på at de ulike forhold mellom ligningskontorene med hensyn til størrelse, bemanning og organisering, gjorde det vanskelig å utarbeide generelle retningslinjer. Men direktoratet varslet likevel at det i samarbeid med ytre

etat ville foreta en nærmere vurdering av behovet for å utarbeide retningslinjer.

Prinsipielt sett synes det lite tilfredsstillende dersom samme saksbehandler nyttes som saksforbereder i alle ledd inntil ordinær klageadgang er uttømt, spesielt hvis det skjer uten noen form for annenhåndsbehandling. Det er ikke nødvendigvis avgjørende at etaten selv ikke opplever dette som noe rettssikkerhetsmessig problem. Når det sjelden fokuseres på problemet, kan det ha sammenheng med at de færreste som påklager en ligningsavgjørelse, har slike kunnskaper om behandlingsmåten at de har forutsetninger for å ta spørsmålet opp.

På bakgrunn av de undersøkelser som var foretatt, og den varslede vurderingen av behovet for retningslinjer, fant jeg ikke grunn til å gå videre med saken. I et avsluttende brev til direktoratet ga jeg uttrykk for de ovennevnte synspunkter, samtidig som jeg ba om å bli orientert når det er avklart om det vil bli laget retningslinjer (sak 95-1055).

- *Utsatt iverksettelse i byggesaker.* Ved behandlingen her av en klage i en byggesak fremgikk det at Fylkesmannen i Møre og Romsdal var av den oppfatning at kommunens avgjørelse om ikke å utsette iverksettelsen av vedtak i klagesaker ikke kunne omgjøres av fylkesmannen. Etter at ombudsmannen hadde gjort fylkesmannen oppmerksom på at både ombudsmannen (årsmeldingen for 1990 s. 173-174) og Kommunaldepartementet (rundskriv H-17/92) hadde inntatt det motsatte standpunkt, opplyste fylkesmannen at han nå ville innrette sin praksis i samsvar med dette (sak 96-0184).

- *Behandlingen av søknader om konsesjon til vassdragsregulering.* Ved behandlingen av en klage over saksbehandlingstiden for en søknad om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917, kom det frem at Nærings- og energidepartementet ga midlertidige konsesjoner i de tilfellene hvor en konsesjonssøknad ikke var ferdigbehandlet ved utløpet av den tidligere reguleringskonsesjonen. I mitt avsluttende brev påpekte jeg at lovgrunnlaget for slike midlertidige konsesjoner er uklart, og ba departementet vurdere om det burde foreslå en klarere lovhjemmel for slike konsesjoner. På bakgrunn av at det her dreier seg om saker av stor viktighet, fant jeg også grunn til å be departementet vurdere om det er behov for klarere regler for søknadsbehandlingen, herunder regler om når søknad skal fremmes, med sikte på at ny konsesjon som hovedregel bør være klar før utløpet av den gamle. Departementet fremholdt at hjemmelsspørsmålet burde tas opp i sammenheng med en mer omfattende revisjon av vassdragsreguleringsloven, men at det ikke var mulig å påbegynne dette arbeidet før arbeidet med ny vassressurslov var slutført. Videre opplyste departementet at retningslinjene for søknadsbehandlingen for tiden var under revisjon. Saken ga etter dette ikke grunn til noe mer fra min side (sak 96-0212).

- *Uklar fristbestemmelse i forskrift om refusjon av avløserutgifter for ferie og fritid i landbruket.* Etter forskriften kunne man søke om refusjon etter at avløserperioden var over, frem til en siste frist for refusjoner det året. Imidlertid hadde landbruksmyndighetene tolket forskriften slik at dispensasjonssøknader fra alderskravene til avløseren måtte fremmes på forhånd. Dette fremgikk av et rundskriv, men ikke av forskriften. Jeg antok at Landbruksdepartementets tolkning ikke stred mot ordlyden i beskrivelsen, men at det var en svakhet ved regelverket at presiseringen kun var inntatt i et rundskriv, som ikke var alment tilgjengelig for publikum. Jeg pekte også på at det ikke kunne være noe i veien for å behandle dispensasjonssøknader i ettertid. Etter landbruksmyndighetenes nye behandling av saken fikk avløseren refundert utgiftene. Dessuten ble forskriften endret, slik at det nå fremgår klart at godkjenning av avløser over 70 år må foreligge før avløsningen starter (sak 95-1079).

- *Renovasjonsgebyr for hytter, Nord-Odal kommune.* Ved behandlingen av en klage over det renovasjonsgebyr klageren måtte betale til kommunen for sin hytte, kom det frem at kommunens vedtekter var uklare når det gjaldt spørsmålet om hver hytteabonnet skulle betale helt gebyr, eller om en hjemmel for å tillate flere abonnenter å dele sekkestativ og dermed også renovasjonsgebyr, også gjaldt hytter. Ved avslutningen av saken påpekte jeg overfor kommunen at dette var utilfredsstillende, og ba kommunen sørge for å presisere dette i vedtektene. Regelverk av denne typen, som angår alle eller et stort antall av kommunens innbyggere, bør utformes på en slik måte at det ikke etterlates unødig tvil om den enkeltes rettigheter og plikter (sak 96-0194).

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. Også etter 1991 har det skjedd en økning i klagetallet. *I alt kom det inn 2 072 klager i 1996.*

Avvisningsprosenten var i 1996 på 51,2 - tilsvarende tall for 1995 var 48,2 og 49,8 i 1994. 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 498 ved årsskiftet 1996/97, mens tallet for det foregående årsskiftet var 426. Av de 498 sakene er 41 mer enn ett år gamle.

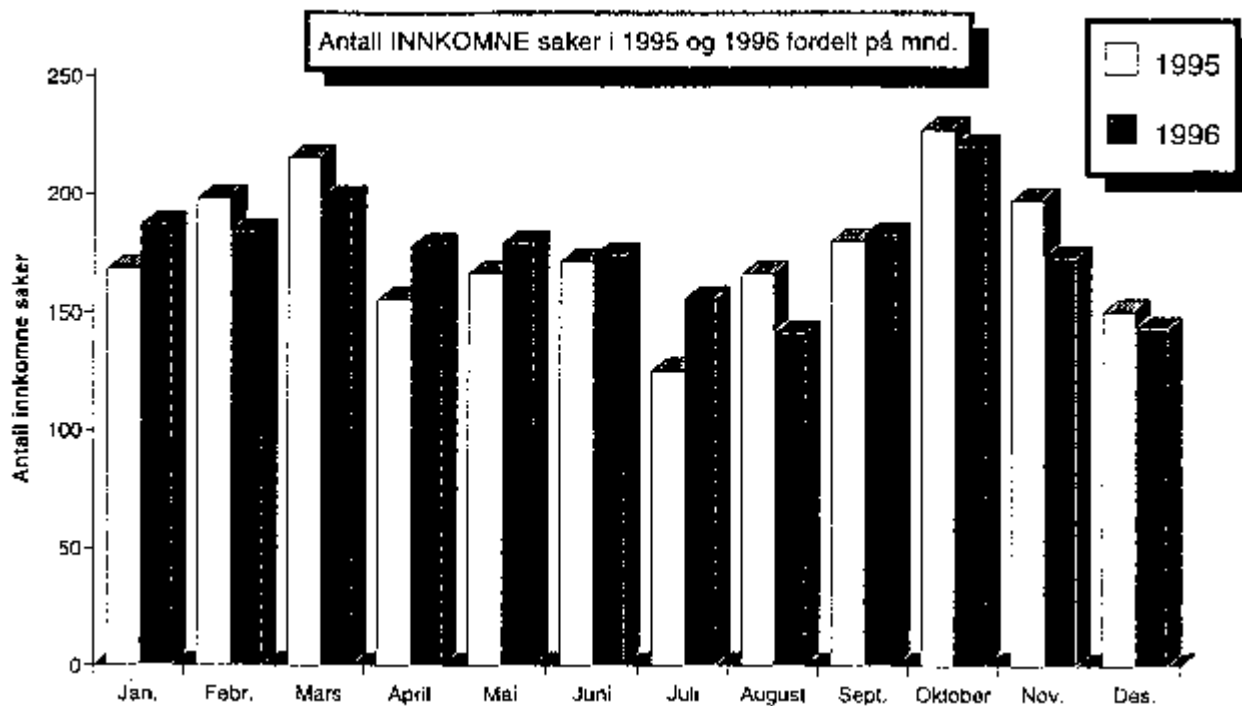
1. Tilgangen på saker i 1996

Klager og forespørsler m.v.	2 072 saker
Saker tatt opp av eget tiltak	44 saker
I alt	2 116 saker

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

Klager og forespørsler m.v.	1995	1996
Januar	165	183
Februar	196	184
Mars	211	197
April	154	172
Mai	165	175
Juni	169	172
Juli	125	151
August	165	138
September	179	175
Oktober	224	215
November	195	169
Desember	148	141
	2 096	2 072
Saker tatt opp av eget tiltak	22	44
Saker i alt	2 118	2 116

Nedenfor er tallene for innkomne saker pr. måned i 1995 og 1996 gjengitt i grafisk form:



Tallene ovenfor refererer seg til saker som har vært behandlet skriftlig. I 1996 ble det også registrert 2 022 (for 1995 2 049) generelle forespørsler (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. Tallet på personlige besøk har i 1996 vært 136, mot 140 året før.

		Antall
1996:	Kommune:	besøkende:
	Akershus	16
	Aust-Agder	2
	Buskerud	2
	Finnmark	1
	Hedmark	2
	Hordaland	4
	Møre og Romsdal	1
	Oppland	2
	Oslo	87
	Rogaland	1
	Sogn og Fjordane	1
	Sør-Trøndelag	3
	Troms	1
	Utlandet	6
	Vest-Agder	1
	Vestfold	2
	Østfold	4
	Til sammen	136

	Journal-	Utgående	Innkomne
År	føringer	brev	brev

1996	16 682	10 467	
1995	15 608	9 764	
1994	16 162	9 494	
1986		5 975	4 025

2. Hvor klagene kom fra

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner omfattende hele landet eller større deler av det. I 1996 utgjorde disse klagenes 123 saker. Tilbake blir da $2\ 072 - 123 = 1\ 949$ saker. Nedenfor er angitt hvordan disse klagenes fordeler seg fylkesvis.

	Antall klager	Klager i prosent av samlet klagetall	Folkemengde i prosent av rikets -1989
Østfold	98	5,0	5,6
Akershus	188	9,7	9,8
Oslo	402	20,6	10,8
Hedmark	83	4,3	4,4
Oppland	59	3,0	4,3
Buskerud	88	4,5	5,3
Vestfold	89	4,6	4,7
Telemark	50	2,6	3,9
Aust-Agder	45	2,3	2,3
Vest-Agder	67	3,5	3,4
Rogaland	104	5,3	7,9
Hordaland	176	9,0	9,7
Sogn og Fjordane	47	2,4	2,5
Møre og Romsdal	90	4,6	5,6
Sør-Trøndelag	80	4,1	5,9
Nord-Trøndelag	47	2,4	3,0
Nordland	85	4,3	5,7
Troms	91	4,7	3,5
Finnmark	58	3,0	1,7
Svalbard	2	0,1	0
	1 949	100	100

Antall klager fra innsatte i fengsler var i 1996	45	mot 93 året før
Antall klager fra personer bosatt i utlandet	69	mot 40 året før
Antall klager fra personer i psykiatriske institusjoner	9	mot 10 året før
I alt	123	mot 143 året før

3. Uavsluttede saker

Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 1996 var	426 saker
Nye saker i 1996	2 116 saker
Til behandling i året	2 542 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember 1996	2 044 saker
Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 1997	498 saker

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

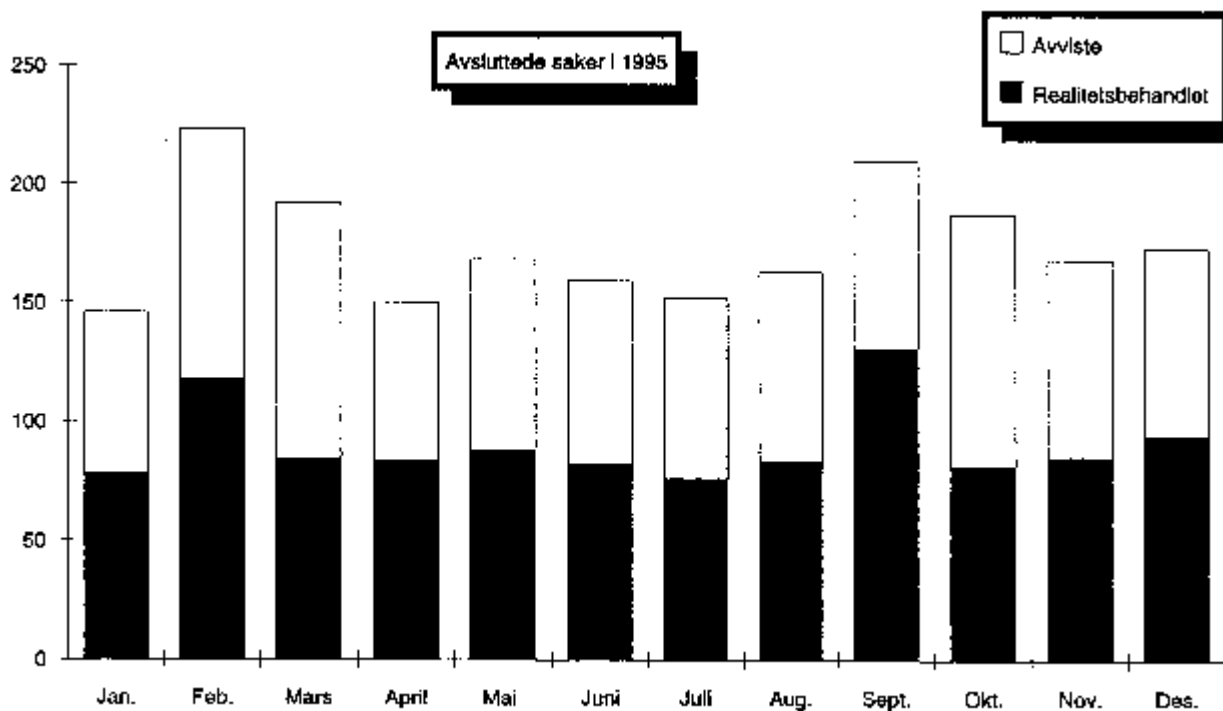
	1995	41
	1996	457
		498

Av beholdningssakene var omlag 270 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

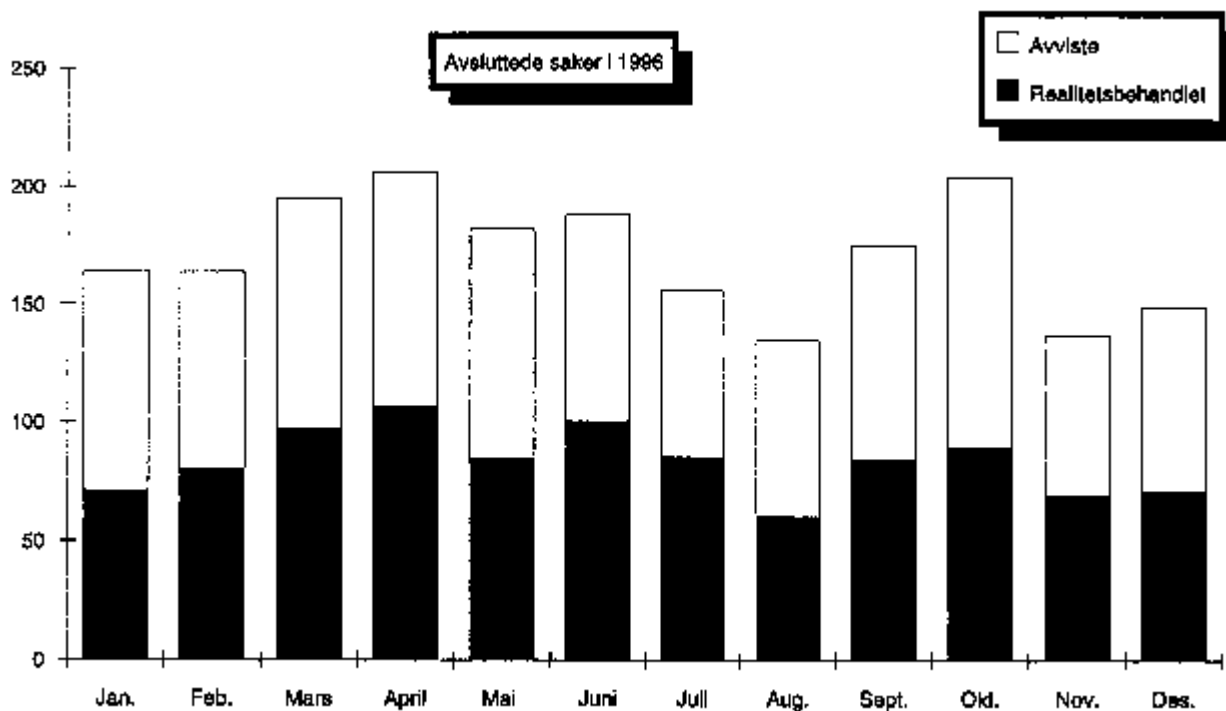
4. Avviste saker

Av de 2 044 saker som det er tatt standpunkt til i 1996, har 1 047 eller ca. 51,2 % ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling.

Nedenfor er tallene for avsluttede saker, fordelt på avviste og realitetsbehandlede, for 1995 gjengitt i grafisk form:



Nedenfor er tallene for avsluttede saker, fordelt på avviste og realitetsbehandlede, for 1996 gjengitt i grafisk form:



Etter avvissningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

1.	Forhold utenfor kompetanseområdet:		
	a) Domstolenes virksomhet	71	
	b) Tidligere behandlet av Stortinget	2	
	c) Avgjørelser i statsråd	5	
	d) Private rettsforhold	41	
	e) Riksrevisjonen	0	
	f) Kommunestyre	3	
	g) Ombudsmannen for forsvaret	3	
	h) Fylkesting	0	125
2.	Foreldet forhold		82
3.	Fortsatt behandling i forvaltningen		404
4.	Utilstrekkelig klagegrunnlag, uegnet sak		208
5.	Tilbakekalte klager		31
6.	Brev sendt til orientering		102
7.	Ikke klagerett		18
8.	Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak		43
9.	Anonyme og uforståelige henvendelser		34
			1 047

Av de avviste sakene er 14 sendt andre myndigheter som rette vedkommende.

5. Avsluttede saker - fordelt på de ulike forvaltningsorganer

Ombudsmannen har i 1996 realitetsbehandlet 997 saker, og dette er 87 færre enn i 1995. - Om uttrykket «realitetsbehandlet», se avsnitt 7 nedenfor.

Forvaltningsorgan 1996

Forvaltningsorgan	I alt	hvorav antall	
		avvist	realitet
<i>Statsministerens kontor</i>	1	1	0
<i>Administrasjonsdepartementet</i>	6	4	2
Arbeidsgiveravdelingen	1	1	0
Konkurransetilsynet	1	0	1
Prismyndigheter	1	0	1
Statens Pensjonskasse	12	6	6
Statskonsult	1	1	0
<i>Barne- og familiedepartementet</i>	9	5	4
Forbrukerrådet og forbrukerkontorene	2	1	1
Forbrukertvistutvalget	2	0	2
Statens adopsjonskontor	2	0	2
<i>Finans- og tolldepartementet</i>	41	11	30
Distriktstollstedene	5	5	0
Folkeregistrene	17	9	8
Klagenemnda for merverdiavgift	2	1	1
Kredittilsynet	4	0	4
Norges Bank	1	1	0
Skatte- og ligningsmyndigheter	110	55	55
Statens innkrevingsentral	2	2	0
Statistisk Sentralbyrå	1	1	0
Toll- og avgiftsdirektoratet	9	4	5
<i>Fiskeridepartementet</i>	8	5	3
Fiskeridirektoratet	1	0	1
Kystverket	2	0	2
<i>Forsvarsdepartementet</i>	4	3	1
Forsvarets bygningstjeneste	1	1	0
Forsvarets overkommando	4	2	2
Forsvarsdistriktene	3	1	2
<i>Justis- og politidepartementet</i>	134	55	79
Brønnøysundregistrene	2	0	2
Direktoratet for sivilt beredskap	1	0	1
Domstolene	2	2	0
Erstatningsnemnda for voldsofre	3	0	3
Fengselsmyndigheter	40	22	18
Politi- og påtalemyndighet	96	68	28

IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

Sivillovutvalget	1	1	0
Utlendingsdirektoratet	11	5	6
<i>Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet</i>	28	12	16
Det norske meteorologiske institutt	1	0	1
Kirken	1	0	1
Norges Forskningsråd	2	1	1
Samisk utdanningsråd	1	1	0
Statens lånekasse for utdanning	35	12	23
Statens ressurs- og voksenopplæringscenter	1	0	1
Statens utdanningskontorer	18	4	14
Universiteter og høyskoler	44	21	23
<i>Kommunal- og arbeidsdepartementet</i>	20	10	10
Arbeidsmyndigheter	33	14	19
Arbeidstilsynet	3	2	1
Den Norske Stats Husbank	5	2	3
Sametinget	1	1	0
<i>Kulturdepartementet</i>	3	2	1
Norsk Rikskringkasting	2	1	1
Riksarkivet	1	0	1
Rikskonsertene	1	1	0
<i>Landbruksdepartementet</i>	48	14	34
Klagenemnda for topprisordningen for melk	2	2	0
Landbruksetaten, fylkeslandbruksstyrene	9	5	4
Reindriftsadministrasjonen	7	4	3
Statens dyrehelsetilsyn	1	0	1
Statens kornforretning	1	0	1
Statens landbruksbank	3	0	3
Statskog	1	1	0
<i>Miljøverndepartementet</i>	11	4	7
Direktoratet for naturforvaltning	9	3	6
Norsk polarinstitutt	2	1	1
Statens forurensningstilsyn	2	1	1
<i>Nærings- og energidepartementet</i>	2	1	1
Norges vassdrags- og energiverk	1	1	0
Patentstyret	2	0	2
Statens nærings- og	2	1	1

distriktsutviklingsfond			
<i>Samferdselsdepartementet</i>	28	17	11
Luftfartsverket	5	0	5
Norges Postbank	2	1	1
Norges Statsbaner	4	3	1
Postverket	17	13	4
Telenor	7	5	2
Vegmyndigheter	28	14	14
<i>Sosial- og helsedepartementet</i>	23	8	15
Fylkesleger	11	5	6
Statens helsetilsyn	24	7	17
Statens institutt for folkehelse	1	0	1
Sykehus og helseinstitusjoner	9	6	3
Trygdeetatens innkrevingsentral	4	2	2
Trygdekontoret for utenlandssaker	10	1	9
Trygdemyndigheter	172	83	89
<i>Utenriksdepartementet</i>	8	6	2
NORAD	1	0	1
<i>Fylkesmenn</i>	272	128	144
<i>Fylkeskommunal forvaltning</i>	49	22	27
<i>Kommunal forvaltning</i>	438	250	188
<i>Ymse</i>	85	81	4
SUM	2 044	1 047	997

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

6. Avsluttede saker - behandlingsmåte og utfall

Saker fordelt på sakstype 1996

	hvorav antall		
	I alt	avvist	realitet
<i>Tjeneste- og arbeidsforhold, undervisnings- person- og familiesaker</i>			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	57	11	46
Dokumentinnsyn	24	11	13
Taushetsplikt - Opplysningsrett	2	1	1
Saksomkostninger	4	1	3
Erstatning	11	5	6
Isolerte saksbehandlingsspørsmål - Annet	36	23	13
<i>Tilsettingsaker</i>			
Kvalifikasjonsvurdering	80	20	60
Fortrinnsrett	3	0	3

Ugyldighet/omgjøring	1	0	1
Annet	11	8	3
<i>Tjenesteforhold</i>			
<i>Permisjon</i>	4	0	4
<i>Flyttegodtgjørelse - beordringstillegg</i>	2	2	0
Lønn	23	15	8
Ordensstraff/irrettesettelse	11	10	1
Oppsigelse	1	0	1
Avskjed	1	1	0
Annet	38	27	11
<i>Familie- og personsaker</i>			
Barnebidrag	45	27	18
Ektefellebidrag	3	2	1
Ekteskap/skilsmisse	3	2	1
Adopsjon	3	2	1
Vergemål-/formyndersak	8	3	5
Annet	5	5	0
<i>Barnevernsaker</i>			
Omsorgsovertakelse	3	3	0
Andre vernetiltak	2	2	0
Samværsrett/besøksordninger	4	3	1
Fosterhjem/-foreldre	3	2	1
Annet	2	2	0
<i>Navn,- adresse- og barnehagesaker</i>			
Navnesak	4	0	4
Bostedsregistrering	9	3	6
Barnehageplass	3	0	3
Annet	3	3	0
<i>Grunnskoler og videregående skoler</i>			
Standpunkt karakterer (g.sk/vg.sk)	7	1	6
Eksamens karakterer (g.sk/vg.sk)	4	1	3
Opptak - videregående skole	2	2	0
Bortvisning	2	2	0
Skoletilbud	10	4	6
Spesialundervisning	4	1	3
Annet	10	6	4
<i>Universiteter- høyskoler og kirkesaker</i>			
Opptak - universitet/høyskole	8	4	4
Doktorgradsarbeid	3	3	0
Eksamen/karakterer (univ./høgsk.)	7	2	5
Praksistjeneste	1	0	1
Annet	12	7	5
<i>Andre skoler- og skoleforhold</i>			

Skoleskyss	1	0	1
Undervisningskompetanse	1	1	0
Annet	2	2	0
Helse- sosial- og trygdesaker			
<i>Isolerte saksbehandlingssaker</i>			
Saksbehandlingstid	108	16	92
Dokumentinnsyn	11	7	4
Taushetsplikt - opplysningsrett	3	1	2
Saksomkostninger	4	0	4
Erstatning	12	11	1
Isolerte saksbehandlingsspørsmål - Annet	48	30	18
<i>Somatiske sykehus - sykehjem</i>			
Innleggelse-utskrivning-overføring	2	1	1
Medisinsk behandling	2	1	1
Pasientmidler/-eiendeler	1	0	1
Annet	3	2	1
<i>Psykiatriske sykehus/-hjem-bo-og behandlingssenter</i>			
Innleggelse - utskrivning - overføring og ettervern	4	3	1
Medisinsk behandling	3	3	0
Tvangsmedisinering - mekaniske tvangsmidler	1	0	1
Annet	2	1	1
<i>Andre helse- og sosialinstitusjoner</i>			
Medisinsk behandling	4	3	1
HVPU-reformen	1	1	0
Annet	2	2	0
<i>Helsehjelp utenfor institusjon</i>			
Kommunelegetjeneste	1	0	1
Egenandel - refusjon	2	2	0
Annet	6	4	2
<i>Trygd</i>			
Uførepensjon/attføring	17	11	6
Arbeidsløshetsytelser	9	6	3
Yrkesskadeytelser	5	3	2
Krigspensjon	3	3	0
Ytelser ved fødsel/til barn/til enslig forsørger	2	2	0
Grunnstønad - hjelpestønad - hjelpemiddelstønad	6	6	0
Annet	23	18	5
<i>Sosiale tjenester</i>			
Bidrag til livsopphold	45	30	15
Økonomisk stønad til annet enn livsopphold	4	3	1
Vilkår ved økonomisk stønad	1	1	0
Refusjon	14	7	7
Omsorgslønn	5	1	4

Andre sosiale tjenester	1	1	0
Annet	7	6	1
<i>Løyve, helsevesenet</i>			
Løyve - helsevesenet - Annet	7	3	4
<i>Diverse saker under Helse,- sosial- og trygdesaker</i>			
Annet	6	4	2
Bygge, delings- og plansaker, veier og avkjørsler, forurensning og utslipp			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	59	9	50
Dokumentinnsyn	3	1	2
Saksomkostninger	1	1	0
Erstatning	9	7	2
Isolerte saksbehandlingsspørsmål - Annet	18	11	7
<i>Byggesaker 1</i>			
Dispensasjon fra planer	32	12	20
Dispensasjon fra § 70 nr 2	10	2	8
Dispensasjon ellers	5	2	3
§ 70 nr 1	14	7	7
Bruksendring	6	2	4
Forbud - påbud	5	3	2
Utomhus-p-plasser - atkomst	3	3	0
Gebyr	2	2	0
Annet	23	17	6
<i>Byggesaker 2</i>			
Fradeling	3	0	3
<i>Plansaker</i>			
Kommunalplan	1	0	1
Reguleringsplan	29	18	11
Privat reguleringsforslag	1	1	0
Annet	1	1	0
<i>Kart- og delingssaker</i>			
Kart - oppmåling - grenser (delingslov)	7	4	3
Adressesaker	1	0	1
<i>Refusjon - erstatning - ekspropriasjon</i>			
Refusjon	3	0	3
Utbyggingsavtaler	1	0	1
Ekspropriasjon - Erstatning og inløsning (pbl)	1	0	1
Ekspropriasjon - oreigningslov	3	2	1
Ekspropriasjon - annet grunnlag	2	1	1
Forhåndstiltredelse	1	0	1
<i>Fredning og vern</i>			
Vern av natur	2	0	2

IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen

Annet	1	0	1
<i>Veier</i>			
Avkjørsel	2	2	0
Annet	13	10	3
<i>Forurensning - utslipp - naturskade</i>			
Støyforurensning	1	1	0
Avfall - skrot	3	3	0
Avløp - slam - hushold	6	4	2
Utslipp - depot jordbruk/industri	3	3	0
Annet	3	3	0
<i>Annet under bygge, delings- og plansaker, veier og avkjørsler, forurensning og utslipp</i>			
Annet	5	5	0
Skatt, toll og avgifter			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	34	2	32
Taushetsplikt - opplysningsrett	2	2	0
Saksomkostninger	1	0	1
Erstatning	4	2	2
Isolerte saksbehandlingsspørsmål - Annet	19	13	6
<i>Skatteplikt</i>			
Arbeidsinntekter	2	1	1
Kapitalinntekter	6	5	1
Kapitalgevinster	2	2	0
Annet	5	4	1
<i>Skattefradrag</i>			
Arbeidsomkostninger	5	4	1
Kapitalomkostninger	2	0	2
Omkostninger ved virksomhet	4	2	2
Uten tilknytning inntektserverv	2	2	0
Særfradrag	7	2	5
Annet	2	2	0
<i>Forskjellige skatter og tilleggsytelser</i>			
Eiendomsskatt	6	4	2
Tilleggsskatt	5	2	3
Forsinkelsesavgift	2	0	2
Skatt - renter/morarenter	3	2	1
<i>Spesielle skatte- og ligningsspørsmål 1</i>			
Skatteoppkreving - tvangsinn drivelse	6	6	0
Skjønnslikning	9	6	3
Endring av ligning	7	5	2
Skattemessig bosted	4	3	1
Annet	9	7	2

<i>Spesielle skatte- og ligningsspørsmål 2</i>			
Ettergivelse pga manglende betalingsevne	11	4	7
Ettergivelse pga feil under forskuddsutskrivningen	2	0	2
Annet	3	2	1
<i>Toll og statlige særavgifter</i>			
Flyttebil	3	2	1
Merverdiavgift og investeringsavgift	9	3	6
Arveavgift /avgift ved gaveoverføring	10	3	7
Dokumentavgift	3	0	3
Andre særavgifter	2	0	2
Annet	9	3	6
Justissektoren			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	66	19	47
Dokumentinnsyn	11	7	4
Saksomkostninger	2	0	2
Erstatning	9	6	3
Isolerte saksbehandlingsspørsmål - Annet	23	17	6
<i>Fengselsforhold 1</i>			
Løslatelse	4	0	4
Disiplinærtiltak/refselse	6	5	1
Helse- og sosiale forhold mv	2	1	1
Innsetting/overføring	3	2	1
Bevegelsesfrihet/felleskap	1	0	1
Korrespondanse mv	4	3	1
Soningsforhold generelt	5	5	0
Annet	6	4	2
<i>Fengselsforhold 2</i>			
Generelle klager på tjenestetemenn (ikke knyttet til refs ol)	3	2	1
Sikring	1	1	0
Varetekt	1	1	0
<i>Utlendingssaker</i>			
Politisk asyl	5	2	3
Oppholds- og arbeidstillatelse	9	2	7
Visum	5	2	3
Utvisning - bortvisning	3	2	1
Familiegjenforening	10	3	7
Statborgerskap	1	1	0
Annet	4	2	2
<i>Påtaleforhold</i>			
Henleggelse	20	18	2
Tiltalspørsmål	2	2	0
Beslag/inndragning	1	1	0

Annet	12	11	1
<i>Politi og lensmannsetaten</i>			
Politiets opptreden	5	4	1
Pass-sak	1	1	0
Annet	8	3	5
<i>Vegtrafikk</i>			
Førerprøve/-kort	1	1	0
Inndragning av førerkort	2	2	0
Parkeringsgebyr m.m.	6	5	1
Parkeringstillatelse	8	3	5
Annet	4	2	2
<i>Fri rettshjelp</i>			
Fritt rettsråd	19	9	10
Fri saksførsel	8	4	4
Salærklage	1	0	1
Annet	1	1	0
<i>Erstatningsordninger innen justissektoren</i>			
Voldsoffererstatning	4	1	3
Billighetserstatning	2	2	0
<i>Annet under justissektoren</i>			
Annet	22	20	2
Næringsliv			
<i>Isolerte saksbehandlingsspørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	36	5	31
Dokumentinnsyn	4	2	2
Saksomkostninger	2	0	2
Erstatning	7	4	3
Isolerte saksbehandlingsspørsmål - Annet	10	7	3
<i>Fiske og fangst</i>			
Oppdrettsanlegg	3	2	1
Fiskefartøy	1	1	0
Fiskekvoter	2	1	1
Fiskerimantallet	1	0	1
Jakt	4	3	1
Annet	1	1	0
<i>Landbruk</i>			
Konsesjon for erverv av eiendom	8	3	5
Forkjøpsrett	13	5	8
Fradeling	5	2	3
Produksjonstillegg	7	4	3
Kvoteordninger	3	2	1
Reindrift	6	3	3
Annet	19	10	9

<i>Samferdsel og reiseliv</i>			
Drosjeløyve	4	3	1
Løyve for annen transport	3	2	1
Takster og transportvilkår	1	0	1
Motorferdsel i utmark	1	1	0
Skjenkebevilling	1	0	1
Åpningstider	1	0	1
Annet	4	3	1
<i>Annen næringsvirksomhet</i>			
Håndverks-/mesterbrev	1	1	0
Løyve - annen næring	4	1	3
Annet	3	1	2
<i>Kontraktsforhold-anbud-priskontroll</i>			
Husleieregulering m m	2	0	2
Kommunalt anbud	5	2	3
Annen kjøp/leie for offentlig bruk	4	4	0
Salg/utleie av offentlig eiendom	7	6	1
Annet	4	4	0
<i>Annet under næringsliv</i>			
Annet	4	2	2
Offentlige tjenester, låne- og stønadsordninger			
Isolerte saksbehandlingsspørsmål			
Saksbehandlingstid	16	5	11
Dokumentinnsyn	6	3	3
Erstatning	4	3	1
Isolerte saksbehandlingsspørsmål - Annet	9	6	3
<i>Samferdsel - transport - reiser</i>			
Annet	2	2	0
<i>Post</i>			
Plassering av postkasser	2	1	1
Annet	1	1	0
<i>Telefon</i>			
Telefonregning	1	1	0
Tellerskritt	1	0	1
Annet	3	3	0
<i>Kringkasting, radio og TV</i>			
Kringkasting-Radio-TV - Annet	1	1	0
<i>Elektrisitetforsyning</i>			
Strømregning	1	0	1
Strømleveringsvilkår	3	2	1
Kraftlinje/høyspentmast	1	1	0
<i>Kommunale avgifter</i>			
Årsavgift for vann og kloakk	16	14	2

Tilknytningsavgift for vann og kloakk	13	5	8
Renovasjonsavgift	21	9	12
Annet	1	0	1
<i>Studiefinansiering</i>			
Lån	5	2	3
Stipend	6	0	6
Renter	9	4	5
Ettergivelse	3	0	3
Annet	3	1	2
<i>Andre låne- og stønadsordninger</i>			
Etableringslån	7	5	2
Bostøtte	4	0	4
Lønnsgaranti	6	3	3
Annet	13	9	4
<i>Annet</i>			
Annet	53	49	4

Klagene var, som i tidligere år, relativt jevnt fordelt på alle saksområder, med en viss overvekt av tilsettingssaker. Gruppene helse, sosial og trygd, bygge- og plansaker og skatt, toll og avgifter utgjorde også et stort 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 997 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		593
	a)	Fordi saken kunne ordnes allerede ved en telefonhenvendelse e.l.	244
	b)	Fordi klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem eller at det var hensiktsløst med en foreleggelse	349
2.	Saker der det var gitt skriftlig uttalelse fra forvaltningen		404
	a)	Saken ordnet	63
	b)	Saken avsluttet med kritikk mot forvaltningen, eventuelt henstilling om å overveie en avgjørelse på nytt eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte	181
	c)	Avsluttet uten kritikk eller henstillinger, dvs. klagen førte ikke frem	160

Totalt var det således 488 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 118 selve avgjørelsen i saken, 304 behandlingstiden og 84 forhold vedrørende saksbehandlingen ellers.

Noen fullstendig oppgave over det *endelige* utfall av ombudsmannens behandling (med hensyn til hvor mange

klagere som ble hjulpet frem til å få endret en avgjørelse, til å få erstatning osv.) er ikke mulig å gi, bl.a. fordi resultatet av fornyet behandling i forvaltningen ofte kommer etter utgangen av statistikkåret.

V. Tilleggsopplysninger i saker referert i tidligere årsmeldinger

Meldingen for 1993

Nr. 31 (s. 178-181)

Erstatningssak - et fengsels underretning til arbeidsgiver om en arbeidstakers straffedommer

(Sak 92-1877)

Billighetserstatningsutvalget vedtok 17. september 1996 å bevilge billighetserstatning av statskassen til klageren med kr. 30.000,-.

Meldingen for 1994

Nr. 28 (s. 119-124)

Klage på standpunktkarakter i den videregående skole - forholdet til forvaltningslovens omgjøringsregler

(Sak 93-1281)

I brev til ombudsmannen 20. desember 1996 opplyste departementet at det ikke anså å ha hjemmel for å avskjære faglærers adgang etter forvaltningsloven § 35 til å endre fastsatt standpunktkarakter. Departementet viste videre til forskrift 26. juni 1995 nr. 676 om eksamen, fag-/svenneprøve, vurdering, dokumentasjon og klage over karakterer og prøvebedømmelse i videregående opplæring, som i § 2-3 nr. 2 annet ledd har en bestemmelse som lyder:

«Rektor har ansvar for at faglærer, etter drøfting i møte der klassens lærere er tilstede, setter standpunktkarakterer eller fatter vedtak om at standpunktkarakter ikke kan gis.»

Departementet konkluderte med at faglæreren ikke kan sette eller endre standpunktkarakter uten at det har vært gjenstand for drøfting i klasselæremøte, og mente dette i tilstrekkelig grad ville hindre at læreren omgjør fastsatt standpunktkarakter på eget initiativ. Departementet vil i kommentarer til bestemmelsen presisere denne forståelsen.

Nr. 48 (s. 181-186)

Voldsoffererstatning - fremsettelse av regresskrav når straffesak er henlagt

(Sak 92-2005)

Justisdepartementet opplyste i brev 3. januar 1995 at departementet etter en fornyet vurdering hadde funnet å burde ettergi regresskravet i sin helhet. Ved avgjørelsen var det lagt vekt på at det generelt bør utvises forsiktighet med å fremme regresskrav i tilfeller der straffesaken mot den antatte skadevolder er henlagt på grunn av bevisets stilling.

Meldingen for 1995

Kap. III (s. 16)

Endring av fødselsdato

(Sak 94-1781)

Sentralkontoret for folkeregistrering endret folkeregistreringsforskriften § 32 nr. 2 med virkning fra 2. august 1996. Bestemmelsens annet ledd om kravet til dokumentasjon for endring av fødselsdato, lyder etter endringen:

«Dersom vilkårene etter første ledd fremstår som uforholdsmessig vanskelige å oppfylle, eller folkeregisteret av annen grunn finner å kunne fravike disse, kan likevel annen form for dokumentasjon godtas dersom denne ut fra de øvrige opplysninger som fremkommer i saken, virker troverdige.»

Bestemmelsens tredje ledd, som ga en særregel når påstått fødselsdato var 1. januar, ble opphevet.

Nr. 1 (s. 34-42)

Markedsrådets adgang til å forby fjernsynsselskap å vise annonsefilmer fra organisasjoner i arbeidslivet

(Sak 95-1309)

Markedsrådet tok saken opp til fornyet vurdering, og besluttet ved vedtak 26. februar 1996 å omgjøre sitt tidligere vedtak i saken.

Ved brev 12. mars 1996 tok jeg saken opp med Kulturdepartementet. Under henvisning til min uttalelse i saken og Markedsrådets omgjøringsvedtak, påpekte jeg nødvendigheten av å få klargjort i lovverket Forbrukerombudets og Markedsrådets myndighet til å forby annonsefilmer med politisk eller livssynsmessig budskap i fjernsyn eller kringkasting, jf. ombudsmannsloven § 11.

Kulturdepartementet meddelte i brev 19. mars 1996 følgende:

«Departementet er i gang med å vurdere reglene for politisk reklame i kringkasting. Den vurdering som blir foretatt vil bl.a. omfatte forholdet til Grunnlovens § 100 og Norges internasjonale forpliktelser vedrørende ytringsfriheten.

En odelstingsproposisjon vil eventuelt bli fremmet i løpet av 1996.

De vil få nærmere underretning om arbeidet på et senere tidspunkt.»

Nr. 5. (s. 51-54)

God forvaltningsskikk ved automatisert saksbehandling i Statens lånekasse for utdanning

(Sak 94-1797)

Lånekassen opplyste i brev 20. november 1996 følgende om saksbehandlingsrutinene:

«Lånekassen har nå gjennomgått sine rutiner for å finne fram til hvilke saker/brev som skal angi navn på den saksbehandler som har behandlet saken. Vi har lagt prinsippene som er angitt i vårt brev 12.12.95 til grunn, og har kommet fram til følgende:

Alle systemproduserte brev vil angi navn på den saksbehandler som har skrevet brevet.

I alle saker som gjelder tildeling av lån/stipend, der saksbehandler har foretatt en endring av edb-systemets forslag, vil saksbehandlers navn bli oppgitt på vedtaksbrevet. Det samme gjelder alle saker som er skjønsmessig behandlet eller der det er foretatt omposterings mellom lån og stipend, samt alle avslag på søknader om støtte. Også vedtak om avvisning av søknader som er innkommet etter søknadsfristen, vil inneholde saksbehandlers navn.

Når det gjelder søknader om støtte som er behandlet helt maskinelt eller der saksbehandler godtar systemets forslag uten endring, vil det i stedet for saksbehandlers navn bli opplyst at det er et «edb-beregnet vedtak».

Alle saker som behandles for hele undervisningsåret under ett, vil få påført saksbehandlers navn, eventuelt opplysning om edb-beregnet vedtak, på høstdelen av bevilgningen. Det er denne delen som inneholder opplysninger om hva søkeren er tildelt for hele undervisningsåret. Årsaken til at navn ikke blir oppgitt på vårdelen av bevilgningen, er at det kan ha blitt foretatt flere behandlinger i løpet av høsten av flere forskjellige saksbehandlere. Når vårdelen av bevilgningen produseres, blir alle sakene slått sammen slik at søkeren får utbetalt det han/hun i sum har krav på for vårsemesteret. Søkeren vil imidlertid alltid få oppgitt navn på saksbehandler i det opprinnelig

tilsendte vedtaksbrevet. I saker der det kun søkes støtte for vårsemesteret, vil saksbehandlers navn bli oppgitt på vedtaket for våren.

I følgende saks kategorier vil alltid saksbehandlers navn bli angitt på vedtaksbrevet:

-	svar på søknader om betalingslettelse etter forskriftenes kap. VI
-	svar på søknader om ettergivelse av lån på grunn av langvarig utdanning etter reglene i kap. VIII
-	svar på søknader om ettergivelse av lån for låntakere som bor og arbeider i Finnmark eller Nord-Troms etter reglene i kap. IX
-	brev om økonomisk garanti for søkere som skal ta utdanning i utlandet.

Disse kategorier vil ikke angi saksbehandlers navn fordi det dreier seg om saker som behandles helt maskinelt:

-	svar på søknader om inntektsavhengig tilbakebetaling (INTB) etter forskriftenes kap. VII
-	vedtak i forbindelse med etterkontroll av inntekt for låntakere som har hatt inntektsavhengig tilbakebetaling
-	betalingsplaner.

Vi gjør oppmerksom på at det er edb-systemet, og ikke saksbehandler selv, som påfører saksbehandlers navn, eventuelt opplysning om edb-beregnet vedtak, på de vedtak/brev som Lånekassen har bestemt at dette skal gjøres. Den enkelte saksbehandler har ikke mulighet til å påvirke dette.

Lånekassens edb-rutiner er blitt lagt om trinnvis i løpet av den siste tiden. Arbeidet vil være fullført i uke 47, slik at systemet fra da av vil fungere som beskrevet over.»

Nr. 40 (s. 163-167)

Plikten til å varsle og gi opplysninger til bidragspliktige i sak om forhøyelse av barnebidrag

(Sak 94-0529)

Rikstrygdeverket vedtok 18. juli 1996 å erstatte klager det beløp han hadde betalt for mye i bidrag.

Nr. 41 (s. 167-169)

Ektefellebidrag

(Sak 94-1859)

Etter fyrst å ha varslet partene, skreiv fylkestrygdekontoret i brev 19. mars 1996 at kontoret hadde teke saka opp att til ny vurdering. Fylkestrygdekontoret hadde no gjort nærare undersøkingar for å søke å klargjere dei faktiske tilhøva omkring skiftet, inntekta og formuen til partane. Vidare hadde fylkestrygdekontoret lagt vekt på at kona hadde vore i halv stilling dei siste 8 åra av det 33 år lange ekteskapet, og at ho difor etter ei omstillingstid ville kunne opparbeide ein sjølvstendig økonomi. På bakgrunn av dette fann fylkestrygdekontoret ikkje tilstrekkeleg grunnlag for å fravike hovudregelen om at bidraget skal vere tidsavgrensa. Etter dette påla fylkestrygdekontoret mannen å betale ektefellebidrag med kr. 2.000,- pr. måned i 5 år frå 1. august 1993 til 1. august 1998.

Nr. 51 (s. 196-199)

Naturskadeerstatning - praksis med å avvise søknader ved oversittelse av meldefrist

(Sak 95-0001)

Landbruksdepartementet meddelte i brev 27. juli 1996 at klagers søknad om erstatning likevel ville bli tatt under behandling. Departementet uttalte i denne forbindelse:

«Sivilombudsmannen har funnet at myndighetenes praksis når det gjelder å godta meldinger som er fremsatt etter fristen i § 9 første ledd synes å være strengere enn forutsatt i lovens forarbeider. Normalsituasjonen må etter hans mening være at en forsinket melding skal godtas dersom det ikke medfører noen ulempe.

På bakgrunn av Sivilombudsmannens uttalelse i saken har Landbruksdepartementet foretatt en fornyet behandling av søknaden fra A. Når det gjelder omfattende skogskader (noe som er vanlig når skaden først inntreffer), legger departementet til grunn at det kan la seg gjøre å taksere skadeomfanget som refererer seg til orkanen. Ut fra skogfaglige vurderinger finner en at dette kan være mulig til tross for at melding om skaden ble gitt etter fire ukers fristen, og selve søknaden om erstatning først ble fremmet ca. 1 1/2 år etter skadetidspunktet. Etter departementets oppfatning vil dermed muligheten til å foreta et forsvarlig skjønntale for å godta A's forsinkede melding, og at det således må ansees for å være forbundet med liten ulempe å ta søknaden under behandling.

Landbruksdepartementet finner etter dette at skademelding fra A kan tas under behandling av Statens naturskadefond etter naturskadeloven av 1961 § 9 første ledd. Departementet finner således å kunne omgjøre sitt tidligere vedtak i saken. Omgjøringen må sies å være til gunst for A, og det gjøres derfor oppmerksom på at hun kan kreve dekning for vesentlige sakskostnader etter lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven) § 36.»

Nr. 54 (s. 209-212)

Skjønnsgrunnlaget ved fritak frå kommunal renovasjon

(Sak 94-1044, 94-0984, 94-1083, 94-0967, 94-1082, 94-1785, 94-1340)

Etter at ombodsmannen hadde avslutta saka, vende einskilde av klagarane seg på ny til ombodsmannen og klaga på at kommunen hadde gått til tvangsinnføring av renovasjonsavgifta. Av eige tiltak tok eg saka opp på ny med kommunen. Kommunen synt i sitt svar til at alle søknadene om fritak var vurderte på nytt, «ut frå dei faktiske tilhøva for eigedomen». Ombodsmannen fann etter dette å kunna avslutta undersøkjinga. Sjå meir utfyllande referat av saka i kap. VI s. 228.

Nr. 55 (s. 212-214)

Renter på kommunale boliglån

(Sak 95-0564)

Ombudsmannen har de senere år behandlet flere klagesaker vedrørende Bergen kommunes adgang til å kreve renter på kommunale boliglån tildelt på sosialt grunnlag. Flere av sakene er referert i tidligere årsmeldinger. Grunnlaget for min undersøkelse av sakene har vært lånedokumentene i det enkelte avtaleforhold. En representant for RV i Bergen bystyre fremla i brev hit 24. april 1996 dokumentasjon som viste at det til grunn for låneordningene hadde ligget politisk vedtatte regler helt tilbake til 1970-tallet. Dette var opplysninger kommunen ikke hadde gitt ombudsmannen ved undersøkelsen av noen av de tidligere sakene. Fordi opplysningene kunne være av vesentlig betydning for den rettslige vurdering av lånesakene, fant jeg det nødvendig å ta forholdet opp med Bergen kommune i form av en generell henvendelse. Før kommunen hadde svaret, gikk en rekke av låntakerne til søksmål mot Bergen kommune. I medhold av ombudsmannsloven § 4 litra c måtte min undersøkelse av saken da avsluttes. Jeg viser til referat inntatt i kap. VI s. 238.

Nr. 64 (s. 242-246)

Spørsmål om reguleringsendring innebar mindre vesentlig endring av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 28-1 nr. 2

(Sak 95-0429)

Etter en fornyet vurdering meddelte fylkesmannen i brev 15. mai 1996 at han la ombudsmannens vurdering til grunn og opphevet de tidligere vedtak i saken. Fylkesmannen ba deretter kommunen om å vurdere saken på ny etter å ha innhentet uttalelse fra offentlig myndighet om støyskjerming.

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

1.

Spørsmål om fri sakførsel i erstatningssak mot staten som bl.a. reiste prinsipielle rettsspørsmål av interesse for reindriftsnæringen

(Sak 95-0780)

I en erstatningssak mot staten fikk et reinbeitedistrikt avslag på søknad om fri sakførsel. Erstatningssaken gjaldt skade voldt av støy fra jagerfly ved overflyvning av en reinflokk. Justisdepartementet viste i sin begrunnelse for avslaget bl.a. til at saken hadde sitt utspring i forretningsmessige forhold, at den var tapt i underinstansen og at det i slike saker blir ført en meget restriktiv praksis. - Ombudsmannen påpekte at når den underliggende rettstvisten gjaldt et prinsipielt spørsmål av interesse for reindriftsnæringen, burde det fremgå av vedtaket at departementet hadde vært oppmerksom på statsmyndighetenes plikt til av eget tiltak å vurdere behovet for positive særtiltak for den samiske befolkningsgruppen, jf. Grunnloven § 110 a, og hvordan de forskjellige hensyn i saken var avveiet mot hverandre. Justisdepartementet omgjorde vedtaket slik at det ble gitt fri sakførsel både for Høyesterett, lagmannsretten og herredsretten.

På vegne av et reinbeitedistrikt ble det søkt om fri sakførsel for Høyesterett og etterbevilling av fri sakførsel for herreds- og lagmannsretten i en sak om erstatningskrav mot staten v/Forsvarsdepartementet for skade voldt av støy fra jagerfly ved overflyvning av en reinflokk. Søknaden ble vurdert etter § 17 annet ledd i rettshjelploven av 13. juni 1980 nr 35. Det fremgikk at departementet i avgjørelsen hadde lagt avgjørende vekt på at saken hadde sitt utspring i forretningsmessige forhold, og at en i slike saker fører en restriktiv praksis. Videre var det lagt vekt på «at det føres en meget restriktiv praksis ved søknad om fri sakførsel i saker som er tapt i underinstansen».

Klagen til ombudsmannen ble forelagt departementet, som bl.a. ble bedt om en redegjørelse for hvordan de hensyn som begrunner en streng praksis i forretningsforhold slår til i en sak om erstatning for skade på en reinflokk. I den forbindelse ble det påpekt at det kan stilles spørsmål ved om man uten videre kunne anse dette som forretningsmessige forhold. Videre ble det vist til bestemmelsen i Grunnloven § 110 a og advokatens anførsler i klagen hit om at «reindrift er kulturutøvelse» og at myndighetene har «en plikt til positiv særbehandling, noe departementet i nærværende tilfelle har sett helt bort fra», og bedt om departementets kommentarer til dette. Endelig ble det stilt spørsmål om hvilken vekt departementet hadde tillagt at klageren hadde vunnet saken i herredsretten, og at lagmannsretten, som frifant staten, hadde uttalt at «saken gjelder et rettsspørsmål av prinsipiell betydning».

På bakgrunn av foreleggelsen herfra besluttet departementet 22. september 1995 å omgjøre vedtaket for så vidt gjaldt fri sakførsel for lagmannsretten og Høyesterett. I begrunnelsen for vedtaket ble det når det gjaldt fri sakførsel for Høyesterett vist til at «deler av saken må sies å gjelde rettsspørsmål av prinsipiell betydning», mens det for så vidt gjaldt lagmannsretten ble vist til at klageren «delvis vant frem med sitt krav i herredsretten og at staten var den ankende part for lagmannsretten». Det ble også vist til «sakens velferdsmessige betydning for søker».

I brev hit samme dato gjorde departementet nærmere rede for sitt syn på de problemstillinger som var reist i foreleggelsesbrevet herfra. Departementet fastholdt her sin oppfatning om at «reindriftsnæringen på bakgrunn av sin karakter må kunne betraktes under samme synsvinkel som jord-, skogbruk eller andre primærnæringer i Norge», og la «således til grunn at det også for reindriftens vedkommende føres en restriktiv praksis på bakgrunn av driftens forretnings/næringsmessige karakter».

Om forholdet til Grunnloven § 110 a fremholdt departementet følgende:

«Når det gjelder advokat ...'s anførsler om at Grunnloven § 110 a medfører en plikt til positiv særbehandling av

saker med tilknytning til reindrift i relasjon til innvilgelse av fri rettshjelp, da reindriftsutøvelsen må anses som en kulturutøvelse bemerker en at en ikke har merknader til at reindrift anses som kulturutøvelse, og dermed inngår som en del av det kulturvern som er statuert i Grunnloven § 110 a. Det vises i denne forbindelse til NOU 1984:18 om samenes rettsstilling hvor det bl.a. uttales at kulturvernet i Grunnloven § 110 a også omfatter det materielle kulturgrunnlag. Det fremgår imidlertid av samme utredning at det ikke kan knyttes konkrete rettigheter til grunnlovsregelen. Det er tale om en generelt formulert prinsippbestemmelse. På denne bakgrunn finner departementet at bestemmelsen ikke kan medføre noen særrettigheter for samer/reindriftsutøvere i relasjon til lov om fri rettshjelp i forhold til andre norske borgere. En viser i denne forbindelse også til at det er opprettet eget rettshjelpkontor i Indre Finnmark som skal imøtekomme rettshjelpbehovet for bosetningen, herunder de særlige interesser som reindriften representerer. Departementet finner således at kulturvernet i Grunnloven § 110 a kun vil kunne inngå som et moment i helhetsvurderingen etter rettshjelploven § 17 annet ledd i saker som vedrører samene.»

I en kommentar fremholdt advokaten at departementet etter hans syn tolket grunnlovsbestemmelsen uriktig. Dette foranlediget følgende fra departementet:

«FN's menneskerettskonvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 artikkel 27 uttaler at det i stater hvor det består etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter, ikke berøves retten til å dyrke sin egen kultur, bekjenne og praktisere sin egen religion eller bruke sitt eget språk. Det er antatt at nevnte bestemmelse - på samme måte som Grunnloven § 110 A - omfatter de materielle sider ved en etnisk minoritets kultur. På denne bakgrunn antar departementet at samenes reindrift vil omfattes av dette kulturvernet. Norske myndigheter har ved tolkningen av såvel artikkel 27 som Grunnloven § 110 A lagt til grunn at bestemmelsene innebærer en forpliktelse til positiv særbehandling der dette er en forutsetning for å verne og sikre den samiske kultur.

Bestemmelsene innebærer etter departementets syn imidlertid ikke at den enkelte har rettskrav på positiv særbehandling på ethvert rettsområde som kan berøre samisk kulturutøvelse. Det må foretas en konkret vurdering av den enkelte sak sett i relasjon til det aktuelle rettsområde. Ved denne vurderingen vil de prinsipper som er utledet av ovennevnte bestemmelser være relevante momenter som skal tillegges vekt. Nærværende sak gjelder søknad om fri sakførsel ved søksmål mot staten for skade voldt ved overflyvning av reinflokk. Ut fra en vurdering av saken sett i relasjon til rettshjelplovens formål finner en ikke at det foreligger noen plikt til positiv særbehandling av den enkeltes utøvelse av reindrift i relasjon til reglene om fri rettshjelp. Grunnloven § 110 A sammenholdt med FN's artikkel 27 er således relevante momenter i den helhetsvurdering som skal foretas etter rettshjelploven § 17 annet ledd. Departementet har ved den samlede vurdering vektlagt også disse momenter.»

Klagerens advokat hadde følgende merknad til departementets brev:

«Hva angår departementets bemerkninger med hensyn til den påberopte rett og plikt til positiv særbehandling så skal det i tillegg til forannevnte understrekes at det er den enkelte reindriftssames reindrift som danner grunnlaget for den kulturelle bærebjelke reindriften utgjør. Hans reindrift har derfor også, ut fra kulturbetraktninger, krav på positiv særbehandling. Dette såvel i form av at myndighetene legger forholdene til rette for slik reindrift og gir ham mulighet til å treffe de rettslige skritt som er nødvendig når hans reindrift forulempes.

Forøvrig er å bemerke at i nærværende sak dreier det seg om et rettsspørsmål hvor Staten har funnet det nødvendig å bringe saken inn for Høyesterett p.g.a. den prinsipielle betydning for det norske samfunn representert ved Forsvarsdepartementet. Saken er imidlertid også av betydning for det samiske reindriftssamfunn, og som det fremstår som ulogisk at departementet når det først har innvilget fri sakførsel for lagmannsretten hvor klageren tapte saken ikke innvilger fri sakførsel også for herredsretten hvor han fikk medhold.»

Departementet meddelte etter dette at det ikke hadde ytterligere merknader. Klagen ble imidlertid forelagt på ny herfra, og departementet ble bedt om å gjøre nærmere rede for hvorfor det ikke hadde funnet grunn til å gjøre om det tidligere avslaget for så vidt gjaldt fri sakførsel for herredsretten. Herunder ble det særlig bedt om en redegjørelse for hvilken vekt som ble tillagt sakens prinsipielle betydning og dens velferdsmessige betydning for søkeren.

I departementets svar het det bl.a. følgende:

«Omgjøring av departementets tidligere vedtak forsåvidt gjelder fri sakførsel for lagmannsrett og Høyesterett er basert på en konkret helhetsvurdering i relasjon til rettshjelploven § 17 annet ledd. Departementet har med hensyn til innvilgelse av fri sakførsel i lagmannsretten blant annet lagt vekt på at staten var som ankende part. Ved innvilgelse

av fri sakførsel for Høyesterett ble det også lagt vekt på at såvel lagmannsretten som Regjeringsadvokaten på dette stadiet anså saken for å ha prinsipielle sider.

Etter departementets syn forelå ikke de ovennevnte momenter ved behandling av saken i førsteinstans. En fant således ikke å kunne innvilge fri sakførsel for herredsretten.»

Advokat --- bemerket til dette at «saken var av like prinsipiell interesse for herredsretten som nå for Høyesterett», og påpekte at lagmannsrettens uttalelse om sakens prinsipielle betydning allerede forelå på det tidspunkt det ble søkt om fri sakførsel for herredsretten.

I mitt avsluttende brev til departementet hadde jeg følgende merknader til saken:

«Søknaden om fri sakførsel må avgjøres etter rettshjelploven § 17 annet ledd, som lyder:

«Fri sakførsel skal bare gis når søkeren fyller de økonomiske vilkår i § 8, jfr. § 10, og fylkesmannen etter en samlet vurdering finner det rimelig. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på sakens art, den betydning saken har for søkerens personlige og velferdsmessige forhold, hans mulighet for å vinne fram med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse.»

Denne bestemmelsen må imidlertid tolkes og praktiseres i samsvar med Grunnloven § 110 a, som lyder:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Videre må det sees hen til de folkerettslige bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 169 (om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater) og i artikkel 27 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter, som i uoffisiell oversettelse lyder:

«I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

Med basis i disse bestemmelsene er det i dag antatt at den samiske befolkningsgruppe har et visst krav på en positiv særbehandling når det er nødvendig for å oppfylle de krav som stilles til statsmyndighetene i denne sammenheng. Videre har myndighetene en plikt til å ivareta særhensynet til den samiske befolkningsgruppe i den praktiske forvaltning. Det kan også uten videre legges til grunn at kravet om at statsmyndighetene skal legge forholdene til rette for at den samiske befolkningsgruppe skal kunne sikre og utvikle sin kultur, også omfatter det såkalte «materielle kulturgrunnlag», utlagt som det økonomiske og fysiske grunnlag for den samiske befolkningsgruppens kultur og levemåte.

I det foreliggende tilfellet dreier det seg om en sak i tilknytning til reindrift. Reindriftsnæringen er ikke bare en næring som danner en del av det økonomiske grunnlag for den samiske kultur, men i seg selv også en del av den spesifikt samiske kultur. Dette innebærer at saker som vedrører reindriftsnæringen må betraktes som en del av kjerneområdet til Grunnloven § 110 a. Dette er utgangspunktet for mine bemerkninger i denne saken.

Først og fremst må folkerettens og Grunnlovens krav iakttas ved utformingen av det generelle regelverk. Det må likevel også tas hensyn til den rettslige standard som ligger i grunnlovsbestemmelsen ved behandlingen av enkeltsaker, idet det ville være i strid med statsmyndighetenes grunnlovsmessige og folkerettslige forpliktelse dersom den samlede politikk fra statsmyndighetenes side, utilsiktet fikk en slik virkning på det materielle grunnlag for den samiske kultur at kulturen selv ble satt i fare. Særlig hvor det som her dreier seg om et vedtak på et «nøytralt» forvaltningsområde, fri sakførsel, men i tilknytning til en aktivitet av særlig betydning for den samiske kultur, reindrift, må det kunne stilles forholdsvis strenge krav til statsmyndighetenes oppmerksomhetsnivå i forhold til å ivareta hensynet til den samiske befolkningsgruppe. Nettopp på slike forvaltningsområder vil det ellers være lett å overse de krav som stilles i Grunnloven § 110 a.

Departementet fremholdt i sitt brev 17. november 1995 at «den enkelte (ikke) har rettskrav på positiv særbehandling på ethvert rettsområde som kan berøre samisk kulturutøvelse». Dette er jeg ikke uenig i; det må bero på en helhetsvurdering av den enkelte sak hvilket utfall den skal få. Hovedsaken er at de hensyn som ivaretas gjennom Grunnloven og folkerettslige forpliktelser blir vurdert og tillagt tilbørlig vekt. Dette er også kommet til uttrykk i

departementets brev, hvor det heter at «Grunnloven § 110 A sammenholdt med FNs artikkel 27 er således relevante momenter i den helhetsvurdering som skal foretas etter rettshjelploven § 17 annet ledd». Departementet hevder til slutt i brevet at det «ved den samlede vurdering (har) vektlagt også disse momenter».

Dette står i en viss motstrid til det departementet uttalte i sitt tidligere brev 22. september 1995, hvor det heter at Grunnloven § 110 a «ikke kan medføre noen særrettigheter for samer/reindriftsutøvere i relasjon til lov om fri rettshjelp i forhold til andre norske borgere». Det må holdes fast ved at statsmyndighetenes forpliktelse overfor den samiske befolkningsgruppen i utgangspunktet gjelder innenfor ethvert forvaltningsområde, og at det beror på en konkret vurdering hvordan saken i det enkelte tilfelle skal løses. Jeg forstår departementet slik at det slutter seg til dette.

Det er likevel grunn til å påpeke at departementet i begrunnelsen for sitt vedtak 28. april 1995 nøyde seg med å vise til at «saken har sitt utspring i søkers forretningsmessige forhold. Utgifter til juridisk bistand må således anses som en naturlig og påregnelig utgift ved virksomheten. Det er videre lagt vekt på at saken er uprioritert. I relasjon til søknad om fri sakførsel i ankesak til Høyesterett er det lagt vekt på at det føres en meget restriktiv praksis ved søknad om fri sakførsel i saker som er tapt i underinstansen». Denne begrunnelsen etterlater klart inntrykk av at saken er behandlet som enhver annen sak som «har sitt utspring i søkers forretningsmessige forhold». Det er intet i det siterte som viser at departementet har tatt i betraktning den særskilte forpliktelse som følger av folkeretten og Grunnloven § 110 a og «ved den samlede vurdering vektlagt også disse momenter», slik det ble uttalt i brevet av 17. november 1995. Det er således heller ikke noe som viser hvordan «disse momenter» er vektlagt i forhold til sakens øvrige omstendigheter.

Den underliggende rettstvisten mellom klager og staten vedrører et prinsipielt spørsmål som kan ha interesse for reindriftsnæringen som sådan, ikke bare denne klager. I en slik sak bør det fremgå klart av begrunnelsen for vedtaket at vedtaksorganet har vært oppmerksom på statsmyndighetenes plikt til av eget tiltak å vurdere behovet for positive særtiltak for den samiske befolkningsgruppen, og hvordan de forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende i saken er avveiet mot hverandre. Når en klage i en sak som reiser denne type problemstillinger blir avslått med en så vidt standardpreget begrunnelse, etterlater det tvil om hvordan saken har vært vurdert og hvorvidt vedtaksorganet har oppfylt sin alminnelige plikt til å vurdere alle relevante hensyn i saken. Dette er en klar mangel ved vedtaket.

Jeg finner også grunn til å bemerke at det ikke har kommet særlig fyldestgjørende svar fra departementet på de spørsmål som ble stilt i brev herfra 22. februar 1996, etter at departementet hadde funnet grunnlag for å gjøre om det tidligere avslaget for så vidt gjaldt fri sakførsel for Høyesterett og lagmannsretten, men ikke for herredsretten. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor de rettsspørsmål den underliggende saken reiser var av mindre prinsipiell betydning da saken sto for herredsretten. Jeg peker i den forbindelse på at saksøkeren hadde påberopt den aktuelle ansvarbestemmelsen allerede for herredsretten. Det er heller ikke lett å se at dens velferdsmessige betydning for søkeren var mindre ved behandlingen i herredsretten. For øvrig har departementet ikke trukket frem andre forhold som kan begrunne at spørsmålet er blitt behandlet forskjellig i forhold til herredsretten enn i forhold til lagmannsretten og Høyesterett.»

På denne bakgrunn ba jeg departementet vurdere saken på ny. Vedtaket ble deretter omgjort, slik at det ble gitt etterbevilling av fri sakførsel også for herredsretten.

2.

Fri sakførsel i ankesak om sikring

(Sak 95-1321)

Justisdepartementet stadfestet fylkesmannens avslag på A's søknad om fri sakførsel for lagmannsretten i en ankesak om sikring. Det ble lagt avgjørende vekt på at saken var tapt i første instans og at det i slike saker føres en restriktiv praksis, jf. rettshjelploven av 13. juni 1980 nr. 35 § 17. - Ombudsmannen uttalte at uttalelser fra de sakkyndige tilsa at det var en viss mulighet for at grunnvilkårene for sikring ikke lenger var til stede. Dette, samt det forhold at A fremholdt at rettens bevisbedømmelse var uriktig, kunne tale for en rettslig overprøving av en domstol som ikke tidligere hadde behandlet saken. Ombudsmannen viste også til at retten til domstolsprøvelse etter EMK art. 5 fjerde ledd skulle være reell, og at dette i visse saker kunne betinge at det ble gitt advokatbistand. Ombudsmannen fant etter dette at Justisdepartementets begrunnelse syntes å være for generell og ba om at saken ble vurdert på ny. Etter en ny vurdering omgjorde departementet vedtaket og innvilget fri sakførsel.

Fylkesmannen i Hordaland avsto A's søknad om fri sakførsel i ankesak for lagmannsretten om prøving av sikringsvilkår og sikringsvedtak. A's advokat påklaget avslaget til Justisdepartementet, som opprettholdt avslaget. Fra departementets vedtak siteres:

«Fylkesmannen behandlet søknaden etter rettshjelploven § 17 annet ledd og begrunnet sitt avslag med at det normalt ikke gis bevilling til anke dersom saken er tapt i første instans. Fylkesmannen fant ikke at det forelå særlige grunner til å fravike dette. Hensynet til sakens rettssikkerhet anses ivaretatt ved første instansbehandling.

Fylkesmannens vedtak er i rett tid påklaget av advokat --- ved brev av 19.05.1995.

Fylkesmannen har ikke funnet å burde endre sitt vedtak og har oversendt saken til Justisdepartementet ved brev av 31.05.1995.

Etter en vurdering av de foreliggende opplysninger i saken, herunder ---'s anførsler, stadfester Justisdepartementet fylkesmannens vedtak og tiltrer i det vesentlige dennes begrunnelse.

Departementet har behandlet søknaden etter rettshjelploven § 17 annet ledd hvorefter fri sakførsel kan innvilges dersom man etter en samlet vurdering finner det rimelig. Ved vurderingen av om fri sakførsel skal innvilges skal det særlig legges vekt på sakens art, den betydning saken har for søkers personlige og velferdsmessige forhold, mulighetene for å vinne fram med saken og sakens eventuelle prinsipielle interesse.

Departementet har forståelse for at saken er av personlig og velferdsmessig betydning for søker, men finner etter en helhetsvurdering ut fra de nevnte kriterier det ikke er rimelig at det offentlige skal dekke utgiftene til fri sakførsel. Det er lagt vekt på den restriktive saker (feilskrift for praksis) som føres i ankesaker som er tapt i første instans. Det er videre sett hen til at søker fikk innvilget fri sakførsel for byretten. En kan ikke se at det foreligger momenter som skulle tilsi fravikelse av den restriktive saker (feilskrift for praksis).»

A's advokat brakte departementets avgjørelse inn for ombudsmannen. I klagen ble det stilt spørsmål ved om departementet hadde vurdert om den restriktive praksis var i samsvar med art. 5 fjerde ledd i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Advokaten viste i denne sammenheng til at retten til å anlegge sak for å få prøvet lovligheten av en frihetsberøvelse fort ville bli en «tom» rett, dersom domfelte ikke skulle få advokatbistand uten kostnad for ham selv. Videre fremholdt advokaten at saken var av inngripende karakter, og at den hadde en så stor personlig og velferdsmessig betydning for A at «det vil være tilnærmet rettsfornektelse å hindre ham fri sakførsel for lagmannsretten».

Saken ble forelagt Justisdepartementet, som ble bedt om å kommentere advokatens merknader til EMK art. 5 fjerde ledd. Det ble videre bedt opplyst hvordan departementet vurderte avslaget i forhold til følgende uttalelser i rundskriv G-27/92:

«Som sikringssak regnes i første rekke saker hvor det er truffet administrative vedtak om hvilke sikringsmidler som skal anvendes, og saker om gjenopptakelse og opphør av sikring, jfr. strl. §§ 39-39b.

Sikring tar først og fremst sikte på forbrytere med sterkt avvikende personlighetstrekk. De fleste søkerne må anses ressursvake i den forstand at de ofte ikke selv har de nødvendige forutsetninger for å ta opp forhold vedrørende sikringssituasjonen. Hensett til sakstypens store personlige og velferdsmessige betydning, og det meget begrensede antall søknader som innkommer, finner departementet grunn til å føre en mer liberal praksis i sikringssaker. Dersom de økonomiske vilkårene er oppfylt, vil det derfor i utgangspunktet være rimelig å innvilge søknaden. Det forutsettes imidlertid at saken er av et visst omfang og en viss betydning for søkeren. Bagatellsaker bør således avslås.»

Departementet svarte bl.a.:

«Ifølge Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon art. 5 fjerde ledd skal enhver som er berøvet sin frihet ha rett til å anlegge sak slik at lovligheten av frihetsberøvelsen raskt skal bli avgjort av en domstol, og at hans løslatelse blir beordret dersom frihetsberøvelsen er ulovlig. Poenget med bestemmelsen må være at den enkelte stats lovgivning må utformes på en slik måte at den anholdte kan anlegge sak og at den nasjonale domstolen skal ha kompetanse til å prøve om vilkårene for å foreta frihetsberøvelse er oppfylt. Ifølge Lars Adam Rehof & Tyge Trier «Menneskerett» berettiger ikke art. 5 fjerde ledd etter sin ordlyd den anholdte til rettshjelp i form av advokatbistand slik som art. 6 tredje ledd litra c. I visse saker kan dog advokatbistand være en nødvendig forutsetning for utøvelsen av rettigheten til å anlegge sak. Departementet mener at denne retten er ivaretatt ved at A er innvilget fri sakførsel for byretten.

Departementet er av den oppfatning at det er i samsvar med art. 5 fjerde ledd at det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle hvorvidt fri rettshjelp skal innvilges eller ikke. Det kan ikke sies å være i strid med konvensjonens art. 5 at det ikke automatisk gis fri rettshjelp i disse sakene.

II. Når det gjelder avslag på søknaden sett i forhold til rundskriv G-27/92 om fri rettshjelp i saker om benådning og sikring, skal det bemerkes at det i utgangspunktet føres en restriktiv praksis i saker som ikke hører til de prioriterte i rettshjelpsammenheng. De fleste sikringsfanger må imidlertid anses ressursvake i den forstand at de ofte ikke selv har de nødvendige forutsetninger for å ta opp forhold vedrørende sin situasjon. Saker av denne art vil derfor være av stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende. I rundskriv G-27/92 har derfor departementet lagt til grunn at det skal føres en mer liberal praksis ved innvilgelse av fri rettshjelp i sikringssaker. Fylkesmannen i Hordaland innvilget på denne bakgrunn fri sakførsel for byretten. Etter departementets praksis skal en søker normalt ikke få bevilling til å anke en sak som er tapt i første instans, jf rundskriv av 27.03.1986 om fri rettshjelp side 57. Departementet er derfor av den oppfatning at det ved innvilgelsen av fri sakførsel for byretten er tatt tilstrekkelig hensyn til den liberale praksis som er anført i rundskriv G-27/92, og at det ut fra sakens opplysninger ikke var rimelig med ytterligere bistand. Rundskrivet har ikke tatt sikte på å åpne opp for en full økonomisk støtte til advokatbistand på et hvert trinn i saksbehandlingen. En kan derfor ikke se at et avslag i en ankesak som er tapt i første instans er i strid med den praksis som det er gitt anvisning på i nevnte rundskriv. Selv om det føres en mer liberal praksis vil en ikke være avskåret fra å foreta en rimelighetsvurdering etter rettshjelploven § 17 annet ledd, og avslå fri sakførsel i ankesak som er tapt i første instans.»

Etter at både A's advokat og departementet hadde kommet tilbake med ytterligere merknader i saken, uttalte jeg følgende i mitt avsluttende brev til departementet:

«Rettshjelploven av 13. juni 1980 nr. 35 § 17 annet ledd lyder:

«Fri sakførsel skal bare gis når søkeren fyller de økonomiske vilkår i § 8, jfr. § 10, og fylkesmannen etter en samlet vurdering finner det rimelig. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på sakens art, den betydning saken har for søkerens personlige og velferdsmessige forhold, hans mulighet for å vinne fram med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse.»

Justisdepartementet har valgt å stadfeste fylkesmannens avslag på fri sakførsel under henvisning til at departementet etter en helhetsvurdering ut fra nevnte kriterier i rettshjelploven § 17 annet ledd ikke fant det rimelig at det offentlige skulle dekke utgiftene til fri sakførsel. Departementet la vekt på den restriktive praksis som føres i ankesaker som er tapt i første instans og at søker hadde fått innvilget fri sakførsel for byretten. Departementet kunne etter dette ikke se at det forelå momenter som skulle tilsi fravikelse av nevnte restriktive praksis.

A har fremholdt at sikringsvilkårene ikke er til stede slik at den tidligere bemyndigelse til å anvende sikringsmidler er bortfalt, og at han derfor må løslates. Han har fått prøvet denne saken for byretten som frifant staten, men ønsker også å få prøvet saken for lagmannsretten. Dersom han ikke får innvilget fri sakførsel, vil han ikke ha mulighet til å få advokatbistand for lagmannsretten. Det må legges til grunn at det har stor betydning for A's personlige og velferdsmessige forhold å få prøvet sikringsspørsmålet for lagmannsretten. Lukket sikring, som A ble overført til kort tid før saken ble brakt inn for ombudsmannen, er en frihetsberøvelse av tidsubestemt karakter og således svært inngripende. At spørsmålet er av stor betydning for A's personlige og velferdsmessige forhold, synes også å være erkjent av departementet, og at sikringssaker i alminnelighet er ansett for å være av stor personlig og velferdsmessig betydning, er nettopp en del av begrunnelsen for departementets liberale praksis i sikringssaker, jf. Justisdepartementets rundskriv G-27/92. I rundskrivet vises det også til at de fleste sikringsdømte ikke selv har de nødvendige forutsetninger for å ta opp forhold vedrørende sikringssituasjonen. Som begrunnelse for den liberale praksis er det også vist til det meget begrensede antall søknader om fri rettshjelp som innkommer i sikringssakene. Også av de opplysninger som er gitt av departementet i denne sak fremgår at man har hatt svært få saker om fri rettshjelp på dette område.

Sakens tema, spørsmålet om grunnvilkårene for sikring foreligger, er komplisert og forutsetter vurderinger av medisinsk-faglig karakter. A er uenig i byrettens bevisbedømmelse når det gjelder spørsmålet om han har varig svekkede sjelsevner. I følge advokat --- skal bl.a. en av de sakkyndige ha uttalt at A var «tett på normalsituasjonen» og at det «var vanskelig å trekke grensen mellom det normale og det unormale, fordi mangelfullt utviklede sjelsevner ikke er et psykiatrisk, men et juridisk begrep». Vedkommende skal videre ha uttalt at A hadde «utvist modning».

A fremholdt videre i sin anke at den andre sakkyndige hadde uttalt at «A fra 1993 hadde hatt positiv utvikling» som bl.a. skal skyldes at han er blitt eldre og at han har vært rusfri i 2 år. Videre skal A ha kommet i en terapeutisk situasjon. Departementet synes å ha lagt avgjørende vekt på at A har fått prøvet saken i én instans. Uttalelsene fra de sakkyndige kan imidlertid tyde på at det ikke er utenkelig at forholdene her kan endre seg over tid, slik at det er en viss mulighet for at grunnvilkårene for sikring ikke lenger er til stede. Dette, samt det forhold at A fremholder at rettens bevisbedømmelse er uriktig, kan tale for en rettslig overprøving av en domstol som ikke tidligere har behandlet saken.

Jeg viser også til art. 5 fjerde ledd i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK), som regulerer retten til raskt å få prøvet lovligheten av en frihetsberøvelse for en domstol. Ifølge Lars Adam Rehof og Tyge Trier: «Menneskerett», som departementet også har vist til, skal imidlertid retten til domstolsprøvelse være reell, hvilket i visse saker kan betinge at det gis advokatbistand. Dette skal ha vært tilfelle i Bouamar-dommen (series A no. 129).

Artikkel 6 kan også reise problemer. Det er uklart hvilke tiltak som omfattes av «civil rights and obligations», men med den dynamiske fortolkningspraksis som menneskerettighetsorganene har lagt for dagen, kan det være grunn til å være «føre var».

Jeg nøyer meg med å peke på disse problemstillinger og på at Justisdepartementets begrunnelse etter dette kan synes å være noe for generell, og ber departementet vurdere saken på ny i lys av det som her er påpekt.»

Etter dette mottok ombudsmannen kopi av brev 7. mai 1996 fra departementet til fylkesmannen i Hordaland. Fra brevet siteres:

«Departementet har vurdert saken på nytt etter rettshjelploven § 17 annet ledd. Fri sakførsel kan innvilges dersom man etter en samlet vurdering finner det rimelig. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på sakens art, den betydning saken har for søkerens personlige og velferdsmessige forhold, hans mulighet for å vinne frem med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse. Departementet finner etter en ny vurdering av den foreliggende sak å burde omgjøre vedtak av 28.7.1995 og innvilge fri sakførsel. Det er ved avgjørelsen særlig lagt vekt på at en av de sakkyndige skal ha uttalt at A var «tett på normalsituasjonen». A skal ha utvist modning og har hatt en positiv utvikling. Saken er videre av en slik art at den må sies å ha stor personlig og velferdsmessig betydning for søker.»

3.

Trygderettens saksbehandlingstid og praksis med innhenting av nye og oppdaterte opplysninger

(Sak 96-0011E)

På bakgrunn av en konkret klagesak som gjaldt saksbehandlingstiden i Trygderetten og som reiste spørsmål om i hvilken utstrekning Trygderetten av eget tiltak hadde en plikt til å innhente nye, oppdaterte opplysninger om den ankende parts ervervsevne, tok ombudsmannen opp disse spørsmålene på generelt grunnlag med Trygderetten. - Ombudsmannen uttalte at den lange saksbehandlingstiden i Trygderetten representerte et meget alvorlig rettsikkerhetsmessig og velferdsmessig problem for de berørte. Saksbehandlingstiden var uakseptabel i forhold til normene for god forvaltningsskikk, og var for en rekke trygdesakers vedkommende så lang at det i beste fall måtte karakteriseres som svært problematisk i forhold til Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 6 (1) om at avgjørelser skal treffes innen rimelig tid. Det ble videre uttalt at Trygderetten burde innhente nye og oppdaterte opplysninger når sakens karakter og saksbehandlingstidens lengde tilsa det. Både Sosialdepartementet og Trygderetten sluttet seg til ombudsmannens syn, og det ble gitt en nærmere redegjørelse for de tiltak som var iverksatt, og som var planlagt iverksatt, for å korte ned saksbehandlingstiden.

En advokat klaget på vegne av A over Trygderettens saksbehandling og vedtak i sak om uførepensjon. Ombudsmannen tok saken opp med Trygderetten. I brevet ble det bl.a. stilt spørsmål om i hvilken utstrekning det var vanlig at Trygderetten innhentet nye og oppdaterte opplysninger om den ankende parts ervervsevne i en sak som den foreliggende. Dette ble særlig knyttet til det forhold at retten bygde på legeerklæringer innhentet så tidlig som i 1989 (i forbindelse med Rikstrygdeverkets avslag 6. mars 1989) og 1991 (i forbindelse med forberedende ankebehandling), mens Trygderetten først 11. januar 1995 stadfestet Rikstrygdeverkets vedtak, dvs. mer enn tre år etter at ankesaken ble sendt til Trygderetten for behandling.

I brevet ble det også stilt spørsmål ved den lange saksbehandlingstiden under henvisning til at det tok nesten tre år og fire måneder før Trygderetten avgjorde saken, og at det tok nesten to og et halvt år før Rikstrygdeverket var

ferdig med den forberedende ankebehandlingen. Trygderetten ble på denne bakgrunn bedt om å opplyse om dette var normal saksbehandlingstid i slike saker, og om saksbehandlingstiden var blitt ytterligere forlenget de siste to til tre år. Det ble også spurt om hvilke tiltak som var iverksatt for å få ned den lange saksbehandlingstiden.

I Trygderettens svarbrev het det:

«I Trygderettens kjennelse av 18. desember 1969 i ankesak nr. 238/68 (Publ. nr. 10/15) heter det blant annet, jf. vedlagte utskrift:

«I alminnelighet vil Trygderetten måtte legge til grunn for sin avgjørelse situasjonen på det tidspunkt da det påankede vedtak ble truffet, og spørsmålet om det senere er skjedd en vesentlig endring i de forhold som har vært avgjørende, vil måtte henvises til ny behandling i Rikstrygdeverket, jfr. Trygderettens kjennelse av 5. mars 1969 i ankesak nr. 285/68 (Publ. nr. 08/17). Unntak må imidlertid kunne gjøres når retten finner de foreliggende opplysninger tilstrekkelig til å treffe en avgjørelse, og partene er kjent med disse opplysninger, jfr. ankelovens § 20 annet punktum. Når retten finner det ubetenkelig, må i slike tilfelle også endringer som er skjedd etter at det påankede vedtak ble truffet, kunne trekkes inn i ankesaken. Særlig gjelder dette hvis den ankende parts interesser tilsier det, og retten kan ikke se at ankeloven er til hinder for det.»

Disse synspunktene har vært retningsgivende for senere praksis, se for øvrig Ole-Erik Øie, «Trygderetten og dens virksomhet», Institutt for offentlig retts stensils serie nr. 11/1976 s. 31-33, jf. vedlagte kopier.

Når det gjelder tiltak for å få redusert saksbehandlingstiden, kan det vises til vedlagte kopi av notat av 17. august 1995 til Sosialdepartementet. Trygderetten har kontinuerlig arbeidet for å korte ned behandlingstiden, og arbeidet vil bli intensivert.

I samsvar med vanlig framgangsmåte vil klagen til Ombudsmannen bli behandlet som en begjæring om gjenopptakelse av saken i Trygderetten dersom A ønsker det. Ved behandlingen kan retten ta stilling til om saken også skal vurderes ut fra forhold i tiden etter vedtakstidspunktet.»

Da klageren i eget brev til Trygderetten bekreftet at han ønsket at saken ble gjenopptatt til behandling i Trygderetten, ble den konkrete saken avsluttet i forhold til klager ut fra prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll med forvaltningen.

På bakgrunn av Trygderettens svarbrev til ombudsmannen, fant jeg imidlertid grunnlag for å ta opp enkelte problemstillinger med Trygderetten på generelt grunnlag. I brev herfra til Trygderetten ble det bl.a. fremholdt følgende:

«I svarbrevet fra Trygderetten er det bl.a. vist til en retningsgivende kjennelse fra 1969, der det ble lagt til grunn at Trygderetten kan ta i betraktning endringer som er skjedd etter at det påankede vedtaket ble truffet når retten finner det «ubetenkelig». Særlig gjelder dette «hvis den ankende parts interesser tilsier det». Det er imidlertid ikke gitt noen nærmere forklaring på hvorfor det ikke ble innhentet nye opplysninger om klagerens ervervsevne i denne saken. Var dette i samsvar med vanlig praksis? Må parten selv legge frem nye opplysninger om ervervsevnen for at Trygderetten skal kunne bygge på eventuelle endringer som er skjedd etter at det påankede vedtak ble truffet i en sak som denne?

Når det gjelder spørsmålene knyttet til saksbehandlingstiden, er det vist til et notat av 17. august 1995 til Sosialdepartementet. Det bes imidlertid også opplyst om saksbehandlingstiden i denne saken er uttrykk for den normale saksbehandlingstiden i saker om uførepensjon?»

I Trygderettens svarbrev het det bl.a.:

«Var det «i samsvar med vanlig praksis» at Trygderetten ikke av eget tiltak «innhentet nye opplysninger om klagerens ervervsevne i denne saken?»

Dette må besvares bekreftende.

Det forekommer, men relativt sjelden, at Trygderetten innhenter opplysninger om det faktiske forholdet i tiden etter at det påankende vedtaket ble truffet. Dette skjedde oftere tidligere. Endringen har sammenheng med Trygderettens vanskelige restansesituasjon. Innhenting av nye opplysninger fordi det i mellomtiden har gått lang tid siden saken

kom inn til Trygderetten, vil ytterligere forlenge behandlingstiden. Dette må i seg selv anses å kunne være «betenkelig», jf. formuleringen i kjennelsen i ankesak nr. 238/68 som det ble vist til i brevet herfra av 12. desember 1995.

En annen sak er at når Trygderetten innhenter opplysninger med sikte på å få belyst f.eks. den medisinske tilstanden på vedtakstidspunktet, kan opplysningene også si noe om den senere tilstanden.

På samme måte som for andre opplysninger som kommer inn til Trygderetten etter at saken er oversendt den, blir de innhentede opplysningene vanligvis sendt ankemotparten for eventuelle bemerkninger, det vil si hvis ankemotparten ikke på annen måte allerede har fått opplysningene. Dette gjøres fordi trygderettsprosessen er en partsprosess, og også for at ankemotparten skal få anledning til å treffe et nytt vedtak. Det forekommer ikke sjelden at den deretter treffer vedtak om å tilstå ytelse fra et senere tidspunkt, eventuelt at det påankede vedtak samtidig blir omgjort. Fastsettelsen av virkningstidspunktet på det grunnlag at det faktiske forholdet senere har endret seg, skjer ordinært ubundet av fristreglene i folketrykklovens § 14-9.

Saksbehandlingstiden i saken var ikke uttrykk for «den normale saksbehandlingstiden i saker om uførepensjon», i betydningen gjennomsnittlig saksbehandlingstid, jf. vedlagte kopier av side 30 og 31 i rapport fra Riksrevisjonen datert november 1995. Retten i saken ble satt med ett juridisk kyndig medlem, ett medisinsk kyndig medlem og ett atfføringskyndig medlem og dessuten med legmedlemmer. Det tyder på at rettens faste medlemmer - og i hvert fall det juridisk kyndig medlemmet - fant at saken bød på «vesentlige tvilsspørsmål», jf. trygderettslovens § 7 andre ledd sammenholdt med første ledd. Dette kan forklare at det tok mer enn gjennomsnittlig tid å avgjøre saken.

Trygderetten har i tidens løp gjennomført en rekke tiltak for å få ned saksbehandlingstiden. Nylig er det satt i gang noen nye tiltak, og andre tiltak planlegges, slik at Trygderetten regner med å bringe saksbehandlingstiden betydelig ned i løpet av ganske kort tid.»

I min avsluttende uttalelse fremholdt jeg:

«1. Trygderettens saksbehandlingstid

I Trygderettens svarbrev 6. februar 1996 er det gitt uttrykk for at det er iverksatt og planlagt iverksatt tiltak med sikte på å «bringe saksbehandlingstiden betydelig ned i løpet av ganske kort tid». Det er opplyst at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i saker om uførepensjon er noe kortere enn i «---saken», ifølge Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingen i Trygderetten (2 år og 6 måneder). Det vises til at en mulig forklaring på at saksbehandlingstiden var lengre i «---saken» enn gjennomsnittet, var at rettens sammensetning kan tyde på at saken bød på «vesentlige tvilsspørsmål», jf. trygderettsloven § 7 annet ledd.

Den lange saksbehandlingstiden i Trygderetten har lenge vært sett på med stor bekymring fra ombudsmannens side. Forholdet har ved flere anledninger vært tatt opp med Sosialdepartementet på generelt grunnlag, og har også vært omtalt i ombudsmannens årsmelding for 1991 s. 12-13 og for 1992 s. 14. Til tross for ulike tiltak som har vært iverksatt opp gjennom årene for å redusere den lange saksbehandlingstiden, synes det ikke som situasjonen har forbedret seg i særlig grad. Saksbehandlingstiden i Trygderetten i dag synes iallfall ikke kortere enn den var på begynnelsen av 1990-tallet. Av Riksrevisjonens undersøkelse om saksbehandlingsrutinene i Trygderetten, fremgår det at tilgangen av saker har falt betydelig fra 1993 til 1994 som følge av endringene i ankeordningen som trådte i kraft i 1994. Endringen medførte imidlertid at færre saker ble behandlet av ankeutvalget hvor saksbehandlingen er vesentlig kortere enn for de sakene som går til vanlig behandling. Videre har ifølge undersøkelsen sakstilgangen vært stabil i 1994 og første halvdel av 1995. Selv om sakstilgangen har gått ned, har imidlertid også antall ferdigbehandlede saker etter det opplyste gått ned i den samme perioden, noe som innebærer en reell produktivitetsnedgang. Ifølge undersøkelsen er det sannsynlig at antall behandlede saker ville bli lavere i 1995 enn i 1994, forutsatt at tilgangen av saker ville holde seg på omtrent samme nivå. Det fremgår også at selv om restansene har gått ned fra 1993 til 1995, synes tendensen å være at restansenedgangen er i ferd med å stoppe opp. Videre er det antatt at «(D)ersom nedarbeidingen av restansene holder seg på samme nivå, vil restansene kunne være nedarbeidet i løpet av en 10-års-periode, forutsatt at tilgangen av saker er på nåværende nivå».

Det fremgår videre av undersøkelsen at av de gjennomgåtte sakene som gikk til vanlig ankebehandling i Trygderetten, var gjennomsnittlig behandlingstid i Trygderetten to år og tre måneder. Medregnet saksbehandlingstiden i trygdeetaten, var den gjennomsnittlige saksbehandlingstid tre år og ti måneder. Trygderettens eget mål for behandlingstiden er å avgjøre sakene innen «rimelig tid», noe som har vært satt til seks måneder. Det

fremgår også av undersøkelsen at en rekke sakstyper hadde en saksbehandlingstid på over to år i Trygderetten (til sammen 40 av 77 saker), og at 28 av disse hadde en behandlingstid i Trygderetten på tre til fire år. Medregnet saksbehandlingstiden i trygdeetaten vil saksbehandlingstiden for de sistnevnte sakene være fra fire til mer enn seks år.

Det er utvilsomt at den lange saksbehandlingstiden, som også i betydelig grad overskrider Trygderettens egne mål til rimelig saksbehandlingstid, representerer et meget alvorlig rettssikkerhetsmessig og velferdsmessig problem for de berørte. Den lange saksbehandlingstiden må kunne sies å være uakseptabel i forhold til normene for god forvaltningsskikk.

Jeg finner også grunn til å knytte noen bemerkninger til de problemer den lange saksbehandlingstiden reiser i forhold til våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, som nå også har fått sin grunnlovsmessige forankring i Grunnloven § 110 c.

Ifølge Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK) art. 6 (1) har enhver i saker om bl.a. avgjørelse av sine «borgerlige rettigheter og plikter» («civil rights and obligations») rett til en «rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov» («fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law»).

Det første spørsmål jeg finner grunn til å se nærmere på, er om Trygderettens avgjørelser av anker over «vedtak om individuelle rettigheter og plikter» etter lovene om folketrygd og barnetrygd og forskjellige pensjonslover, jf. trygderettsloven § 1, kan regnes som avgjørelser av «borgerlige rettigheter og plikter».

Menneskerettighetsdomstolen har i sin praksis gitt art. 6 (1) et stadig videre anvendelsesområde. I stor utstrekning er også tvister som gjelder privates rettigheter i forhold til det offentlige trukket inn under bestemmelsens anvendelsesområde, jf. f.eks. de grunnleggende avgjørelsene i *Ringeisen v. Østerrike*, A/13 (1971) (lovlighet av utparselleringsforbud for tomtearealer) og *König v. Tyskland*, A/27 (1978) (inndragelse av legelicens m.v.), og senere avgjørelser bl.a. i *Pudas v. Sverige*, A/125-A (1987) (tilbakekallelse av transportbevilling) og *Tre Traktører AB v. Sverige*, A/159 (1989) (tilbakekallelse av skjenkebevilling).

I forhold til spørsmålet om Trygderettens avgjørelser faller innenfor anvendelsesområdet for art. 6, står særlig dommene i *Feldbrugge v. Nederland*, A/99 (1986) og *Deumeland v. Tyskland*, A/100 (1986), samt senere praksis bl.a. i *Salesi v. Italia*, A/257E (1993) og *Schuler-Zgraggen*, A/263 (1993) sentralt. I *Feldbrugge*-saken la domstolen til grunn at en tvist om fortsatt rett til å oppebære sykepenger var omfattet av art. 6. I dommen ble det foretatt en drøftelse av de forskjellige elementene av «private law» og «public law» som lå til grunn for retten til sykepenger. Det ble lagt til grunn at de «privatrettslige» elementene var mest fremtredende, og det ble i denne sammenheng særlig vist til rettighetens personlige og økonomiske karakter, den nære forbindelsen med arbeidskontrakten og likheten med en ordinær forsikringsordning. På bakgrunn av denne avgjørelsen kunne det reises spørsmål ved om andre trygderettigheter der tilknytning til en arbeidskontrakt og opparbeidelse av pensjonspoeng ved lønnsinnbetaling m.v. er fraværende omfattes av bestemmelsen. Senere praksis fra menneskerettighetsdomstolen har imidlertid lagt til grunn at art. 6(1) også kommer til anvendelse på retten til å få utbetalt offentlig uførepensjon, jf. *Salesi v. Italia*, A/257E (1993) og *Schuler-Zgraggen v. Sveits*, A/263 (1993). Til tross for at det i disse sakene var tale om obligatoriske trygdeordninger som ikke hadde noen sammenheng med privat arbeidskontrakt, at pensjonens størrelse var avhengig av graden av uførhet og ikke av den privates innbetaling, samt at pensjonen var subsidiert av det offentlige, kom domstolen til at art. 6 (1) kom til anvendelse. Domstolen viste til at «today the general rule is that Article 6 § (1) does apply in the field of social insurance, including even welfare assistance (see *Salesi v. Italy* judgement of 26 February 1993, Series A no. 257 E, pp. § 9-60 § 19)», jf. *Schuler-Zgraggen* para. 46. I *Schuler-Zgraggen*-dommen konkluderte domstolen slik:

«As in the two cases decided in 1986, State intervention is not sufficient to establish that Article 6 § 1 is inapplicable; other considerations argue in favour of the applicability of Article 6 § 1 in the instant case. The most important of these lies in the fact that despite the public-law features pointed out by the Government, the applicant was not only affected in her relations with the administrative authorities as such but also suffered an interference with her means of subsistence; she was claiming an individual, economic right flowing from specific rules laid down in a federal statute (see paragraph 35 above).

In sum, the Court sees no convincing reason to distinguish between Mrs Schuler-Zgraggen's right to an invalidity pension and the rights to social-insurance benefits asserted by Mrs Feldbrugge and Mr Deumeland.»

På bakgrunn av det domstolen her har lagt til grunn, er det meget som tyder på at Trygderettens avgjørelser av individuelle trygde- og pensjonsrettigheter i all hovedsak vil falle inn under anvendelsesområdet for art. 6 (1), og at dette i utgangspunktet også må gjelde i en slik sak som «---saken».

Videre nevner jeg kort at uttrykket «domstol» («tribunal» i den engelske teksten), etter menneskerettighetsdomstolens praksis ikke bare sikter til tradisjonelle domstoler, men også ulike typer nemnder og domstollignende organer, jf. f.eks. *Le Compte, Van Leuven and de Meyer v. Belgia*, A/43 (1981), *Campbell and Fell v. UK*, A/80 (1984) og *Sramek v. Østerrike*, A/84 (1984). Organer utenfor det tradisjonelle domstolshierarki kan således være en «domstol» i konvensjonens forstand, såfremt visse grunnleggende krav til uavhengighet er oppfylt. Sentrale momenter vil være hvordan medlemmene av organet utpekes og lengden av utnevnelestiden, garantier mot press fra den utøvende makt og sakens parter, og om organet fremtrer som uavhengig. Dessuten kommer at organet skal avgjøre saker innenfor sin kompetanse på grunnlag av rettsregler og etter en fastlagt saksbehandling/prosessmåte. Ut fra de nevnte prinsippene som menneskerettighetsdomstolen har lagt til grunn, er det liten tvil om at Trygderetten i prinsippet er omfattet av EMK's domstolsbegrep.

Et viktig krav som er stilt i art. 6 (1) i saker om «borgerlige rettigheter og plikter» er at den private har rett til å få en avgjørelse innen rimelig tid («within a reasonable time»). Jeg har funnet grunn til å knytte noen generelle merknader til dette kravet i forhold til saksbehandlingstiden i trygdeetaten/Trygderetten.

Bestemmelsen bygger på at saksbehandlingstiden for en sak er et vesentlig element i den enkeltes rettssikkerhet. Kravet om at saken skal være avgjort «innen rimelig tid» bygger på en erkjennelse av at en rettsforsinkelse kan være en rettsfornektelse («justice delayed is justice denied»). Denne bestemmelsen i EMK er også den som isolert sett har gitt anledning til flest saker for kommisjonen og domstolen, og som har medført flest krenkelser av art. 6. Uttrykket «innen rimelig tid» er av domstolen gitt et selvstendig, autonomt innhold, dvs. at nasjonale definisjoner ikke uten videre er avgjørende. I sivile saker vil fristen normalt bli regnet fra saksanlegget. Viktig i forhold til behandlingen av trygderettslige krav i Norge er at dersom et krav først må undergis administrativ behandling før saken blir brakt inn for «domstolen» («tribunal»), vil fristen normalt regnes fra kravets fremsettelse overfor forvaltningsorganet (det administrative organet), jf. *X v. Frankrike*, A/234-C (1992) og *Lorentzen, Rehof og Trier: Den Europæiske Menneskerettighetskonvensjon* (1994) s. 159. Videre vil fremsettelse av anke overfor Trygderetten være en søksmålsbetingelse for å bringe saken inn for de alminnelige domstoler, dvs. lagmannsrett og Høyesterett, jf. trygderettsloven § 1 nr. 3 og § 23. Dette gjør det desto viktigere å korte ned den lange saksbehandlingstiden i trygdeetaten/Trygderetten, slik at den samlede saksbehandlingstid ikke blir urimelig lang. Avslutningstidspunktet for fristberegningen etter art. 6 (1) vil normalt regnes fra det tidspunkt endelig dom i saken foreligger, dvs. etter ankebehandling ved de alminnelige domstoler, jf. *Pogliese II, v. Italia* A/206-A (1991). (For øvrig kan en klage over saksbehandlingstiden i en sak etter omstendighetene bringes inn for konvensjonsorganene, selv om saken ennå ikke er avsluttet ved de nasjonale domstoler, jf. *Capvans v. Italia*, A/119A (1987).)

Hvorvidt saken anses avgjort innen rimelig tid, vil etter menneskerettighetsdomstolens praksis måtte bedømmes ut fra en helhetsvurdering, der det særlig legges vekt på sakens karakter og betydning, sakens kompleksitet både rettslig og faktisk, og klagerens og myndighetenes opptreden. I forhold til saksbehandlingstiden i trygdeetaten/Trygderetten vil jeg særskilt nevne følgende momenter:

Det er grunn til å forstå menneskerettighetsdomstolens praksis slik at noen sakstyper, på grunn av den betydning de har for partene, bør undergis en særlig rask behandling. I *Deumeland v. Tyskland*, A/100 (1986) ble det således lagt til grunn at saker vedrørende sosiale trygdeordninger krever «particular diligence». Hensynet til den store økonomiske og velferdsmessige betydning slike ytelser har for vedkommende, kommer her inn som et særlig moment ved bedømmelsen av saksbehandlingstiden.

Klagerens opptreden vil kunne påvirke saksbehandlingstiden, og det må legges til grunn at partene i sivile saker har en plikt til å medvirke til at fremdriften i saken ikke unødig forhindres eller forsinkes. At klageren utnytter sine anke- og klagemuligheter kan imidlertid ikke bebreides vedkommende når saksbehandlingstiden vurderes. Når det gjelder vurderingen av myndighetenes adferd, er det i relasjon til saksbehandlingstiden i trygdeetaten/Trygderetten viktig å peke på at ressursmangel og overbelastning av domstolsystemet etter menneskerettighetsdomstolens praksis i alminnelighet ikke er noen unnskyldningsgrunn. Domstolen har lagt til grunn at medlemsstatene har en plikt etter EMK til å innrette rettssystemet på en slik måte at de kravene som stilles i art. 6 overholdes, jf. f.eks. *Santilli v. Italia*, A/194-D (1991) og *Muti v. Italia*, A/281-C (1994). Derimot kan kortvarige restanseproblemer som myndighetene ikke kan pålegges ansvar for godtas, men forutsetningen har da etter domstolens praksis vært at statene raskt iverksetter effektive tiltak for å avhjelpe restanseproblemet, jf. *Bucholz v. Tyskland*, A/42 (1981).

Dersom restanseproblemer har sammenheng med behandlingsmåten og behandlingssystemet («structural»), vil det etter praksis bli krevd at det blir iverksatt effektive tiltak med tilstrekkelig hurtighet til å avhjelpe de strukturelle restanseproblemer, jf. i denne sammenheng bl.a. *Eckle v. Tyskland*, A/51 (1982), *Neves e Silva v. Portugal*, A/153-A (1989) og *Union Alimentaria Sanders S.A. v. Spania*, A/157 (1989). For øvrig vil vurderingen måtte baseres på de konkrete forhold i den enkelte sak, herunder vil det ha betydning hvor mange instanser som har behandlet saken.

Sett på bakgrunn av de prinsipper som menneskerettighetsdomstolen har lagt vekt på ved vurderingen av kravet om at en avgjørelse skal være avgjort «innen rimelig tid», er det berettiget grunn til å stille spørsmål ved om den saksbehandlingstid en trygdesak i mange tilfelle vil være gjenstand for før Trygderettens avgjørelse foreligger, er i samsvar med EMK. Generelt vil jeg bemerke at en saksbehandlingstid på over tre år i Trygderetten, slik situasjonen er i en del saker, samt en forutgående saksbehandlingstid i trygdeetaten på to-tre år i forbindelse med ankebehandlingen, noe som heller ikke er uvanlig, i det minste må betegnes som svært problematisk i forhold til krav som følger av EMK art. 6 (1). Selv om en samlet saksbehandlingstid i forbindelse med en ankebehandling (forberedende ankebehandling i trygdeetaten og ankebehandling i Trygderetten) på opp mot seks år - slik som i «---saken» - ikke i seg selv behøver å være konvensjonsstridig, jf. de ulike momentene av betydning som er nevnt ovenfor, vil den store rettssikkerhetsmessige og velferdsmessige betydning av en rask saksbehandling for den enkelte, de strukturelle restanse- og ressursproblemer som har vært rådende i lang tid, og de lange periodene uten aktivitet i saken fra myndighetenes side som restanseproblemer medfører, være viktige momenter som taler for konvensjonsstrid. I denne forbindelse nevner jeg at domstolen i den tidligere nevnte *Salesi-dommen* (A/257-E), la til grunn at en total saksbehandlingstid på litt over seks år var konsesjonsstridig. Til anførselen om restanseproblemer i anke-domstolen fremholdt domstolen (para. 24):

«--- As to the argument based on the backlog of cases in the appellate court, it must not be forgotten that Article 6 § 1 imposes on the Contracting States the duty to organise their judicial systems in such a way that their courts can meet each of its requirements (see, among many other authorities, the *Tusa v. Italy* judgment of 27 February 1992, Series A no. 231-D, p. 41, § 17.»

Jeg peker også på - som tidligere nevnt - at fremsettelse av anke til Trygderetten er en søksmålsbetingelse for å bringe saken inn for de alminnelige domstoler. Dette forsterker ytterligere problemene med den lange saksbehandlingstiden i trygdeetaten/Trygderetten, jf. det som er fremholdt tidligere om fristberegningen m.v. i forhold til tidskravet i EMK art. 6.

På denne bakgrunn må jeg konkludere med at behandlingstiden i dag for en rekke trygdesaker er så lang at det i beste fall må karakteriseres som svært problematisk i forhold til EMK art. 6 (1) om at avgjørelse skal treffes innen rimelig tid.

2. Innhenting av nye og oppdaterte opplysninger

Trygderettens saksbehandling er regulert i trygderettsloven av 16. desember 1966 nr. 9, og verken tvistemålsloven eller forvaltningsloven gjelder således direkte for Trygderettens saksbehandling. I trygderettsloven § 33a er det for øvrig gjort uttrykkelig unntak fra forvaltningslovens regler. Bestemmelsene i trygderettsloven bygger imidlertid i stor grad på tvistemålslovens regler. Når det i sivilprosessen er ulike saksbehandlingsregler for saker med og uten fri rådighet, er det normalt tatt utgangspunkt i reglene for saker uten fri rådighet. I trygderettsloven § 15 er det således fastslått at retten «skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst» og at den kan «innhente opplysninger på den måte den anser hensiktsmessig». Videre kan Trygderetten gå ut over partenes påstander hvis det er til gunst for den ankende part, jf. trygderettsloven § 20 annet ledd. Trygderetten er heller ikke bundet av de ankegrunner («forhold») som er påberopt av partene. En viktig forskjell fra domstolens saksbehandling er imidlertid at ankebehandlingen normalt er skriftlig, jf. trygderettsloven § 19. Trygderettens aktive undersøkelsesplikt og selvstendige stilling i forhold til ankepartenes påstander og ankegrunnlag/innsigelser samt kompetansen til å prøve trygdeetatens skjønnsmessige avgjørelser, gjør at Trygderettens myndighet ligner på den kompetanse en klageinstans har etter forvaltningsloven § 34.

Spørsmålet om i hvilken utstrekning Trygderetten av eget tiltak skal innhente nye opplysninger om den ankende parts ervervsevne før det treffes kjennelse i saken, vil - særlig sett på bakgrunn av den lange saksbehandlingstiden i Trygderetten - kunne være av sentral betydning for avgjørelsen av anken. I den konkrete saken om uførepensjon som dannet utgangspunktet for henvendelsen herfra, var som nevnt saksbehandlingstiden i Trygderetten nesten tre år og fire måneder.

Det er ikke sagt noe uttrykkelig i trygderettsloven om, og i tilfelle i hvilken utstrekning, Trygderetten skal ta hensyn til faktiske endringer som er inntrådt etter at det påankede vedtaket ble truffet. På bakgrunn av det som har kommet frem gjennom svarbrevene fra Trygderetten, legger jeg til grunn at Trygderetten i praksis normalt bygger på de opplysninger som foreligger på det tidspunkt det påankede vedtak ble truffet, eventuelt supplert med opplysninger som fremkommer fra partene under Trygderettens behandling eller som Trygderetten selv innhenter. Etter det opplyste forekommer det imidlertid også i en viss utstrekning at Trygderetten innhenter nye opplysninger om de faktiske forhold i tiden etter at det påankede vedtaket ble truffet, og etter at den forberedende ankebehandlingen er foretatt av ankemotparten. I svarbrevene fra Trygderetten er det vist til en retningsgivende kjennelse av 18. desember 1969 i ankesak nr. 238/68 (Publ. nr. 10/15). I denne kjennelsen, som gjaldt etterlattepensjon etter folketrygdloven § 10-5 nr. 3, ble det lagt vekt på endrede forhold med hensyn til den ankende parts ervervsmessige situasjon etter at det påankede vedtaket ble truffet. I kjennelsen ble det bl.a. fremholdt:

«I alminnelighet vil Trygderetten måtte legge til grunn for sin avgjørelse situasjonen på det tidspunkt da det påankede vedtak ble truffet, og spørsmålet om det senere er skjedd en vesentlig endring i de forhold som har vært avgjørende, vil måtte henvises til ny behandling i Rikstrygdeverket, jfr. Trygderettens kjennelse av 5. mars 1969 i ankesak nr. 285/68 (Publ. nr. 08/17). Unntak må imidlertid kunne gjøres når retten finner de foreliggende opplysninger tilstrekkelig til å treffe en avgjørelse, og partene er kjent med disse opplysninger, jfr. ankelovens § 20 annet punktum. Når retten finner det ubetenkelig, må i slike tilfelle også endringer som er skjedd etter at det påankede vedtak ble truffet, kunne trekkes inn i ankesaken. Særlig gjelder dette hvis den ankende parts interesser tilsier det, og retten kan ikke se at ankeloven er til hinder for det. Tvert imot kan det sies at den selvstendige stilling ankeloven gir Trygderetten når det gjelder bevisførselen, saksforholdet og partenes påstander, taler sterkt for å anta at retten må ha en slik adgang. Det vises i denne forbindelse særlig til lovens §§ 15 nr. 1 og 20.»

Etter det opplyste forekommer det i dag «relativt sjelden» at Trygderetten innhenter opplysninger om de faktiske forhold i tiden etter at det påankede vedtaket ble truffet. Dette skal imidlertid ha blitt gjort oftere tidligere. I Trygderettens brev 6. februar 1996 er det således opplyst at det var i samsvar med vanlig praksis at det ikke av eget tiltak ble innhentet nye opplysninger om den ankende parts ervervsevne etter at saken ble brakt inn for Trygderetten. Denne utviklingen i Trygderettens praksis er begrunnet med den vanskelige restansesituasjonen, og at innhenting av nye opplysninger vil forlenge den lange saksbehandlingstiden ytterligere. Dette betraktes i seg selv som betenkelig.

Det kan etter min mening være grunn til å stille spørsmål ved denne praksis Trygderetten her følger. Som nevnt innledningsvis er Trygderetten pålagt en selvstendig undersøkelsesplikt etter trygderettsloven § 15 nr. 1 i forhold til partenes bevisførsel, og den er gitt en selvstendig stilling i forhold til partenes påstander og ankegrunnlag/innsigelser, jf. trygderettsloven § 20. Selv om dette selvfølgelig ikke medfører at Trygderetten har noen plikt til å innhente nye, oppdaterte opplysninger om den ankende parts ervervsevne m.v. i alle tilfeller, er det berettiget grunn til å stille spørsmål ved om dette ikke i større grad bør søkes gjort i slike saker som «---saken». Jeg viser i denne sammenheng til at Trygderetten, som følge av den lange saksbehandlingstiden, bygde på lege/spesialisterklæringer som ble innhentet i forbindelse med Rikstrygdeverkets avslag i 1989, og nye opplysninger som ble innhentet i forbindelse med ankeforberedelsen i 1991. Dette betyr at Trygderetten i denne saken bygde sin avgjørelse på legeerklæringer som var ca. 4 og 6 år gamle. Når en ser dette forholdet i sammenheng med at spørsmålet om ervervsevnen er varig nedsatt med minst halvparten vil bero på en fremtidsrettet vurdering av tilstanden, jf. folketrygdloven § 8-3 første ledd, vil det være nærliggende å tro at det kan ha skjedd endringer i den medisinske/ervervsmessige tilstanden i tiden mellom vedtakstidspunktet og tidspunktet for Trygderettens avgjørelse, som er av betydning for vurderingen av spørsmålet om uførepensjon skal innvilges. Sett på bakgrunn av disse forhold, er det grunn til å spørre om en kan si at en sak av denne art har vært tilstrekkelig opplyst og således gjenstand for en forsvarlig saksbehandling. Hensynet til den ankende parts interesser i saker av denne art, der lege- og spesialisterklæringer ligger så vidt langt tilbake i tiden, taler klart for at Trygderetten i større grad innhenter nye, oppdaterte opplysninger om den medisinske/ervervsmessige tilstand.

I denne sammenheng viser jeg til at det vil kunne knytte seg sterke rimelighetsgrunner til at den ankende part får en avgjørelse som ikke utelukkende bygger på opplysninger forut for at det påankede vedtak ble truffet og ankeforberedelsen foretatt av underinstansen, jf. i denne sammenheng også det som ble påpekt av Trygderetten i kjennelsen av 18. desember 1969 (ankesak 238/1968). Dette gjør seg desto mer gjeldende når saksbehandlingen i Trygderetten er så lang som den er i dag. Jeg viser også til at bestemmelsene i trygderettsloven gir Trygderetten en selvstendig og aktiv stilling med hensyn til å sørge for sakens opplysning og forholdet til partenes ankegrunnlag og påstander, jf. det som er fremholdt tidligere. Trygderettens selvstendige undersøkelsesplikt er av særlig betydning fordi de fleste som anker til Trygderetten savner juridisk innsikt og er uten juridisk bistand. Videre kommer at det i mange tilfeller er tale om personer som kan ha vanskeligheter med å ordlegge seg og til å finne frem til det som er av

rettslig betydning for ankesaken.

Som påpekt i brevet fra Trygderetten, vil innhenting av nye, oppdaterte opplysninger om tilstanden til den ankende part isolert kunne medføre ytterligere forlenget saksbehandling i Trygderetten. Jeg har imidlertid vanskelig for å kunne akseptere dette som noen relevant grunn til ikke å innhente nye opplysninger. Alternativet i slike saker der det er nærliggende å tro at de faktiske forhold kan ha endret seg mens saken har vært under behandling i Trygderetten, vil ofte være å starte saken på nytt igjen ved å fremme en ny søknad om uførepensjon overfor det lokale trygdekontor, og deretter eventuelt å gjøre bruk av de foreliggende ankemulighetene. For den ankende part vil dette være meget ugunstig fordi det vil kunne medføre en vesentlig lengre saksbehandlingstid sammenlignet med om Trygderetten selv tok stilling til betydningen av eventuelle endrede forhold.

Trygderetten kunne oversende opplysninger som er mottatt av den ankende part, eller opplysninger som Trygderetten har innhentet med sikte på å få belyst f.eks. den medisinske tilstand på vedtakstidspunktet, til ankemotparten til orientering slik at ankemotparten eventuelt kunne treffe et nytt vedtak i saken. Jeg kan imidlertid vanskelig se at dette ville kunne anses som noen fullgod erstatning for at Trygderetten selv vurderer betydningen av senere endrede forhold når sakens karakter og saksbehandlingstidens lengde skulle tilsi dette.

Som et tilleggsmoment nevner jeg også at domstolene i saker uten fri rådighet normalt vil treffe sin domsavgjørelse på grunnlag av de faktiske forhold slik de er på tidspunktet for overprøvelsen. Slik er forholdet f.eks. i saker som behandles etter tvistemålsloven kapittel 33.

Jeg peker videre på at selv om Trygderetten i større utstrekning skulle innhente oppdaterte opplysninger om de faktiske forhold etter at det påankede vedtaket ble truffet, er det ikke gitt at dette vil føre til noen vesentlig lengre saksbehandlingstid. Det er på det rene at Trygderetten, som følge av den selvstendige plikten til å sørge for sakens opplysning i trygderettsloven § 15 nr. 1, uansett i en viss utstrekning vil måtte innhente nærmere opplysninger om den ankende parts tilstand på vedtakstidspunktet. Innhenting av opplysninger om senere endrede forhold vil også være naturlig å gjøre i denne sammenheng. Jeg kan ikke se at dette skulle ha slike negative konsekvenser for saksbehandlingstiden i Trygderetten at det av den grunn ikke bør kunne gjøres når sakens karakter og saksbehandlingstiden tilsier dette. I en del tilfeller vil også Trygderetten motta opplysninger fra partene om senere endrede forhold. Det er også viktig at Trygderettens oppfølging ved innhenting av tilleggsopplysninger innrettes på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte, jf. det som er fremholdt i Riksrevisjonens analyse av saksbehandlingsrutinene i Trygderetten s. 37-38.

Konklusjonen under dette punkt er at det neppe kan forsvares at Trygderetten lar være å innhente nye, oppdaterte opplysninger om den ankende parts medisinske/ervervsmessige tilstand i en sak som «---saken».

Både Sosialdepartementet og Trygderetten kom senere tilbake til saken, og ga uttrykk for at en sluttet seg til ombudsmannens uttalelse om saksbehandlingstiden. Det ble gitt en detaljert redegjørelse for de tiltak som var iverksatt, og som var planlagt iverksatt, for å redusere saksbehandlingstiden i Trygderetten betydelig. Det ble også gitt uttrykk for at en sluttet seg til ombudsmannens uttalelse om at innhenting av nye, oppdaterte opplysninger om faktiske forhold burde gjøres dersom saksbehandlingstiden og sakens karakter tilsa dette.

I svarbrev til Sosialdepartementet og Trygderetten ga ombudsmannen uttrykk for at saksbehandlingstiden i Trygderetten ville bli holdt under fortsatt observasjon.

4.

Kontingentinnkreving til studentorganisasjon og forholdet til organisasjonsfriheten

(Sak 95-1902)

A klaget til ombudsmannen over at studenter måtte betale medlemsavgift til en studentorganisasjon sammen med semesteravgiften til høgskolen. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hadde overfor universitetene og høgskolene akseptert denne måten å bistå studentorganisasjonene med innkreving av medlemskontingent. Ombudsmannen konkluderte med at ordningen - slik den var skissert fra departementets side - var i strid med retten til uhindret å stå utenfor en organisasjon, slik denne er fastslått i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 11 og artikkel 22 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Ombudsmannen ba departementet ta initiativ til en omlegging av betalingsordningen.

A - som var student ved en høyskole - klaget til ombudsmannen over fremgangsmåten ved innkreving av medlemskontingent til en studentorganisasjon. I klagen anførte han at det ikke var mulig å betale semesteravgiften ved høyskolen uten samtidig å betale medlemskontingent til organisasjonen. Han hevdet at dette var i strid med hans rett til selv å bestemme hvilke organisasjoner han ønsket å være tilknyttet. Som vedlegg til hans klage hit, fulgte kopi av brev 19. juli 1994 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet til høyskolene. Det fremgikk av brevet at departementet forutsatte etablerte ordninger for felles innbetaling av semesteravgift og medlemskontingent til studentorganisasjonene. I denne forbindelse var det videre forutsatt etablering av rutiner som sikret mulighet til utmelding av organisasjonene - og refusjon av medlemskontingenten - for de studenter som ikke ønsket å stå som medlemmer av organisasjonene. Slik utmelding var forutsatt å måtte skje innen to måneder etter innbetaling av medlemskontingenten.

Klagen ble forelagt departementet, og jeg gjengir fra brevet herfra:

«På tross av denne utmeldingsadgangen, synes det å være på det rene at også studenter som ikke ønsker det, ved første gangs betaling av semesteravgift i praksis må melde seg inn i studentorganisasjonen gjennom den innkreving av medlemskontingent som foretas. For ordens skyld bes dette bekreftet.

For så vidt dette er tilfellet, hva er departementets syn på denne praksis, sett i lys av bestemmelsene i henholdsvis Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 11 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 22?

Vi viser i denne forbindelse til Rehof/Trier: Menneskerett (Universitetsforlaget 1990) der det i tilknytning til nevnte bestemmelser heter på s. 287:

«Det forhold, at bestemmelserne fortrinnsvis er formulert som individuelle rettigheter, hindrer ikke, at en gruppe af personer slutter sig sammen for i fællesskab at varetage fælles anliggender. Der sondres i den forbindelse mellem positiv og negativ foreningsfrihed, hvor den positive foreningsfrihed er en sikring af den enkeltes ret til at tilslutte sig eller danne foreninger, og den negative foreningsfrihed er retten til uhindret at stå udenfor foreninger og til uhindret at melde sig ud af en forening.

Der er tale om en «freedom of association». Heri ligger også, at en person ikke må tvinges ind i en forening (f.eks. et politisk parti eller en religiøs forening).

Alle de nævnte bestemmelser beskytter den positive foreningsfrihed og den negative foreningsfrihed, ---.»

Finner departementet grunnlag for å ta sitt syn på nevnte innkrevingspraksis opp til ny vurdering?»

Departementet svarte slik:

«1. I Stortingsmelding nr. 14 (1993-94) gav departementet uttrykk for at interesseorganisasjoner for studenter legger ned et vesentlig arbeid for å fremme sine medlemmers interesser i forhold til utdanning og velferd for denne gruppen. På denne bakgrunn har departementet bl.a. i brev av 19. juli 1994 og 7. august 1995 bedt høyskolene bistå interesseorganisasjonene med innkreving av medlemskontingenten. Kopi av brevet av 7. august 1995 følger vedlagt. Departementet uttaler her at det synes hensiktsmessig at studentene innbetaler et samlet beløp over bank- eller postgiro til medlemskontingent, kopipenger, semesteravgift etc. Departementet presiserer imidlertid at det er en forutsetning at medlemskontingenten ikke inngår som en del av semesteravgiften, og at dette klart må fremgå av innbetalingsblanketten. Det heter i brevet:

«Departementet vil presisere at medlemskap i en elev- eller studentorganisasjon er en frivillig sak, og det er således en forutsetning at studentene orienteres om dette ved innbetaling av kontingenten. De studenter som ønsker å reservere seg når det gjelder medlemskap i en elev- og studentorganisasjon, forutsettes således å få tilbakeført medlemsavgiften i sin helhet dersom utmeldingen skjer innen to måneder etter semesterstart. Utmelding og tilbakeføring av kontingent forutsettes administrert av studentorganisasjonene selv. Det forutsettes videre at studentorganisasjonene informerer studentene om utmeldingsprosedyren og at denne informasjonen gis ved semesterstart. Organisasjonenes håndtering av utmeldinger forutsettes ordnet slik at den utmeldte student ikke avkreves kontingent ved ny semesterstart. Dette forutsettes sikret ved at utmeldingen skjer direkte til organisasjonene, og at disse, ved semesterstart, formidler lister over de utmeldte studentene til de aktuelle

høgskolene, slik at de fritas for medlemsavgift inntil de selv tar kontakt enten med høgskolens administrasjon eller med studentorganisasjonen.»

2. Forholdet til Menneskerettighetskonvensjonen og FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter har ikke vært drøftet i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen. Departementet mener imidlertid at hensynet til den enkeltes rett til å stå i eller utenfor en forening er ivaretatt, idet studenten dels blir informert om hvilket beløp som gjelder medlemskontingent, dels skal gjøres oppmerksom på at han har full anledning til å melde seg ut og derved få dette beløpet refundert.

3. Departementet arbeider for tiden med en proposisjon om ny lov om studentsamskipnader, som er en oppfølging av forslag i Stortingsmedling nr. 14 (1993-94) og de vedtak Stortinget gjorde under behandlingen av meldingen, jfr Innst. S.nr. 101 (1993-94). Den nye loven vil erstatte gjeldende lov av 9. mai 1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter (velferdsloven). I utkastet til ny lov har departementet i kommentaren til den aktuelle paragraf understreket at «Medlemskontingenten til studentorganisasjoner, som kreves inn samtidig med semesteravgiften, kan ikke legges inn som en del av semesteravgiften.» Dette er i tråd med hva departementet har uttalt i høgskolene. Den praktiske gjennomføringsmåten er imidlertid ikke omtalt i lovutkastet.»

Ved min avslutning av saken uttalte jeg følgende:

«Etter det som er fremkommet, synes det å være på det rene at studenter ved universitetene og en rekke høgskoler, for å kunne betale semesteravgiften, samtidig også må betale medlemskontingent, til «sin» studentorganisasjon. Departementet har gitt sin tilslutning til ordningen, og bedt universitetene og høgskolene om å bistå studentorganisasjonene med kontingentinnkrevingen på denne måten. Hensynet til de studenter som ikke ønsker å stå som medlemmer i studentorganisasjonene er etter departementets syn ivaretatt ved at det forutsettes etablert ordninger for utmelding og refusjon av medlemskontingenten for de studenter som innen to måneder etter semesterstart gir beskjed om at de ønsker dette. Departementet forutsetter videre at studentene i forbindelse med semesterstart gjøres kjent med utmeldingsadgangen.

Jeg har ikke vanskeligheter med å forstå departementets ønske om på best mulig måte å legge forholdene til rette for driften av studentorganisasjonene. Likevel har jeg vanskelig for å se at den ordningen departementet har godkjent for innkreving av kontingent til disse organisasjonene er i samsvar med de prinsipper som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) eller FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter som Norge har forpliktet seg til å følge.

Det heter i EMK artikkel 11:

«Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.»

I FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter heter det i artikkel 22:

«1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.»

Ved tolkningen av disse konvensjonsbestemmelsene er det lagt til grunn at ikke bare den «positive» organisasjonsfrihet, retten til fritt å etablere og tilslutte seg organisasjoner, men at også den såkalte «negative» organisasjonsfrihet, beskyttes av bestemmelsene, det vil si retten til uhindret å stå utenfor foreninger. Jeg viser i denne forbindelse til domstolenes og kommisjonens praksis når det gjelder dette spørsmål under EMK, særlig saken Sigurjónsson V. Island, A/264 (1993). Dette fremgår også av Rehof/Trier: Menneskerett (Universitetsforlaget 1990) på s. 287, som gjengitt i brev herfra 29. januar 1996 til departementet. Jeg kan heller ikke se at ordningen kan opprettholdes under henvisning til de unntak eller begrensninger som følger av EMK art. 11 nr. 2 og FN-konvensjonen art. 22 nr. 2. Departementet synes for så vidt ikke å være uenig i dette.

Slik ordningen for innkreving av medlemskontingent til studentorganisasjonene er beskrevet fra klagerens og departementets side, kan det vanskelig sies at retten til uhindret å velge å stå utenfor en organisasjon er til stede, når kontingenten (i hvert fall ved første gangs betaling av semesteravgift) må betales for å få foretatt innbetaling av semesteravgiften. Selv om saken ikke dreier seg om betydelige økonomiske beløp, gjelder den forhold av prinsipiell betydning. Departementet bør derfor ta initiativ til en omlegging av betalingsordningen som samsvarer med de prinsipper for foreningsfrihet som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FN's konvensjon om

sivile og politiske rettigheter.»

5.

Spørsmål om tildeling av økonomisk støtte til kommunestyregrupper hadde skjedd i samsvar med krav til saklig likebehandling

(Sak 95-1946)

Et medlem av en tverrpolitisk kommunestyregruppe i Strand kommune klaget til ombudsmannen over at kommunen hadde vedtatt retningslinjer for fordeling av kommunal gruppestøtte etter mønster av fordelingen av statstilskuddet til de politiske partier i kommunen. En slik fordeling innebar en tredeling av støtten slik at én del skulle være et grunnbeløp til kommunestyregruppene, én del skulle være representanttillegg til kommunestyregruppene og den siste delen skulle være en støtte beregnet pr. stemme som skulle gå til de politiske partiers kommuneorganisasjoner. Den tverrpolitiske kommunestyregruppen, som var den største gruppen i kommunestyret, hadde ingen lokal partiorganisasjon, og ville dermed ikke få denne siste delen av støtten. - Ombudsmannen uttalte at den rettslige situasjonen etter opphevingen av § 23 i den tidligere kommunestyreløven er slik at kommunen i utgangspunktet ikke er avskåret fra å yte kommunal støtte til politiske partier og organisasjoner, men at kravet om likebehandling må stå sentralt ved en slik fordeling. Etter en konkret vurdering fant ombudsmannen det vanskelig på rettslig grunnlag å kritisere innholdet av det vedtak som var truffet.

Et medlem av en tverrpolitisk kommunestyregruppe i Strand kommune klaget til ombudsmannen over at kommunen hadde fastsatt retningslinjer for fordeling av kommunal gruppestøtte etter mønster av fordelingen av statstilskuddet til de politiske partier i kommunen. Klageren anførte at en slik fordeling førte til et urimelig resultat for denne kommunestyregruppen, samt at utredningsgruppen som hadde utredet ordningen hadde hatt som mandat å utrede de folkevalgtes arbeidsvilkår. Han stilte derfor spørsmål ved om vedtaket var i samsvar med mandatet.

Saken ble forelagt Strand kommune med spørsmål om hvorfor kommunen hadde valgt å fordele beløpet etter mønster av fordelingen av statstilskuddet til de politiske partiene i kommunen når saken var behandlet under overskriften «arbeidsvilkår for folkevalgte» og ellers var beskrevet som en støtte til kommunestyregruppene. Det ble bedt opplyst om kommunen hadde ment å støtte de lokale politiske partiorganisasjoner direkte, eller om meningen hadde vært å tilgodese de kommunestyregruppene som har tilknytning til en lokal partiorganisasjon med et høyere beløp enn de som ikke har en slik tilknytning. I fall det siste var tilfelle, ble det bedt om en redegjørelse for bakgrunnen for dette. Videre ble det stilt spørsmål om det bevilgede beløp skulle utbetales i henhold til den fastsatte fordelingen eller samlet. I tilfelle kommunen ville utbetale det samlede beløp til partiorganisasjonene, ble det bedt om en særskilt begrunnelse for dette ettersom ordningen var beskrevet som en støtte til kommunestyrerepresentantene. Hvis beløpet skulle utbetales samlet, ble det også bedt opplyst om kommunen hadde vurdert sikkerheten for at de bevilgede beløp ville gå henholdsvis til kommunestyregruppene og de politiske partier, og det ble stilt spørsmål om kommunen hadde innført kontroll med hvordan beløpene ble anvendt.

Kommunen svarte bl.a. at arbeidet med den kommunale gruppestøtten ble utført av en politisk sammensatt gruppe, og at avgjørelsen som lå til grunn for innstillingen til kommunestyret, ble tatt uten noen nærmere skriftlig redegjørelse eller vurdering ut over det som fremkom i de dokumenter ombudsmannen hadde fått oversendt. Det forelå her ikke noen vurdering av spørsmålet om det var meningen å støtte de lokale partiorganisasjoner direkte eller tilgodese de kommunestyregruppene som har tilknytning til en lokal partiorganisasjon med et høyere beløp enn de som ikke har slik tilknytning. Det ble videre opplyst at det bevilgede beløp ble utbetalt samlet til partiene etter samme mønster som fordelingen av statsmidler, at man hadde latt det være opp til partiene hvordan beløpet ble fordelt, og at kommunen ikke hadde innført kontroll med hvordan beløpene ble anvendt.

Kommunestyregruppen hadde ingen merknader til kommunens svar.

I min avsluttende uttalelse fremholdt jeg følgende:

«Etter gjeldende rett er hovedregelen at en kommune kan engasjere seg i, beskjeftige seg med eller gi støtte til det kommunen måtte finne hensiktsmessig, forutsatt at tiltakene har med utøvelse av kommunal virksomhet å gjøre og at det ikke er tiltak som strider mot lov eller ulovfestede rettsprinsipper, se NOU 1990: 13 s. 345 og Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 264. Før 1975 var det i lov forbud mot forføyninger som særskilt kom politiske organisasjoner eller formål til gode, jf. kommunestyreløven av 1954 § 23.

Ved lov av 7. mars 1975 nr. 3 ble denne bestemmelsen opphevet. Det fremgår av lovforarbeidene at selv om man ved å oppheve denne bestemmelsen for så vidt åpnet for at kommunene kunne gi støtte til slik virksomhet, ville ikke kommunene stå helt fritt, idet et vedtak om støtte ikke måtte bryte med alminnelige rettsgrunnsetninger om likebehandling. Videre ble det forutsatt at behovet for kommunal støtte til den alminnelige virksomhet i partienes lokalorganisasjoner ville reduseres under henvisning til at den foreslåtte statsstøtten skulle gå til samme formål.

Det vises i denne sammenheng til Kommunal- og arbeidsdepartementets uttalelse i Ot.prp. nr. 11 (1974-75). Departementet uttaler her på s. 6 at «(s)elv om de nevnte paragrafer blir opphevd, vil ikke det medføre at kommunene vil stå helt fritt. Et vedtak som kan sies å innebære en forskjellsbehandling av et parti i forhold til andre partier, antas å være ulovlig - og kan erklæres ugyldig - etter alminnelige rettsgrunnsetninger». Videre gir departementet uttrykk for at det antar «at det ikke er grunn til å tro at kommunene vil gjøre vedtak om støtte til disse partienes alminnelige virksomhet selv om kommunelovens § 23 blir opphevd» og at «en ordning med slik statsstøtte som er foreslått, også vil redusere behovet for å tilgodese de registrerte partier på annen måte».

Den rettslige situasjonen i dag er dermed slik at kommunen i utgangspunktet ikke vil være avskåret fra å yte kommunal støtte til politiske partier og organisasjoner.

Spørsmålet i saken blir etter dette om det er i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger at støtten gis etter kriterier som innebærer at noen politiske grupper i kommunestyret tildeles et større støttebeløp enn andre politiske grupper, som ikke har forankring i noe politisk parti. Jeg kan ikke se at uttalelser i St.meld. nr. 19 (1974-75) «Om offentlig støtte til de politiske partiers kommuneorganisasjoner og fylkesorganisasjoner og til gruppene i kommunestyrene og fylkestingene» og i Innst. S. nr. 156 (1974-75) «Innstilling fra administrasjonskomiteen om offentlig stønad til dei politiske parti sine kommuneorganisasjonar og fylkesorganisasjonar og til gruppene i kommunestyre og fylkesting» løser spørsmålet.

Den tidligere § 23 rettet seg mot «forføyninger» (f.eks. økonomisk støtte), som særskilt kom «politiske organisasjoner eller formål til gode». Opphevelsen kan imidlertid ikke forstås slik at det var meningen å åpne for en forskjellsbehandling mellom partiene eller mellom partiene og andre politiske organisasjoner. Tvert om må uttalelsene i forarbeidene forstås slik at kravet om likebehandling må stå sentralt i forhold til de alminnelige rettsgrunnsetninger som nå ville utgjøre det avgjørende avgrensningskriterium. I forarbeidene er det uttrykkelig vist til at det ikke må gjøres forskjell mellom «de politiske partier», men likhetsgrunnsetningen må også legges til grunn i forholdet mellom politiske partier og andre politiske grupper, når disse måtte være representert i kommunens organer. Forarbeidene kan derfor vanskelig forstås slik at det har vært meningen å åpne for en ubegrunnet favorisering av politiske partier i forhold til andre politiske grupper som måtte være representert i kommunen.

Spørsmålet som gjenstår er således om det er usaklig å gi mer støtte til de kommunale grupper som har et politisk parti å støtte seg til. Det kan på den ene side hevdes at dette innebærer en favorisering av en partimessig forankret opinionsdannelse. På den annen side kan det hevdes at partiene gjør et viktig arbeid i kommunal sammenheng, som det kan være saklige grunner til å gi særskilt støtte. Det må i så fall være opp til kommunens skjønn å avgjøre om og hvordan støtte skal tildeles. Det kan neppe bestrides at de lokale partilag gjør et arbeid som kan være av betydning for de folkevalgte muligheter for å utføre sine verv, og jeg finner det derfor vanskelig på rettslig grunnlag å kritisere det vedtak som er fattet.»

6.

Spørsmål om irettesettelse av kommunal tjenestemann var «enkeltvedtak» - forholdet mellom yringsfrihet og lojalitetsplikt

(Sak 95-1271)

En ansatt ved rådmannkontoret i en kommune fikk en skriftlig irettesettelse fordi han i anledning en sak som skulle behandles av kommunestyret hadde henvendt seg direkte til politikerne, «på siden» av rådmannens innstilling i saken. Han ble også kritisert for å ha skrevet et leserinnlegg i lokalavisen der han ga uttrykk for sitt syn i saken. - Ombudsmannen uttalte at det ikke kunne kritiseres at irettesettelsen ikke ble ansett å være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og at klagerett dermed ikke forelå. Ombudsmannens uttalelse var på dette punkt i tråd med det syn Justisdepartementets lovavdeling tidligere har gitt uttrykk for. Ombudsmannen understreket at det må foreligge adgang til deltakelse i den politiske debatt - også for rådmannskontorets ansatte - men fant likevel ikke grunnlag for å kritisere kommunens irettesettelse hensett til den form avisinnlegget hadde hatt og klagerens

fremgangsmåte da han fremmet sitt syn overfor kommunens politikere.

A ble tilsatt som helse- og sosialsjef i X kommune i 1989, og hadde denne stillingen frem til 1992. Etter å ha vært sykmeldt i en periode, ble han samme år tilsatt som spesialkonsulent ved rådmannens kontor.

I møte 20. januar 1995 i kommunens helse- og sosialstyre ble det foreslått nedsatt et utvalg som skulle se nærmere på den økonomiske utviklingen innenfor helse- og sosialetaten. Forslaget hadde sin bakgrunn i at etatens regnskapstall for 1994 viste et underskudd på 2,6 millioner kroner. Forslaget ble fremlagt for kommunestyret, som i møte 14. februar 1995 vedtok følgende:

«2.	Kommunestyret finner budsjettutviklingen i helse- og sosialetaten såvidt foruroligende at utvalget finner det nødvendig å nedsette et utvalg bestående av 2 politikere og 3 fra administrasjonen som innen 1.4.95 får i oppgave å se på følgende forhold:
a,	Vurdere årsaken til at budsjettutviklingen har gått i den retning som regnskapstallene for 1994 viser.
b,	Vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes for at etaten skal holde seg innenfor vedtatte ramme.
c,	Med utgangspunkt i den kvalitet på pleie- og omsorgstjenestene som er politisk ønskelig - gi anbefaling til framtidige rammer for pleie- og omsorgsavdelingen.»

Utvalget - av kommunen kalt granskningsutvalget - la frem sin rapport i forbindelse med helse- og sosialutvalgets møte 30. mai 1995. A fikk nærmest tilfeldig se rapporten 29. mai 1995, og oppfattet deler av innholdet som (uberettiget) kritikk i forhold til sin ledelse av etaten i perioden 1989-92. Blant annet gjaldt dette følgende uttalelser - knyttet til årsakene til budsjettutviklingen - i granskningsutvalgets rapport:

«9.	Tidligere års overskridelser uten at dette har gitt faktiske konsekvenser i form av bedre styring har ført til at kontrollen har blitt svekket i fokus i nødvendig grad er satt på oppfølging.
10.	Tidligere års for høye aktivitetsnivå har tidligere år blitt usynliggjort ved at etaten har mottatt økte statstilskudd og ekstrainntekter som dekket over overforbruket. I 1994 er det faktiske driftsnivået blitt synliggjort - jfr. også tidligere års brutto overskridelser.»

A skrev umiddelbart et notat der han gjorde gjeldende sitt syn på deler av innholdet i utvalgets rapport, og fordelte notatet i posthyllene til henholdsvis granskningsutvalgets medlemmer, ordføreren og rådmannen. Helse- og sosialutvalget tok granskingsrapporten «til orientering». Det er i denne forbindelse opplyst at notatet ble opplest for utvalgets medlemmer.

Saken ble behandlet av formannskapet 8. juni 1995. Etter formannskapets møte - uten at det er opplyst nøyaktig når det skjedde - fordelte A et nytt (en omarbeidet versjon av det første notatet) notat datert 5. juni 1995 til de politiske gruppelederne i kommunestyret, i tillegg til mottakerne av hans første notat. Her ga han på ny uttrykk for sin uenighet i forhold til flere av utvalgets slutninger. I forhold til utvalgets vurderinger av tallmaterialet for årene forut for 1994 ble enkelte av disse beskrevet som «bare tull», og det het i denne forbindelse: «jeg kan ikke skjønne hva som kan være hensikten med en slik grov «historieforfalskning».»

(Det skulle vel ikke bare være et - i praksis - heller ukollegialt forsøk på å fjerne oppmerksomheten fra at en sjøl har gjort en for dårlig jobb ---?)»

Granskningsutvalgets rapport førte til flere oppslag i media med fokus på manglende kontroll og styring i kommunens helse- og sosialetat.

Den 12. juni 1995 hadde helse- og sosialsjefen (B) et innlegg i lokalavisen. Bakgrunnen for dette var etter det opplyste at han ønsket å imøtegå det negative inntrykk som ble formildet i media når det gjaldt kommunens styring med helse- og sosialsektoren. Innlegget skal ha blitt klarert med rådmannen, uten at rådmannen skal ha blitt gjort kjent med den konkrete teksten. Helse- og sosialsjefen skrev bl.a.:

«Da jeg overtok som etatsjef på tampen av 1993, overtok jeg et «konkursbo» i den forstand at det overhodet ikke var samsvar mellom aktivitet og tildelte midler.»

A oppfattet innholdet i dette innlegget som direkte og personlig kritikk av seg, og skrev derfor et innlegg som sto på

trykk i samme avis fire dager senere. Innlegget hadde denne teksten:

«*Du må'kke komme her og komme her...*

B skriver at da han begynte i jobben i slutten av -93, overtok han et «konkursbo». Dette er nok *ikke riktig*. Årsregnskapene for kommunen de siste årene viser nemlig følgende driftsresultat for H/S-etaten i X (pluss = mindreforbruk, minus = merforbruk):

- 1989: + 1,2 mill.

- 1990: + 1,2 mill.

- 1991: + 1,5 mill.

- 1992: - 0,3 mill.

- 1993: - 0,5 mill.

- 1994: - 2,6 mill.

Med unntak så langt for -94, kjenner vi ikke til mange kommuner med tilsvarende gode resultater for sin helse- og sosialsektor.

H/S-etaten har altså - uten tilleggsbevilgninger, forøvrig - gått fra å bruke mindre penger enn budsjettet i perioden 1989/91, via tilnærmet balanse i -92/93 til et overraskende stort underskudd i -94.

Det er således da heller ikke riktig, som B skriver, at det ikke har vært samsvar mellom aktivitetsnivå og driftsrammene for etaten (jfr. de netto regnskapsresultatene).

Økte rammer til etaten kan nok avhjelpe dagens økonomiske driftsproblemer for H/S-etaten i X. Men kanskje bedre - og ihvertfall rimeligere - vil det kunne være å styrke etaten med en ressurs sentralt, som har til hovedoppgave å drive merkantilt arbeid generelt, og budsjettkontroll/-oppfølging spesielt.

A, rådmannskontoret, X kommune»

Uten at det fremgår klart når dette skjedde, skal A's avisinnlegg, etter initiativ fra en av de andre tilsatte, ha blitt diskutert på et av de daglige postmøter på rådmannskontoret kort tid etter, med de tilsatte og ordføreren til stede. A opplyste i forbindelse med klagebehandlingen her at han på postmøtet uttrykkelig beklaget at han hadde «undertegnet leserinnlegget på en måte som kunne oppfattes tvetydig». Rådmannen på sin side opplyste at han ikke registrerte noen beklagelse fra A på dette møtet (og heller ikke senere, før behandlingen av saken her). Senere samme dag ble forholdet diskutert på et møte mellom rådmannen og A, uten at det foreligger ytterligere opplysninger om dette.

Rådmannen skrev etter dette følgende i brev 21. juni 1996 til A:

«Rådmannen har registrert at du i notatsform har henvendt deg til samtlige politiske gruppeledere i forbindelse med den pågående behandling av helse- og sosialetatens regnskapsresultat og rapporten fra granskningsutvalget.

Det tør være kjent at enkeltansatt i forhold til det politiske miljø ikke kan eller har anledning til å gi innspill eller kommentere saker som er gjenstand for behandling. Alle henvendelser og kommunikasjon mellom administrasjonen og det politiske miljøet skal skje gjennom kompetent administrativt nivå, for din del gjennom rådmannen.

Rådmannen har lagt fram granskningsrapporten til behandling i formannskap/kommunestyre og har gjennom denne saken gitt sin tilslutning til rapportens konklusjoner og innhold. Det er helt uakseptabelt at du i forhold til det politiske miljø sår tvil om rapportens faglige innhold og konklusjoner. Notatet er videre direkte sjikanøst og ukollegialt i sin form og i sitt innhold.

I et leserinnlegg i lokalpressen fredag i forrige uke er saken igjen kommentert fra din side. Tilsvarende vil jeg anføre at du som medarbeider ved rådmannskontoret, ikke offentlig kan kommentere saker som er oppe til politisk

behandling. Saken blir ikke mindre alvorlig ved at du undertegner leserinnlegget på en måte som gir grunnlag for å tro at du uttaler deg på vegne av X kommune.

Dine innspill i saken og håndtering av saken forøvrig gir grunnlag for sterk kritikk. Jeg forutsetter at tilsvarende ikke skjer for ettertiden, og eventuell gjentakelse vil få tjenestemessige konsekvenser.»

Brevet ble lagt på personalmappen.

A klaget deretter til ombudsmannen over irettesettelsen. Han var uenig i granskningsutvalgets konklusjon for så vidt angikk årsaken til regnskapsunderskuddet for 1994 og mente at han ikke hadde kommet til orde mens granskningen pågikk. I klagen gjorde han videre gjeldende at irettesettelsen var en ordensstraff i forvaltningslovens forstand, og at det dermed forelå et enkeltvedtak som kunne påklages, jf. forvaltningsloven § 2 annet ledd, annet punktum. A bestred at vilkårene for ileggelse av ordensstraff var til stede. Det ble videre anført at helse- og sosialsjef B ikke hadde blitt møtt med reaksjoner fra kommunens side i forbindelse med sitt avisinnlegg.

Saken ble forelagt kommunen, og i brevet herfra ble det bl.a. stilt spørsmål ved om A's klage i første omgang kunne behandles administrativt av noe organ i kommunen. Kommunen ble videre bedt om å kommentere om granskningsutvalgets arbeid hadde vært i samsvar med prinsippene om kontradiktorisk saksbehandling og om det innebar usaklig forskjellsbehandling at helse- og sosialsjefen ikke hadde fått noen irettesettelse.

Kommunen opplyste at det ikke var aktuelt med noen videre behandling i kommunale organ, irettesettelsen var ikke å anse som enkeltvedtak. Den skriftlige irettesettelsen hadde imidlertid vært referert for administrasjonsutvalget. Det ble i denne forbindelse fremmet forslag fra en av de tilsattes representanter om at brevet skulle trekkes tilbake. Forslaget fikk en stemme. Kommunen redegjorde i brevet også nærmere for bakgrunnen for nedsettelsen av det såkalte granskningsutvalget, for utvalgets arbeid og de konklusjoner som ble trukket. Når det gjaldt irettesettelsen av A, skrev kommunen:

«Den skriftlige irettesettelsen av 21.06.95 inneholder kritikk av hr. A sin handlemåte på tre punkter:

-	spredning av notater direkte til politisk nivå
-	ukollegial omtale i nevnte notater
-	offentlig uttalelser på vegne av kommunen

Det kan kanskje som et utgangspunkt være riktig å presisere at A på dette tidspunkt var ansatt i X kommune med daglig arbeidssted rådmannskontoret hvor vi er 7 ansatte og har daglige postmøter sammen. Det er rik mulighet til kontakt og å ta opp de saker en ønsker direkte med rådmannen for alle på kontoret.

Rapporten i seg selv kan jeg vanskelig se retter seg slik mot det arbeid A har utført at det foranlediger spesielle tiltak fra hans side. Det er i to notater fra A av 29.05 og 5.6.95 til henholdsvis helse- og sosialstyret og de politiske gruppeledere m. fl. gått utenom tjenesteveg for å ta opp spørsmål og kritikk mot utvalgets arbeid og dens medlemmer. Dette er etter rådmannens syn uakseptabelt da kommunikasjon mot politisk nivå fra ansatte i kommunen går gjennom rådmannen. Det er ikke tilfelle som A hevder at hans notat ble overlevert til meg før h/s-styret sitt møte, dette lå i min posthylle først etter at møte den 30.06 var slutt og jeg hadde blitt orientert om notatet av helse- og sosialsjefen. A hadde således unnlatt å ta saken opp med rådmannen og gått egne veger.

Ennå verre ble det når det ble kjent for meg at et nytt notat forelå den 5.6.95 med den samme argumentasjon og med personangrep på kolleger.

Jeg kan forstå at A reagerte på uttrykksmåten i leserbrev fra helse- og sosialsjefen den 12.06.95. Men nok en gang handler han uten å konferere med sin overordnede. I et offentlig leserbrev polemiserer han mot sin etterfølger og «korrigerer» hans framstilling av virkeligheten og undertegner med rådmannskontoret X kommune. Det forelå ingen fullmakt til hr A om å uttale seg til pressen/offentligheten om disse spørsmål på vegne av kommunen. Hans leserbrev må for utenforstående oppfattes som at rådmannen refser en av sine etatsjefer offentlig.

A's leserbrev inneholder en analyse jeg ikke kan slutte meg til og at han klart går ut over sine fullmakter ved å uttale

seg på vegne av kommunen i saken.

I forhold til å uttale seg til pressen/offentligheten står det i vårt arbeidsreglement § 16 «Informasjon til media. Administrasjonssjef/etatsjefer, institusjonsledere og ledere for kommunale forretningsbedrifter kan på kommunens vegne gi opplysninger overfor media. Andre arbeidstagere må på forhånd innhente fullmakt». Jeg formoder at hr A som har vært etatsjef og senere arbeidet med personalsaker er kjent med dette.

På bakgrunn av disse faktiske forhold mener rådmannen at A har opptrådt klart kritikkverdig.

En skriftlig irettesettelse overfor kommunalt ansatt er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven og saksbehandlingsreglene i fv1. kap. IV kommer derfor ikke til anvendelse. Når det i fv1. § 2 2. ledd er nevnt at ordensstraff er enkeltvedtak henviser dette til tjml. § 14 som ikke gjelder for kommunalt ansatte. Avgjørelsen kan derfor heller ikke påklages.

Jeg vil likevel si at saksbehandlingen var betryggende, A fikk anledning til å forklare seg og reagere på vår oppfatning av saken gjennom gruppesamtale på kontoret og på tomannshånd med meg. A så ikke at hans oppførsel var kritikkverdig og sto på sitt. Derfor ble det nødvendig med en skriftlig irettesettelse.

Er det usaklig forskjellsbehandling når h/s-sjefen ikke får skriftlig irettesettelse? H/s-sjefen følte behov for å gå ut i pressen på bakgrunn av negative oppslag i lokalpressen, og særlig NRK-Y sin gjentatte referering av overskriftene fra dette oppslag. H/S-sjefen oppsøkte meg og ba om å få gå ut i pressen med en kommentar da han syntes at oppslagene var ubalansert og kun fokuserte på mangel på styring. Jeg ga min tillatelse til dette, men godkjente ikke selve utformingen av brevet.

Innholdet i hans leserbrev er i hovedsak greit, men bruk av formuleringen «konkursbo» er klart kritikkverdig. Når en leser hele setningen i sammenheng blir det noe bedre, men fortsatt klart uheldig. Denne kritikk er tatt opp med h/s-sjefen som klart innser dette i ettertid og godtar kritikken fra rådmannen. På denne bakgrunn ble det ikke gitt noen skriftlig irettesettelse til h/s-sjefen. Skulle dette mot formodning gjenta seg vil jeg gi en skriftlig irettesettelse også i hans tilfelle.»

Både A og kommunen kom deretter med ytterligere kommentarer til saken.

I min avsluttende uttalelse i saken, ga jeg uttrykk for følgende:

«A har i sin klage hit for det første reist spørsmål om kommunens irettesettelse 21. juni 1995 er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, noe som i tilfelle ville innebære at det foreligger klagerett. Slik forvaltningsloven § 2 annet ledd, annet punktum er formulert, vil svaret på dette avhenge av hvorvidt irettesettelsen kan sies å falle inn under begrepet «ordensstraff». Som det fremgår, er kommunens standpunkt at forvaltningsloven § 2 annet ledd henviser til tjenstemannslovens bestemmelser, og dermed ikke kommer til anvendelse overfor kommunale tjenstemenn.

Tjenstemannslovens bestemmelser kommer som kjent bare til anvendelse overfor statens, og ikke kommunens, tjenstemenn. I lovens § 14 fastslås det uttrykkelig at skriftlige irettesettelser er å regne som ordensstraff, og dermed også enkeltvedtak, som bl.a. utløser klagerett. Hvorvidt irettesettelser av kommunale tjenstemenn også er å regne som enkeltvedtak er imidlertid mer uklart. Det foreligger ingen direkte lovhjemlet adgang til å ilegge kommunale tjenstemenn ordensstraff. Det har derfor vært hevdet at irettesettelser av kommunalt tilsatte *ikke* omfattes av ordensstraffbegrepet. Dette standpunkt er inntatt blant andre av Justisdepartementets lovavdeling, med tilslutning fra blant andre Kommunaldepartementet og av Kommunenes Sentralforbund. Lovavdelingen begrunner sitt syn slik i et brev 1. august 1994:

«Begrepet ordensstraff har etter vanlig språklig forståelse ikke noe entydig innhold. Begrepet ordensstraff er heller ikke forsøkt nærmere definert i forarbeidene til forvaltningsloven. I Ot prp nr 27 for 1968-69 s 9 siteres en uttalelse fra Justisdepartementet, hvor det bl a heter:

«Avgjørelse om **ordensstraff** må sies å være enkeltvedtak, iallefall når vedtaket er basert på lovbestemmelser. Klart er dette for så vidt det dreier seg om mer inngripende tiltak, men det kan ikke være grunn til her å sondre mellom de forskjellige typer sanksjoner. Dersom disipliniltaket bygger på avtale, kan det kanskje være grunn til å se annleis på spørsmålet, særlig om sanksjonen reelt sett gjelder lønsmessige følger av forsømt arbeidsplikt.»

Uttalelsen viser at man ved bruken av begrepet ordensstraff hadde et vidt spekter av avgjørelsestyper i tankene, og at det ikke nødvendigvis trengte å være snakk om avgjørelser som har hjemmel i lov. Dette viser at det ikke uten videre vil være avgjørende for spørsmålet i den foreliggende saken at man mangler lovhjemmel for bruk av ordensstraff i forhold til kommunale tjenestemenn.

På den annen side er det nærliggende å anta at en i forarbeidene først og fremst tenkte på slike ordensstraffer som var hjemlet i den da gjeldende lov 15 februar 1918 nr 1 om offentlige tjenestemænd § 21, nemlig bøter, forlengelse av opptjeningstid for alderstillegg eller «over flytning til en anden tjeneste stilling av like eller lavere grad». Felles for disse ordens straffene er at de innebærer et direkte inngrep i tjenestemennenes rettigheter eller plikter.

Først ved lov 10 juni 1977 nr 65 om statens tjenestemenn § 10 annet ledd ble skriftlig irettesettelse innført som ordensstraff. Denne typen ordensstraff skiller seg fra de øvrige etter tjenestemannsloven ved at vedtaket ikke er direkte bestemmende for tjenestemannens rettigheter eller plikter.

Den nærmere avgrensningen av begrepet ordensstraff må i utgangspunktet foretas ut fra situasjonen slik den forelå ved vedtakelsen av forvaltningsloven § 2 annet ledd ved lov 19 juni 1969 nr 54. I denne sammenhengen har det interesse at bakgrunnen for at man fant det nødvendig å gi en bestemmelse som uttømmende angir hvilke avgjørelser i tjenestemannssaker som er enkeltvedtak, først og fremst synes å ha vært at mange avgjørelsestyper faller utenfor definisjonen av vedtaksbegrepet i § 2 første ledd fordi de ikke blir truffet under utøving av offentlig myndighet. Se særlig Ot prp nr 27 for 1968-69 s 9 første spalte nederst og annen spalte øverst, hvor det bl a pekes på at dette er tilfellet for avgjørelser i forbindelse med den interne administrasjon som treffes i tilknytning til eller på grunnlag av privatrettslige avtaler. På den annen side heter det i proposisjonen s 10 under drøftelsen av hvilke avgjørelser som bør regnes som enkeltvedtak, at «de avgjørelser administrasjonen treffer med hensyn til den enkelte tjenestemanns rettigheter eller plikter, spenner over et meget vidt register ...». Den generelle forutsetningen i forarbeidene synes altså å ha vært at ordensstraffer eller andre disiplinærtiltak som ikke griper inn i tjenestemannens rettigheter eller plikter, heller ikke skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 annet ledd.

Dette generelle utgangspunktet må trolig fravikes i tilfeller hvor det foreligger uttrykkelig hjemmel for at «ordensstraff» i form av advarsler eller irettesettelser kan benyttes. Lovavdelingen har således i en uttalelse av 31 august 1977 (jnr 1363/77 E) lagt til grunn at dersom en advarsel er gitt som ordensstraff etter tjenestemannsloven, vil det foreligge et enkeltvedtak. I uttalelsen heter det videre:

«Også ellers må skriftlig advarsel reknes som ordensstraff og dermed som enkelt vedtak innen de etater hvor vedkommende lov eller reglement nevner skriftlig advarsel som ordensstraff.»

Denne grensedragningen kan begrunnes ut fra ordlyden i forvaltningsloven § 2 annet ledd, og det forhold at en advarsel eller irettesettelse får mest inngripende betydning for tjenestemannen i tilfeller hvor slike sanksjonsmidler er institusjonalisert gjennom uttrykkelige hjemmelsbestemmelser. I tilfeller hvor slike hjemmelsbestemmelser mangler, antar vi at man må falle tilbake på det alminnelige utgangspunktet i forarbeidene. Det kan nok innvendes mot denne løsningen at hensynet til tjenestemannen kan tilsi at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak følges også i den sistnevnte typen saker. At slike reelle hensyn ikke uten videre kan tillegges avgjørende vekt, synes imidlertid forutsatt i Ot prp nr 27 for 1968-69 s 10:

«Etter Justisdepartementets oppfatning er det klart at når det skal avgjøres hvor forvaltningsloven bør anvendes og hvor den ikke bør anvendes, kan man ikke gå konkret til verks og vurdere sak for sak om forvaltningslovens regler er gode og anvendelige. Man må forsøke å dele de forskjellige avgjørelser inn i grupper som forholdsvis lett lar seg holde fra hverandre, og vurdere i relasjon til de enkelte grupper om forvaltningsloven bør anvendes eller ikke. På denne måte kan man riktignok risikere at enkelte saker som er viktige både for den enkelte og forvaltningen, blir holdt utenfor forvaltningslovens regler, men dette er en pris man må betale for å få et noenlunde avgrenset og praktikabelt opplegg.»

Lovavdelingen antar etter dette at en avgjørelse om å gi en kommunal tjenestemann en advarsel eller irettesettelse ikke er en form for ordensstraff som kan regnes som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.»

Jeg har ikke avgjørende innvendinger mot det departementet her uttaler, og må derfor konkludere med at kommunen ikke kan kritiseres når den har inntatt det standpunkt at det ikke foreligger grunnlag for å behandle en klage fra A over irettesettelsen fra rådmannen.

At klagerett ikke foreligger, vil imidlertid ikke si det samme som at forvaltningslovens øvrige regler om enkeltvedtak ikke bør anvendes analogisk i slike tilfeller, for eksempel hva angår krav til en forsvarlig opplysning av saken, rett til dokumentinnsyn, krav om begrunnelse og krav til skriftlighet. Selv uten uttrykkelig lovregulering må dette sies å følge av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk. Jeg kan imidlertid ikke se at kommunens saksbehandling i forbindelse med irettesettelsen av A skulle lide av mangler av betydning når det gjelder slike forhold, og jeg går da heller ikke nærmere inn på dette.

Saken reiser videre spørsmål om irettesettelsen reelt sett var berettiget, ut fra A's forhold. For det første gjelder irettesettelsen det notatet A distribuerte til de politiske gruppelederne før kommunestyrets behandling av granskningsutvalgets rapport 20. juni 1995. Kommunens kritikk gjelder både det forhold at A formidlet notatet til kommunepolitikerne uten godkjenning fra rådmannen, og også notatets innhold.

Utgangspunktet er en frihet til å ytre seg. Den har ansatte som andre. Spørsmålet er om arbeidsforholdet legger noen bånd på denne friheten. Dette formuleres gjerne som et spørsmål om lojalitetsplikt. Det kan være grunn til å understreke at verken arbeidsforholdet eller lojalitetsplikten kan legge innholdsmessige bånd på adgangen til saklig å ytre sin mening. Derimot kan det nok sies å følge av arbeidsforholdet en plikt til å gå frem på en måte som i forhold til arbeidsgiveren kan sies å være lojal. Det vil i denne forbindelse f.eks. kunne forutsettes at den tilsatte går tjenesteveg med en sak der han opplever at det standpunkt som inntas ikke er riktig, og ønsker å gjøre sitt syn kjent overfor besluttende myndighet. Slik saken er opplyst, synes A ikke å ha gått tjenesteveg for å fremme sitt syn på granskningsutvalgets rapport. A skal ikke ha mottatt noen reaksjon fra rådmannen på sitt første notat, som ble formidlet til rådmannen, ordføreren og granskningsutvalgets medlemmer. Det forelå ingen klarering på forhånd i forbindelse med dette notatet. Rådmannens taushet kan ikke tolkes som noen aksept av ytterligere initiativ i sakens forbindelse, og gjorde det ikke mindre rimelig at A gikk tjenesteveg med sine synspunkter. Selv om det - i «følg brevet» til A's andre notat - fremgikk at det var «privat», var det ikke i særlig godt samsvar med de lojalitetshensyn man bør innrette seg etter, å henvende seg direkte til kommunens folkevalgte «på siden av» rådmannens innstilling. Særlig må dette gjelde der henvendelsen skjedde uten at A først tok sine synspunkter - og ønsket om å fremme dem overfor de folkevalgte - opp direkte med rådmannen. At kommunen derfor fant grunnlag for å irettesette A i denne forbindelse, kan jeg ikke kritisere. Jeg kan heller ikke se at det foreligger holdepunkter for å kritisere rådmannens irettesettelse når det gjelder innholdet i notatet, jf. bl.a. at enkelte av utvalgets vurderinger og opplysninger av A blir omtalt som «tull», og «grov «historieforfalskning»». Uttrykksformen er på flere punkter uheldig, f.eks. antydes det at medlemmer av granskningsutvalget skal ha forsøkt å fjerne oppmerksomheten fra at «en sjøl har gjort en for dårlig jobb».

Kommunens irettesettelse av A for leserinnlegget 16. juni 1995 gjelder både klagers utspill i avisen som sådan, og det inntrykket A ga ved å undertegne med «A, rådmannskontoret, X kommune». Det kan ikke sies noe på at kommunen har ment at inntrykket den alminnelige leser måtte sitte igjen med etter å ha lest innlegget, var at rådmannskontoret som sådan - herunder rådmannen - kritiserte helse- og sosialsjefen for hans innlegg i samme avis fire dager tidligere. At A ved sin måte å undertegne innlegget på skapte dette inntrykket, var forståelig nok uheldig sett fra kommunens side og jeg har ikke holdepunkter for på rettslig grunnlag å kritisere kommunens irettesettelse på dette punkt. Heller ikke innleggets form, jf. innledningen, er uproblematisk. A's tone i sitt innlegg, da budskapet var kritikk av et offentlig utvalg og indirekte også nærmest overordnets syn på dette, kan jeg ikke kritisere at det ble reagert mot.

Mer tvilsomt er det når kommunen i irettesettelsen generelt uttaler at A, «som medarbeider ved rådmannskontoret, ikke kan kommentere saker som er oppe til politisk behandling». Selv om A, som en av relativt få medarbeidere ved rådmannskontoret, satt nær sentrum i forhold til kommunens beslutningsprosesser, kan det ikke stilles opp som noen alminnelig regel at deltakelse i offentlig debatt ikke kan tolereres. Det ville vanskelig kunne rettes innvendinger mot at A - nettopp som tidligere helse- og sosialsjef - i den offentlige debatt uttrykte sin mening om utvalgets rapport. I kraft av sin tidligere stilling måtte utgangspunktet være at han nettopp ville ha særlige forutsetninger for å komme med konstruktive innspill i debatten. Dette forutsetter imidlertid at A, ved sin deltakelse i en slik debatt, også markerte at han uttalte seg som privatperson og tidligere helse- og sosialsjef og ikke på rådmannskontorets vegne.

A har i klagen hit fremholdt at det var et brudd på likhetsprinsippet at rådmannen ikke også irettesatte nåværende helse- og sosialsjef for i sitt avisinnlegg å ha hevdet at han i 1993 overtok et «konkursbo». Det er i denne forbindelse opplyst at forholdet er beklaget av helse- og sosialsjefen. Rådmannen har i forbindelse med klagebehandlingen her fastholdt at noen klar beklagelse derimot ikke ble gitt av A. Det er videre opplyst at A - så vidt skjønnes i motsetning til helse- og sosialsjefen - tidligere skal ha fått muntlige advarsler for forhold som etter rådmannens oppfatning innebar brudd på lojalitetsplikten. På denne bakgrunn kan jeg ikke se at sakene er sammenlignbare, og det er da

heller ikke holdepunkter for å anta at irettelsettelsen overfor A innebar usaklig forskjellsbehandling av ham i forhold til nåværende helse- og sosialsjef.

Jeg finner grunn til å presisere at jeg ikke har holdepunkter for å kritisere det kommunale granskningsutvalget for ikke å ha holdt samtaler med A før rapporten ble avgitt. Selv om kommunens bruk av begrepet granskningsutvalg kunne bringe tankene i retning av offentlige granskningskommisjoner og de saksbehandlingsregler som er gitt for disse, er det ikke noe i denne saken som tyder på at utvalget ut fra sitt mandat, de undersøkelser som ble foretatt og den rapport det har avgitt, kan kritiseres for ikke å ha innhentet A's syn på forholdene i helse- og sosialetaten i sin ledertid. Granskningsutvalget oppgaver var å klarlegge forhold med sikte på å forbedre økonomistyringen og økonomiforvaltningen i kommunen, og hadde ikke som siktemål å finne ut om det forelå klanderverdige forhold hos tjenestemenn eller andre. Selv om bestemmelsene uansett ikke kommer direkte til anvendelse overfor kommunale granskningsutvalg/kommisjoner, viser jeg i denne forbindelse til Justisdepartementets rundskriv 4. mars 1975, «regler for granskingskommisjoner», der det bl.a. fremgår at det tas sikte på granskningskommisjoner:

«oppnevnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet. «Ansvarsforhold» tas da i vid betydning, og er ikke begrenset til situasjoner der det kan bli spørsmål om rettslige sanksjoner (straff, erstatning, avskjed og andre tjenesterettslige reaksjoner). Det sentrale er at kommisjonens oppdrag innebærer at den må vurdere mulige feil, forsømmelser eller annet klanderverdig forhold som er utvist av enkeltpersoner eller innen en etat».

7.

Spørsmål om nektelse av å inngå avtale med legemiddelfirma om levering av og pris på legemiddelprodukt kunne anses som «enkeltvedtak»

(Sak 96-0597)

Etter folketrygdloven § 2-5 tredje ledd refunderes etter nærmere forskrifter utgifter til bl.a. viktigere legemidler. En leverandør av stomiprodukter henvendte seg til ombudsmannen i forbindelse med at Rikstrygdeverket hadde nektet å inngå avtale med firmaet om levering av og pris på et av firmaets produkter. En slik avtale ville medført at produktet ble innført i RTVs produktprisliste som refusjonsberettiget. - I motsetning til Lovavdelingen og Sosial- og helsedepartementet la ombudsmannen til grunn at avgjørelsen om å nekte å inngå slik avtale måtte anses som et enkeltvedtak. Etter ombudsmannens mening talte de beste grunner for at dette var utøvelse av offentlig myndighet. Ombudsmannen la bl.a. vekt på at de leverandører RTV inngår avtale med, settes i en monopollignende stilling, og at hjemmel for å inngå avtale er nedfelt i forskrifter. Departementet ble på denne bakgrunn anmodet om å ta saken opp til klagebehandling.

Saken gjelder spørsmålet om Rikstrygdeverkets (RTVs) avgjørelse om å utelukke et produkt fra trygderefusjon er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I juni 1993 ble det inngått kontrakt (RTV 415/93) mellom RTV og A om levering og pris på stomimateriell. RTV gjorde i september 1993 i brev til A oppmerksom på at produktet X ville bli tatt ut av produkt- og prisliste nr. 1/93 som ikke refusjonsberettiget. I RTVs senere brev av februar 1994 til «leverandører av stomimateriell» ble det vist til at det var anledning til å forlenge tidligere kontrakter med ett år. Leverandørene ble på denne bakgrunn bl.a. bedt om å opplyse og innsende prøver av de produkter som man ønsket tatt med i en ny refusjonsliste. A anmeldte deretter hvilke produkter de ville ha med på refusjonslisten, deriblant X. Det ble ikke inngått noen skriftlig avtale om forlengelse av kontrakt RTV 415/93, men produktet X ble ikke tatt ut av refusjonslisten før 1. januar 1995. I slutten av november 1994 ble det inngått ny kontrakt (RTV 504/94) om leveranse av stomimateriell mellom RTV og A. I artikkel 1.1. het det at stomiartikler «som omfattes av denne avtale og som godkjennes for refusjon, fremgår av Vedlegg I». Produktet X var her ikke tatt med. A tok saken opp med RTV og ba RTV revurdere sitt standpunkt slik at X ble å finne på refusjonslisten. I motsatt fall ba A opplyst om vedtaket kunne påklages. I svarbrevet fant ikke RTV grunn til å endre sitt syn på saken. RTV uttalte videre at vedtaket «anses ikke som et enkeltvedtak og kan følgelig ikke påklages ---».

A henvendte seg første gang til ombudsmannen i mai 1995. Under henvisning til ombudsmannens etterfølgende kontroll ble saken oversendt Sosial- og helsedepartementet for eventuell klagebehandling. Sosial- og helsedepartementet forela saken for Justisdepartementets lovavdeling, som konkluderte med at inngåelse og oppsigelse av avtale med leverandør om levering av og priser på utstyr og produkter ikke er enkeltvedtak i

forvaltningslovens forstand. Fra uttalelsen siteres:

«3. *Vurderinger*

Hvorvidt inngåelse eller oppsigelse av avtale om levering av og priser på utstyr og produkter etter forskriftenes § 3 nest siste ledd må anses som enkeltvedtak, beror i første rekke på om avgjørelsen er bestemmende for *rettigheter eller plikter* til en eller flere bestemte personer. Avgjørelsen har virkning for om et produkt skal stå oppført i Rikstrygdeverkets liste over refusjonsberettigede produkter. Avgjørelsen har dermed utvilsomt stor *praktisk* betydning for leverandørens virksomhet, idet det vil være vanskelig å få solgt ikke-refusjonsberettigede produkter i konkurranse med tilsvarende refusjonsberettigede produkter. Avgjørelsen har imidlertid ikke direkte *rettsvirkninger* for leverandøren: den berører ikke adgangen til å drive virksomheten eller leverandørens *rett* til å selge og markedsføre sine produkter. Dersom trygdemyndighetene kjøpte inn produktene og fordelte dem, ville det være klart at det ikke forelå noe enkeltvedtak. Det er vanskelig å se at avtalene her kommer i en vesentlig annerledes stilling. Vi viser for øvrig til Lovavdelingens uttalelse 8 november 1985, ref 2611/85 E, gjengitt i Matheson og Woxholth: Lovavdelingens uttalelser, Oslo 1990 s 350. I denne saken uttalte vi at avgjørelser om godkjenning av private utdanningsinstitusjoner etter lov om utdanningsstøtte ikke var enkeltvedtak overfor institusjonene, selv om en slik godkjennelse rent faktisk var av stor betydning for dem.

Vi antar derfor at avgjørelse om å utelukke et produkt fra trygderefusjon ikke kan sies å være bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, og av den grunn ikke kan anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Det kan for øvrig også by på tvil om avgjørelsen er truffet under utøving av *offentlig myndighet*. Den omstendighet at avgjørelsen følger av avtale, er riktignok ikke avgjørende for hvorvidt det dreier seg om et enkeltvedtak. En del av de avtaler som inngås mellom det offentlige og private personer, må anses som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det avgjørende er hvor sterkt preg avtalen har av myndighetsutøvelse.

På den ene siden har avtalen mellom Rikstrygdeverket og leverandøren klare privatrettslige preg. Det er frivillig for en leverandør å søke Rikstrygdeverket om å inngå avtale. Samtidig har ikke leverandøren rettslig krav på å inngå avtale selv om bestemte vilkår er oppfylt. Avtalen er gjensidig bebyrdende, og kan sies opp av begge parter. Det fremgår også klart av avtalen at den er inngått på forretningsmessige vilkår, jf særlig artikkel 11.

På den andre siden er avtalevilkårene standardiserte, og leverandøren har liten eller ingen mulighet til å påvirke innholdet av avtalen. Leverandøren vil ha små muligheter til å si opp avtalen på grunn av de konsekvensene oppsigelsen vil få for salgbarheten av produktet. Det er heller ikke snakk om en avtale i et fritt og åpent (refusjons)marked.

I en uttalelse fra Lovavdelingen fra 1987 ga vi uttrykk for at inngåelse av avtaler om direkte oppgjør mellom trygdekontoret og leger, og mellom leverandører av ortopediske hjelpemidler og forhandlere av brystproteser, er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Det ble lagt avgjørende vekt på at det for leverandørene var «av fundamental betydning for virksomheten om avtale om direkte oppgjør er inngått. De kan vanskelig fortsette sin drift hvis de ikke får i stand en ordning med direkte oppgjør». (Jf vårt brev 21 mai 1987, ref 533/87 E, gjengitt i Matheson og Woxholth: Lovavdelingens uttalelser, Oslo 1990 s 350 flg. Jf også vår uttalelse 15 august 1989, ref 1918/89 E, som kommenterer en senere endring for et punkt om skysskaffelse som ble vurdert i det første brevet. Den er inntatt i supplementsbindet av Lovavdelingens uttalelser 1988-1991, Oslo 1993, s 157 flg.)

Den saken som nå er forelagt oss, stiller seg imidlertid annerledes enn de tilfellene som ble vurdert i 1987. Riktignok er det av avgjørende betydning for *salgbarheten av et produkt* at det foreligger leverings- og prisavtale med trygdemyndighetene. Derimot har avtalen etter vårt syn ikke avgjørende betydning for leverandørens *virksomhet* som sådan. Leverandøren kan således innstille import av ikke refusjonsberettigede produkter og kan inngå leverings- og prisavtale med Rikstrygdeverket for andre produkter.»

Sosial- og helsedepartementet sluttet seg til Lovavdelingens uttalelse.

A tok saken på nytt opp med ombudsmannen. I brevet påpekte selskapet at Lovavdelingens uttalelse «bygger på uriktige forutsetninger». Det ble herunder vist til at saken ikke dreide seg om oppsigelse av avtale med leverandør om priser på utstyr og produkter, men det forhold at et enkelt produkt ble fjernet fra tidligere gitt plass på refusjonslisten til Rikstrygdeverket.

Saken ble forelagt Sosial- og helsedepartementet. Det ble bedt opplyst om A's anførsler fikk betydning for det standpunkt departementene tidligere hadde inntatt.

I senere brev til ombudsmannen anførte A videre at avgjørelse om å fjerne et produkt fra refusjonslisten kunne likestilles med avgjørelse om registrering av et produkt av Nemnda for medisinsk engangsutstyr (SIFF) og at slik avgjørelse om å nekte registrering/godkjenning er enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler.

Lovavdelingen konkluderte med at heller ikke det å fjerne et produkt fra listen over refusjonsberettiget materiell er et enkeltvedtak. Fra uttalelsen siteres:

«1. Om grunnlaget for Justisdepartementets vurdering

I brev 1. april 1996 fra Farmatek til Sivilombudsmannen, hevdes det at vi i vårt brev 27 februar 1996 til Sosial og helsedepartementet har «behandlet feil sak». Dette er nærmere begrunnet slik:

«I denne sak dreier det seg ikke om oppsigelse av en avtale med leverandør om priser på utstyr og produkter. Det dreier seg om *et enkelt produkt* som av Rikstrygdeverket *er fjernet* fra en tidligere gitt plass på refusjonslisten til Rikstrygdeverket....

Vi er enig i at det å fjerne et produkt fra refusjonslisten til Rikstrygdeverket, er noe annet enn oppsigelse av en avtale med en leverandør om levering av og priser på utstyr og produkter. Det er imidlertid en nær sammenheng mellom disse to avgjørelsene. Vi antar således at det bare er de produktene som er omfattet av en avtale, som Rikstrygdeverket plikter å føre opp (eller beholde) på sin refusjonsliste. Dersom en avtale sies opp eller av andre grunner endres, har Rikstrygdeverket ikke lenger noen kontrakstrettslig forpliktelse til å beholde de produktene som tidligere var omfattet av avtalen, på refusjonslisten.

Vi har i vårt brev --- til Sosial- og helsedepartementet lagt til grunn at oppsigelse av en avtale med leverandør om levering av og priser på utstyr og produkter, ikke er et enkeltvedtak. Det må da legges til grunn at heller ikke en beslutning om å fjerne et enkelt produkt fra refusjonslisten er et enkeltvedtak. Etter en oppsigelse vil samtlige produkter som er omfattet av avtalen, fjernes fra refusjonslisten (med mindre det inngås en ny avtale, slik det er gjort mellom Rikstrygdeverket og A i kontrakt RTV 504/94). Dersom bare et enkelt produkt fjernes, vil avtalen for øvrig fortsatt gjelde. Å fjerne et enkelt produkt fra refusjonslisten er dermed mindre inngripende enn en oppsigelse og vil derfor etter vårt syn heller ikke utgjøre et enkeltvedtak.

Vi har ovenfor bare vurdert om fjerning av et produkt fra refusjonslisten er et enkeltvedtak. Et annet spørsmål er om Rikstrygdeverket i lys av kontrakt RTV nr 415/93 hadde adgang til å fjerne det aktuelle produktet fra refusjonslisten. Dette spørsmålet har vi ikke tatt stilling til.

2. Om forholdet til registrering av produkter av Nemnda For Medisinsk Utstyr

I brev --- til Sivilombudsmannen hevder A at avgjørelse om å fjerne et produkt fra refusjonslisten, kan likestilles med avgjørelse om registrering av et produkt. Etter vårt syn er det klare forskjeller mellom disse avgjørelsene.

Bakgrunnen for at fjerning av et produkt fra refusjonslisten ikke utgjør et enkeltvedtak, fremgår av vårt brev --- til Sosial- og helsedepartementet s 2 og 3. For det første kan en avgjørelse om å utelukke et produkt fra trygderefusjon ikke sies å være bestemmende for Farmateks *rettigheter eller plikter*, selv om avgjørelsen har stor *praktisk* betydning. For det andre er det tvilsomt om en slik avgjørelse treffes «under utøving av offentlig myndighet», jf forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Vi nevner i den forbindelse at forskrift 19 desember 1984 nr 2151 om utgift til viktige legemidler ikke gir leverandøren et rettskrav på å inngå avtale om levering av produkter.

Når det gjelder avgjørelser som Nemnda For Medisinsk Engangsutstyr (SIFF) treffer om å nekte eller tillate registrering av produkter, vil de klart nok være enkeltvedtak. Avgjørelse vedrørende registrering er bestemmende for rettigheter og plikter idet et produkt ikke kan bringes i handelen eller importeres før det er registrert, jf forskrift 2 desember 1994 nr 1074 om registrering av medisinsk engangsutstyr § 2 første ledd. En søknad om registrering behandles i samsvar med kriterier fastsatt i forskriften. Er vilkårene oppfylt, har søkeren krav på å få søknaden innvilget. Avgjørelse om registrering av medisinsk engangsutstyr treffes dermed under utøvelse av offentlig myndighet.

3. Om forholdet til Lovavdelingens uttalelse i brev 21 mai 1987 (jnr 533/87 E)

I telefonsamtale med --- 6 juni 1996, opplyste A at det har inngått avtale om direkte oppgjør. Dermed skulle Lovavdelingens uttalelse i brev 21 mai 1987 (jnr 533/87 E) kunne tillegges større vekt.

Vi viser her til det som er sagt om jnr 533/87 E i vårt brev --- til Sosial- og helsedepartementet.

Vi peker dessuten på at nærværende sak dreier seg om hvorvidt avgjørelse om å utelukke et produkt fra trygderefusjon, er et enkeltvedtak. En avtale om direkte oppgjør vil ikke falle bort selv om et enkelt produkt fjernes fra refusjonslisten. Vi vil dermed fastholde at jnr 533/87 E ikke kan tillegges særlig vekt i nærværende sak.»

Sosial- og helsedepartementet sluttet seg til uttalelsen. A kom med merknader til Lovavdelingens uttalelse. Kopi av brevet ble oversendt Sosial- og helsedepartementet med spørsmål om det hadde merknader til anførselene for så vidt gjaldt spørsmålet om enkeltvedtak. Departementet opplyste i telefonsamtale at det ikke hadde flere merknader.

I mitt avsluttende brev til Sosial- og helsedepartementet uttalte jeg:

«Etter folketrygdloven av 17. juni 1966 nr. 12 § 2-5 tredje ledd «ytes det godtgjørelse for utgifter til» bl.a. viktigere legemidler etter nærmere forskrifter. Slik forskrift om godtgjørelse av utgifter til viktige legemidler er fastsatt 19. desember 1984 av Sosial- og helsedepartementet. I forskriftens § 3 nest siste ledd heter det bl.a.:

«Rikstrygdeverket kan inngå avtale med leverandører om levering av og priser på utstyr og produkter som nevnt i første ledd. Når avtale er inngått, ytes ikke godtgjørelse for annet utstyr/andre produkter av tilsvarende art.»

Slik inngåelse av avtale medfører at produktet innføres i Rikstrygdeverkets produktprisliste som refusjonsberettiget.

I Lovavdelingens første uttalelse i saken ble det konkludert med at *inngåelse og oppsigelse av avtale* med leverandør om levering av og priser på utstyr og produkter ikke er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. A påpekte senere at saken ikke dreide seg om oppsigelse av avtale, men det forhold at et enkelt produkt ble fjernet fra tidligere gitt plass på refusjonslisten. For meg synes det som om spørsmålet knytter seg til *inngåelse av (ny) avtale* om levering av og priser på utstyr og produkter. Etter det jeg kan se var kontrakt RTV 415/93 gyldig fra 1. juli 1993 til 30. juni 1994, jf. kontraktens artikkel 8. Artikkel 1 pkt. 1.9 i kontrakt RTV 415/93 har imidlertid bestemmelser om utvidelse av kontrakten i ett år. Etter første ledd synes det imidlertid som om Rikstrygdeverket ensidig kan bestemme at kontrakten ikke skal forlenges, jf. at det står «Hvis Rikstrygdeverket ønsker det og partene blir enig om det, kan kontrakten utvides». Etter det jeg forstår, ble det ikke inngått noen ny skriftlig kontrakt om forlengelse, men X ble ut fra det opplyste ikke tatt ut av refusjonslisten før 1. januar 1995. I den kontrakt som ble inngått i slutten av november 1994 (RTV 504/94) var ikke X med.

Det sentrale spørsmål i denne saken blir hvorvidt Rikstrygdeverkets avgjørelse om å nekte å inngå (ny) avtale med A om levering av produktet X er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I likhet med Lovavdelingen kan jeg ikke se at det kan få noen betydning for konklusjonen i denne saken hvorvidt man ser på dette som et spørsmål om inngåelse/oppsigelse av kontrakt eller som et spørsmål om å fjerne et produkt fra refusjonslisten.

Forvaltningsloven kap. VI om klage og omgjøring gjelder bare for enkeltvedtak. Spørsmålet om det foreligger enkeltvedtak er derfor avgjørende for om A hadde krav på å få klagen behandlet av Sosial- og helsedepartementet. Enkeltvedtak er definert i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 bokstav b), jf. bokstav a). Bestemmelsen lyder:

«I denne lov menes med:

a)	vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);
b)	enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer; ---.»

Lovavdelingen har i sine uttalelser lagt til grunn at dette ikke er en avgjørelse som «er bestemmende for rettigheter» til «bestemte personer». Dette standpunktet kan jeg ikke være enig i. Etter det jeg kan se, får A ved inngåelsen av en slik avtale et rettskrav på at det(de) aktuelle produkt(ene) selskapet har forpliktet seg til å levere skal være berettiget til refusjon (refusjonsgodkjente produkter). Etter det opplyste har en slik avtale også stor økonomisk betydning for A.

Slik jeg ser det blir det avgjørende spørsmål hvorvidt dette kan sies å være utøvelse av «offentlig myndighet», jf. lovens § 2 bokstav a).

Det er noe uklart hvorvidt Sosial- og helsedepartementet har tatt standpunkt til dette spørsmålet. Lovavdelingen har imidlertid uttalt at det kan by på tvil om dette kan sies å være utøvelse av offentlig myndighet. Lovavdelingen har pekt på at avtalen har et klart privatrettslig preg og har herunder bl.a. uttalt at avtalen er inngått på forretningsmessige vilkår. Videre er det pekt på at leverandøren ikke har rettskrav på å få inngå avtale om levering og at avtalen heller ikke har avgjørende betydning for leverandørens virksomhet som sådan.

Rikstrygdeverkets avgjørelse om hvilke produkter man skal refundere må *overfor brukerne* anses som utøving av offentlig myndighet. Overfor brukerne - i dette tilfelle av stomiprodukter - må det være klart at dette er fordeling av offentlige goder. Etter det jeg forstår får brukerne de angjeldende produktene utlevert på blå resept. *Overfor importøren/leverandøren* av produktet, kan det kanskje ikke sies å være et like klart innslag av offentlig støtte. Men en avtale om levering og pris på refusjonsgodkjente produkter kan ha meget stor økonomisk betydning for importøren/leverandøren. Det synes også å være av avgjørende betydning for salgbarheten av de enkelte produktene om slik avtale blir inngått eller ikke. De leverandører RTV inngår avtale med, blir således satt i en monopollignende stilling. Det forhold at hjemmel for å inngå avtale er nedfelt i forskrift gjør også at avtalen får et klarere offentligrettslig preg. Ut fra ordningens formål og i lys av dens nærmere forankring og regulering i lov og forskriftsverk, taler etter min mening de beste grunner for å si at en nektelse av å inngå kontrakt innebærer utøvelse av offentlig myndighet og derfor må sies å være et vedtak i forvaltningslovens forstand. Da vedtaket rammer og for så vidt vel må sies å være ment rettet mot en bestemt leverandør, blir det mest naturlig å anse vedtaket som et «enkeltvedtak».

Jeg er etter dette kommet til at Rikstrygdeverkets avgjørelse om å nekte å inngå kontrakt med A om levering av X må anses som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og klagereglene i forvaltningsloven kap. VI kommer derfor til anvendelse. På denne bakgrunn anmoder jeg departementet om å ta saken opp til klagebehandling.»

8.

Bruk av foreløpig svar ved politiets behandling av forvaltningssaker

(Sak 96-1243)

På bakgrunn av en konkret klagesak som gjaldt manglende svar ved klage over ilagt parkeringsgebyr, tok ombudsmannen opp med Hordaland politikammer bruken av foreløpig svar ved politiets behandling av forvaltningssaker. Det viste seg at foreløpig svar bare delvis ble praktisert ved politikammeret, og ombudsmannen konstaterte at politikammerets rutiner dermed ikke var i samsvar med forvaltningsloven § 11 a. Politikammeret meddelte deretter at rutinene for bruk av foreløpig svar var gjennomgått og innskjerpet.

Ombudsmannen mottok en klage over manglende svar i forbindelse med en klage over ilagt parkeringsgebyr, og på bakgrunn av den konkrete klagesaken ble Hordaland politikammer bedt om å gi en kort redegjørelse for sine rutiner for bruk av foreløpig svar.

Politiet svarte at foreløpig svar i forvaltningssaker bare delvis ble praktisert ved politikammeret, idet det ble sendt foreløpig svar i lotterisakene, men ikke i pass- eller våpensakene. Som begrunnelse for dette ble det vist til kapasitetshensyn, og at disse sakene som regel ble behandlet fortløpende. For passøknadene vedkommende ble det også opplyst at man ikke regnet med at søkerne forventet å få et foreløpig svar. Man ville imidlertid vurdere å utarbeide et standard foreløpig svar i våpensakene. Når det gjaldt saksbehandlingstiden for våpensakene, ble det opplyst at de kurante sakene bare tok et par dager, men at det tok noe lengre tid å behandle saker hvor det manglet dokumentasjon eller hvor opplysningene var utilstrekkelige. I disse sakene ville saksbehandlingstiden også avhenge av søkeren selv.

I avsluttende brev til politikammeret uttalte jeg:

«Det opplyses at foreløpig svar i forvaltningssaker bare delvis blir praktisert ved politikammeret idet foreløpig svar sendes ut i lotterisaker, men ikke ved våpen- eller passøknader. Politikammerets begrunnelse for dette er at det ikke er kapasitet til å sende ut foreløpig svar, at sakene som regel behandles fortløpende og for passøknadene vedkommende vises det til at man ikke regner med at søkerne forventer et foreløpig svar.

Etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 11 a skal det snarest mulig gis et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta *uforholdsmessig lang tid* før en henvendelse kan besvares. Kun dersom det må anses som *åpenbart* unødvendig, kan foreløpig svar unnlates. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det uansett gis foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares *innen en måned*.

At politikammeret har kapasitetsproblemer eller at en tror at søkerne ikke forventer et foreløpig svar, kan ikke forsvare at politikammeret bryter reglene i forvaltningsloven § 11 a. For øvrig bemerkes at utsending av foreløpig svar neppe vil legge beslag på store ressurser dersom det etableres tilfredsstillende rutiner for dette.

Det må således konstateres at politikammerets rutiner for bruken av foreløpig svar ikke har vært tilfredsstillende. Selv om sakene etter det opplyste som regel blir behandlet raskt, antas dette ikke alltid å være tilfelle. Utgangspunktet for henvendelsen herfra vedrørende politikammerets bruk av foreløpig svar, var en sak som gjaldt klage over ilagt parkeringsgebyr. I den saken var det gått flere måneder etter at klagen var inngitt uten at klageren hadde fått noen tilbakemelding. Jeg har for øvrig merket meg at politikammeret ikke har redegjort for hvilke rutiner man eventuelt har for foreløpig svar i disse sakene, og jeg finner derfor grunn til å presisere at jeg forutsetter at det nå sendes foreløpig svar i disse sakene.

Jeg har videre merket meg at man vurderer å utarbeide et formular for foreløpig svar i våpensakene. Et slikt formular kan med fordel også tas i bruk i andre forvaltningssaker. For ordens skyld finner jeg grunn til å påpeke at bruk av formular ikke fritar forvaltningen for å påse at sakene undergis individuell behandling der det måtte være påkrevet av hensyn til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

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

Hordaland politikammer meddelte deretter følgende:

«Rutinene ved bruk av foreløpig svar ved politikammeret er nå gjennomgått for alle typer forvaltningssaker som behandles ved politikammeret.

For såvidt angår klage på parkeringsgebyr er rutinene nå endret. Slike klager skal nå behandles ved retts- og påtaleenheten. Når slike klager mottas ved politikammeret, vil klager bli underrettet om at klagen er mottatt, innen hvilken tidsfrist det kan påregnes at vedkommende saksbehandlers stillingtagen til klagen vil foreligge og informasjon om den videre saksgang dersom klagen ikke vil bli tatt til følge. Dersom klagen/saken blir oversendt forhørsretten, vil klager bli underrettet om dette herfra med kopi av oversendelsespåtegningen til retten og med underretning om å kunne imøtegå politiets anførsler.

For våpensøknadene vedkommende er det en betydelig variasjon i saksbehandlingstida. Alle kurante våpensøknader, dvs. våpensøknader hvor all nødvendig dokumentasjon foreligger ved mottagelsen av søknaden på politikammeret, behandles straks. Utsendelse av foreløpig svar anses ikke påkrevet i disse tilfellene. For alle ikke kurante våpensøknader skal det nå umiddelbart utsendes bekreftelse på at søknaden er mottatt samtidig som søkeren blir gjort oppmerksom på foreliggende mangler, frist for å utbedre mangelen(e) og forventet saksbehandlingstid under forutsetning av at fristen for utbedring av manglende dokumentasjon/opplysninger overholdes.

De fleste passøknader mottas ved personlig fremmøte på politikammeret eller et av de underliggende lensmannskontorer. Passøker blir da muntlig orientert om forventet saksbehandlingstid og gitt en dato da passet senest vil være ferdig utstedt. Ut fra gitte muntlige opplysninger om bl.a. reiseplan, blir passøknadene prioritert og saksbehandlingstida varierer fra utstedelse på stedet i hastesaker til oppmot 4 uker i visse pressperioder og hvor dette er tidsnok for passøker. Normal saksbehandlingstid for passøknader for 1996 er 14 dager, mot en målsetting på 10 dager. Det antas at foreløpig svar ikke er påkrevet i disse tilfellene så lenge den faktiske saksbehandlingstid ikke overstiger den saksbehandlingstid passøker muntlig er blitt informert om og som antas å ligge innenfor lovens frister. Unntaksvis mottas passøknader direkte pr. post. Dersom passøknaden ikke blir behandlet omgående, vil disse passøknadene nå skriftlig bli bekreftet mottatt, gitt frist for eventuell utbedring av mangler og forventet saksbehandlingstid med angivelse av fra hvilken dag passet kan avhentes på politikammeret eventuelt et underordnet lensmannskontor under forutsetning av at utbedringsfristen overholdes.»

9.

Saksbehandlingen i trygdeetaten

(Sak 96-0822)

Da ombudsmannen mottar mange klager over trygdeetatens saksbehandling, ble enkelte saksbehandlingsspørsmål tatt opp med Rikstrygdeverket (RTV) på generelt grunnlag. Når det gjaldt saksbehandlingstiden i ankesaker, bekreftet RTV at den oppgitte maksimaltid for ankebehandling på 18 måneder, også gjelder for fylkestrygdekontorets/RTVs behandling av videre anke til Trygderetten. Disse 18 månedene kommer således i tillegg til de 18 månedene som gjelder for ankebehandlingen frem til fylkestrygdekontorets/RTVs avgjørelse. Det ble opplyst fra RTV at det nå foretas en generell gjennomgang av normene for saksbehandlingstid, og at det kan fastsettes en kortere maksimaltid for videre ankesaker enn for første ankebehandling. Som en del av revisjonsarbeidet inngår å gi forskjellige normer for saksbehandlingstiden på de ulike stønadsområdene, da det nå ikke foreligger retningslinjer for prioriteringer av de ulike saksområdene. Når det gjaldt rutinene for foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a, ga ombudsmannen noen merknader til RTVs utkast til rundskriv om dette. Det ble bl.a. påpekt at trygdeetatens standard for foreløpig svar, hvor det henvises til den vanlige saksbehandlingstiden for den aktuelle sakstype og opplyses at saken vil bli behandlet «så raskt som mulig», må være et minimum for å tilfredsstille lovens krav om at det «såvidt mulig» skal «angis når svar kan ventes».

I forbindelse med behandlingen av en konkret klagesak hadde Rikstrygdeverket (RTV) bekreftet at den oppstilte norm for maksimal saksbehandlingstid på 18 måneder i saker der ankeinstansens vedtak er påanket, skal regnes fra anken er mottatt av ankeinstansen til den er oversendt Trygderetten. I brev herfra til RTV ble det vist til at fylkestrygdekontoret i disse sakene bare skal vurdere om det skal omgjøre sitt eget vedtak eller oversende saken til Trygderetten. Det var derfor grunn til å reise spørsmålet om normtiden på 18 måneder også burde gjelde for behandlingen av disse videre ankene til Trygderetten. Det ble vist til at dette for søker i så fall ville innebære en maksimal saksbehandlingstid på 48 måneder (12+18+18, dvs. 4 år) fra søknad er fremmet til saken blir oversendt Trygderetten. I tillegg kommer saksbehandlingstiden i Trygderetten, som etter det opplyste kan være på 2-3 år. Til sammen kan søkeren derfor risikere å vente opp til 7 år før søknaden er endelig avgjort. Det ble påpekt at slike saksbehandlingstider kan fortone seg som uakseptable, både i forhold til normer for god forvaltningsskikk og i forhold til forpliktelser forankret i internasjonale konvensjoner Norge er bundet av.

RTV bekreftet i sitt svar at det i prinsippet gjelder en maksimal saksbehandlingstid på 18 måneder også for disse ankesakene, men understreket at det i praksis ikke vil være så lang behandlingstid fordi RTV/fylkestrygdekontorene i slike saker ikke har samme behov for å innhente opplysninger. Om saksbehandlingstiden i trygdeetaten het det videre i RTVs svarbrev 5. juni 1996 :

«Det er bred enighet i trygdeetaten om at de eksisterende normer for saksbehandlingstider bør revurderes. I den forbindelse kan det nedfelles i retningslinjene at den maksimale saksbehandlingstid når det gjelder videre ankesaker til Trygderetten, skal være kortere enn behandlingstiden for ankesaker til første ankeinstans.

Vi finner grunn til å nevne - som det også fremgår av Deres brev - at de maksimale grenser for saksbehandlingstid ikke er de samme som normal saksbehandlingstid. De fleste saker avsluttes langt tidligere enn ved maksimalgrensen. Grensen er satt for å markere at etaten ikke godtar lenger saksbehandlingstid uansett årsak. I helt spesielle tilfeller kan total saksbehandlingstid etter dagens ordning dessverre bli slik De beskriver.

Når det gjelder saksbehandlingstiden generelt vil vi nevne:

Trygdeetaten har ansvar for at de forhold som har betydning for behandlingen av en trygdesak blir klarlagt så godt som mulig, jfr. folketrygdloven § 14-1 annet ledd. Innhenting av opplysninger kan ta lang tid. I saker som ligger an til avslag, kan det stadig komme nye opplysninger som skal underbygge kravet. Trygdekontorene er bedt om å følge opp leger og andre som skal gi uttalelse, og eventuelt kalle saken tilbake og sende den til annen sakkyndig. Ved maksimal saksbehandlingstid skal saken avsluttes dersom det er forsvarlig selv om det kan ventes «nye opplysninger».

Vedlagt oversendes et hefte som viser saksstatistikk fra en del utvalgte saksområder i trygdekontorene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for stønadsområder og sakstyper fremgår av side 12 til side 18 i del I, jfr. tabeller i del II med hovednummer 7. Makstidssaker er behandlet på side 36 til 41, jfr. del II hovednummer 5.

Statistikken viser en positiv utvikling, men situasjonen er fremdeles ikke akseptabel.»

I mitt avsluttende brev 10. juli 1996 til RTV uttalte jeg til dette punkt at jeg hadde merket meg RTVs opplysning om

at det er bred enighet i trygdeetaten om at de eksisterende normer for saksbehandlingstider bør revurderes, og at det i den forbindelse kan nedfelles i retningslinjene at den maksimale saksbehandlingstiden for videre ankesaker til Trygderetten skal være kortere enn behandlingstiden for ankesaker til første ankeinstans. Jeg forutsatte at det ville bli arbeidet videre med dette forslag. For øvrig la jeg ved og viste til min uttalelse 4. juli 1996 om Trygderettens saksbehandling, sendt til Trygderetten, Sosialdepartementet og Stortinget.

Når det gjaldt mitt spørsmål om retningslinjer for prioriteringer mellom de ulike sakstyper, uttalte RTV at det pr. i dag ikke eksisterer slike. Det ble imidlertid understreket at det følger av de materielle reglene i folketrygdlovens stønads kapitler, av saksbehandlingsrundskrivene for de ulike stønader og av arbeidsmåten i trygdekontorene at det skjer en slik prioritering. I RTVs svar het det videre:

«Et krav om sykepenger vil være ferdigbehandlet i løpet av noen dager og et krav om rehabiliteringspenger og alderspensjon i løpet av to, tre måneder. Krav om etterlattepensjon og tekniske hjelpemidler er sakstyper som i praksis har en kortere saksbehandlingstid enn uførepensjon- og yrkesskadesaker som har lengst behandlingstid. Men også blandt krav om uførepensjon kan det være saker som kan undergis en enklere behandling og derigjennom får en meget kort saksbehandlingstid, de såkalte «kurantsaker».

En arbeidsgruppe i Rikstrygdeverket utreder spørsmålet om innføring av maksimale saksbehandlingstider og normaltider for de ulike stønadsområdene. De nye målene vil bli gjort gjeldende for alle tre nivåer i trygdeetaten. Ulike forslag har vært til høring i etaten med bl.a. spørsmål om trygdeetaten skal utvikle en form for servicekontrakt overfor brukerne med minstestandarder på bl.a. saksbehandlingstider.

Det tas sikte på at systemet med nye mål eventuelt kan iverksettes fra 1. januar 1997.»

Jeg ba om å bli holdt orientert om resultatet av arbeidsgruppens arbeid.

Da jeg anser det som viktig at trygdeetaten har klare rutiner for utsendelse av foreløpig svar, og at det eksisterer oppfølgingsrutiner slik at søker/klager får beskjed dersom saken blir forsinket i forhold til det som først er anslått, ba jeg om å få opplyst hvilke retningslinjer som er gitt om forvaltningsloven § 11 a.

RTV opplyste at det i forbindelse med utkast til ny folketrygdlov ble laget et saksbehandlingsrundskriv bl.a. om dette, men at det var blitt stilt i bero da behandlingen av den nye loven i Stortinget ble utsatt. Det ble ellers opplyst at de ansatte også gis informasjon gjennom brev og kursvirksomhet, og vist til det standardskriv som etaten i mange år har brukt som foreløpig svar.

Det ble imidlertid understreket at RTV ser at det er behov for klare rutiner for utsendelse av foreløpig svar for alle sakstyper. Det ble derfor bestemt at det planlagte rundskrivets retningslinjer om foreløpig svar skulle sendes ut som særskilt melding.

Etter å ha gjennomgått rundskrivets retningslinjer om foreløpig svar, hadde jeg enkelte merknader. Jeg påpekte at rundskrivet inneholdt lite informasjon om hva som ligger i lovens formulering om at foreløpig svar bare kan unnlates dersom det må anses som «åpenbart unødvendig», og understreket at dette er et strengt vilkår. Jeg uttalte videre at jeg fant det uheldig at det på fremtredende plass i meldingen under overskriften «(g)enerelt» på første side, ble gitt signaler om at det ikke vil være behov for et foreløpig svar dersom parten er kjent med hvor saken «står» i forvaltningen. Selv om dette sto i et avsnitt som omhandlet hensyn bak bestemmelsen, syntes det egnet til å kunne føre til misforståelser. Avslutningsvis uttalte jeg videre:

«Som påpekt i mitt brev 23. mai 1996, bør et foreløpig svar angi når svar kan ventes. Av det tilsendte materialet fremgår at det svar trygdeetaten gir nå, og vil fortsette å gi, er at saken vil bli behandlet «så snart som mulig», samt at det henvises til den saksbehandlingstiden det vanligvis er for den aktuelle sakstypen. Jeg anser dette som et minimum for å tilfredsstille lovens krav om at det «såvidt mulig» skal «angis når svar kan ventes». Jeg vil bemerke at uttrykket «så snart som mulig» kan oppfattes som misvisende og kan overveies sløffet.

Videre påpekte jeg at det bør være oppfølgingsrutiner, slik at det gis beskjed dersom saken blir forsinket i forhold til det som først er anslått. Jeg kan ikke se at RTV har kommentert dette eller at det står noe om dette i forslaget til melding.»

Rutiner for bruk av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger i Statens helsetilsyn

(Sak 96-1209)

Ombudsmannen undersøkte på generelt grunnlag saksbehandlingstiden og rutiner for bruk av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger i Statens helsetilsyn. Resultatet av undersøkelsene tydet på at saksbehandlingsrutinene i Helsetilsynet på noen punkter stred mot Helsetilsynets interne saksbehandlingsinstruks. Ombudsmannen understreket betydningen av at instruksendringer ble bekjentgjort og fulgt opp i praksis. - Helsetilsynet opplyste at praksis ved utsendelse av foreløpig svar hadde vært å unnlate å angi når mottakeren kunne vente svar. Ombudsmannen uttalte at selv om forvaltningsloven § 11 a ikke inneholder et absolutt krav om å angi når svar kan ventes, jf. at slike opplysninger «såvidt mulig» skal gis, tilsier lovens ordlyd og god forvaltningsskikk likevel at forvaltningen i den enkelte sak tar stilling til om det er mulig å angi forventet saksbehandlingstid i det foreløpige svaret.

Pasientombudet i Nordland henvendte seg til ombudsmannen og fremholdt at saksbehandlingen i Statens helsetilsyn var gjennomgående sen. Dette ble illustrert med eksempler fra pasientombudets arbeid med enkeltsaker. På denne bakgrunn, og med bakgrunn i ombudsmannens egen erfaring med klager over sen saksbehandling i Helsetilsynet, ble det besluttet å rette en henvendelse til Helsetilsynet på generelt grunnlag med spørsmål om saksbehandlingstiden og rutinene for bruk av foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger etter forvaltningsloven § 11 a. Fra brevet herfra til Helsetilsynet siteres:

«Pasientombudet skriver i ovennevnte brev at hans erfaring er at saksbehandlingstiden i Helsetilsynet er gjennomgående lang. Ombudsmannen har også mottatt forholdsvis mange klager som har rettet seg mot behandlingstiden i Helsetilsynet. Det bes om en kort redegjørelse for hvordan Helsetilsynet vurderer situasjonen. Er det satt iverk noen tiltak for å få behandlingstiden ned?

Hva slags rutiner har Helsetilsynet for utsending av foreløpig svar?

I telefonsamtale 2. mai 1996 opplyste kontorsjef --- at Helsetilsynet ikke angir noen tid for når saken kan ventes ferdigbehandlet i sine foreløpige svar. Er dette korrekt, og anser Helsetilsynet i tilfelle at dette er i samsvar med bestemmelsen om at det «såvidt mulig» skal angis når svar kan ventes? Hva er i tilfelle grunnen til at det ikke foreligger noen tidsangivelse i Helsetilsynets foreløpige svar?

Har Helsetilsynet noen rutiner for når en eller annen form for tilbakemelding skal gis etter at det er gitt foreløpig svar uten tidsangivelse? Dersom det er angitt en frist for svar, har Helsetilsynet rutiner for å sende ut melding om forsinkelse dersom svar ikke kan gis innen fristen?»

I Helsetilsynets svarbrev het det:

«Siden vi for noen år tilbake opplevde en 7-dobling av antall klagesaker i løpet av få år, har Helsetilsynet kontinuerlig vært opptatt av å finne tiltak for å få en effektiv saksbehandling med kortest mulig saksbehandlingstid innenfor de ressursrammer som gis. Vi har inntil 1995 lyktes i å få en vesentlig reduksjon i saksbehandlingstiden. Første halvår 1996 hadde vi imidlertid en økning, slik at gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klage- og tilsynssaker da dessverre var på hele 462 dager. Helsetilsynet vurderer ulike tiltak for å bedre denne situasjonen.

Viktigst er gjennomføring av et klageprosjekt, hvor en «innleid» prosjektleder foretar en gjennomgang og evaluering av Helsetilsynets og fylkeslegenes behandling av klagesaker. Det foretas en vurdering av bl.a. balansen mellom rask saksbehandling og hensynet til grundighet og ivaretagelse av rettssikkerheten til både påklaget helsepersonell og klager. Prosjektet som avsluttes inneværende år, skal munne ut i forslag til konkrete tiltak.

Når det gjelder Helsetilsynets saksbehandlingsrutiner, vises til vedlagte saksbehandlingsinstruks.

Etter dagens rutiner, saksbehandlingsinstruksen pkt. 6.10, skal foreløpig svar sendes dersom man antar saken ikke kan besvares innen en måned. Det foreløpige svar gir opplysning om hvem som er saksbehandler og opplyser om at saksbehandlingen kan ta noe tid da saksmengden i Helsetilsynet for tiden er stor. Vår praksis til nå har vært å ikke angi konkret tidsangivelse da vi har erfaring for at dette er meget vanskelig å forutsi, jfr. ordlyden i forvaltningsloven § 11 a «... såvidt mulig ...». Tidsbruken avhenger i stor grad bl.a. av om vi må forelegge saken for

eksterne sakkyndige, eventuelt et av profesjonsrådene.

Helsetilsynet har til nå ikke hatt faste rutiner for å holde klager underrettet om sakens framdrift. Helsetilsynet er enig i de synspunkter som fremmes av pasientombudet i Nordland om at klager ofte vil være i en rettslig, helsemessig og følelsesmessig vanskelig situasjon og av den grunn har et behov om en bedre orientering om saksgangen generelt og fremdriften i den enkelte sak.

Statens helsetilsyn vil gjennomgå saksbehandlingsrutinene på dette punkt.»

I mitt avsluttende brev til Helsetilsynet uttalte jeg følgende:

«Jeg har merket meg at Helsetilsynet er opptatt av å finne tiltak for å få ned den lange saksbehandlingstiden, og at det bl.a. pågår et prosjekt som skal munne ut i forslag til konkrete tiltak. Det er positivt og nødvendig at Helsetilsynet tar problemet med den lange saksbehandlingstiden alvorlig, og jeg ber om å bli holdt orientert om hvilke konkrete tiltak prosjektet resulterer i.

Når det gjelder Helsetilsynets redegjørelse for saksbehandlingsrutinene, har jeg følgende merknader:

Helsetilsynet opplyser at praksis ved utsendelse av foreløpig svar har vært å unnlate å angi når svar kan ventes. Dette er begrunnet med at det er vanskelig å forutsi hvor lang tid det vil ta å behandle en sak, og at saksbehandlingstiden avhenger av om saken må forelegges for eksterne sakkyndige eller et av profesjonsrådene.

Jeg har forståelse for at det kan være vanskelig å angi hvor lang tid det vil ta å behandle en sak før man har tatt stilling til hvilke saksbehandlingsskritt som er nødvendige for behandlingen av saken. Jeg antar imidlertid at saksbehandler foretar en foreløpig gjennomgang av saken når den kommer inn til Helsetilsynet, og at man ved denne gjennomgangen vil kunne gjøre seg opp en mening om hvilke undersøkelser som kreves og hvor mye tid dette normalt vil ta. Jeg har merket meg at i den mal for foreløpig svar som er inntatt bakerst i Helsetilsynets hefte med saksbehandlings- og dokumentinstruksene, er det lagt opp til å angi forventet saksbehandlingstid.

Som Helsetilsynet påpeker, er det ikke et absolutt krav om å angi når svar kan ventes ved utsendelse av foreløpig svar, jf. at det «såvidt mulig» skal gis opplysninger om dette. Lovens ordlyd og god forvaltningsskikk tilsier imidlertid at forvaltningen i den enkelte sak tar stilling til om det er mulig å angi forventet saksbehandlingstid i det foreløpige svaret. Dersom det senere viser seg at saksbehandlingstiden går ut over det angitte, f.eks. fordi man må foreta uforutsette undersøkelser, kan klageren orienteres om dette ved en forsinkelsesmelding.

Det er opplyst at Helsetilsynet ikke har faste rutiner for å holde klager underrettet om fremdriften av saken. Ved en nærmere gjennomgang av ombudsmannssaker om sen saksbehandling i Helsetilsynet, viser det seg imidlertid at Helsetilsynet i brev 14. februar 1996 til ombudsmannen opplyste å ha gjennomført endringer i saksbehandlingsinstruksen på dette punkt. En kopi av brevet følger vedlagt.

Det nevnte tillegget til saksbehandlingsinstruksen synes ikke å ha vært tilstrekkelig bekjentgjort i Helsetilsynet når man i brev 5. september 1996 hit ikke har vært oppmerksom på de endringer i saksbehandlingsinstruksen som ble foretatt 29. januar 1996. Dette illustrerer betydningen av at Helsetilsynet ikke bare foretar nødvendige endringer i instruksene, men også påser at instruksene bekjentgjøres på en tilfredsstillende måte og følges opp av dem som instruksene retter seg mot. Det fremgår av instruksen at den skal revideres i august 1996, og jeg forutsetter at tillegget om forsinkelsesmelding blir innarbeidet.»

I et møte 9. januar 1997 med Helsetilsynet ble ombudsmannen orientert om prosjektet som hadde gjennomgått klagesaksbehandlingen i Helsetilsynet og kommet med forslag til konkrete tiltak for å få ned den lange saksbehandlingstiden. Tiltakene som skulle iverksettes var bl.a. en midlertidig omdisponering av Helsetilsynets ressurser for å få ned restansene av klagesaker, samt en generell effektivisering av klagesaksbehandlingen.

11.

Saksbehandlingsrutiner ved Arbeidskontoret Majorstuen

(Sak 96-1171E)

På bakgrunn av en konkret klagesak fant ombudsmannen grunn til å undersøke saksbehandlingsrutinene i

klagesaker ved Arbeidskontoret Majorstuen nærmere. I arbeidskontorets redegjørelse ble det opplyst at rutineene ved klagesaksbehandlingen var lagt om, og at det var iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. - Ombudsmannen påpekte viktigheten av at arbeidskontoret fulgte opp plikten til å sende ut foreløpige svar etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 11 a, og plikten til å opplyse søkerne om klageadgang og klagefrist etter forvaltningsloven § 27 og sysselsettingsloven av 27. juni 1947 nr. 9 § 34. Ombudsmannen vurderte også holdbarheten av arbeidskontorets praksis med ikke uten videre å oversende innkomne klager til klageinstansen. Etter en konkret vurdering fant han at denne praksisen ikke var i strid med bestemmelsen i forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.

På bakgrunn av en henvendelse i en konkret sak fant ombudsmannen grunn til å be Arbeidskontoret Majorstuen redegjøre nærmere for enkelte sider ved den praksis kontoret fulgte ved behandling av klager. I brev til arbeidskontoret skrev ombudsmannen bl.a.:

«Den ovennevnte ombudsmannssak gjaldt arbeidskontorets behandling av en klage over avstengning/stans i dagpengeutbetalinger samt en klage over avslag på søknad om dagpenger under etablering. Det fremgår av saksdokumentene at klagen over avslag på søknaden om dagpenger under etablering ble fremsatt 26. september 1994. Klagen over stans/avstengning av dagpengeutbetalingene ble fremsatt i et brev 17. oktober 1994 fra klagers kone på grunn av klagers reisefravær, og senere ved nytt brev 22. februar 1995 fra klager selv. Først ved brev 7. juni 1995 tok arbeidskontoret stilling til klagen. Avslaget på søknaden om dagpenger under etablering ble opprettholdt, mens klagen over avslaget på avstengning av dagpengeutbetalingene ble avvist som for sent fremsatt, jf. forvaltningsloven § 29. Avvisningsvedtaket ble 13. juni 1995 påklaget, og først ved et foreløpig svar datert 24. januar 1996 ble klager underrettet om saken. I juni 1996 behandlet arbeidskontoret klagesaken, men da bare som en klage over avslag på søknad om å få beholde dagpenger under etablering, og 26. juli 1996 ble den oversendt til Fylkesarbeidskontoret i Oslo og Akershus. Klagen over avvisningsvedtaket vedrørende stans i dagpenger ble så vidt vi kan se ikke klagebehandlet, og klager ble heller ikke særskilt underrettet om hvorfor denne klagen ikke ble behandlet og oversendt fylkesarbeidskontoret.

På bakgrunn av det som her har fremkommet, synes saksbehandlingstiden å ha vært uforholdsmessig lang. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved om arbeidskontoret har forsvarlige rutiner for oppfølging av egne restanser. Det bes om kommentarer til dette. Hva er for øvrig gjennomsnittlig behandlingstid i klagesaker? Det bes også opplyst hvorfor klager ikke ble særskilt underrettet om at klagen over avvisningsvedtaket ikke ble gjenstand for klagebehandling, og hva som er vanlig rutine i slike tilfeller.

Det fremgår videre av saksdokumentene at arbeidskontoret har sendt ut to foreløpige svar i saken, ett datert 29. september 1994 og ett 24. januar 1996. I begge tilfellene synes det som om det ikke ble gjort noe mer med sakene før klageren henvendte seg på ny til arbeidskontoret - flere måneder etter at avgjørelsene først ble forespeilet å skulle foreligge. Det bes derfor også opplyst hvilke rutiner arbeidskontoret har etablert for å sikre at parten holdes orientert når det viser seg at en avgjørelse vil bli forsinket i forhold til den tidsangivelsen som er angitt i det foreløpige svaret.

I brev 7. juni 1995 fra arbeidskontoret ble klageren bedt om å gi skriftlig beskjed «innen fjorten dager» dersom han ønsket klagen over avslaget på søknaden om etableringsstøtte behandlet av klageinstansen etter at arbeidskontoret hadde fastholdt sitt vedtak. Gir dette uttrykk for en fast praksis ved arbeidskontorets behandling av klager? Hvorledes mener i tilfelle arbeidskontoret at dette harmonerer med bestemmelsen i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 33 fjerde ledd om underinstansens plikt til å oversende klagesaker til klageinstansen?

I forbindelse med avslaget på klagerens søknad om dagpenger under etablering, synes det for øvrig som om det ikke ble gitt orientering om klageadgang. Hva er grunnen til at dette ikke ble gjort, jf. bestemmelsene i forvaltningsloven § 27 tredje ledd og sysselsettingsloven av 27. juni 1947 § 34 tredje ledd?»

Arbeidskontoret Majorstuen svarte slik:

«Arbeidskontoret Majorstuen vil innrømme at det i denne saken ikke er gjennomført gode nok saksbehandlingsrutiner.

Saksbehandlingen i sin helhet har tatt lang tid, og det er ikke forsvarlig og vi beklager dette sterkt. Kontoret har endret rutineene i klagesaksbehandlingen, og gj. sn. behandlingstid i dag ligger på ca. 5 mnd.

Klager ble underrettet i brev av 7.6.95, at klagen over avstengningen ikke ville bli behandlet da denne kom for sent,

jfr. forvaltningsloven § 29. Det skal særskilte grunner til at en for sent innkommet klage skal kunne bli behandlet, og vi kan ikke se at det foreligger i denne saken.

Det blir sendt foreløpig melding i forvaltningssak når vi ser at vi ikke kan overholde fristen på behandling av klagen. I dette tilfellet har dette ikke fungert.

I noen klagesaker gir vi en mer forklarende begrunnelse for hvorfor det ble gitt avslag/avstengning. Dette kan medføre at klager har fått større forståelse for vårt vedtak og ønsker dermed ikke å opprettholde klagen. Vi bruker vanligvis 14 dagers frist hvis klagen skal opprettholdes og sendes til fylkesarbeidskontoret.

Det er vanlig praksis fra arbeidskontorets side at det sammen med et avslag/avstengning legges ved orientering om klagemuligheter.

Som nevnt over har arbeidskontoret lagt om rutinene på klagesaksbehandlingen. Vi har pr. i dag en saksbehandler som bare jobber med klagesaker. Vi fører egen protokoll på alle sakene, slik at vi til enhver tid kan følge tidsperspektivet.

Arbeidskontoret Majorstuen mottar ca 160 klagesaker årlig, og det kreves forholdsvis store ressurser til å behandle disse. Men etter en del omorganisering og endringer i rutinene ser vi allerede forbedring av saksbehandlingstiden.»

I mitt avsluttende brev til arbeidskontoret uttalte jeg:

«Jeg har merket meg at arbeidskontoret har lagt om rutinene ved sin klagesaksbehandling slik at det nå har en bedre oversikt over sine restanser. Det er positivt at arbeidskontoret på denne måten har iverksatt tiltak bl.a. med sikte på å korte ned den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Jeg minner i den forbindelse om at det er spesielt viktig at behandlingstiden i saker som gjelder søknad om midler til livsopphold ikke blir uforholdsmessig lang. Det følger av alminnelige prinsipper for god saksbehandling at forvaltningen tar stilling til søknader og klager uten ugrunnet opphold, jf. sysselsettingsloven § 34 første ledd og forvaltningsloven § 11 a første ledd. I det tilfellet som foranlediget henvendelsen herfra, tok det nærmere to år fra klagen kom inn til arbeidskontoret før sakene ble oversendt klageinstansen. En så lang saksbehandlingstid i forbindelse med klagebehandlingen fremstår som uakseptabel.

Jeg finner videre grunn til å påpeke at plikten som forvaltningen har til å sende klageren foreløpige svar etter forvaltningsloven § 11 a, også må innebære en plikt til å orientere klageren på ny dersom fristen som tidligere er oppgitt for endelig svar i saken overskrides. I det tilfellet som foranlediget henvendelsen herfra, fremgikk det at klageren hadde fått to foreløpige svar, men at sakene likevel ikke ble fulgt opp før klageren henvendte seg på ny til arbeidskontoret flere måneder etter at avgjørelsene først ble forespeilet å skulle foreligge. Dette er i strid med alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk og de hensyn forvaltningsloven § 11 a bygger på, og understreker derfor behovet for innstramminger av arbeidskontorets rutiner med oppfølging i slike tilfeller.

Jeg gjør også oppmerksom på at arbeidskontoret må innrette sine svarrutiner slik at de er i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a tredje ledd (tilføyd ved lov 12. januar 1995 nr. 4). Bestemmelsen lyder:

«I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

I arbeidskontorets brev hit 29. august 1996 er vårt spørsmål om klageren ble gitt orientering om klageadgang i forbindelse med avslaget på en søknad om dagpenger under etablering, ikke besvart. I stedet er det opplyst at det er vanlig praksis fra arbeidskontorets side «at det sammen med et avslag/avstengning legges ved orientering om klagemuligheter.» På bakgrunn av opplysningene i saksdokumentene, kan jeg ikke se at det ble gitt slik underretning. Dette var i så fall i strid med sysselsettingsloven av 27. juni 1947 nr. 9 § 34 tredje ledd og må kritiseres. Jeg viser til at arbeidskontoret etter sysselsettingsloven § 34 tredje ledd (og forvaltningsloven § 27 tredje ledd), har en plikt til å gi søkeren opplysning om «klageadgang, klagefrist og den nærmere fremgangsmåte ved klage». Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet tilsier at arbeidskontoret er påpasselig med å gi slik orientering i hvert enkelt tilfelle. Hvis ikke vil klageretten, som er en fundamental rettssikkerhetsgaranti, lett kunne bli illusorisk.

I brev herfra 27. august 1996 tok vi også opp arbeidskontorets praksis der klagerne ble bedt om å gi skriftlig beskjed innen fjorten dager dersom de ønsket at deres klage skulle oversendes til fylkesarbeidskontoret etter at arbeidskontoret hadde fastholdt sitt vedtak. I den forbindelse ble det vist til bestemmelsen i forvaltningsloven § 33

fjerde ledd om underinstansens plikt til å oversende klagesaker til klageinstansen. Om dette uttalte arbeidskontoret i sitt brev 29. august 1996:

«I noen klagesaker gir vi en mer forklarende begrunnelse for hvorfor det ble gitt avslag/avstengning. Dette kan medføre at klager har fått større forståelse for vårt vedtak og ønsker dermed ikke å opprettholde klagen. Vi bruker vanligvis 14 dagers frist hvis klagen skal opprettholdes og sendes til fylkesarbeidskontoret.»

Ordlyden i forvaltningsloven § 33 fjerde ledd tilsier i utgangspunktet at klagen blir forelagt direkte for fylkesarbeidskontoret dersom arbeidskontoret ikke finner å ville oppheve eller endre sitt vedtak i klagerens favør etter § 33 annet ledd. På bakgrunn av den forklaring arbeidskontoret har gitt i brevet hit, finner jeg likevel ikke grunn til å rette noen avgjørende innvendinger mot den aktuelle praksis. Forutsetningen må imidlertid være at det faktisk gis en nærmere begrunnelse for vedtaket, og at dette gir grunn til å tro at klageren vil kunne komme til å endre sin oppfatning. Overfor den enkelte klager må det dessuten også gjøres klart at han/hun har en ubetinget rett til å få saken inn for klageinstansen, og at klagen vil bli ekspedert videre til klageinstansen umiddelbart etter at svaret fra klager foreligger. Den tidsfrist arbeidskontoret setter for klager til å opprettholde klagen, må ikke anvendes for strengt til klagers disfavør. På denne bakgrunn kan den ekstra «runden» med klageren sees på som en form for videre tilretteleggelse av klagesaken.

Jeg ber om at arbeidskontoret merker seg det jeg har fremholdt ovenfor, og at klagesaksbehandlingen for fremtiden legges opp i tråd med dette.

Saken gir etter dette ikke grunn til ytterligere herfra.»

12.

Rett til partsinnsyn i sak om opptak til Luftkrigsskolen

(Sak 95-1915)

I forbindelse med at A hadde fått avslag på søknad om opptak til Luftkrigsskolen, ba han om å få innsyn i det skriftlige referat fra hans eget intervju, samt liste over rekkefølgen blant de innstilte søkerne og de som sto på venteliste. Luftkrigsskolen og Forsvarets Overkommando avslo begjæringen under henvisning til forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 18 annet ledd. - Ombudsmannen uttalte at det skriftlige referatet fra intervjuet i utgangspunktet falt inn under unntaksbestemmelsen for interne dokumenter i forvaltningsloven § 18 annet ledd. Innsynsspørsmålet måtte imidlertid også vurderes i forhold til § 18 tredje ledd om innsynsrett i «faktiske opplysninger». Opplysningene i referatet syntes å bygge på så vidt konkrete faktiske forhold/karakteristikk at det ikke var adgang til å unnta dokumentet i sin helhet fra partsinnsyn. Listen over rekkefølgen blant de innstilte og de som sto på venteliste var det ikke naturlig å karakterisere som «faktiske opplysninger» i relasjon til bestemmelsen, men Forsvarets Overkommando ble bedt om å vurdere meroffentlighet. Forsvarets Overkommando vurderte etter dette saken på nytt, og ga innsyn i de aktuelle dokumentene.

A anmodet ved henvendelser til Luftkrigsskolen om innsyn i forskjellige dokumenter i forbindelse med avslag på hans søknad om opptak til Luftkrigsskolen. Luftkrigsskolen ga klager innsyn i listen over de som hadde søkt om opptak og opplyste på hans forespørsel at det ikke var noen dissens i innstillingsorganet. For øvrig ble hans anmodning om innsyn i skriftlig referat av hans intervju, søknader med vedlegg fra de som var innstilt til skoleplass, og rekkefølgen blant de som var innstilt samt de som sto på venteliste, avslått. Han fikk imidlertid oppgitt sitt individuelle rangeringsnummer totalt og på ventelisten.

Han påklagde avslaget til Forsvarets Overkommando (Luftforsvarsstaben). I klageavgjørelsen ble det lagt til grunn at forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 18 og 19 kom til anvendelse. Klager ble gitt innsyn i søknader med bilag fra dem som var innstilt til de aktuelle skoleplassene, med unntak av opplysninger som kunne unntas etter forvaltningsloven § 19 annet ledd. For øvrig ble Luftkrigsskolens avslag på anmodningen om dokumentinnsyn opprettholdt under henvisning til forvaltningsloven § 18 annet ledd første punktum om interne saksdokumenter.

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen. Saken ble forelagt Forsvarets Overkommando, som ble bedt om å begrunne avslagene nærmere. Fra foreleggelsesbrevt siteres:

«For det første bes det begrunnet noe nærmere hvorfor forvaltningsloven, og ikke offentlighetsloven, er anvendt ved vurderingen av innsynsbegjæringen. Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd er det, i utgangspunktet, bare de saker om

offentlige tjenestemenns rettigheter som gjelder avgjørelse om ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytning som regnes som enkeltvedtak. Mener Forsvarets overkommando at søknad om opptak på Luftkrigsskole 2 omfattes av denne oppregningen eller er det slik at en ikke har ansett opptak på skolen som en avgjørelse i tjenesteforhold? Kan andre enn tilsatte i forsvaret søke om opptak?

Både etter forvaltningsloven § 18 annet ledd og etter offentlighetsloven § 5 første ledd kan et dokument som et organ har utarbeidet for «sin interne saksforberedelse» unntas fra offentlighet. Med dokument for den «interne saksforberedelse» i de nevnte bestemmelsene siktes det særlig til forslag, utkast, betenkninger, notater etc. som er utarbeidet innen organet og som inngår i saksforberedelsen før avgjørelse treffes.

Forsvarets overkommando bes på denne bakgrunn begrunne noe nærmere hvorfor rekkefølgen blant de innstilte og de som står på ventelista er unntatt offentlighet på dette grunnlaget? Det bes også begrunnet hvorledes avslaget, som bygger på forvaltningsloven § 18, forholder seg til bestemmelsens tredje ledd om at parten uansett har rett til å gjøre seg kjent med de deler av dokumentet som inneholder «--- faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum»?

Det bes også nærmere redegjort for hvorfor det ikke er gitt innsyn i det skriftlige referatet fra søkerens intervju. Hvorledes forholder dette avslaget seg til forvaltningsloven § 18 tredje ledd om rett til innsyn i faktiske opplysninger?

Avslutningsvis bes det også opplyst om meroffentlighet er vurdert og hvorfor dette i så fall ikke ble gitt.»

Forsvarets Overkommando begrunnet avslagene slik:

«Forvaltningsloven eller offentlighetsloven?»

Forvaltningsloven § 2, 2 ledd angir uttømmende hvilke saker i tjenesteforhold som regnes som enkeltvedtak. Opptak til Krigsskolen faller utenfor denne kategorien. Imidlertid er det en forutsetning, ved en vurdering etter § 2, 2 ledd, at opptaket er en avgjørelse i tjenesteforhold.

Forsvaret antar at opptak til Krigsskolen faller utenfor nedslagsfeltet til § 2, 2 ledd. Det er ingen forutsetning for opptak til Krigsskolen at man er ansatt i Forsvaret. Opptak til Krigsskolen kan således best sammenlignes med opptak til Universitetet og høyskoler. Opptak til sistnevnte institusjoner anses som enkeltvedtak etter § 2, 1 ledd litra a og b. Tilsvarende må opptak til Krigsskolen anses som et enkeltvedtak. Krav om innsyn må derfor forankres i forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Aktuelle dokumenter - interne saksdokumenter?»

Det fremgår av § 18, 2 ledd at en part ikke har krav på å gjøre seg kjent med dokument utarbeidet av forvaltningsorganet for den interne saksforberedelse.

Et skriftlig referat fra et intervju vil være et internt saksdokument. Referatet anvendes til å utvide avgjørelsesgrunnlaget ved innstillingen, og er et ledd i den interne saksforberedelsen.

Likeledes vil en liste med rekkefølgen blant de innstilte og de på venteliste være interne arbeidsdokumenter. Ved et opptak vil det være nødvendig å nedtegne prioriteringen mellom søkerne, basert på deres kvalifikasjoner og de øvrige vurderinger opptaksorganet gjør. Listen benyttes deretter til den endelige avgjørelsen om opptak, og tjener således som et ledd i saksforberedelsen.

Forvaltningsloven § 18, 3 ledd - rett til å gjøre seg kjent med faktiske opplysninger

Selv om et dokument er utarbeidet for den interne saksforberedelse, har parten krav på innsyn i faktiske opplysninger som fremgår av dokumentet, jfr § 18, 3 ledd. Problemstillingen er i det følgende om de aktuelle dokumenter inneholder «faktiske opplysninger» i bestemmelsens forstand.

Når det gjelder listen med rekkefølgen blant de innstilte og de på venteliste reflekterer de Krigsskolens vurdering av hvem som egner seg best til opptak. Vurderingspregede beskrivelser faller ikke nødvendigvis utenfor anvendelsesområde for § 18, 3 ledd. Bestemmelsen må imidlertid tolkes i samsvar med dens formål, som er å sikre at forvaltningens avgjørelser foretas på et riktig *faktisk* grunnlag. En part må kunne ta til motmæle overfor

karakteristikk av han selv, og forøvrig påse at premissene for innstillingen er riktig. Imidlertid vil innstillingen om rekkefølgen mellom partene være såpass sammensatt og gjennomsyret av skjønsmessige vurderinger, at den må falle utenfor uttrykket «*faktiske opplysninger*».

Når det gjelder skriftlig referat fra intervjuet, inneholder det gjennomgående skjønsmessige vurderinger. Vage vurderinger av hans personlighet uten forankring i en konkret hendelse, antas det således at en part ikke kan kreve innsyn i. Beskrivelsen av en søker som «*målbevisst*» og «*karismatisk*» anses ikke å være faktiske opplysninger i bestemmelsens forstand.

Meroffentlighet

Forsvaret har utøvet meroffentlighet forsåvidt A er blitt meddelt hvilken plass i rekkefølgen han innehar. Forøvrig ønsker ikke Forsvaret å utøve meroffentlighet. Forsvaret vil peke på at en rekke av søkerne til Krigsskolen er tilsatte i Forsvaret. Av personal politiske hensyn er det ikke ønskelig å angi rekkefølgen på prioriteringen til andre enn den det gjelder. Tilsvarende kan et referat fra et intervju inneholde vurderinger som man ikke ønsker formidlet til søkerne.»

Ved telefonhenvendelser til Forsvarets Overkommando og Luftkrigsskolen 28. august 1996 ble det innhentet ytterligere saksdokumenter, herunder de aktuelle dokumentene det var bedt om innsyn i.

I mitt avsluttende brev til Forsvarets Overkommando uttalte jeg:

«1. Kommer forvaltningsloven eller offentlighetsloven til anvendelse?»

I foreleggelsesbrevet herfra ble Forsvarets Overkommando bedt om å kommentere nærmere hvorfor forvaltningslovens regler om partsinnsyn, og ikke offentlighetsloven, kom til anvendelse ved vurderingen av innsynskravet. Bakgrunnen for dette var bestemmelsen i forvaltningsloven § 2 annet ledd som fastsetter at det i tjenestemannssaker i utgangspunktet bare er nærmere bestemte avgjørelser, herunder ansettelse, som regnes som enkeltvedtak, og som dermed er gjenstand for partsoffentlighet. Det ble på denne bakgrunn spurt om opptak på krigsskolen ble ansett som en avgjørelse i et tjensteforhold, eller om også andre enn tilsatte i Forsvaret kunne søke om opptak.

I svarbrevet hit har Forsvarets Overkommando opplyst at det ikke er noen forutsetning for opptak på Krigsskolen at det foreligger et tilsetningsforhold, og at opptaket best kan «*sammenlignes med opptak til Universitet og høyskoler*». Det er derfor lagt til grunn at avgjørelsen om opptak må anses som et enkeltvedtak, og at forvaltningslovens partsoffentlighetsregler som følge av dette kommer til anvendelse.

På bakgrunn av det Forsvarets Overkommando her har opplyst, synes det riktig å vurdere saken i forhold til forvaltningslovens regler om partsoffentlighet.

2. Er det hjemmel for unntak i forvaltningsloven § 18?

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 18 første til tredje ledd lyder:

«En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter for så vidt ikke annet følger av reglene i denne paragraf eller § 19. Dette gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken.

En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse. Han har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument for den interne saksforberedelse som er utarbeidd

- a) av et underordnet organ,
- b) av særlige rådgivere eller sakkyndige,
- c) av et departement til bruk i et annet departement.

Bestemmelsen i foregående punktum omfatter også dokument som gjelder innhenting av dokument som nevnt under bokstavene a, b eller c.

Selv om dokumentet er unntatt etter reglene i annet ledd, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har adgang til.»

2.1 Avslaget på innsyn i det skriftlig referatet fra intervjuet med klageren

Som begrunnelse for sitt avslag har Forsvarets Overkommando vist til at en part ikke har krav på innsyn i dokument utarbeidet av forvaltningsorganet for sin interne saksforberedelse, jf. forvaltningsloven § 18 annet ledd første punktum. Det er i denne sammenheng vist til at referatet inngår som ledd i avgjørelsesgrunnlaget ved utarbeidelsen av innstillingen.

Med dokument for den «interne saksforberedelse» siktes det i bestemmelsen særlig til forslag, notater, utkast, betenkninger m.v. som er utarbeidet innen organet med den hensikt å bli brukt i organets saksforberedelse før vedtaket treffes, jf. Forvaltningskomitéens innstilling (1958) og Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 75-76. Som Forsvarets Overkommando har påpekt, er referatet/sammendraget utarbeidet som ledd i den interne saksforberedelse og tjener som en del av avgjørelsesgrunnlaget for hvem som skal innstilles til skoleplass. Jeg har ingen innvendinger mot dette standpunktet, og referatet vil således i utgangspunktet være unntatt fra partsøffentlighet etter forvaltningsloven § 18 annet ledd.

Etter forvaltningsloven § 18 tredje ledd har en part imidlertid krav på å få gjøre seg kjent med de faktiske opplysninger som det aktuelle dokumentet inneholder. Det er i bestemmelsen også presisert at «sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum» er omfattet av innsynsretten.

Forsvarets Overkommando har lagt til grunn at denne bestemmelsen ikke kommer til anvendelse på klagers krav om innsyn i det aktuelle dokumentet fordi det inneholder «gjennomgående skjønnsmessige vurderinger». Det er i denne sammenheng vist til at vurderinger og beskrivelse av en søker ikke kan anses som faktiske opplysninger i bestemmelsens forstand.

Om tolkningen av uttrykket «faktiske opplysninger» heter det i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 79:

«Begrepet «**faktiske opplysninger**» som loven bruker i dag, er meget omfattende. Ikke bare har parten rett til å gjøre seg kjent med spesifikke og presise faktiske opplysninger, som f.eks. arealoppgaver, men også med opplysninger som i høy grad bygger på vurderinger. I en konsesjonssak vil parten f.eks. ha rett til å gjøre seg kjent med opplysninger om bonitet, rentabilitet og drivverdighet. Den karakteristikk som gis av en bestemt person, må reknes som faktisk opplysning i hvert fall når den bygger på konkrete hendinger, f.eks. må uttrykk som «drikkfeldig» eller «alkoholmisbruker» reknes til denne kategori. I en sak som angår forretningsforhold, vil parten ha rett til å se anslag for gevinst og tap og de beregninger og forutsetninger dette bygger på. I sak om erstatning for ulykke, f.eks. for naturskade, kan parten kreve å få se utredninger om årsaken til ulykken, selv om disse kan være skjønnsmessige og lite eksakte.»

I forarbeidene er det således lagt til grunn at lovens uttrykk «faktiske opplysninger» skal gis vid anvendelse. Faktiske opplysninger omfatter ikke bare spesifikke og konkrete faktiske opplysninger, men også beskrivelser, opplysninger som bygger på vurderinger og mer vurderingspregede karakteristikk som f.eks. gis om en person eller hans forhold. Som det fremgår av forarbeidene, vil vurderingspregede karakteristikk i hvert fall anses som en faktisk opplysning «når den bygger på konkrete hendinger». Hvor grensen skal gå for hvilke vurderinger og karakteristikk som partene skal ha innsyn i, er et vanskelig rettslig skjønsspørsmål. I juridisk teori er det trukket et skille mellom faktiske karakteristikk og rettslige vurderinger, jf. Eckhoff/Smith: Forvaltningsrett (1994) s. 477 og Woxholth: Forvaltningsloven (1993) s. 304. Uttalelser om at en handling er uaktsom, eller et skjønn uforsvarlig, er således ansett som rettslige vurderinger som ikke omfattes av uttrykket «faktiske opplysninger». Woxholth (l.c.) antar i tilslutning til dette at «en karakteristikk som ikke bygger på rettslige overveielser som regel må anses som en faktisk opplysning som er offentlig for partene».

Jeg nevner også at formålet med bestemmelsene om partsinnsyn, herunder retten til innsyn i faktiske opplysninger i dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelse, er å ivareta partens interesser i forvaltningssaken og sikre at forvaltningens avgjørelser treffes på et mest mulig riktig faktisk grunnlag. Retten til dokumentinnsyn vil kunne gi parten mulighet til å ta til gjenmæle mot opplysninger og karakteristikk av ham selv, og er på den måten med på å sikre at saken blir best mulig opplyst. Innsynsretten bidrar også til partens tillit til forvaltningen fordi en gis

anledning til å se hvilke opplysninger og vurderinger avgjørelsene bygger på.

Det aktuelle referatet/sammendraget inneholder ulike opplysninger og vurderinger av klager som i større eller mindre grad bygger på det som har fremkommet i intervjuet, søknaden m.v. Enkelte av opplysningene synes å være referat av ting klageren selv har opplyst under intervjuet. Noen av vurderingene er mer presise, slik som f.eks. beskrivelsen av klagers samfunnsorientering og faglige kvalifikasjoner, mens andre i større grad er skjønsmessige og formet som beskrivende karakteristikk, slik som f.eks. redegjørelsen for klagers lederpotensiale og motivasjon etc. Ingen av de vurderingspregede opplysningene og karakteristikkene av klager bygger på rettslige vurderinger slik som nevnt ovenfor, men har karakter av å være faktiske vurderinger/karakteristikk. Disse opplysningene synes å bygge på så vidt konkrete forhold (intervjuet og andre opplysninger i forbindelse med søknaden) at det etter min oppfatning er tvilsomt om referatet/sammendraget i sin helhet kan unntas fra partsinnsyn. At det er opplysninger i dokumentet som er omfattet av partens innsynsrett, støttes etter min mening også av at Luftkrigsskolen i brev 24. januar 1995 til klager opplyste at en var oppmerksom på «verdien av en tilbakemelding», og at en derfor «--- tilbyr den enkelte kandidat muntlig informasjon om hovedkonklusjonene fra intervjuet». Som begrunnelse for at dette ikke ble gitt skriftlig, ble det vist til at Luftkrigsskolen ikke hadde «--- kapasitet til å gi denne i skriftlig form til de ca 60 kandidater som gjennomfører opptaksprøver». Jeg kan ikke se at hensynet til skolens kapasitet er relevant i forhold til en anmodning om innsyn som fremmes av vedkommende søker med hjemmel i forvaltningslovens regler om partsinnsyn.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken, og etter å ha vurdert det aktuelle referatet, blir min konklusjon at det ikke er tilstrekkelig hjemmel for å unnta det aktuelle dokumentet i sin helhet fra partsoffentlighet etter forvaltningsloven § 18 annet ledd annet punktum.

Jeg ber derfor om at Forsvarets Overkommando på nytt vurderer om det skal gis helt eller delvis innsyn i dokumentet på bakgrunn av det jeg har fremholdt ovenfor.

2.2 Avslaget på innsyn i liste over rekkefølgen blant de innstilte søkerne og de som står på venteliste

Forsvarets Overkommando har i sitt svarbrev lagt til grunn at listen med rekkefølgen på de som var innstilt til skoleplass og de som sto på venteliste for opptak, er et internt dokument. Det vises til at listen gir uttrykk for prioriteringen mellom søkerne, basert på kvalifikasjoner og øvrige vurderinger opptaksorganet har gjort, og at dokumentet således tjener som et ledd i saksforberedelsen.

Jeg har i utgangspunktet ingen innvendinger mot denne vurderingen. Også her må imidlertid avslaget vurderes i forhold til bestemmelsen om faktiske opplysninger i forvaltningsloven § 18 tredje ledd. Forsvarets Overkommando har vist til at rangeringslisten «vil være såpass sammensatt og gjennomsyret av skjønsmessige vurderinger, at den må falle utenfor uttrykket «faktiske opplysninger»» i forvaltningsloven § 18 tredje ledd.

Listen med rekkefølgen blant søkerne til forvaltningsbransjen på Luftkrigsskolen (de innstilte og de på venteliste) inneholder ikke i seg selv de underliggende skjønsmessige vurderinger av søkeres kvalifikasjoner m.v. Den inneholder bare opplysning om rangeringen av søkerne, det vil si resultatet av de kvalifikasjonsmessige vurderingene som er foretatt.

Det er i utgangspunktet ikke naturlig å karakterisere listen med rangering av søkerne som en faktisk opplysning som parten har krav på innsyn i etter forvaltningsloven § 18 tredje ledd. På den annen side finner jeg grunn til å bemerke at en innstillingsliste, som ikke inneholder noen nærmere begrunnelse for rangeringen, ville være offentlig etter forskriften om partsoffentlighet i saker om tilsetning i offentlig forvaltning av 21. november 1980 § 6. Selv om forskriften ikke kommer til anvendelse i denne saken, kan meget tale for at løsningen bør være den samme også etter forvaltningslovens alminnelige partsinnsynsregler i et tilfelle som dette. Jeg konkluderer på denne bakgrunn med at det ikke er grunnlag for å kritisere Forsvarets Overkommandos standpunkt på strengt rettslig grunnlag. Jeg vil likevel på bakgrunn av det som er fremholdt om forholdet til partsoffentlighetsforskriften be om at innsynsspørsmålet vurderes på nytt ut fra prinsippet om meroffentlighet.

Jeg ber om å bli holdt orientert om det Forsvaret foretar seg i saken.»

Ved brev 30. oktober 1996 meddelte Forsvarets Overkommando at avslaget var omgjort, og klager ble gitt innsyn i det skriftlige referatet fra intervjuet. Klager ble også gitt innsyn i listen over rekkefølgen blant de innstilte søkerne og de som sto på venteliste ut fra prinsippet om meroffentlighet.

13.

Spørsmål om det skal gis opplysning om klageadgang til Statens helsetilsyn i saker om mangelfull behandling fra helsepersonells side

96-0227)

A klaget på vegne av sin sønn til ombudsmannen over fylkeslegens praksis med ikke uoppfordret å opplyse pasienter og deres pårørende om videre klageadgang til Statens helsetilsyn i saker som gjaldt manglende eller mangelfull behandling fra helsepersonells side. Det var opplyst at fylkeslegens praksis var i tråd med en generell henstilling i et rundskriv fra Statens helsetilsyn til alle landets fylkesleger. Ombudsmannen uttalte at det syntes å være i dårlig samsvar med alminnelige prinsipper for god saksbehandling ikke å opplyse om en faktisk eksisterende klageadgang, selv om underretningsplikten i forvaltningsloven § 27 ikke kom direkte til anvendelse. Statens helsetilsyn ble bedt om å vurdere sin praksis på nytt.

A klaget en kommunelege inn for Fylkeslegen i Oppland med påstand om at kommunelegen hadde forsømt seg i tjenesten i forbindelse med at A's sønn hadde henvendt seg på legevakten i kommunen med en forespørsel om legehjelp i august 1995. Fylkeslegen vurderte klagen i brev 1. november 1995 til A, men han fant ikke grunnlag for kritikk av kommunelegen.

A kom tilbake til saken og ba om opplysninger om eventuelle ankemuligheter over fylkeslegens avgjørelse som han var misfornøyd med. Fylkeslegen opplyste etter dette i brev 14. november 1995 til A at «klagen kan bringes inn for Statens helsetilsyn».

A brakte deretter saken inn for Statens helsetilsyn. I klagebrevet kritiserte A fylkeslegen for ikke å ha opplyst om klageadgangen til Statens helsetilsyn uoppfordret. Fylkeslegen bemerket til dette i sitt oversendelsesbrev 27. november 1995 til Statens helsetilsyn:

«For ordens skyld gjøres oppmerksom på at fylkeslegen følger Statens helsetilsyns henstilling om ikke rutinemessig å opplyse om at Htil kan overprøve fylkeslegens vurderinger i saker om eventuelle administrative reaksjoner mot offentlig godkjent helsepersonell.»

I brev 30. desember 1995 brakte A også saken inn for ombudsmannen. I vårt brev 11. januar 1996 ble imidlertid saken avvist for behandling her, idet Statens helsetilsyn på dette tidspunkt ikke hadde avsluttet sin behandling.

Statens helsetilsyn tok i brev 24. januar 1996 stilling til klagen fra A. Statens helsetilsyn sluttet seg til den vurdering fylkeslegen hadde foretatt i saken, og fant at det ikke var grunnlag for kritikk av kommunelegen. I tilknytning til A's kritikk av at fylkeslegen ikke uoppfordret hadde opplyst om videre klageadgang, uttalte Statens helsetilsyn:

«Når det gjelder Deres spørsmål om at Fylkeslegen i Oppland ikke opplyser om klageadgang, klageordning og klagefrist beror dette på at avgjørelser i klagesaker over legebehandling ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav a og b. Forvaltningslovens regler vil derfor som utgangspunkt ikke gjelde, men noen regler blir likevel fulgt for å oppfylle kravet til god saksbehandling.»

A brakte etter dette saken på ny inn for ombudsmannen. I klagen fremholdt han at fylkeslegens praksis ikke var i samsvar med forvaltningslovens intensjoner.

Saken ble forelagt Statens helsetilsyn. Fra foreleggelsesbrevet siteres:

«Det bes om helsetilsynets kommentarer til klagen. Særlig bes det redegjort for det rettslige grunnlaget for tilsynsorganenes behandling av slike klagesaker som den foreliggende. Hvorledes oppfattes forholdet til klageadgangen i kommunehelsetjenesteloven § 2-4? I hvilke tilfeller henvises en klager til å benytte klageadgangen etter kommunehelsetjenesteloven? Er det for øvrig helsetilsynets oppfatning at A's klage bare gjelder spørsmålet om mulige administrative reaksjoner mot kommunelegen, jf. fylkeslegens kommentar i brevet 27. november 1995 til Statens helsetilsyn? Gjelder ikke klagen spørsmålet om pasientens rettigheter etter legeloven § 25, eventuelt kommunehelsetjenesteloven § 2-1?

I forbindelse med helsetilsynets uttalelser i brevet 24. januar 1996 til klageren, bes særskilt opplyst hvilke regler/prinsipper i forvaltningsloven som følges i klagesaker som gjelder legebehandling.»

I svarbrevet fra Statens helsetilsyn het det bl.a.:

«Det rettslige grunnlag for å utøve tilsyn og kontroll med helsetjenesten er lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30.03.1984 nr. 15. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med helsetjenesten, jfr. § 1, mens de enkelte fylkeslegekontorene fører tilsyn med sitt fylke, jfr. § 2. I kraft av denne tilsynsmyndigheten behandler fylkeslegen klagesaker på helsepersonell fra pasienter eller pårørende. Helsetilsynet og fylkeslegene kan også ta opp kritikkverdige forhold av eget initiativ.

Ved behandlingen av klager hos fylkeslegen og Helsetilsynet anses fylkeslegen og Helsetilsynet som et forvaltningsorgan. Fylkeslegen er tillagt selvstendig myndighet etter tilsynsloven, men ikke i saker etter legeloven eller andre profesjonslover. Helsetilsynet kan gi reaksjoner etter helsepersonellovene, f.eks. legelovens § 52. Det foreligger ikke noen lovbestemt klageadgang, men når vi som tilsynsmyndighet får kjennskap til kritikkverdige forhold, har vi plikt til å reagere med de reaksjonsformer vi har i de ulike profesjonslovene.

Klagesakene forberedes av fylkeslegen. Etter intern delegering har fylkeslegen fått myndighet til å avslutte de saker som ikke medfører reaksjon etter profesjonslovene. Fylkeslegen kan derfor bare gi faglig kritikk for den utførte handling. I de tilfeller fylkeslegen mener at en strengere reaksjon bør anvendes, skal saken oversendes Helsetilsynet for behandling. Det samme gjelder der klager eller påklagede i saken mener fylkeslegens avgjørelse ikke er riktig.

Ved Helsetilsynets behandling av en klage på f.eks. en lege, er vurderingstemaet ofte om vedkommende lege har opptrådt i samsvar med kravet om forsvarlig legevirkosomhet, jf. legelovens § 25. Men også overtredelse av andre bestemmelser i legeloven kan resultere i administrative reaksjoner etter § 52. En avgjørelse om at legen har opptrådt i strid med legelovens bestemmelser, og derfor ilegges en tilrettevisning eller advarsel, er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, men en administrativ avgjørelse. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak vil dermed ikke få anvendelse på disse avgjørelsene.

Imidlertid har Helsetilsynet lagt til grunn at enkelte av forvaltningslovens regler som gjelder enkeltvedtak likevel skal gjelde i klagesaksbehandlingen. Dette gjelder reglene om saksforberedelse i kap. IV, bortsett fra § 21.

Både fylkeslegen og Helsetilsynet har oppfattet klagen fra A som en klage på den behandling som ble gitt A's sønn av lege ---. En slik klage vil bli vurdert etter legelovens § 25, da klagen gjelder en konkret leges virksomhet. Vurderingstemaet vil være hvorvidt legen opptrådte i samsvar med kravet om forsvarlig legevirkosomhet.

Klage etter lov om helsetjenesten i kommunene av 19. 11.82 nr. 66 vil bero på om klagen er rettet mot det kommunale helsetilbud. Dette vil ikke være klage på den konkrete behandlingsforsvarlighet, men på at kommunen ikke yter nødvendig helsehjelp. Etter khl. § 2-4 kan den som søker helsehjelp påklage avgjørelsen etter § 2-1 inn til det organ kommunestyret bestemmer. I slike saker stopper klageadgangen hos fylkeslegen jfr. § 2-4, 2 ledd.»

I mitt avsluttende brev til Statens helsetilsyn uttalte jeg:

«Slik saksforholdet er i denne saken, har jeg ikke funnet grunn til på generelt grunnlag å ta uttrykkelig stilling til om helsetilsynets avgjørelser i slike saker er å anse som enkeltvedtak. Jeg vil likevel reservere meg mot den generelle form uttalelsen fra Statens helsetilsyn har fått. Etter mitt syn er det ikke uten videre opplagt at en avgjørelse som går ut på å ilegge en disiplinærreaksjon med hjemmel i legeloven § 52 ikke er et enkeltvedtak, særlig i forhold til den involverte legen. I den foreliggende saken er det imidlertid ikke reagert med en irettesettelse eller en advarsel, men kun gitt en uttalelse om at det ikke er grunnlag for å kritisere den innklagede legen. Dette kan ikke anses som noen avgjørelse som er «bestemmende for rettigheter eller plikter» til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav a og b.

Hovedspørsmålet i saken er imidlertid om fylkeslegene ut fra prinsippet om forsvarlig saksbehandling likevel bør opplyse pasienter og deres pårørende om at fylkeslegens avgjørelse i slike saker kan bringes inn for Statens helsetilsyn til ny vurdering.

I svarbrevet hit har Statens helsetilsyn opplyst at det praktiseres en klageordning i disse sakene selv om pasientene og deres pårørende ikke har noen lovhjemlet klageadgang. Etter fast etablert praksis kan således både fylkeslegens saksbehandling og realitetsvurdering i saken bringes inn for Statens helsetilsyn til nærmere behandling og overprøving. Det er videre opplyst at man ved behandlingen av disse sakene langt på vei følger reglene om behandlingsmåten for enkeltvedtak i forvaltningsloven. Pasienten eller dennes pårørende er gitt en partsliknende

status i forbindelse med behandlingen av pasientklager. Klageren blir således gitt innsyn i og anledning til å kommentere den redegjørelse som innklaget helsepersonell gir til fylkeslegen i forbindelse med behandlingen av klagen. Videre blir klageren underrettet om det vedtak som fylkeslegen eller Statens helsetilsyn treffer. I forbindelse med underretningen om vedtaket gis det også en nærmere begrunnelse for fylkeslegens og helsetilsynets avgjørelse. Til tross for disse rettighetene under saksbehandlingen, gis det ikke rutinemessig opplysning til klageren om muligheten for å bringe saken videre til Statens helsetilsyn dersom pasienten er misfornøyd med fylkeslegens behandling av klagen. Som begrunnelse for dette har Statens helsetilsyn i brev til klageren 24. januar 1996 vist til at forvaltningslovens regler i utgangspunktet ikke gjelder i disse sakene fordi tilsynsmyndighetenes avgjørelse ikke er et enkeltvedtak. I rundskriv til fylkeslegene 23. februar 1994 har Statens helsetilsyn for øvrig også uttalt at det ikke foreligger opplysningsplikt for fylkeslegen om mulighet for eventuell overprøving siden det ikke foreligger noen lovbestemt klageadgang. I rundskrivet heter det imidlertid at dersom «klagerne anmoder om Helsetilsynets vurdering av saken, og hvis det kommer forespørsel om mulighet for dette, *skal* (min utheving) sakene fortsatt oversendes oss for behandling og uttalelse».

Den lovbestemte plikten i forvaltningsloven § 27 til bl.a. å underrette om klageadgang, kommer i utgangspunktet bare til direkte anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. Forvaltningslovens underretningsplikt kommer således ikke direkte til anvendelse i slike tilfeller som det foreliggende. Reglene i forvaltningsloven har imidlertid karakter av å være «minimumsbestemmelser». Reelle hensyn kan tilsi at tilsvarende prinsipper også bør komme til anvendelse i andre tilfeller enn i saker som direkte gjelder enkeltvedtak. På bakgrunn av de opplysningene som er fremkommet i denne saken, kan det etter min oppfatning være spørsmål om ikke en underretningsplikt bør komme tilsvarende til anvendelse ved pasientklager ut fra prinsippet om forsvarlig og god saksbehandling.

Utgangspunktet må være at det er etablert en fast klageordning, til tross for at pasientene og deres pårørende ikke har noen lovhjemlet klagerett. Klageordningen bygger på helsemyndighetenes tilsynsmyndighet etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15 og fast etablert forvaltningspraksis. En sentral del av tilsynet omfatter kontroll med at helsetjenesten utøves forsvarlig, og det må antas at en viktig del av denne siden ved tilsynsfunksjonen skjer gjennom behandlingen av pasientklager og den oppfølging disse klagesakene gir grunn til. I denne sammenheng viser jeg til at fylkeslegene og Statens helsetilsyn i kraft av sin tilsynsfunksjon, hvert år behandler et betydelig antall klagesaker fra pasienter som gjelder helsepersonells virksomhet. Jeg finner videre særlig grunn til å understreke at Stortinget, ved endringen av lov om statlig tilsyn med helsetjenesten 30. juli 1992, la stor vekt på tilsynet med pasientenes rettssikkerhet, og på det overordnede og koordinerende ansvar det foreslåtte Statens helsetilsyn skulle ha i denne forbindelse (Innst. O. nr. 88 (1991-92)). I innstillingen heter det således på s. 7:

«Flertallet vil peke på at et tilsyn utøvd av fylkeslegene alene, kan fremstå som oppsplittet og for lite koordinert. Det er derfor behov for et sentralt, faglig uavhengig organ som kan se til at det lokale tilsyn utøves likt i hele landet, og som kan samle og systematisere erfaringsmateriale så det kommer helsetjenesten i hele landet til gode.»

Og videre:

«Flertallet finner det naturlig at oppgavene med å ivareta pasientenes rettssikkerhet, pasientklager og sanksjoner mot helsepersonell i hovedsak ivaretas av det samme sentrale organ. Dette er saker som i stor grad har sammenheng med tilsynsoppgavene.»

Det synes på denne bakgrunn å være best i samsvar med de intensjoner Stortinget la til grunn i forbindelse med lovendringen i 1992, at helsemyndighetene uoppfordret opplyser om den adgangen pasientene og/eller deres pårørende faktisk har til å bringe sin klage inn for Statens helsetilsyn til ny vurdering. Dette vil bidra til å styrke pasientenes rettssikkerhet i forbindelse med behandlingen av pasientklager, og det vil også kunne være viktig for at Statens helsetilsyn på en best mulig måte skal kunne utøve sin overordnede funksjon som nasjonal tilsynsmyndighet med helsevesenet.

Jeg tilføyer at når adgangen praktiseres som en fast etablert ordning, synes det ut fra hensynet til pasientenes rettssikkerhet også rimelig at de blir informert om ordningen. Ordningen er lite kjent, og bedre informasjon om denne vil dermed kunne gi mer betryggende saksbehandling og styrke pasientenes rettsstilling. Dagens praksis bidrar til at informasjonen til pasientene blir mer tilfeldig og at hensynet til likebehandling og samordning av pasientklagene svekkes. Dette synes å være i dårlig samsvar med alminnelige prinsipper for god saksbehandling og de forutsetninger Stortinget la til grunn i forbindelse med lovbehandlingen i 1992. Likeledes synes dagens praksis med å holde slik informasjon tilbake å være i dårlig samsvar med de mål Statens helsetilsyn har lagt til grunn for sin

tilsynsvirksomhet i «Strategisk plan 1994-1997». Her heter det bl.a. (s. 9) om helsetilsynets oppgave med å ivareta rettssikkerheten for befolkningen i forhold til helsetjenesten, at det har «betydning for rettssikkerheten at pasientene har kunnskap om sine rettigheter ---», og at Statens helsetilsyn skal «--- bruke kunnskap fra behandling av klagesaker til å bedre tilsynet med og kvaliteten på helsetjenestene».

En omlegging av tilsynsmyndighetenes praksis på dette punkt vil kunne føre til en økning av antallet klager til Statens helsetilsyn. Jeg kan imidlertid vanskelig se at hensynet til helsemyndighetenes arbeidsbelastning er av en slik art at det bør tillegges avgjørende vekt i denne sammenheng. I en tidligere ombudsmannssak, sak 94-1942, har Statens helsetilsyn selv gitt uttrykk for at helsemyndighetene oppfatter klager fra pasienter som en viktig kilde til informasjon for tilsynsmyndighetene om forholdene i helsetjenesten. For Statens helsetilsyn, som har det nasjonale ansvaret for helsevesenet, vil nytteverdien av dette styrkes dersom pasientene og deres pårørende gis bedre informasjon om muligheten for å bringe saken inn for Statens helsetilsyn etter fylkeslegens behandling. Som nevnt vil dette også være bedre i samsvar med de intensjoner som ble lagt til grunn i Innst. O. nr. 88 (1991-92) om å styrke pasientenes rettssikkerhet og Statens helsetilsyns overordnede ansvar.

Jeg vil på denne bakgrunn be om at Statens helsetilsyn vurderer denne praksisen på nytt i lys av det jeg har fremholdt.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva Statens helsetilsyn foretar seg i saken.»

14.

Fylkeslegens saksbehandling, særlig om begrunnelsesplikten i sak om tvangsmedisinering

(Sak 96-1692)

Vedtak om tvangsmedisinering av A ble påklaget til Fylkeslegen i Oppland. A's advokat anførte at vilkårene i tvangsmiddelforskriften av 3. juni 1977 ikke var oppfylt. Subsidiært ble det anført at vilkårene etter forskriften av 21. september 1984 om begrenset adgang til tvangsbehandling ikke var oppfylt idet medikamentell behandling ikke ville hjelpe. Det ble også gjort gjeldende at A ønsket samtaleterapi, men at det ikke var gjort forsøk på slik terapi. Fylkeslegen tok ikke klagen til følge. Det ble vist til regelverket på området og til at vilkårene for tvangsbehandling var oppfylt i A's tilfelle. Underretning ble gitt til A med gjenpart til advokaten. - Ombudsmannen uttalte at saksbehandlingsreglene i «Forskrift om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern» måtte suppleres med forvaltningslovens saksbehandlingsregler og de ulovfestede regler for god forvaltningsskikk. I tråd med forvaltningsloven § 34 fant ombudsmannen at det ville ha vært en fordel om det fremgikk av vedtaket at anførselene hadde vært vurdert, men at det ikke var en feil at dette ikke uttrykkelig fremgikk. Når det gjaldt fylkeslegens begrunnelse, uttalte ombudsmannen at denne neppe var i samsvar med forvaltningsloven § 25, og det var heller ikke i overensstemmelse med forvaltningsloven § 12 å underrette advokaten ved å sende gjenpart av klagevedtaket. Ombudsmannen fant etter omstendighetene å kunne la saken bero med den forklaring og beklagelse som var gitt, jf. ombudsmannsloven § 10 fjerde ledd.

Tvangsmedisineringen av A ble påklaget til Fylkeslegen i Oppland under henvisning til at vilkårene i tvangsmiddelforskriften av 3. juni 1977 ikke var oppfylt, og at A, som på det sterkeste motsatte seg medisinering, ville måtte «spennes fast eller holdes av flere personer for å muliggjøre injisering av medisin». Subsidiært ble det anført at vilkårene etter forskriften av 21. september 1984 om begrenset adgang til tvangsbehandling ikke var oppfylt idet medikamentell behandling ikke ville hjelpe. Det ble også gjort gjeldende at A ønsket samtaleterapi men at det ikke var gjort forsøk på slik terapi.

Fylkeslegen tok ikke klagen til følge. I vedtaket, som ble stilet direkte til A med gjenpart til advokaten, ble hovedpunktene i forskriften av 21. september 1984 gjengitt i 5 punkter. Om den konkrete klagesaken het det:

«Undertegnede har ved samtalen med deg ---, gjennomlesning av journal samt samtale med dr. B og avdelingsoverlege C kommet fram til at vilkårene for tvangsbehandling er oppfylte i ditt tilfelle.

A's advokat brakte deretter saken inn for ombudsmannen. I brevet til ombudsmannen fremholdt advokaten at hennes klient hadde mottatt et brev fra fylkeslegen som måtte være et standardbrev, og at ingen av anførselene i klagen var kommentert eller vurdert. Advokaten gjorde gjeldende at denne saksbehandlingen ikke var i samsvar med forvaltningslovens regler og ba om ombudsmannens vurdering av klagesaksbehandlingen hos fylkeslegen, særlig hensett til spørsmål om kravet i forvaltningsloven § 34 annet ledd var oppfylt.

Klagen ble forelagt fylkeslegen, og det ble herfra vist til at klageinstansen etter § 34 annet ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967 bl.a. skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, men at det ut fra fylkeslegens vedtak ikke var mulig å se om dette var gjort og at det således også kunne stilles spørsmål ved i hvilken utstrekning saken hadde vært undergitt en individuell vurdering. Det ble som et eksempel vist til at fylkeslegen ikke hadde kommentert anførselen om at samtaleterapi ikke hadde vært forsøkt, til tross for at det er et vilkår etter forskriften av 21. september 1984 § 3-3 annet ledd bokstav b) at «andre typer frivillig behandling har vært vurdert og vist seg åpenbart nytteløse». Fylkeslegen ble derfor bedt om å redegjøre nærmere for denne vurderingen. Det ble også vist til at fylkeslegens gjengivelse av dette kravet i vedtaket var noe unøyaktig idet forskriftens vilkår er at «andre typer frivillig behandling har vært vurdert og vist seg åpenbart (uthevet her) nytteløse». Fylkeslegen ble også bedt om å vurdere om den begrunnelsen som var gitt tilfredsstilte kravene i forvaltningsloven § 25. Avslutningsvis ble det bemerket at etter forvaltningsloven § 12 tredje ledd skal alle meddelelser og henvendelser fra forvaltningsorganet skje til partens fullmektig for så vidt de dekkes av fullmakten. Fylkeslegen ble bedt om å opplyse om en gjenpart av vedtaket etter hans syn tilfredsstilte denne bestemmelsens krav.

Fylkeslegen i Oppland svarte bl.a. at han alltid besøkte pasienter som klaget over tvangsmedisinering og at fylkeslegen la stor vekt på å gi dem en individuell behandling. I foreliggende sak hadde han hatt en samtale med pasienten i knapt én time. Fylkeslegen erkjente imidlertid at det ikke var presisert hvilke opplysninger og premisser som lå til grunn for tvangsmedisineringsvedtaket, og at den begrunnelsen som var gitt var for summarisk. Det ble opplyst at en mer utfyllende begrunnelse ble gitt muntlig til pasienten, men fylkeslegen innrømmet at dette ikke var i samsvar med forvaltningslovens krav til skriftlig begrunnelse. Fylkeslegen forklarte at samtaleterapi ikke var forsøkt på grunn av at samtaleterapi neppe ville gi de nødvendige korrigeringer av pasientens vrangforestillinger, men at dette burde ha fremgått av vedtaket. Fylkeslegen innrømmet videre at det var en feil at advokaten bare ble underrettet om vedtaket i klagesaken gjennom å få tilsendt en gjenpart av dette, og at dette ikke var i samsvar med forvaltningsloven § 12. Avslutningsvis lovet fylkeslegen å innskjerpe saksbehandlingsrutinene i tvangsmedisineringssaker ved fylkeslegekontoret.

Fylkeslegens svarbrev ble forelagt advokaten som kunne meddele at klienten nå var utskrevet fra sykehuset med avtale om fortsatt medisinering og periodisk kontroll. Advokaten hadde for øvrig med tilfredshet merket seg at fylkeslegen hadde tatt selvkritikk på deler av saksbehandlingen.

I mitt avsluttende brev til fylkeslegen bemerket jeg følgende til fylkeslegens saksbehandling:

«Ved behandlingen av klager over tvangsmedisinering vil fylkeslegen måtte vurdere om de materielle vilkår for tvangsmedisinering som er oppstilt i «Forskrift om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern» er oppfylt. Forskriften inneholder også enkelte saksbehandlingsregler som fylkeslegen må følge. I tillegg til disse reglene antas også forvaltningslovens saksbehandlingsregler å komme supplerende inn ved siden av de ulovfestede regler for god forvaltningsskikk. I foreliggende sak har advokaten reist spørsmål om de anførselene som var fremført i klagen har vært vurdert. Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd skal klageinstansen vurdere de synspunkter som klageren kommer med. Jeg forstår fylkeslegens redegjørelse slik at klagerens anførsler har vært vurdert, og at saken har vært undergitt en individuell vurdering, men at dette ikke fremgår klart av vedtaket. Forvaltningsloven § 34 annet ledd oppstiller for så vidt heller ikke noe krav om at det uttrykkelig skal fremgå av vedtaket at anførselene har vært vurdert, men etter som det er et krav at saken skal undergis en individuell vurdering og at anførselene skal være vurdert vil det ofte være en fordel om dette fremgår av vedtaket. Noen direkte feil kan det imidlertid neppe sies å være at det i vedtaket ikke uttrykkelig fremgikk at anførselene hadde vært vurdert.

Etter § 6 i forskriften skal klageorganets avgjørelse være skriftlig og begrunnet. Dette er også utgangspunktet etter forvaltningsloven § 27. Nærmere krav til begrunnelsens innhold finnes i forvaltningsloven § 25. Bestemmelsen lyder slik:

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

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

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

I samsvar med § 25 første ledd er hovedpunktene i «Forskrift om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern» gjengitt i fylkeslegens vedtak. Som påpekt i foreleggelsen herfra var imidlertid forskriftens ordlyd noe unøyaktig gjengitt idet det ikke fremgikk at kravet etter § 3-3 annet ledd bokstav b) er at «andre typer frivillig behandling har vært vurdert og vist seg åpenbart nytteløse». For ordens skyld minnes derfor om at det er viktig å påse at de regler det vises til i begrunnelsen gjengis nøyaktig.

Etter forvaltningsloven § 25 annet og tredje ledd skal det imidlertid også vises til de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av skjønnet bør nevnes. I vedtaket er det vist til samtale med pasienten og to leger samt gjennomlesing av journal. Som fylkeslegen også har innrømmet synes begrunnelsen å være i knappeste laget. Det foreligger dessuten ingen redegjørelse for de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av skjønn. Begrunnelsen som helhet kan således neppe sies å tilfredsstillende forvaltningsloven § 25.

Etter § 6 i forskriften skal det sendes underretning til klageren og gjenpart til den ansvarlige overlege og til kontrollkommissjonens formann. Denne regelen antas imidlertid å måtte suppleres av forvaltningsloven § 12 tredje ledd der det fremgår at når klageren er representert ved fullmektig skal alle meddelelser og henvendelser fra forvaltningsorganet skje til fullmektigen for så vidt forholdet dekkes av fullmakten. Som fylkeslegen også har erkjent var det således ikke i samsvar med loven å orientere advokaten ved gjenpart av vedtaket.

Fylkeslegen har beklaget at kravene til god saksbehandling ikke har vært oppfylt i denne saken, men at man nå vil innskjerpe saksbehandlingsrutinene ved kontoret i slike saker. Jeg har etter omstendighetene funnet å kunne la saken bero med den forklaring og de beklagelser som er gitt fra fylkeslegens side.»

15.

Ulike spørsmål om rett til dokumentinnsyn etter offentleglova

(Sak 95-1146)

Ei avis fekk ikkje innsyn i fire kommunale dokument. Referat frå ei generalforsamling i ei kommunal bedrift vart unnateke frå innsyn av di kommunen ikkje såg på det som eit saksdokument etter offentleglova § 3. Eit brev frå ein privatperson til kommunen i samband med at kommunen forhandla med han om grunn til ny riksveg, vart unnateke av omsyn til kommunen sin økonomi, jf. offentleglova § 6 nr. 2 a. Det vart nekta innsyn i ei innkalling til hovudføreaving i ei sivil rettssak fordi kommunen meinte dokumentet fall utanfor offentleglova. Det fjerde dokumentet, referat frå eit styremøte i eit regionalt utviklingskontor, vart unnateke frå innsyn fordi det ikkje var noko «bestemt» dokument. Fylkesmannen hadde likevel gjeve innsyn utifrå prinsippet om meiroffentlegheit. Etter at ombodsmannen tok saka opp med fylkesmannen, fekk avisa innsyn i dokumenta, med unntak av innkallinga frå retten.

Ombodsmannen uttalte at det var ein urett at klagaren i første omgang vart nekta innsyn i referatet frå verksemda si bedriftsforsamling. Om eit slikt referat skal reknast som eit saksdokument etter offentleglova § 3, må avgjerast i høve til arbeidsoppgåvene til forvaltningsorganet. Om brevet som galdt forhandling om avståing av grunn, uttalte ombodsmannen at det skal mykje til for å nekta innsyn av omsyn til økonomien i ein kommune. Også her meinte ombodsmannen at fylkesmannen gjorde rett i å endra standpunkt. Til referatet frå styremøtet i utviklingskontoret, vart det uttalt at det som var fleire ulike saker i ei verksemd, godt kunne vera ei «bestemt sak» i eit offentleg organ. Dokumenta var klårt identifiserte og registrerte på same nummer i kommunen. Ombodsmannen meinte det difor var urett å nekta innsyn. Når det galdt innkallinga til rettssaka, uttalte ombodsmannen at dei dokumenta som ein kan få innsyn i direkte hjå domstolen, burde ein òg kunna få innsyn i hjå kommunen, etter prinsippet om meiroffentlegheit.

Ei avis klaga over Sula kommune og Fylkesmannen i Møre og Romsdal si praktisering av offentleglova. Etter at fylkesmannen hadde gjeve innsyn i nokre dokument, og avisa delvis hadde godteke avgjerda til fylkesmannen om å nekta innsyn, stod det att fire dokument. Det var eit referat frå generalforsamlinga i ei kommunal bedrift, eit brev frå ein privatperson i samband med forhandlingar om avståing av grunn til riksveg, eit referat frå styremøte i eit regionalt utviklingskontor og ei innkalling til hovudføreaving i ei sivil rettssak.

Klagen vart lagd fram for fylkesmannen. Fylkesmannen vart beden om å gjera greie for heimlane for ikkje å gje

innsyn i dei ulike dokumenta, og korleis prinsippet om meiroffentlegheit vart handheva. I svaret skreiv fylkesmannen mellom anna:

«Reg. nr. 1: Referat frå generalforsamling i Sula Bedriftsteneste A/S. Eg er beden om å gje ei nærare utgreiing av mi tolking av omgrepet «saksdokument» i offentlighetslova § 3.

Det har sjølv sagt ikkje vore meiniga å skape inntrykk av at alle dokument som blir send ein kommune til orientering kan unntakast frå offentleg innsyn. Mitt standpunkt var tufta på at Sula bedriftstjeneste A/S var eit eige selskap som dreiv verksemd som fell utanfor det som elles er kommunens oppgåver. Det var også ein føresetnad at selskapet blei drive hovudsakleg etter forretnings- og konkurransemessige prinsipp slik at offentlege tilskottsordningar berre var ein mindre del av finansieringa av selskapets drift. På denne bakgrunn meinte eg at protokollen ikkje var å rekne som eit saksdokument etter offl. § 3. Når det gjeld bruken av meiroffentlighetsprinsippet, vil eg kome nærare inn på det nedanfor.

På bakgrunn av Dykkar brev har eg innhenta fleire opplysningar om selskapets tilknytning til kommunen. Sula bedriftstjeneste A/S er oppretta for å gje sysselsetting og arbeidstrening til personar med yrkesvalhemming av ulike slag. Selskapet driv m.a. vaskeri og produksjon av diverse teknisk utstyr til skip. Sula kommune er eineigar. I følgje vedtektene er formannskapet generalforsamling i selskapet. Selskapets styre som er vald av generalforsamlinga, består av kommunepolitikarar. I selskapet er det to personar som er tilsett på vanlege vilkår, ein dagleg leiar, samt ein arbeidsleiar. Lønn til desse, samt utgifter til husleige o.l. blir finansiert gjennom tilskott frå stat og kommune. (Kommunen yter årleg kr. 17.500,- pr. arbeidsplass, staten yter kr. 75.000,- pr. arbeidsplass). Produksjonskostnadane skal dekkast av salet av bedriftas tenester og øvrige produkt. Dei som arbeider i bedrifta er plukka ut av eit eige inntaksorgan som består av representantar frå trygdeetaten og sosialetaten. Personar som får plass beheld sine ytingar frå trygdekontoret. I tillegg kan dei motta lønn inntil det fribeløpet som trygdestyresmaktene har fastsett. Kommunens økonomiske engasjement i drifta er mykje større enn det som tidlegare har vore lagt til grunn herifrå. Det sosiale aspektet ved verksemda er dessutan langt sterkare enn det eg tidlegare har antatt. Utifrå dette må det leggjast til grunn at generalforsamlingsprotokollen er eit dokument som vedkjem kommunen på ein slik måte at det er eit saksdokument i offentlighetslovas forstand.

På bakgrunn av det standpunktet eg i samband med klagebehandlinga har teke til spørsmålet om rett innsyn i generalforsamlingsprotokollen, forelå det også plikt til å vurdere meiroffentlighet. I samband med at fylkesmannen vurderte innsynsretten på nytt, har eg i brev til Sula kommune bede om at kommunen vurderer innsynsrett i det aktuelle dokumentet etter prinsippet om meiroffentlegheit. Eg har ikkje meint å gi uttrykk for nokon oppfatning i retning av at dokumentet inneheld opplysningar som tilseier at det ikkje burde offentleggjerast. Avisa fekk etter dette innsyn i protokollen.

Reg. nr. 2: Sak vedr. klage på reguleringsplan for parsell av riksveg 1/61. Dette dokumentet er eit brev frå ein privatperson til kommunen i samband med at kommunen forhandla om grunn til ny riksveg over vedkomande sin eigedom. Eg har lagt til grunn at saka gjeld forhandlingar av økonomisk betydning for kommunen og at dette at det forelegg ein forhandlingssituasjon i seg sjølv tilsa at dokumentet kunne unntakast for innsyn. Avisomtale vil i seg sjølv kunne medføre dårlegare forhandlingsklima som kan påverke utfallet i saka. Eg ser i ettertid at dette aleine ikkje er tilstrekkeleg til å grunngje unntak etter regelen i offl. § 6 nr. 2a).

Reg. nr. 3: Referat frå styremøte i Ålesundregionens utviklingskontor. Når eg i mitt brev til avisa av 24.05.95 har kome til at avisa skal ha innsyn i dette dokumentet, er dette grunngjeve i prinsippet om meiroffentlighet. Eg tolkar lova slik at det er det som er protokollert om kvar enkelt sak som er gjenstand for innsyn slik at ein i utgangspunktet ikkje har innsynsrett i protokollen under eitt. Denne regelen vil kunne vere tung å praktisere. Omsynet til god service tilseier difor at det blir gitt innsynsrett etter meiroffentlighetsprinsippet.

Reg. nr. 4: Innkalling til hovudforhandling i sivil sak. Eg er beden om å gjere greie for korleis eg meiner at utlevering av rettsdokumenta ville kunne skade forlikforhandlingane. Kommunen har opplyst at det på det tidspunktet konflikten oppsto mellom (saksøkjaren) og kommunen om utbygging av barnehage og som førte til at (saksøkjaren) gjekk til sak mot kommunen, var fleire konfliktsaker mellom dei to partane. Det er mellom anna nemnd ei sak knytta til bruken av ei hytte som tilhøyrer foreninga og som ligg i nedslagsfeltet for kommunens drikkevatnkjelde. Kommunen frykta difor at omtale av rettsaka i pressa ville kunne skjerpe konfliktnivået ytterlegare slik at det ville vanskeleggjere forlikforhandlingane. Da det gjeld dokument som i utgangspunktet fell utanfor reglande i offentlighetslova, er det mi oppfatning at kommunens vurdering av forhandlingssituasjonen må kunne tilleggjast avgjerande vekt.

Når det gjeld Dykkar spørsmål om fylkesmannen til vanleg vurderer spørsmålet om meroffentlighet i samband med klagesaker, vil eg opplyse at dette vanlegvis blir gjort.

Vidare er eg beden om å gi opplysningar om kommunens praktisering av prinsippet om meiroffentlighet. Sula kommune har i brev hit opplyst at kommunen har eit pressereglement som m.a. gir pålegg om å vurdere offentleggjering etter meiroffentlighetsprinsippet, samt retningslinjer for dette skjønnet. I brevet er det vidare opplyst at kommunen har endra sine rutinar slik at heimel for avslag blir påført dokumentet.»

I mi avsluttande fråsegn uttalte eg:

«Utgangspunktet for handheving av offentleglova er etter § 2 første leden: «Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.» Det vil seia at einkvar har krav på å sjå offentlege dokument, med mindre unntak kjem inn. Og uansett om unntak kjem inn, har forvaltninga etter § 2 tredje leden plikt til å vurdere om ikkje dokumentet likevel kan gjerast kjent, så lenge det ikkje er underlagt teieplikt.

Eg vil no gå gjennom dei enkelte dokumenta kvar for seg.

1. Sula kommune si reg. nr. 1:

Dokumentet gjeld referat frå generalforsamlinga i Sula Bedriftsteneste AS. Innsyn vart i utgangspunktet nekta fordi fylkesmannen meinte at det ikkje var eit saksdokument etter offentleglova. Etter at klagen vart teke opp herifrå, henta fylkesmannen inn fleire opplysningar om verksemda, og gav innsyn.

Kva som er saksdokument etter lova, er nærare regulert av § 3 første leden, som lyder:

«Forvaltningens saksdokumenter er dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ.»

Etter ordlyden er dette eit vidt omgrep, men i juridisk teori har ein på bakgrunn av utsegner i førearbeida tolka det noko snevrare. Frihagen, Offentlighetsloven med kommentarer, Oslo 1994 s. 254, tek som utgangspunkt at lova gjeld dokument «som gjelder eller kan ha som betydning for forhold under vedkommende forvaltningsorgans arbeidsoppgaver og virksomhetsområde».

Fylkesmannen nekta først innsyn, utifrå ei forståing av at selskapet var eit eige selskap som dreiv verksemd utanfor det som elles er kommunen si oppgåve, og etter ei forretningsmessig drift, med avgrensa offentlege tilskot. Etter at det kom fram at selskapet sysselset personar med yrkesvalhemming, og er finansiert over sosialbudsjettet, endra altså fylkesmannen syn.

Eg er samd i det var på sin plass å endra standpunktet, og at det var urett å nekta innsyn. Det er då ikkje naudsynt å vurdere om det var rett av fylkesmannen å nekta innsyn utifrå den forståinga av faktum han hadde. Men eg nemner likevel at referat frå bedriftsforsamlingar til ei verksemd, godt kan vera eit «saksdokument» etter offentleglova § 3 første leden for organet som tek imot referatet, anten selskapet tek imot offentlege tilskot eller ikkje. Det avgjerande er her som elles om referatet har fullnøyande samanheng med arbeidsoppgåvene til forvaltningsorganet.

2. Sula kommune si reg. nr. 2:

Dokumentet er eit brev frå ein privatperson til kommunen i samband med at kommunen forhandla med han om grunn til ny riksveg. Offentleglova § 6 nr. 2 a vart nytta som heimel til å nekta innsyn. Etter denne føresegna kan dokument haldast vekke frå innsyn der det er «påkrevd ... av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning». Fylkesmannen nekta innsyn utifrå ei oppfatning om at medieomtale i seg sjølv kunne medføra dårlegare forhandlingsklima. I ettertid har fylkesmannen endra standpunkt.

Eg er samd i at det var rett å endra standpunkt. Det skal meir til for å nytta unnataksheimelen i offentleglova § 6 nr. 2 a, jf. mellom anna formuleringa «påkrevd».

3. Sula kommune si reg. nr. 3:

Det er her tale om referat frå styremøte i Ålesundregionens utviklingskontor. Fylkesmannen meinte at avisa i

utgangspunktet ikkje har krav på innsyn i referatet under eitt, fordi ein berre kan få innsyn i dokument i ei «bestemt sak», jf. offentleglova § 2 andre leden, og ikkje generelle referat. Avisa fekk likevel innsyn i dokumentet, utifrå prinsippet om å gje innsyn jamvel om det er heimel for å unnta dokumentet (meioffentlegheit).

Som fylkesmannen har synt til, er hovudregelen at ein kan be om innsyn i dokument i ei «bestemt sak», jf. offentleglova § 2 andre leden. Det er den som krev innsyn, som lyt identifisera den saka han vil sjå dokumenta til. Regelen er mellom anna grunngeve i at forvaltninga ikkje skal måtta leita etter saker som er vanskelege å identifisera.

Når avisa bed om å få referat frå styremøtet til Ålesundregionens utviklingskontor, har avisa for så vidt ikkje vist til noko «bestemt sak» i høve til styremøtet. Men det er likevel vist til eit registreringsnummer i Sula kommune sin journal. Kommunen har såleis ingen problem med å identifisera dokumentet. Då sler ikkje grunngevinga for å nekta innsyn i «ubestemte» dokument til. Når referatet er gjeve eitt registreringsnummer i journalen til kommunen, kan det òg synast mest naturleg å sjå det som ei sak. I alle fall som utgangspunkt kan det ikkje ha noko å seia at det utifrå Ålesundregionens utviklingskontor sine arkiv er fleire saker som er omtalt i referatet. Ein kan ikkje utan vidare gå ut frå at det som er handsama som fleire saker i eitt organ, også skal handsamast som fleire saker i andre.

Eg meiner såleis at avisa bad om innsyn i ei «bestemt sak» etter offentleglova § 2 andre leden, slik at det var feil å nekta innsyn.

4. Sula kommune si reg. nr. 4:

Dette er ei innkalling til hovudføreaving i ei sivil sak reist mot Sula kommune. Som fylkesmannen, legg eg til grunn at offentleglova ikkje gjeld for saker som vert handsama etter rettspleielovene, jf. offentleglova § 1 tredje leden. I førearbeida til føresega, Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 46 heiter det:

«Det følger av utkastets annet ledd at offentlighetsloven ikke vil gjelde rettssakdokumenter. Dette vil gjelde enten de befinner seg hos domstolene (hvor de i tilfelle også vil gå inn under unntaket for domstolenes virksomhet) eller de befinner seg i forvaltningen. Dette vil si at stevninger, pålegg og tilsvær og prosesskriv m.m m/vedlegg som sendes et forvaltningsorgan i forbindelse med en rettssak, kan unntas fra offentlighet. ---»

Det er såleis på det reine at unnataket gjeld alle dokument i samband med ei rettssak, også ei innkalling til hovudføreaving. Innsyn i dokumenta må difor i utgangspunktet krevjast direkte frå domstolen.

Spørsmålet er om forvaltninga kan og bør gje innsyn i enkelte rettssakdokument utifrå prinsippet om meioffentlegheit. Utgangspunktet er at det i alle høve ikkje er noko forbod mot å gje innsyn, dersom dokumenta ikkje inneheld opplysningar som er undergjeve teieplikt. Om forvaltninga bør gje innsyn, kan neppe svarast på generelt. Når saker som «behandles etter rettspleielovene» er heilt unnateke frå offentleglova etter § 1 tredje leden, er òg § 3 tredje leden om plikt til å vurdere å likevel gje innsyn, unnateke. Likevel kan det vera god forvaltningsskikk å gje innsyn i rettssakdokument, der dette kan gjerast utan ulempe for forvaltninga og den private parten. I alle fall bør dette kunna gjerast når innsyn kan krevjast direkte hjå domstolen.

Etter domstolslova 13. august 1915 nr. 5 § 124 er rettsmøte som hovudregel offentlege. Dette må òg innebera at opplysningar om tid og stad for rettsmøte er offentlege. Så lenge ein kan gå til domstolen for å få desse opplysningane, synest det å vera unødvendig formalisme å visa den som krev innsyn til sjølv å kontakta domstolen for å få opplysningane.

I denne konkrete saka vurderte fylkesmannen om innkallinga likevel burde offentleggjerast. Sidan rettssaka berre galdt ei av fleire konflikhtar mellom kommunen og den private parten, og partane framleis forhandla om forlik, vart innsyn nekta av di presseomtale kunne «skjerpe konfliktnivået og vanskeleggjere forlikforhandlingane».

Det er ikkje opplagt at medieomtale utan vidare vil føra til eit skjerpa konfliktnivå og at dette gjev grunn til å nekta innsyn. Dersom ein meiner dette, må ein dokumentera trongen for å nekta innsyn nærare. Uansett kan ein ikkje leggja vekt på dette omsynet når innsyn kan krevjast direkte hjå domstolen. Eg meiner såleis at avisa burde fått innsyn i innkallinga til hovudføreaving, utifrå prinsippet om meioffentlegheit.

I brevet hit skriv fylkesmannen at «kommunens vurdering av forhandlingssituasjonen må kunne tilleggjast avgjerande vekt». Eg går ut frå at fylkesmannen ikkje med dette meiner at det er grenser for hans prøvingskompetanse, og eg presiserer at alle spørsmål omkring innsyn, herunder meioffentlegheit, kan prøvast fullt

ut av klageinstansen.

5. Meiroffentlegheit:

Fylkesmannen opplyser at ein vanlegvis i klagesaker vurderer å gje innsyn i dokument som kan haldast vekke, jf. prinsippet i offentleglova § 2 tredje leden. Eg har ikkje grunnlag for å trekkja dette i tvil, men det går ikkje fram av saksdokumenta at fylkesmannen har vurdert meiroffentlegheit før avisa uttrykkeleg bad om det. Eg vil difor be fylkesmannen å gje klarare uttrykk for at meiroffentlegheit er vurdert i framtida.

Eg har merka meg fråsegna frå Sula kommune, der det går fram at meiroffentlegheit vert vurdert, og at kommunen i framtida vil syna til heimelen for å nekta innsyn.»

16.

Offentlighetslovens virkeområde i forhold til kommunal pensjonskasse

(Sak 95-1087)

Dagens Næringsliv ble nektet innsyn i søkerlisten til stillingen som direktør i Bergen kommunale pensjonskasse, idet pensjonskassen og Fylkesmannen i Hordaland la til grunn at pensjonskassen ikke kunne regnes som et forvaltningsorgan i forhold til offentlighetsloven. - Etter en konkret vurdering av pensjonskassens vedtekter, dens formål og dens forhold til de øvrige kommunale virksomheter, kom ombudsmannen til at pensjonskassen måtte betraktes som et organ for kommunen i forhold til offentlighetsloven § 1 om lovens virkeområde.

Dagens Næringsliv klaget til ombudsmannen over at det ikke var gitt innsyn i søkerlisten til en stilling som direktør i Bergen kommunale pensjonskasse. Pensjonskassen selv og Fylkesmannen i Hordaland hadde avslått innsynsbegjæringen under henvisning til at pensjonskassen ikke kunne betraktes som et organ for kommunen, og således falt utenfor offentlighetslovens virkeområde.

Det fremgikk av fylkesmannens vedtak at det var foretatt en konkret vurdering av om pensjonskassen skulle regnes som et «organ for stat eller kommune» i forhold til offentlighetsloven. Vurderingen var gjort etter kriterier trukket opp i en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling, datert 2. april 1991. Herunder var det lagt vekt på bakgrunnen for at pensjonskassen ble opprettet, arten av og formålet med den virksomhet den driver samt dens selvstendighet ved styring og med hensyn til finansiering i forhold til kommunen for øvrig.

Klagen ble forelagt fylkesmannen med følgende spørsmål:

«Fylkesmannen bes gjøre noe mer konkret rede for forholdet mellom Bergen kommune og Bergen Kommunale Pensjonskasse. Det vises i den forbindelse til at et brev fra pensjonskassen var lagt ved klagen hit. Det synes som om brevpapirets utforming er identisk med kommunens brevark. Dette medfører at pensjonskassen utad fremstår som et organ i kommunen. Kjenner fylkesmannen til om pensjonskassen i andre sammenhenger opptrer som et organ for Bergen kommune? Er pensjonskassen f.eks. inkorporert i kommunens ordinære budsjettprosess? Står pensjonskassen fritt i forhold til kommunens administrasjon og folkevalgte organer med hensyn til sin internadministrasjon og sine økonomiske disposisjoner?»

Det bes om at en organisasjonsplan for Bergen kommune legges ved fylkesmannens svar.

Er fylkesmannen videre kjent med om pensjonskassen tidligere har opptrådt i samsvar med offentlighetslovens regler, og journalføres dens korrespondanse etter vanlige offentlige regler? Det bes også gjort rede for hvordan korrespondanse mellom pensjonskassen og kommunale organer håndteres i *kommunen*. Har det forekommet at slik korrespondanse har blitt unntatt fra offentlighet f. eks. i medhold av offentlighetsloven § 5 om dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksbehandling?»

Det ble også stilt spørsmål om hvorvidt pensjonskassens saksbehandling foregikk etter forvaltningslovens regler, og om fylkesmannen var kjent med praksis i forhold til offentlighetsloven for andre, tilsvarende organiserte stiftelser.

I sitt svar opplyste fylkesmannen at han ikke hadde fått brakt på det rene hvordan korrespondanse mellom pensjonskassen og kommunale organer ble håndtert internt i kommunen. Når det gjaldt andre kommunale pensjonskasser, hadde fylkesmannen undersøkt hvilken praksis en annen kommunal pensjonskasse fulgte i forhold

til offentlighetsloven, og fått opplyst at denne hadde «tatt det for gitt at --- er omfattet av offentlighetsloven, og at spørsmålet ikke er blitt undergitt en nærmere vurdering». For øvrig viste fylkesmannen til et vedlagt brev fra pensjonskassen selv, hvor det bl.a. het følgende:

«Når pensjonskassens brevark er forsynt med kommunens logo (byvåpen) er dette mer for å identifisere pensjonskassen som kommunens pensjonsordning enn å fremstå som en del av den kommunale forvaltning. Det har også sammenheng med at brevarkene trykkes på kommunens eget trykkeri.

Som det fremgår av vedtektene er pensjonskassen ikke inkorporert i kommunens ordinære budsjettprosess, bortsett fra at pensjonskassens krav på premie og eventuelt manglende egenkapital, må tas med i kommunens budsjett.

Pensjonskassen fører som nevnt foran, eget regnskap der alle driftsutgifter, herunder lønn til ansatte, inngår.

Med unntak av adm.direktør er pensjonskassens ansatte underlagt vanlige kommunale ansettelsesvilkår, og tilsetting har vært foretatt av ansettelsesutvalget i Sentraladministrasjonen. Dette har vært kritisert av Kredittilsynet som ber om større uavhengighet fra den kommunale administrasjon. Det ligger i sakens natur at de enkelte saker som behandles i pensjonskassen er svært personrettet og dermed taushetsbelagt. Dette innebærer igjen at en stor del av sakene er undratt offentlighet. Pensjonskassen praktiserer partsoffentlighet overensstemmende med § 17 i Trygderettsloven. Datatilsynets konsesjonsvilkår setter grenser for pensjonskassens «offentlighet». Journalføring foregår både i «rød» og «grønn» journal, hvorav førstnevnte av naturlige årsaker vil være størst. Pensjonskassens årsregnskap er imidlertid offentlig.»

Pensjonskassen opplyste også at lov om anke til Trygderetten gjelder for pensjonskassens vedtak, og påpekte at i henhold til § 33 a i trygderettsloven gjelder ikke forvaltningsloven for saker som behandles etter denne loven.

Klageren reiste etter dette spørsmål om pensjonskassen faktisk kunne betraktes som en stiftelse, og viste til at den ikke var registrert som stiftelse hos fylkesmannen. Det ble også påpekt at hvorvidt pensjonskassen ble betraktet som en selvstendig juridisk person eller ikke, måtte være uten betydning for spørsmålet om offentlighetsloven kommer til anvendelse. Etter klagerens oppfatning måtte det sentrale være at pensjonskassen «nærmest er opprettet med det formål å treffe enkeltvedtak på vegne av Bergen kommune».

På bakgrunn av klagerens brev gjorde fylkesmannen nærmere rede for hvorfor pensjonskassen må anses som en stiftelse, men fremholdt også at den etter fylkesmannens oppfatning uansett måtte betraktes som «en egen juridisk person med stor grad av selvstendighet i forhold til den kommunale forvaltning».

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Offentlighetslovens generelle virkeområde er nærmere definert i lovens § 1. Paragrafens første ledd lyder:

«Denne loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan for så vidt det på vegne av stat eller kommune treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.»

Ved avgjørelsen av om Bergen kommunale pensjonskasse er et forvaltningsorgan og som sådan faller inn under offentlighetslovens regler, må sees hen til de oppgaver organet utfører og organets forhold til de kommunale virksomheter. Man kan ikke alene se på den selskapsrettslige organiseringen av pensjonskassen. Selv om pensjonskassen er å betrakte som et eget rettssubjekt, og for eksempel kan opptre i eget navn i rettsaker, vil ikke det i seg selv være avgjørende for vurderingen av dens forhold til offentlighetsloven.

I sitt vedtak 30. juni 1995 la fylkesmannen til grunn at man måtte legge vekt bl.a. på bakgrunnen for pensjonskassens opprettelse, arten av og formålet med dens virksomhet og dens selvstendighet i forhold til den alminnelige offentlige forvaltning. Dette er i samsvar med kriterier som nevnes i en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling datert 2. april 1991, og jeg er enig i at dette er viktige momenter i vurderingen.

Når man ser på pensjonskassens vedtekter, fremstår den som en organisasjon som når det gjelder sin egentlige virksomhet, dvs. håndtering av kommunens tjenstepensjonsordning og kapitalforvaltningen i den forbindelse, opptrer med stor grad av selvstendighet og uavhengighet i forhold til kommunens øvrige organisasjon. Dette gjenspeiler seg særlig ved at det er særskilte klageordninger etter lov om anke til Trygderetten for pensjonssakene,

ved at det skilles mellom pensjonskassens og kommunens økonomiske midler og ved at pensjonskassen står under tilsyn av Kredittilsynet.

Dette er imidlertid ordninger som er etablert for å ivareta de særlige behov som følger av virksomhetens art. Pensjonsvedtakene skal overprøves av Trygderetten, ut fra de samme rettssikkerhetshensyn som lå bak etableringen av denne institusjonen for så vidt gjaldt saker etter den alminnelige trygdelovgivning. Videre skal kapitalforvaltningssiden stå under kontroll av Kredittilsynet av de samme grunner som tilsier offentlig kontroll med andre, også private, institusjoner som forvalter pensjonsmidler.

Jeg vil her særlig påpeke at det at trygderettsloven § 33 a slår fast at forvaltningsloven ikke gjelder for behandlingen av saker etter trygderettsloven, ikke kan anses som et argument for at forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke gjelder for organ som behandler saker som kan bringes inn for Trygderetten. Det fremgår av Ot.prp. nr. 27 (1968-69) at denne bestemmelsen ble foreslått av hensyn til «Trygderettens spesielle stilling». Det finnes for øvrig også andre eksempler på at det innen enkelte forvaltningsområder gis særskilte saksbehandlingsregler til erstatning for eller i tillegg til forvaltningslovens alminnelige regler, jf. f.eks. § 1-2 i ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24. Dette kan selvsagt ikke forstås slik at organ som behandler saker som omfattes av slike saksbehandlingsregler, generelt ikke skal betraktes som «organ for stat og kommune» i relasjon til offentlighetsloven og forvaltningsloven.

Når man videre ser på pensjonskassens virksomhet, er det åpenbart at den ikke har noe egentlig selvstendig, forretningsmessig formål. Det fremgår av § 1-1 tredje ledd i de nye og § 1 annet ledd i de gamle vedtektene at dens formål er å yte pensjoner til medlemmene og til deres etterlatte. Medlemmer er de tilsatte i kommunen.

I utgangspunktet må det å sørge for tjenstepensjonsordninger for de tilsatte betraktes som en ordinær del av kommunens personalforvaltning. Således vil dette være en del av kommunens ordinære virksomhet, som faller innenfor virkeområdet for så vel offentlighetsloven som forvaltningsloven. Jeg har vanskelig for å se at det i denne forbindelse skulle kunne tillegges avgjørende betydning om de aktuelle personalforvaltningsoppgavene utføres innenfor kommunens ordinære organisasjon eller legges til mer eller mindre frittstående organer. Jeg tar her forbehold for de tilfellene der tjenesten på kommersielt grunnlag er kjøpt fra et privat selskap. I slike tilfeller vil det selvsagt være nødvendig å nyansere betraktningmåten. Jeg kan imidlertid ikke se at det at det dreier seg om en oppgave som *kanne* kjøpes fra et privat forsikringselskap, i seg selv skal ha betydning for hvordan man ser på pensjonskassens status i forhold til offentlighetsloven. En slik mulighet foreligger for en rekke funksjoner innenfor kommunen.

Det kan heller ikke uten videre gjøre noen forskjell at denne særlige delen av kommunens personalforvaltning er underlagt et lovverk som også gjelder for private institusjoner, som forsikringsvirksomhet, eller at det finnes offentlige tilsynsorgan som har som sin særlige oppgave å overvåke enkelte deler av virksomheten, som her Kredittilsynet. De samme forhold vil f.eks. gjøre seg gjeldende for så vidt angår reglene i arbeidsmiljøloven og Arbeidstilsynets virksomhet.

Jeg kan ikke se det annerledes enn at pensjonskassen fremstår som en del av kommunens totale organisasjon. Det er fastsatt særlige bestemmelser for virksomheten, med sikte på å beskytte medlemmenes pensjonsmidler og pensjonsrettigheter. Dette dreier seg om behandlingsmåten for trygdesakene som sådan, og det dreier seg om pensjonskassens kapitalforvaltning og i denne sammenheng særlig at pensjonskassens økonomi er adskilt fra kommunens. Det er særlige hensyn som krever at denne virksomheten organiseres på en særlig måte. Ivaretagelsen av disse hensyn krever imidlertid ikke at man anser pensjonskassen for å falle utenfor offentlighetslovens virkeområde, og det er for så vidt vanskelig å se at pensjonskassen her skiller seg avgjørende fra andre deler av kommunens organisasjon, som også kan være organisert på spesielle måter og utøve sin virksomhet i samsvar med særlige regler.

For ytterligere å underbygge det syn at pensjonskassen må betraktes som en del av kommunens organisasjon, kan det fremheves at det er bystyret som vedtar pensjonskassens vedtekter, jf. § 2-1 i de nye vedtektene, det er bystyret som oppnevner flertallet av styremedlemmene, herunder styrets leder, og valgperioden følger bystyrets, jf. § 3-1. Videre er det bystyret som oppnevner pensjonskassens revisor, jf. § 6-2, som kan være kommunerevisjonen, og pensjonskassens reviderte regnskap og årsberetning legges frem for bystyret, jf. § 7-1.

Det er i denne forbindelse også grunn til å trekke frem at pensjonskassen i det fremlagte organisasjonskartet er inntegnet som underlagt rådmannen, på linje med avdelinger som Informasjonsavdelingen og Byarkivet. Dette sier noe om hvordan situasjonen oppfattes internt. Det kan her også nevnes at det er opplyst at pensjonskassens tilsatte er

underlagt vanlige kommunale tilsetningsvilkår, og at tilsetting foretas av ansettelsesutvalget i kommunens sentraladministrasjon. Jeg oppfatter dette slik at de som arbeider for pensjonskassen, er tilsatt i kommunen som sådan. Med i dette bildet hører også at utformingen av pensjonskassens brevpapir er identisk med kommunens. Selv om dette ikke er noe sentralt moment, er det med på å underbygge inntrykket av hvordan man i kommunen og pensjonskassen selv har oppfattet relasjonene, og hvordan pensjonskassen fremstår utad.

Jeg nevner også at de hensyn som søkes ivaretatt gjennom offentlighetsloven, vil gjøre seg gjeldende også i forhold til et organ som en kommunal pensjonskasse. Dens virksomhet har stor og direkte betydning for den delen av kommunens innbyggere som er medlemmer av pensjonskassen. Gjennom pensjonskassens posisjon som kapitalforvalter har dens arbeid også betydning for samfunnet som sådan. Det er åpenbart behov for den demokratiske kontroll som utøves gjennom offentlighetens innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Reelle hensyn tilsier således også at pensjonskassens virksomhet bør være underlagt offentlighetslovens regler.

Etter en helhetsvurdering kan jeg ikke se dette annerledes enn at Bergen kommunale pensjonskasse må betraktes som et organ for kommunen i forhold til bestemmelsen om offentlighetslovens virkeområde.

For ordens skyld legger jeg her til at jeg i en annen sak, jf. mitt brev til Bergen kommunale pensjonskasse 13. oktober 1995 i ombudsmannsak 95-1078, har lagt til grunn at en kommunal pensjonskasse må regnes som en del av den offentlige forvaltning i ombudsmannslovens forstand.»

Jeg ba etter dette om at saken ble vurdert på ny, hvorefter fylkesmannen opplyste at han hadde tatt ombudsmannens syn til etterretning. Pensjonskassen var også underrettet om mitt standpunkt, og hadde «besluttet å gjøre den aktuelle søkerlisten tilgjengelig» for avisen.

17.

Spørsmål om når søkerliste til offentlig stilling skal være ferdig utarbeidet

(Sak 95-1535)

En journalist ba to dager etter at søknadsfristen hadde utløpt om å få opplyst hvem som hadde søkt embetet som justitiarius ved Oslo byrett. Anmodningen ble avslått av Justisdepartementet under henvisning til at søkerlisten ikke var ferdig utarbeidet og først ville foreligge førstkommende uke. - Ombudsmannen uttalte at søkerlisten normalt bør kunne foreligge to-tre dager etter søknadsfristens utløp. Det ble vist til at offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 4 krever at det «snarest» etter søknadsfristens utløp settes opp en offentlig søkerliste. Det var ikke påvist særlige forhold i saken som kunne forsvare at departementet brukte fem virkedager på å gjøre den offentlige søkerlisten tilgjengelig i dette tilfellet.

En journalist henvendte seg til Justisdepartementet og anmodet om å få opplyst hvem som hadde søkt embetet som justitiarius ved Oslo byrett. Søknadsfristen til stillingen utløp 25. september 1995, og journalisten henvendte seg til departementet to dager senere. Anmodningen ble imidlertid avslått av departementet under henvisning til at søkerlisten ikke var ferdig utarbeidet og først ville foreligge førstkommende uke.

Journalisten brakte saken inn for ombudsmannen. Om departementets reaksjon på hans henvendelse, het det i klagen til ombudsmannen:

«A av slo å gje opplysningar om kven som har søkt. Han kunngjorde at opplysningar om søkarane tidlegast vil bli gjeve måndag i neste veke, 2. oktober. Eg gav uttrykk for at det var uakseptabelt å måtte vente så lenge. Eg gav vidare uttrykk for at ein slik praksis er i strid med såvel lova som ein solid innarbeidd praksis når det gjeld innsyn i søkerlister. Sjølv uttala A at det passa han å vente til neste måndag med å gje opplysningar om søkarane, utan at han grunn gav dette nærare.»

Ombudsmannen forela saken for Justisdepartementet. I brevet ble det vist til bestemmelsen i offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 4 om at søkerlisten «skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp». Det ble påpekt at dette innebar at vedkommende forvaltningsorgan hadde en plikt til å opplyse hvem som var søker til den aktuelle stillingen fra det tidspunkt organet kunne regne med å ha mottatt alle søknader som var avsendt innen søknadsfristens utløp. Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å kommentere det som var anført i klagen, samt opplyse hva departementet anså som akseptabel tid for utarbeidelse av offentlig søkerliste og hva som var normal tid i departementet for utarbeidelse av slike søkerlister.

I departementets svarbrev het det:

«Justisdepartementets Sivilavdeling foretok en utlysning av i alt 10 ledige embeter ved 8 domstoler. Det meldte seg totalt 49 søkere til de utlyste embeter. Utvidede søkerlister og pressemeldinger utarbeides etter søknadsfristens utløp og pressemeldinger sendes pressen når de er ferdige og kvalitetssikret. Deretter sendes sakene i kopi til Det rådgivende organ, mens originalsakene går til ekspedisjonssjefen.

Klager fikk opplyst at søkerlisten ville foreligge ferdig utarbeidet mandag 2. oktober, noe den også gjorde. Det har overhodet ikke foreligget trenering av saken der departementet angivelig skal ha avvventet søknader fra bestemte søkere, slik klageren antyder i sitt brev. I denne forbindelse kan vi også opplyse at saksbehandleren på denne saken var borte fra jobb tre dager i forbindelse med kurs-virksomhet.

Det er vår oppfatning at det ikke har foregått noe uvanlig i forbindelse med utarbeidelsen av søkerlisten til embetet som justitiarius i Oslo byrett. Det ble benyttet en helt ordinær fremgangsmåte, og arbeidet med oppsettelsen av søkerlisten tok ikke lenger tid enn normalt i slike saker.

Ovennevnte fremgangsmåte er etter departementets mening helt akseptabel. Vi vil imidlertid bemerke at tidsperspektivet for utarbeidelse av søkerlister til en viss grad vil kunne variere, alt etter hvor mange embeter som er utlyst den aktuelle måneden. Videre vil antallet dager til søkerlisten er ferdig utarbeidet avhenge av om helgen er nært forestående søknadsfristens utløp.

I denne forbindelse vil vi også tilføye at det kan foreligge mulighet for at aktuelle søkere postlegger sin søknad på ettermiddagen siste dag ved søknadsfristens utløp. Det vil dermed kunne gå en viss tid fra brevet blir postlagt ved avsenderens sted til det blir journalført i departementets arkiver og videre fordelt til den aktuelle saksbehandler. Det er derfor rimelig at departementet avvventer offentliggjøring av søkerlisten slik at eventuelle søkere som har søkt siste frist-dag skal ha mulighet til å bli ført opp på listen.

På bakgrunn av ovennevnte er departementet av den oppfatning at utarbeidelsen av søkerlisten i den foreliggende sak tilfredsstillr kriteriet om «snarest» i offentlighetsloven § 6 nr 4, 2. pkt. Etter dette bør klagen etter vår vurdering anses som grunnløs.»

Klageren kommenterte departementets brev og fremholdt bl.a. følgende:

«Etter mitt syn er det korkje interessant eller relevant i denne sammenhengen at Justisdepartementet hadde lyst ut 10 embete og hadde motteke 49 søknadar. Eg ba ikkje om anna enn å få opplyst kven som hadde søkt stillinga som justitiarius ved Oslo byrett. I ettertid veit vi at det var tre søkarar.

At Justisdepartementet utarbeider utvida søkarlister og pressemeldingar er heller ikkje relevant for saka. At dei jamvel kvalitetssikrar utvida søkarlister og pressemeldingar, kan eg heller ikkje sjå har den minste relevans for det som er tema i denne saka: når er departementet pliktig til å gje opplysningar om kven som har søkt. Eg har korkje bede om pressemeldingar eller ei skriftleg søkarliste, langt mindre ei utvida søkarliste som dessutan ikkje er meint for anna enn internt bruk. Eg har i alle fall aldri fått ei utvida søkarliste fra Justisdepartementet.

Det er ikkje korrekt at fungerande ekspedisjonssjef A opplyste at søkarlista ville vere klar måndag 2. oktober. Beskjeden hans var at liste *tidlegast* ville ligge føre denne dagen. Det er ikkje heilt det same.»

Saken ble på nytt forelagt departementet. På bakgrunn av at departementet i sitt svarbrev hadde opplyst at utarbeidelsen av søkerlisten «ikke tok lenger tid enn normalt i slike saker» og at fremgangsmåten som var fulgt var «helt akseptabel», ble det herfra stilt følgende presiserende spørsmål:

«Departementet bes på denne bakgrunn for ordens skyld opplyse om en anser offentliggjøring av søkerne til den aktuelle stillingen 1 uke (5 virkedager) etter søknadsfristens utløp som tilstrekkelig i forhold til lovens krav. Regner departementet 5 virkedager som den tid det vil ta fra postleggelse av søknader på søknadsfristens utløp til mottakelse av søknadene og oppsetting av søkerliste i departementet? Det vises i denne sammenheng til at det bare skal ha vært tre søknader til stillingen. Utarbeides den offentlige søkerlisten før den utvidede søkerlisten og før pressemeldinger sendes ut? Er tidspunktet for utarbeiding av den offentlige søkerlisten i dette tilfellet i samsvar med hva som er normal tid for utarbeiding av søkerlister i departementet?»

I departementets svarbrev het det:

«Departementet regner tidsperspektivet for utarbeidelse av søkerlister fra og med tidspunktet for postleggelse av søknader på søknadsfristens siste dag til endelig oppsetting av søkerliste foreligger. Vi anser et tidsrom på rundt 5 virkedager som normalt akseptabelt i henhold til det skjønnsmessige kriteriet som er nedfelt i offentlighetsloven § 6, første ledd, nr 4.

I denne sammenheng vil vi nok en gang understreke at det vil kunne medgå noe tid fra søknadene blir postlagt ved avsenderens sted til de mottas i departementets arkiv for journalføring, og videre til de blir fordelt til den aktuelle saksbehandler. Det må være rom for forsinkelser pga. store saksmengder, sykdom, annet fravær o.a. Saksbehandleren vil deretter behandle saken som en prioritert sakstype. Det er imidlertid åpenbart at det totale antall ledige embeter og søknadsmengden vil ha betydning for tiden. Pressemeldinger sendes ut når alle søknadene er innkommet, normalt 3 - 5 virkedager etter søknadsfristens utløp. Saksbehandleren utarbeider deretter søknadslisten.

I foreliggende sak anser vi tidsperspektivet for utarbeidelse av pressemeldinger og søkerlister i overensstemmelse med hva som ellers er normalt tid for slike arbeider i departementet. Det har ikke foregått noe unormalt i denne saken.»

På bakgrunn av departementets svar presiserte klageren i brev til ombudsmannen at «klagen ikkje gjeld spørsmålet om kor lang tid departementet brukar eller vil bruke på å utarbeide pressemeldingar og sende ut søkerliste», og at han bare hadde «bede om om å få opplyst kven som har søkt, jamfør Frihagen 1994 I s. 296».

I min avsluttende uttalelse fremholdt jeg:

«Det følger av offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 4 at søkerlisten er offentlig og «skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp». Fra det tidspunkt vedkommende offentlige organ kan regne med å ha mottatt alle søknadene som er avsendt (dvs. postlagt) innen søknadsfristens utløp, har organet således en plikt til å offentliggjøre hvem som er søkere til den aktuelle stillingen. Søkerlisten skal da være offentlig, jf. Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 159.

Offentlighetsloven gir regler om *dokument*offentlighet. Kravet om innsyn etter lovens § 6 første ledd nr. 4 kan således gjøres gjeldende når den offentlige søkerlisten er *utarbeidet*, og etter loven skal det som nevnt skje «snarest» etter søknadsfristens utløp. Det følger således av lovteksten og intensjonen bak bestemmelsen at en innsynsbegjæring ikke kan avslås under henvisning til at søkerlisten ennå ikke er sendt ut av organet (f.eks. i form av en pressemelding), eller at selve tilsettingssaken ikke er ferdigbehandlet. Hovedregelen i offentlighetsloven § 3 om tidspunktet for offentlighet kommer således ikke til anvendelse i disse tilfellene, jf. Frihagen. Offentlighetsloven I (1994) s. 296.

Det er verken i loven eller forarbeidene satt noen uttrykkelig frist for når den offentlige søkerlisten skal settes opp, men det ligger i lovens krav om at dette «skal» skje «snarest», at dette må skje kun kort tid etter at søknadsfristen har utløpt. Også formålet bak bestemmelsen, nemlig å sikre offentlighet og debatt før innstilling og avgjørelse i tilsettingssaken foreligger, tilsier dette. Da det i utgangspunktet må legges til grunn at interesserte ikke har krav på innsyn i søkerlisten før vedkommende organ kan regne med å ha mottatt alle søknader som er postlagt innen søknadsfristens utløp, vil det, for å oppfylle lovens krav til «snarest» å opprette en offentlig søkerliste, være viktig at arbeidet med søkerlisten påbegynnes så snart søknadene mottas. Dette er ikke minst viktig dersom det er mange søkere slik at utarbeidelsen vil ta noe tid.

I denne konkrete saken var den offentlige søkerlisten ikke ferdig utarbeidet da journalisten henvendte seg til departementet, to dager etter søknadsfristens utløp. Etter det opplyste forelå søkerlisten 2. oktober 1995, dvs. 1 uke etter søknadsfristens utløp (fem virkedager). Departementet har fremholdt at dette må anses som akseptabelt i forhold til det «skjønnsmessige kriteriet som er nedfelt i offentlighetsloven § 6, første ledd, nr 4». I denne sammenheng er det understreket at det vil medgå noe tid fra søknadene blir postlagt til de mottas i departementet for journalføring, og for videre fordeling til saksbehandler. Det vises videre til at det må være rom for forsinkelser på grunn av store saksmengder, sykdom og annet fravær, samt at det totale antall ledige embeter og søknadsmengden vil ha betydning for hvor lang tid det vil ta å utarbeide søkerlisten.

Slike forhold vil i noen grad innvirke på hvor lang tid som er nødvendig for å utarbeide den offentlige søkerlisten, og departementet må som sagt kunne avvente offentliggjøring av søkerlisten slik at eventuelle søkere som har søkt siste

frist-dag kan komme med på søkerlisten. Jeg finner imidlertid grunn til å tilføye at ordlyden i § 6 første ledd nr. 4 ikke gir rom for meget skjønn, jf. at det er en plikt til «snarest» å sette opp en søkerliste etter søknadsfristens utløp. Heller ikke formålet bak offentlighetsprinsippet, som bestemmelsen bygger på, tilsier at det er adgang til å foreta noen alminnelig skjønnsmessig vurdering. Departementets uttrykk «det skjønnsmessige kriteriet» i forbindelse med omtalen av fristen for utarbeidelse av søkerliste etter lovens § 6 første ledd nr. 4 i brev hit 9. januar 1996, er derfor egnet til å gi et uriktig uttrykk for rettstilstanden og den plikt som er pålagt departementet til å prioritere arbeidet med å utarbeide den offentlige søkerlisten.

Et tidsrom på fem virkedager etter søknadsfristens utløp for utarbeidelse av søkerlisten vil etter min oppfatning normalt ligge helt i ytterkant av hva som kan anses akseptabelt etter loven. Som nevnt vil vedkommende forvaltningsorgan ha en plikt til å gi interesserte innsyn i søkerlisten fra det tidspunkt en kan regne med å ha mottatt alle søknader som er avsendt (postlagt) innen søknadsfristens utløp. Det må kunne forutsettes, som nevnt tidligere, at arbeidet med utarbeidelsen av søkerlisten påbegynnes før dette tidspunktet slik at innkomne søknader blir ført opp fortløpende, og ikke påbegynnes først når alle søknader må antas å ha innkommet departementet. Søkerlisten bør derfor normalt kunne foreligge ca. to-tre virkedager etter søknadsfristens utløp. Særlige forhold, slik som f.eks. stor søknadsmasse til vedkommende stilling, kan imidlertid tenkes å medføre at akseptabel frist for utarbeidelse av søkerlisten kan bli noen dager lenger.

Jeg finner videre grunn til å påpeke at arbeidet med sette opp den offentlige søkerlisten i samsvar med offentlighetsoven § 6 første ledd nr. 4 må prioriteres foran utarbeidelse av den utvidede søkerlisten, og før pressemeldinger sendes ut. I departementets svarbrev 2. november 1995 heter det bl.a.:

«--- Utvidede søkerlister og pressemeldinger utarbeides etter søknadsfristens utløp og pressemeldinger sendes pressen når de er ferdige og kvalitetssikret.»

Videre heter det i svarbrevet 9. januar 1996:

«--- Pressemeldinger sendes ut når alle søknadene er innkommet, normalt 3-5 virkedager etter søknadsfristens utløp. Saksbehandleren utarbeider deretter søknadslisten.»

Dette *kan* forstås slik at departementet først utarbeider pressemeldinger, og deretter utarbeider den offentlige og den utvidede søkerlisten samtidig. Uten å ta stilling til om det faktisk forholder seg slik, finner jeg grunn til generelt å understreke at arbeidet med den offentlige søkerlisten må prioriteres foran arbeidet med den utvidede søkerlisten. Den offentlige søkerlisten behøver kun inneholde de opplysningene som fremgår av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4, og det er denne som etter offentlighetsloven pliktes satt opp «snarest». Arbeidet med den utvidede søkerlisten, til bruk for den videre interne saksbehandling og til partsinnsyn etter partsoffentlighetsforskriften, vil være vesentlig mer tid- og ressurskrevende fordi den også skal innholde oversikt over søkerens praksis og utdanning. For å overholde offentlighetslovens krav om «snarest» å sette opp en offentlig søkerliste, vil det derfor være best i samsvar med loven at den offentlige søkerlisten utarbeides og gjøres tilgjengelig for innsyn, uavhengig av hvor lang tid departementet trenger for å utarbeide den utvidede søkerlisten. Jeg viser ellers til at den offentlige søkerlisten skal være tilgjengelig for interesserte som begjærer innsyn uavhengig av om departementet har laget ferdig pressemelding(er) som skal sendes ut.

På bakgrunn av de opplysningene som foreligger i saken, kan jeg ikke se at det er påvist særlige forhold som skulle kunne forsvare at departementet brukte fem virkedager på å gjøre den offentlige søkerlisten tilgjengelig i dette tilfellet. Departementet har vist til at vedkommende saksbehandler var borte fra jobb i tre dager i forbindelse med kursvirksomhet, og har ellers generelt nevnt fravær og sykdom som relevante grunner som kan medføre at tidspunktet for utarbeidelse av søkerlisten kan bli noe lengre. I slike tilfeller bør departementet etter min mening etablere rutiner/ordninger som forhindrer at dette medfører at utarbeidelsen av den offentlige tilgjengelige søkerlisten blir forsinket.»

18.

Rett til innsyn i fratredelsesavtale for rådmann

(Sak 96-0623)

Sandefjord Blad ba om innsyn i en fratredelsesavtale inngått mellom Andebu kommune og rådmannen. *Fylkesmannen i Vestfold* opprettholdt kommunens avslag under henvisning til offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr.

69 § 6 første ledd nr. 2 a. - Ombudsmannen uttalte at det ikke var rettslig grunnlag for å hemmeligholde avtalen med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a. Forhandlingene om fratredelsesavtalen var sluttført, ny rådmann var tilsatt, og de konflikter samarbeidsproblemene hadde medført, var løst. Det var derfor vanskelig å se at det var «påkrevd» med hemmelighold av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens personalforvaltning. Hensynet til rådmannens personlige forhold måtte søkes ivaretatt gjennom taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven av 13. februar 1967 § 13 første ledd nr. 1. Avtalen inneholdt imidlertid ikke opplysninger som ga grunnlag for hemmelighold på dette grunnlaget. Det ble også kritisert at kommunen kun hadde angitt saken som «Avtale» på møtekartet. Fylkesmannen vurderte etter dette saken på nytt, og ga innsyn.

Sandefjord Blad klaget til Andebu kommune over mangelfull angivelse av en sak på møtekartet til kommunestyret. Saken var kun angitt som «Avtale - ikke offentlig». I tillegg begjærte avisen om innsyn i møteboken for kommunestyrets behandling av saken. Etter avslag ble saken klaget inn for Fylkesmannen i Vestfold. I klagen ble det fremholdt at saken det ble begjært dokumentinnsyn i, etter det avisen erfarte, dreide seg om «fallskjermavtale» i forbindelse med at rådmann A om kort tid slutter pga. «samarbeidsproblemer i kommunen», og at det var en «sak som har så stor almen interesse for kommunens ca. 4500 innbyggere at avisen ikke uten Fylkesmannens vurdering kan akseptere kommunens totale hemmelighold».

Fylkesmannen i Vestfold opprettholdt Andebu kommune sitt avslag på begjæring om dokumentinnsyn. Begjæringen ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a). I fylkesmannens avslag ble også spørsmålet om meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd vurdert. Etter en helhetsvurdering av de interesser som gjorde seg gjeldende i saken, kom fylkesmannen til at det ikke ville være «riktig å praktisere meroffentlighet nå» og la til at det «ikke er mulig å begrunne avgjørelsen ytterligere uten å røpe de opplysninger som er unntatt offentlighet».

På vegne av Sandefjord Blad brakte Norsk Presseforbund saken inn for ombudsmannen. I klagen het det bl.a.:

«Både Andebu kommune og Fylkesmannen har vist til offentlighetslovens § 6, 1. ledd nr. 2a som hjemmel for å unnta de aktuelle dokumenter. Vi viser her til vårt brev av 08.03.1996 til Fylkesmannen. Vi kan ikke se at Fylkesmannen i sitt svar til Sandefjords Blad av 25.03.1996 har sannsynliggjort på hvilken måte en offentliggjøring skulle forhindre en forsvarlig gjennomføring av den avtalen det gjelder, såfremt forhandlingene er sluttført og avtalen undertegnet. Vi stiller oss også undrende til at en karakterisering/beskrivelse av hva slags avtale det er snakk om, skulle føre til det samme.»

I klagen ble det også vist til at verken kommunen eller fylkesmannen hadde påberopt lovbestemt taushetsplikt som grunnlag for å unnta dokumentene fra offentlighet. I klagen ble også følgende fremholdt:

«På generelt grunnlag vil Norsk Presseforbund peke på det betenkelige i at en kommune inngår avtaler - formodentlig med økonomiske konsekvenser - som det ikke er meningen at innbyggerne skal få vite eksistensen av, langt mindre innholdet i. Utfra et borgerrettsynspunkt er dette i utgangspunktet uforsvarlig, og klart i strid både med god forvaltningsskikk og demokratiske tradisjoner. I en tid hvor tilliten til såvel forvaltning som politiske myndigheter er synkende, er det et svært uheldig signal at det legges fullstendig lokk på hvilke avtalemessige forpliktelser en kommune påtar seg.

Også de reelle argumenter forsterkes dersom det er snakk om en fratredelsesavtale for nåværende rådmann. Nettopp denne type avtaler vil det være viktig å ha åpenhet om. Selv i det private næringsliv går man nå lengre enn hva loven krever når det gjelder å offentliggjøre spesielle vilkår i forbindelse med ansettelse og fratreden. Sett i det lys vil det nærmest være umulig å forsvare at lignende avtaler for offentlig ansatte skulle holdes hemmelige.»

Saken ble forelagt fylkesmannen. I brevet ble det bedt om en nærmere begrunnelse for hvorfor dokumentene var unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a), og hvilket alternativ i bestemmelsen som var anvendt. Fylkesmannen ble i denne sammenheng bedt om å opplyse om avtalen var sluttført og godkjent av kommunestyret. Videre ble fylkesmannen bedt om å redegjøre nærmere for den knappe angivelsen av saken på møtekartet til kommunestyret. Til slutt ble det bedt om en nærmere redegjørelse for hvordan spørsmålet om meroffentlighet var vurdert, og om det var grunnlag for en delvis offentliggjøring etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

I fylkesmannens svarbrev het det:

«Deres brev er forelagt Andebu kommune til uttalelse, som i brev av 7. mai 1996 gir en nærmere redegjørelse, jf. vedlegg.

Ombudsmannen ber om at fylkesmannen redegjør nærmere for hvorfor dokumentene er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetslovens § 6 første ledd nr. 2 a.

I foreliggende tilfelle er det alternativet «personalforvaltning» som har vært grunnlaget for unntak. Som det skulle fremgå av sakens dokumenter har tidligere rådmann A sagt opp sin stilling. Til gjengjeld har kommunen forpliktet seg til å betale ham etterlønn i ett år fremover, jfr. avtalen mellom Andebu kommune og rådmann A, datert 29. januar 1996. Fylkesmannen har foretatt en konkret vurdering av dette dokumentet i forhold til unntakshjemmelen i § 6 første ledd nr. 2 a.

Andebu kommune gir i brev av 7. mai 1996 til fylkesmannen en nærmere redegjørelse for bakgrunnen for denne fratredelsesavtalen. Saken dreier seg i korthet om særdeles omfattende samarbeidsproblemer, som etter kommunens oppfatning kunne få meget uheldige konsekvenser for kommunens organisasjon dersom arbeidsforholdet fikk fortsette.

Slik vi forstår bestemmelsen i offentlighetslovens § 6 første ledd nr. 2 a, er det anledning til å unnta opplysninger om konfliktforhold og uro på en offentlig arbeidsplass. *Selve avtalen*, som pressen har begjært innsyn i, inneholder ingen slike opplysninger. Med det må være åpenbart at dersom eksistensen og innholdet av en slik avtale blir kjent, vil det tydelig bekjentgjøre at det foreligger slike konfliktforhold. Det er tydelig at Andebu kommune ved å søke å unngå offentlighet omkring saken har ønsket å skaffe seg arbeidsro i forhold til kommunens personalforvaltning, både i sin alminnelighet og i forhold til A personlig. For det første innebærer dette at kommunen må sies å ha et rimelig krav på taushet omkring forhold som indikerer at flere av kommunens ansatte har hatt en meget vanskelig og konfliktfylt hverdag. Kommunen har her vurdert situasjonen slik at den best løser sine egne problemer innenfra. Uheldige spekulasjoner i pressen omkring disse forholdene ville utvilsomt vanskeliggjøre en løsning av de konflikter som samarbeidsproblemene medførte for kommunens organisasjon. Problemene spredte seg langt ned i kommunens administrasjon. Som organisasjon betraktet er Andebu kommune relativt stor med sine ca. 330 ansatte.

Sett fra kommunens side er det videre slik at ro omkring disse forholdene fortonet seg som viktig også i prosessen med å ansette ny rådmann. Som arbeidsgiver må kommunen sies å ha et ansvar for at det i denne prosessen ikke i for sterk grad ble fokusert på konfliktene med den tidligere rådmannen, selv om samarbeidsproblemer må antas å være kjent. Som et ledd i en god personalforvaltning var dette etter fylkesmannens skjønn både rimelig og fornuftig.

Til dette kommer at kommunen også har følt et ansvar i forhold til den tidligere rådmannen personlig. Som nevnt i brev av 12. mars 1996 til fylkesmannen har kommunen hensyntatt A's muligheter for å oppnå en ny stilling. Det gjøres gjeldende at hensynet til personvernet og de menneskelige aspekter i saken synes å være ivaretatt ved at avtalen ikke ble offentliggjort. Videre var det slik at kommunen antakelig ikke hadde fått til denne ordningen dersom man ikke hadde forutsatt taushetsplikt. Det var en klar forutsetning for avtalen fra A's side at den ikke ble offentliggjort. Kommunen har på denne måten greid å unngå en langvarig prosess som ellers ville blitt brakt inn for domstolen.

Fylkesmannen er på denne bakgrunn av den oppfatning at det er «påkrevet» med hemmelighold av dokumentene vedrørende rådmannens fratredelsesavtale, selv om forhandlingene om avtalen er sluttført og godkjent av kommunestyret. Vi er selvsagt klar over at offentlighetslovens regler gjelder uavhengig av privatrettslige avtaler. Fylkesmannen ønsker imidlertid ikke å underminere en slik fornuftig ordning ved å offentliggjøre avtalen.

Endelig kommer det forhold at de underliggende opplysningene som ligger til grunn for avtalen i dette tilfellet kan røpe taushetsbelagte personopplysninger, jfr. offentlighetslovens § 5 a, jfr. forvaltningslovens § 13, første ledd nr. 1. Taushetsbelagt er i utgangspunktet alle opplysninger av personlig karakter som man i sin alminnelighet ønsker å holde for seg selv. Som kommunen redegjør for, dog uten å gå i detalj, artet problemene seg som:

1. illojalitet overfor politisk fattede vedtak.
2. dårlige samarbeidsevner
3. kritikkverdig personalbehandling
4. en negativ lederstil

5. detaljstyring.

Fylkesmannen er av den oppfatning at i alle fall punktene nr. 2, 3 og 5 inneholder negative og taushetsbelagte personbeskrivelser. Disse underliggende opplysningene av personlig karakter har nok vært av betydning for kommunens unntak. Taushetspliktbestemmelsen er dog ikke påberopt som hjemmel for unntak, formodentlig av hensyn til A. Fylkesmannen vil i denne forbindelse vise til Ot.prp. nr. 3 1976-77 s. 13, der det heter: «Det pekes på at en rekke opplysninger etter sin art er følsomme. Opplysningene kan f.eks. bidra til å utlevere eller skade vedkommende person i allmennhetens øyne.» På s. 15 er det videre uttrykt at *nøytrale* opplysninger etter omstendighetene kan røpe andre forhold som må anses for personlige og som derfor er undergitt taushetsplikt.

Når det gjelder angivelsen av saken på kommunens møtekart er fylkesmannen fortsatt av den oppfatning at betegnelsen «avtale» må være dekkende nok, sett på bakgrunn av at en ytterligere identifisering av dokumentene medfører fare for å røpe opplysninger som allmennheten på bakgrunn av det ovenstående ikke kan kreve innsyn i. Som nevnt i kommunens brev av 12. mars 1996 vil det stort sett bare være avtale i arbeidsforhold som gjelder rådmannen personlig som vil kreve behandling i kommunestyret. En nærmere beskrivelse av dokumentets innhold med f.eks. ordene «avtale i arbeidsforhold» ville således identifisere både sak og person. Det er derfor ikke funnet grunnlag for å gi en nærmere karakteristikk av innholdet i dokumentet, jfr. forskrift av 14. februar 1986 nr. 351 del VI nr. 7.

I forhold til meroffentlighetsspørsmålet vil fylkesmannen bemerke at det nok har vært av betydning at det her kan reises spørsmål om ikke avtalen i sin helhet kan unntas som taushetsbelagt, jfr. ovenfor. Det er som kjent ikke anledning til å utvise meroffentlighet dersom det dreier seg om taushetsbelagte opplysninger, jfr. offentlighetslovens § 2, tredje ledd. I tillegg kommer det forhold at kommunen har forpliktet seg til å ikke røpe avtalens innhold, og at A etter det fylkesmannen erfarer ennå ikke har fått ny stilling. En meroffentlighetsvurdering kan nok imidlertid falle annerledes ut etter en tid når dette har stabilisert seg. Vi finner det dessuten lite hensiktsmessig å vurdere en delvis offentliggjøring av avtalen nå, da det fra kommunens side hele tiden har vært maktpåliggende å holde selve eksistensen av avtalen hemmelig.»

I mitt avsluttende brev til Fylkesmannen i Vestfold uttalte jeg:

«1. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a)

Fylkesmannen har i sitt svarbrev til ombudsmannen lagt til grunn at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) gir hjemmel til å unnta avtalen som ble behandlet i kommunestyret fra offentlighet.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) lyder:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

2) Dokument hvor unntak er påkrevd

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

Fylkesmannen har lagt til grunn at det er alternativet «personalforvaltning» som i dette tilfellet kommer til anvendelse.

Lovbestemmelsen bygger på det lovforslaget som ble fremmet av Forvaltningskomitéen (1958), og som ble inntatt i likelydende form i § 6 første ledd nr. 2 ved vedtakelsen av offentlighetsloven i 1970. I forbindelse med endringene i offentlighetsloven 11. juni 1982 nr. 47 ble innholdet og rekkevidden av bestemmelsen drøftet nærmere, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) og Innst. O. nr. 40 (1981-82).

Formålet med unntaksbestemmelsen for dokumenter som inneholder opplysninger om lønns- og personalforvaltning, har vært å beskytte det offentliges forhandlingsposisjon i forbindelse med lønns- og arbeidstvister m.v. I Forvaltningskomitéens innstilling (s. 440) er det således vist til at «de forhandlinger som det offentlige driver på økonomi-, lønns- og personalforvaltningens område for på beste måte å vareta det offentliges interesser i

alminnelighet ikke kan være offentlige dersom formålet skal nås». Det ble således vist til at dette måtte «gjelde alle lønns- og tarifforhandlinger og forhandlinger ellers som stat og kommune fører med nærings- og ervervlivets organisasjoner». Det fremgår av lovens ordlyd at et dokument kan unntas fra offentlighet etter bestemmelsen dersom det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens personalforvaltning. 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 offentlighet for de øvrige delene av dokumentene. 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 det 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 så 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 ble også gitt av Justiskomiteén under lovbehandlingen i 1982. I Innst. O. (1981-82) s. 5-6 heter det således:

«**Komiteén** legger til grunn for sin forståelse av underpunktene a og b at det må forutsettes at offentliggjørelse kan skade gjennomføringen av de tiltak det vises til, idet man i praksis kan tenke seg situasjoner der en forsvarlig gjennomføring vil være mulig på tross av offentlighet, jfr. utkastet § 2.»

Uttalelser om de nærmere begrensningene i unntaksbestemmelsen finnes også i Forvaltningskomitéens innstilling s. 440-441, der det bl.a. heter:

«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 område. 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, ---.»

Ved fortolkningen av bestemmelsen må det foretas en helhetsvurdering hvor de hensyn som taler for offentlighet må vurderes opp mot de mulige skadevirkninger en offentliggjøring kan ha. I denne helhetsvurderingen må det tas i betraktning at lovens hovedregel er offentlighet, og at lovens ordlyd - som nevnt - krever at det må være «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens «personalforvaltning» for å hemmeligholde dokumenter/opplysninger. Jeg nevner også at det er hensynet til *gjennomføringen* av kommunens personalforvaltning som bestemmelsen er ment å ivareta. Alminnelige personvern hensyn m.v. må i første rekke søkes ivaretatt gjennom taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om «noens personlige forhold».

Fylkesmannen har i svarbrevet lagt til grunn at det er anledning til å unnta opplysninger om konfliktforhold og uro på en offentlig arbeidsplass. Det er vist til at selv om selve avtalen mellom tidligere rådmann og kommunen ikke inneholder slike opplysninger, må det være «åpenbart at dersom eksistensen og innholdet av en slik avtale blir kjent, vil det tydelig bekjentgjøre at det foreligger slike konfliktforhold». Ved å hemmeligholde avtalen har kommunen ønsket å sikre «arbeidsro i forhold til kommunens personalforvaltning, både i sin alminnelighet og i forhold til A personlig». Uheldige spekulasjoner i pressen om dette ville etter det opplyste vanskeliggjøre en løsning av de konflikter samarbeidsproblemerne medførte for kommunen, og var også viktig i prosessen med å tilsette en ny rådmann. I tillegg er det også vist til at «kommunen har følt et ansvar i forhold til den tidligere rådmannen personlig», og har tatt hensyn til tidligere rådmanns muligheter for å oppnå en ny stilling. Det er også antatt at kommunen ikke ville oppnådd den avtalte fratredelsesordningen dersom det ikke hadde vært forutsatt taushetsplikt mellom partene i avtalen.

Forhandlingene som ledet frem til fratredelsesavtalen er sluttført, og det er så vidt vi forstår ansatt ny rådmann i kommunen. Behovet for beskyttelse av kommunens forhandlingsposisjon i forbindelse med løsningen av

samarbeidskonflikten, og ro om forholdet inntil en avtale er inngått og det er tilsatt en ny rådmann i kommunen, kan jeg således ikke lenger se er til stede på samme måte. Selv om det etter omstendighetene kan være adgang til å unnta opplysninger om konfliktforhold og uro på en offentlig arbeidsplass, slik fylkesmannen har fremholdt, må forholdet vurderes konkret bl.a. i forhold til om det er et pågående problem som er gjenstand for forhandlinger, eller er et tilbaketrukket stadium. På bakgrunn av at de konflikter samarbeidsproblemer medførte for kommunen nå synes løst, kan jeg vanskelig se at det fortsatt er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens personalforvaltning å hemmeligholde avtalen med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a). I denne sammenheng viser jeg også til Lovavdelingens uttalelse om innsyn i Grimstad formannskaps protokoller om lønnsjusteringer for kommunale tjenestemenn, referert i Frihagen: Offentlighetsloven (1994) II s. 125-126. Lovavdelingen uttalte her at protokollene ikke kunne unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) etter at selve forhandlingene var avsluttet. Jeg kan heller ikke se at det er påvist noen grunn til at en offentliggjøring skulle svekke kommunens fremtidige forhandlingsposisjon. I tilknytning til dette nevner jeg også almenhetens behov for innsyn og kontroll med den offentlige forvaltning og disponering av offentlige midler m.v. på samfunnets vegne, som offentlighetsprinsippet i loven er et utslag av. Det knytter seg klare betenkeligheter til å hemmeligholde selve eksistensen av slike avtaler for kommunens innbyggere etter at forhandlingene er sluttført og avtalen gjennomført.

Jeg nevner også at avgjørelsen av spørsmålet om offentlighet må bedømmes etter bestemmelsene i offentlighetsloven. Dersom det i strid med offentlighetsloven er avgitt et taushetsløfte, vil dokumentet eller opplysningen måtte offentliggjøres selv om det er i strid med partenes avtale. Det taushetsløftet kommunen har påtatt seg i forbindelse med inngåelsen av fratredelsesavtalen kan således ikke være avgjørende for vurderingen av spørsmålet om offentlighet.

Fylkesmannen (og kommunen) har også begrunnet hemmeligholdelsen av avtalen etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) med hensynet til den tidligere rådmanns personlige forhold. Fylkesmannens henvisning til behovet for beskyttelse av «personvernet og de menneskelige aspekter i saken» i forhold til den tidligere rådmannen, kan etter min oppfatning ikke begrunne et unntak fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a). Hensynet til rådmannens personlige forhold må i så fall søkes ivaretatt gjennom taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Konklusjonen under dette punkt blir etter dette at jeg ikke kan se at det er rettslig grunnlag for å hemmeligholde selve fratredelsesavtalen med hjemmel i offentlighetsloven § 6 nr. 2 a).

2. Offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1

Fylkesmannen har i sitt svarbrev kommentert forholdet til taushetsplikten, og lagt til grunn at en del av de underliggende opplysningene i saken kan røpe taushetsbelagte opplysninger. Det er videre vist til at de «underliggende opplysningene av personlig karakter har nok vært av betydning for kommunens unntak», men at taushetspliktbestemmelsen ikke er påberopt som hjemmel for unntak «formodentlig av hensyn til A».

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er opplysninger om «noens personlige forhold» taushetsbelagte. Det er imidlertid på det rene at selve avtalen ikke inneholder noen slike opplysninger. Jeg kan således ikke se at avtalens eksistens som sådan kan rammes av taushetspliktbestemmelsen. Spørsmålet blir så om de underliggende opplysningene i saken gjør at avtalen kan unntas fra offentlighet.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at det underliggende forholdet kan begrunne at avtalen som sådan må anses taushetsbelagt. Selv om det ved en offentliggjøring av avtalen vil kunne bli spekulasjoner om årsaken til fratredelsen, kan ikke et slikt forhold alene være tilstrekkelig til å unnta avtalen fra offentlighet etter taushetspliktbestemmelsen. Det avgjørende i denne sammenheng er at selve avtalen ikke sier noe om årsaken til fratredelsen. Jeg finner også grunn til å nevne at utstrekningen av taushetsplikten for «personlige forhold» ikke er identisk når det gjelder opplysninger som knytter seg til forvaltningens «klienter», f.eks. opplysninger mottatt i forbindelse med søknad om stønad etc., og opplysninger som knytter seg til tilsettings- og lønnsforhold i en kommune. Almenhetens legitime interesse i å få opplysninger om det er inngått en fratredelsesavtale, og hvilke økonomiske forpliktelser m.v. kommunen har påtatt seg i denne forbindelse, kommer her inn som et særlig hensyn. I dette tilfelle kommer det dessuten inn at det er spørsmål om fratredelsesvilkårene for kommunens tidligere rådmann, som er kommunens administrative leder, og som er tillagt viktige oppgaver og ansvar for kommunens virksomhet.

På bakgrunn av de særlige samfunnsmessige behov som gjør seg gjeldende, vil taushetsplikten måtte trekkes noe snevrere i forhold til offentlige tjenstemenns forhold i tjenesten m.v. Jeg viser her til ombudsmannens årsmelding for 1989 s. 67 flg. og Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 54-60. I denne sammenheng viser jeg også til at forvaltningen ikke er underlagt taushetsplikt om offentlige tjenstemenns arbeids- og lønnsforhold i samme grad som ved tilsvarende opplysninger om private arbeidsforhold, jf. Frihagen l.c. s. 57-60.

På bakgrunn av de forholdene jeg har påpekt ovenfor, kan jeg ikke se at det er grunnlag for å unnta avtalen fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Hvorvidt noen av de underliggende opplysningene som har fremkommet i fylkesmannens svar er underlagt taushetsplikt, har jeg ikke funnet grunn til å ta stilling til.

3. Angivelsen av saken på kommunens møtekart

Etter offentlighetsloven § 2 annet ledd skal møtekart på samme måte som journaler være offentlige. Møtekartet har nær sammenheng med postjournaler og er forutsatt behandlet på samme måte som journaler, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 14 der det fremgår at en valgte samme løsning som for journaler, dvs. full offentlighet for hele møtekartet, men med en viss adgang til utstrykning og anonymisering av den enkelte sak.

Offentlighetsloven inneholder ingen direkte bestemmelser om hva som skal stå i den offentlige journal. Ut fra offentlighetslovens formål og møtekartets funksjon som arbeidsredskap for pressen m.v. for å kunne gjøre innsynsretten gjeldende, er det imidlertid viktig at møtekartet inneholder tilstrekkelige opplysninger om saken/dokumentet til å kunne fastslå hva saken/dokumentet gjelder. Det vises her til det som er uttalt i ombudsmannens årsmelding for 1994 s. 68.

Både selve møtekartet og de enkelte dokumenter i saken vil som hovedregel være undergitt offentlighet. Utgangspunktet etter forskriften til offentlighetsloven av 14. februar 1986 VI nr. 7 om journalføring er at opplysninger om dokumenter som er taushetsbelagt eller kan unntas offentlighet, skal gjøres kjent på en slik måte at det er *mulig å identifisere* dokumentet/saken 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. Dette må også gjelde for kommunens møtekart. For øvrig tilføyer jeg at i den utstrekning det må foretas sladding, bør det gjøres på en slik måte at de opplysninger som er best egnet til å identifisere dokumentet blir stående. Videre vil bruk av nøytrale kjennetegn være bedre enn fullstendige sladdinger.

På bakgrunn av det jeg har fremholdt under punktene 1 og 2 om forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) og taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, kan jeg ikke se at angivelsen av saken på møtekartet kun med en henvisning til «Avtale» er en tilstrekkelig dekkende beskrivelse. En så generell beskrivelse gjør det ikke mulig å identifisere saken overhodet.

4. Konklusjon

Jeg har under punktene 1 og 2 ovenfor kommet til at det ikke er rettslig grunnlag for å unnta avtalen fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a), eller taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Fylkesmannen bes på denne bakgrunn vurdere saken på nytt i lys av det jeg har fremholdt.»

Ved brev 12. august 1996 meddelte fylkesmannen at avslaget var omgjort, og Norsk Presseforbund/Sandefjord Blad ble gitt innsyn i saksdokumentene i kommunestyresaken.

19.

Rett til innsyn i sikkerhetsinstruks for Produktregisteret

(Sak 95-1800)

Kommunal- og arbeidsdepartementet avslo en innsynsbegjæring i sikkerhetsinstruksen for Produktregisteret under henvisning til offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 2 c. Etter at ombudsmannen hadde forelagt saken to ganger for departementet, omgjorde departementet avslaget og ga innsyn i instruksen ut fra prinsippet om meroffentlighet. - Ombudsmannen fant likevel grunn til å reservere seg mot departementets standpunkt om at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c ga tilstrekkelig hjemmel til å kunne unnta

sikkerhetsinstruksen fra offentlighet. Unntak fra offentlighet med hjemmel i denne bestemmelsen måtte være begrunnet med at det var nødvendig for at hensikten med kontrolltiltaket skulle oppnås, noe ombudsmannen ikke kunne se var tilfellet i denne saken.

Norsk Presseforbund anmodet Kommunal- og arbeidsdepartementet om innsyn i sikkerhetsinstruksen for Produktregisteret. Departementet avsto innsynskravet under henvisning til at sikkerhetsinstruksen var unntatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 2 c.

Norsk Presseforbund brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det anført at sikkerhetsinstruksen ikke kunne unntas med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c. I klagen het det også:

«Vi kan dessuten ikke se hvilke reelle argumenter som taler for Kommunal- og arbeidsdepartementets konklusjon. Dersom det er slik at Produktregisterets praksis for behandling av sensitive opplysninger er av en slik karakter at offentliggjøring av en generell sikkerhetsinstruks vil svekke sikkerheten ved de samme rutineene, er det snarere grunn til å spørre om registerets behandling av de nevnte opplysninger i det hele tatt er forsvarlig. I så fall bør rutineene legges om. Det avgjørende for Produktregisterets sikkerhet må være hvordan opplysningene fysisk behandles og sikres, ikke hvordan reglene for dette er formulert i en generell instruks. Vi tar det for gitt at man ikke ved å slå opp i en generell instruks automatisk kan få tilgang til arkivene.»

Ombudsmannen forela saken for Kommunal- og arbeidsdepartementet. I foreleggelsesbrevet ble det vist til at unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c i følge forarbeidene særlig var ment å ta sikte på tilfeller der offentliggjøring kan virke forstyrrende og skade gjennomføringen av en «påtenkt forhøyelse, nedsettelse eller opphevelse av en skatt eller avgift eller av en maksimalpris eller innføring av nye valuta- eller tollbestemmelser eller innføring av et eksport eller importforbud», jf. Forvaltningskomitéens innstilling s. 441. Det ble også vist til Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 128, der planlagte revisjonsundersøkelser og bilkontroll var nevnt som typiske eksempler som går inn under unntaksbestemmelsen. En offentliggjøring på forhånd i slike tilfeller ville svekke tiltakenes effektivitet.

Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å begrunne avslaget nærmere. Herunder ble departementet bedt om å opplyse hvorvidt en offentliggjøring av sikkerhetsinstruksens generelle regler om behandling av sensitive opplysninger til Produktregisteret ville «motvirke» Produktregisterets drift av registeret eller «medføre fare for» at virksomheten ikke kunne gjennomføres, jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c. I så fall måtte denne faren konkretiseres nærmere. Departementet ble avslutningsvis også bedt om å opplyse hvorvidt en hadde vurdert delvis offentliggjøring av sikkerhetsinstruksen ut fra prinsippet om meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det ble også anmodet om utlån av den aktuelle sikkerhetsinstruksen.

I departementets svarbrev het det bl.a.:

«Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c

Etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c kan et dokument unntas offentlighet dersom «unntak er påkrevd ... fordi «offentlighet vil motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres».

Det er flere vilkår som må være tilstede for at unntaksbestemmelsen skal komme til anvendelse. For det første må det foreligge et offentlig kontroll- eller reguleringstiltak eller annet nødvendig pålegg eller forbud. For det andre må det foreligge fare for at offentlighet vil motvirke gjennomføringen av det aktuelle tiltak, pålegg eller forbud. For det tredje må unntak fra offentlighet være påkrevd nettopp av denne grunn.

Produktregisteret har som oppgave å sørge for at produsenter og importører av kjemiske stoffer og produkter innmelder eller deklarerer opplysninger om disse. Produktregisteret er administrativt underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet, og i henhold til § 3 i departementets instruks for Produktregisteret har registeret bl.a. følgende oppgaver:

«Produktregisteret har ansvar for opprettelse og drift av et register med informasjon om kjemiske stoffer og produkter til bruk i helse- og miljøarbeid. Produktregisteret skal herunder innhente opplysninger fra produsenter og leverandører i samsvar med de lover, forskrifter mv som gjelder, samt sørge for annen relevant informasjon for dette arbeidet.»

I henhold til forskrift om merking, omsetning mv. av kjemiske stoffer og produkter som kan medføre helsefare (helsefaremerkeforskriften) er produsenter og importører av merkepliktige stoffer og produkter, forpliktet til å deklare til Produktregisteret. Deklarasjonen/meldingen til Produktregisteret skal inneholde fullstendig informasjon om det merkepliktige produktets fullstendige sammensetning (100 % deklarasjon).

Vi legger derfor til grunn at Produktregisterets virksomhet utgjør et kontrolltiltak i offentlighetslovens forstand, og at unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 2 bokstav c i prinsippet kan anvendes for registeret. Produktregisteret er i tillegg satt til å kontrollere at merkeforskriftens pålegg om deklarasjon overholdes. Spørsmålet blir videre om de øvrige vilkår etter denne bestemmelsen er oppfylt i forhold til sikkerhetsbestemmelsene for Produktregisteret, jf stikkordene «påkrevd», «motvirke» og «medføre fare for».

Produktregisteret vil inneholde konfidensielle opplysninger som det er viktig å beskytte. I forbindelse med etableringen av Produktregisteret sies det uttrykkelig i St.prp. nr. 1 (1981-82) for Kommunal- og arbeidsdepartementet at det er viktig at registeret blir sikret så godt at uvedkommende ikke skal kunne skaffe seg tilgang til opplysningene. På denne bakgrunn har departementet fastsatt egne sikkerhetsbestemmelser for Produktregisteret, som utfyller og gir tilleggsbestemmelser til Beskyttelsesinstruksen fastsatt ved kgl.res av 17.3.72, endret ved kgl. res 14.5.82 og 7.10.88, og Datasikkerhetsdirektivet, fastsatt 1.2.90 av Forsvarets overkommando med hjemmel i Beskyttelsesinstruksen og Sikkerhetsinstruksen.

«Sikkerhetsbestemmelser ved bruk og behandling av produktopplysninger fra Produktregisteret» (heretter sikkerhetsbestemmelser), som siste gang ble revidert av departementet 26.07.95, er et resultat av forhandlinger mellom næringslivet og myndighetene tidlig på 80-tallet. Sikkerhetsbestemmelsene har stor betydning for industriens tillitsforhold til registeret. Det antas imidlertid ikke å gi tilstrekkelig grunnlag for unntak fra offentlighet at offentliggjøring vil medføre praktiske problemer for gjennomføringen av kontrolltiltak eller offentlige pålegg. Justisdepartementet har i en uttalelse til Barne- og familiedepartementet av 8.6.95 side 7 uttalt følgende:

«For at § 6 første ledd nr. 2 bokstav c skal få anvendelse må det vanligvis kreves at unntak fra offentlighet er nødvendig for at hensikten med kontrolltiltaket skal kunne oppnås.»

Et avgjørende spørsmål vil dermed bli om offentlighet vil motvirke Produktregisterets drift av registeret eller medføre fare for at virksomheten ikke kan gjennomføres.

Sikkerhetsbestemmelsene for Produktregisteret inneholder detaljerte bestemmelser vedrørende drift og sikring av registerets graderte datasystem, samt autorisasjon av saksbehandlere mv. Detaljeringsgraden i disse sikkerhetsbestemmelsene er så høy at den direkte eller indirekte kan åpenbare hvordan Produktregisterets sikkerhet er innrettet. En offentliggjøring av sikkerhetsbestemmelsene vil etter departementets mening åpenbart kunne medføre fare for at uvedkommende kan skaffe seg tilgang til opplysninger i Produktregisteret.

Formålet med sikkerhetsbestemmelsene er å sikre at sensitive opplysninger i Produktregisteret skal behandles konfidensielt. Absolutt konfidensialitet rundt sammensetningsopplysninger i Produktregisteret er en forutsetning for Produktregisterets virksomhet og for myndighetenes pålegg til industrien om å opplyse om 100 pst sammensetning av produkter som er deklarasjonspliktige. Særlig vil kravet til konfidensialitet være viktig i forhold til de mest følsomme produktene.

Etter departementest vurdering vil offentliggjøring av sikkerhetsbestemmelsene både svekke industrienes tillit til registeret og medføre fare for at Produktregisterets virksomhet ikke kan gjennomføres. På denne bakgrunn mener departementet at vilkårene for å unnta sikkerhetsbestemmelsen fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c er oppfylt.

Konklusjon

Kommunal- og arbeidsdepartementet opprettholder standpunktet om at sikkerhetsbestemmelsene av 26.7.95 kan og bør unntas offentlighet jf offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav c.

Vi mener imidlertid at det er ønskelig med størst mulig grad av offentlighet omkring Produktregisterets sikkerhetsbestemmelser, jfr. prinsippet om meroffentlighet. Sikkerhetsutvalget for Produktregisteret (jfr. punkt 6.2 i sikkerhetsbestemmelsene) har satt igang en revisjon av sikkerhetsbestemmelsene. I løpet av 1. kvartal i 1996 vil sikkerhetsutvalget forelegge for departementet et forslag til ny revidert versjon av sikkerhetsbestemmelsene som kan offentliggjøres.»

På bakgrunn av departementets brev og kommentarer fra Norsk Presseforbund, samt en gjennomgang av den aktuelle sikkerhetsinstruksen, ble saken forelagt departementet på nytt. I brevet ble det vist til presseforbundets kommentarer, der det bl.a. het:

«Det som er vårt poeng, og som er understreket i vår første henvendelse til departementet, er at vår beveggrunn for å be om innsyn i sikkerhetsinstruksen er at denne inneholder bestemmelser om taushetsplikt. Vi viste i den forbindelse til «Instruks for Produktregisteret». Norsk Presseforbunds interesse er altså *ikke* å få innsyn i detaljerte bestemmelser om hvordan man kan få tilgang til Produktregisterets datasystem, men derimot å få klarlagt hvilke retningslinjer for taushetsplikt som sikkerhetsinstruksen inneholder. Departementet kunne eventuelt ha sladdet deler av instruksen, eller gjort et utdrag av de punkter de måtte forstå var de relevante for vår forespørsel.

Dette er vesentlig nettopp fordi «Instruks for Produktregisteret» viser til sikkerhetsinstruksen. I ytterste konsekvens kan dermed sikkerhetsinstruksens bestemmelser på dette punkt danne grunnlaget for straffesanksjonert taushetsplikt. Og et hjemmelsgrunnlag for straffesanksjonert taushetsplikt kan neppe underlegges taushetsplikt».

Departementet ble bedt om å kommentere dette nærmere. I denne sammenheng ble det spurt om departementet mente at alle bestemmelsene i sikkerhetsinstruksen falt inn under unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c, eller om det etter departementets oppfatning var grunnlag for en delvis offentliggjøring av sikkerhetsinstruksen på bakgrunn av prinsippet om meroffentlighet, jf. lovens § 2 tredje ledd. Departementet ble anmodet om å gi en nærmere begrunnelse dersom det ikke var grunnlag for delvis offentliggjøring.

I departementets svarbrev het det:

«Etter Kommunal- og arbeidsdepartementets vurdering gir offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav c grunnlag for å unnta sikkerhetsbestemmelsene for Produktregisteret fra offentlighet, jf vårt brev av 22. januar 1996. Departementet kan ikke se at det er fremkommet nye momenter i saken som tilsier en ny vurdering av lovens § 6 som grunnlag for vårt vedtak.

Departementet ønsker i utgangspunktet størst mulig grad av offentlighet omkring bestemmelsene, jf prinsippet om meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd. Spørsmålet om meroffentlighet må imidlertid vurderes opp mot den sikkerhetsrisiko en offentliggjøring av sikkerhetsbestemmelsene vil innebære. Det er avgjørende for departementet at sikkerhetsopplegget rundt Produktregisteret ikke blir svekket.

På denne bakgrunn har departementet bedt sikkerhetsutvalget for Produktregisteret om å vurdere spørsmålet om offentliggjøring av sikkerhetsbestemmelsene, herunder om det av sikkerhetsårsaker bør lages en ny versjon for offentliggjøring. Sikkerhetsutvalget, som oppnevnes av Kommunal- og arbeidsdepartementet for tre år av gangen, har ansvaret for tilsyn og kontroll med at sikkerhetsbestemmelsene for Produktregisteret overholdes.

Sikkerhetsutvalget fattet følgende vedtak i møte 5. mars 1996:

«Sikkerhetsutvalget for Produktregisteret står fast på at hjemmel for å unnta Sikkerhetsbestemmelsene etter offentlighetsloven § 6, 1. ledd nr. 2 litra c, er til stede. Etter en nærmere vurdering og etter å ha innhentet synspunkter bl.a. fra FO/S, anser Sikkerhetsutvalget for Produktregisteret likevel at hensynet til å etterleve offentlighetslovens intensjoner i dette tilfelle bør veie tyngre enn den relativt marginale tilleggsrisiko en offentliggjøring av dokumentet innebærer. Fremfor å lage en ny versjon av Sikkerhetsbestemmelsene som er offentlig, antar Sikkerhetsutvalget for Produktregisteret at Kommunal- og arbeidsdepartementet bør vurdere å anvende meroffentlighetsprinsippet, og offentliggjøre dokumentet i sin helhet.»

Sikkerhetsutvalget presiserer i brev av 26. mars 1996 (vedlagt) at en meget viktig grunn for vedtaket er utviklingen og prosessen i tiden som har gått etter at de opprinnelige sikkerhetsbestemmelsene ble fastsatt. I protokollen fra Sikkerhetsutvalgets møte heter det blant annet:

«Sikkerhetsbestemmelsene ble opprinnelig fastsatt på bakgrunn av langvarige og vanskelige forhandlinger mellom næringslivet og myndighetene. Denne prosessen tok nesten 10 år og resulterte i et dokument med viktige sikkerhetsdetaljer for sikringen av Produktregisteret.

Etter at Kommunal- og arbeidsdepartementet fastsatte de opprinnelige Sikkerhetsbestemmelsene første gang i 1984 har det skjedd en sterk utvikling i samfunnet mot større åpenhet. Samtidig er det full enighet blant partene i

næringslivet og hos myndighetene i at sikkerhetsopplegget rundt Produktregisteret ikke skal svekkes. Sikkerhetsopplegget er en grunnpilar som er en forutsetning for at Produktregisteret skal kunne be om og få de detaljerte produktopplysningene som er nødvendige for å dekke myndighetenes behov.»

På denne bakgrunn har departementet vurdert spørsmålet om hele dokumentet bør offentliggjøres, jf meroffentlighetsprinsippet, selv om dette kan unntas offentlighet etter lovens § 6.

I samsvar med hva sikkerhetsutvalget viser til i sitt vedtak, har det vært en sterk utvikling mot større åpenhet i samfunnet i løpet av de ti årene som har gått fra de første sikkerhetsbestemmelsene ble vedtatt. De opprinnelige sikkerhetsbestemmelsene fra 1984 var gradert fortrolig, jf Beskyttelsesinstruksen. I akkrediteringsprosessen i Produktregisteret i 1994/95 ble de vesentligste sikkerhetsdetaljene overført fra sikkerhetsbestemmelsene til KSS-dokumentet, som er gradert fortrolig iht Beskyttelsesinstruksen. (KKS er en forkortelse for «Kravspesifikasjon for sikkerhet» utarbeidet av Produktregisteret og godkjent av Forsvarets overkommando.). Offentliggjøring av sikkerhetsbestemmelsene ble på dette tidspunkt fremdeles vurdert å innebære fare for at sikkerhetsopplegget rundt Produktregisteret kunne svekkes, og i samsvar med alminnelige sikkerhetsprinsipper og tradisjonell sikkerhetstenkning ble dokumentet unntatt offentlighet.

Med bakgrunn i at de detaljerte bestemmelsene om oppbygging av sikkerheten i Produktregisteret er tatt ut, anses det ikke lenger like påkrevet å beskytte mot innsyn i dokumentet som tidligere. Dette taler for at hensynet til meroffentlighetsprinsippet muligens bør veie tyngre enn den mulige sikkerhetsrisiko en offentliggjøring av Sikkerhetsbestemmelsene kan innebære. I tillegg kommer det forhold at sikkerhetsutvalget i sitt vedtak vurderer sikkerhetsrisikoen ved offentliggjøring som minimal. Departementet finner derfor å måtte legge til grunn at offentliggjøring ikke vil innebære noen umiddelbar fare for at sikkerheten rundt Produktregisteret blir svekket.

På denne bakgrunn er departementet kommet til at meroffentlighet bør være aktuelt for sikkerhetsbestemmelsene i sin helhet. Departementet har lagt avgjørende vekt på at det dette er i samsvar med sikkerhetsutvalgets enstemmige vedtak. Samtidig gir både den generelle utviklingen mot større åpenhet i samfunnet, og ikke minst den offentlige debatten som har vært omkring Produktregisteret og dets strenge sikkerhetsopplegg, en særlig grunn til å åpne for innsyn i disse bestemmelsene.

Konklusjon

Vi opprettholder vårt tidligere standpunkt om at offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav c gir hjemmel for å unnta sikkerhetsbestemmelsene for Produktregisteret fra offentlighet.

Departementet har etter nærmere vurdering kommet til at det er grunnlag for offentliggjøring av sikkerhetsbestemmelsene, jf prinsippet om meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Departementet har derfor besluttet å omgjøre vedtaket av 31. oktober 1995, og vi har i brev av i dag orientert Norsk Presseforbund om vår beslutning.»

På bakgrunn av at departementet hadde besluttet å omgjøre det tidligere avslaget og gi Norsk Presseforbund innsyn i sikkerhetsinstruksen ut fra prinsippet om meroffentlighet, kunne saken avsluttes fra min side. I mitt avsluttende brev til departementet fant jeg imidlertid grunn til å fremholde følgende:

«Jeg har imidlertid funnet grunn til å reservere meg mot departementets tolkning og anvendelse av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c.

I departementets siste brev er det lagt til grunn at denne unntaksbestemmelsen i prinsippet fortsatt kommer til anvendelse. Dette er også lagt til grunn av sikkerhetsutvalget i vedtak 5. mars 1996. I sikkerhetsutvalgets vedtak heter det imidlertid i forbindelse med vurderingen av meroffentlighet at en offentliggjøring bør veie tyngre «enn den relativt marginale tilleggsrisiko en offentliggjøring av dokumentet innebærer». En lignende vurdering gir også departementet uttrykk for i sitt brev hit 2. april 1996. I brevet heter det bl.a. at «de vesentligste av sikkerhetsdetaljene (ble) overført fra sikkerhetsbestemmelsene til KSS-dokumentet («Kravspesifikasjon for sikkerhet»), som er gradert fortrolig iht Beskyttelsesinstruksen». Videre heter det i departementets brev:

«--- I tillegg kommer det forhold at sikkerhetsutvalget i sitt vedtak vurderer sikkerhetsrisikoen ved offentliggjøring som minimal. Departementet finner derfor å måtte legge til grunn at offentliggjøring ikke vil innebære noen umiddelbar fare for at sikkerheten rundt Produktregisteret blir svekket».

På bakgrunn av det som her fremkommer, finner jeg grunn til å reservere meg mot departementets standpunkt om at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c gir tilstrekkelig hjemmel for å unnta sikkerhetsbestemmelsene fra offentlighet. Som nevnt i foreleggelsesbrevet herfra 28. november 1995 var unntaksbestemmelsen fra lovgivers side særlig ment å ta sikte på planlagte kontroll- og undersøkelsestiltak m.v., der en offentliggjøring på forhånd ville svekke eller skade tiltakenes effektivitet. Selv om det legges til grunn at bestemmelsen også kommer til anvendelse på en slik permanent kontrollordning som Produktregisteret, må unntak fra offentlighet uansett være begrunnet med at det er nødvendig for at hensikten med kontrolltiltaket skal oppnås, jf. vilkårene «påkrevd» fordi offentlighet ville «motvirke» kontrolltiltaket eller «medføre fare» for at tiltaket ikke kan «gjennomføres». Som følge av at de vesentligste sikkerhetsreglene er overført til sikkerhetsbestemmelsene i KSS-dokumentet, og en offentliggjøring etter departementets og sikkerhetsutvalgets oppfatning innebærer en minimal sikkerhetsrisiko, er det etter min oppfatning neppe grunnlag for å unnta sikkerhetsbestemmelsene for Produktregisteret med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 c.»

20.

Rett til innsyn i brev fra skole som omhandlet kroppslig avstraffelse av barn

(Sak 96-0490)

En journalist ba om innsyn i tre brev fra en skole som omhandlet kroppslig avstraffelse av barn. Fylkesmannen i Oslo og Akershus opprettholdt etter klage Oslo kommunes avslag under henvisning til offentlighetsloven av 22. juni 1970 § 6 første ledd nr. 5 om at «anmeldelse rapport eller annet dokument om lovovertrjedelse» kan unntas offentlighet. - Ombudsmannen uttalte at det ikke var grunnlag for noen innvendinger mot fylkesmannens lovanvendelse på dette punkt, men ba fylkesmannen vurdere innsynsspørsmålet på nytt ut fra prinsippet om meroffentlighet. Det ble vist til at en eventuell risiko for at elevene og eventuelle gjerningsmenn kunne bli identifisert ved en offentliggjøring, kunne reduseres ytterligere ved å anonymisere navnet på de private instiusionene brevene var sendt til. Fylkesmannen vurderte etter dette saken på ny, og ga delvis innsyn i brevene ut fra prinsippet om meroffentlighet.

En journalist i Aftenposten fremsatte 30. oktober 1995 begjæring om innsyn i tre brev fra en Oslo-skole som omhandlet kroppslig avstraffelse av barn som gikk ved skolen. Begjæringen ble først avslått av rektoren ved skolen, og deretter av skolesjefen i Oslo kommune. Avslaget ble 28. november 1995 påklaget til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Fylkesmannen avsto 5. mars 1996 innsynsbegjæringen.

Kommunen avsto opprinnelig innsynsbegjæringen under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd om interne dokumenter. I forbindelse med klagebehandlingen ble hjemmelen for avslaget endret til offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Fylkesmannens endelige avslag i klageomgangen bygget imidlertid på offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 om at «anmeldelse, rapport eller annet dokument om lovovertrjedelse» kan unntas offentlighet.

Journalisten brakte saken inn for ombudsmannen, og saken ble forelagt fylkesmannen. I brevet ble fylkesmannen bedt om å begrunne nærmere hvorfor dokumentene var unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5. Videre ble fylkesmannens bedt om å kommentere spørsmålet om meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Fra brevet siteres:

«Det fremgår av fylkesmannens avslag at også spørsmålet om meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd, har vært vurdert. På bakgrunn av at dokumentene inneholder opplysninger som er av en slik karakter at «det kan tenkes å skade enkeltpersoner og/eller juridiske personer» dersom innholdet blir kjent, samt at opplysningene er «gitt under omstendigheter som minner om et betroelsesforhold», fant fylkesmannen ikke grunn til å praktisere meroffentlighet. I journalistens klage heter det bl.a.:

«--- Fylkesmannen skriver selv at det «er heller ikke her brakt på det rene hvorvidt mulige enkeltpersoner som skal ha forbrutt seg lar seg identifisere på bakgrunn av opplysninger i brevene». I og med at vedkommende ikke er identifisert, er det vel neppe noen fare for at et betroelsesforhold blir satt på spill. Om det likevel forholder seg slik at vedkommende blir identifisert, ber jeg om at vedkommendes navn sladdes, og at dokumentet blir gjort offentlig.»

Fylkesmannen bes på bakgrunn av dette begrunne nærmere hvorfor meroffentlighet ikke er praktisert.»

Journalisten hadde også klaget over saksbehandlingstiden, og fylkesmannen ble bedt om å kommentere også dette.

I fylkesmannens svarbrev het det:

«1. Om hvorfor dokumentene er unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5

Fylkesmannen viser til vedlagte kopier av de dokumenter som er unntatt fra offentlighet vedrørende kroppslig avstraffelse av barn. Etter fylkesmannens vurdering kan det være liten tvil om at brevene er direkte utferdiget i anledning av den påståtte overtredelsen. Fylkesmannen er derfor fremdeles av den oppfatning av at brevene kan unntas etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5.

2. Om hvorfor meroffentlighet ikke er praktisert i saken

Som kopiene av dokumentene viser, er hverken eventuelle personer som skal ha forbrutt seg eller eventuelle offer nevnt ved navns nevning. Fylkesmannen har på bakgrunn av de fakta som er presentert i saken ikke nok kunnskap om de faktiske forhold til å si om vedkommende kan identifiseres «med letthet», slik det kunne bringes på det rene om opplysningene i brevene var taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd punkt 1. Imidlertid er det teoretisk mulig at eventuelle offer kunne identifiseres fordi de skiller seg ut fra sine medelever på skolen, og at man på den måten kunne identifisere den voksne som har hatt med vedkommende elev å gjøre. Det er dessuten tenkelig at man på annen måte vil kunne finne frem til den voksne ved å kjenne til organisasjonen.

Det fremgår av innholdet i de unntatte dokumenter at identifiserte ofre ville kunne oppleve vanskeligheter ved at opplysningene i saken ble offentlig kjent. Likeledes ville det kunne medføre skade for eventuelle identifiserte gjerningsmenn og/eller den institusjon de er tilknyttet dersom opplysningene ble offentliggjort. Dertil kommer at opplysningene ble gitt et offentlig organ under omstendigheter som minner om betroelsesforhold. Etter en samlet vurdering fant derfor fylkesmannen at de ovennevnte hensyn talte mot å praktisere offentlighet i dette tilfellet.

3. Saksbehandlingstiden

Fylkesmannen har bedt Oslo kommune redegjøre for hva som var årsaken til at kommunen ikke besvarte fylkesmannens henvendelse tidligere. I brev av 11. april 1996 til fylkesmannen viser kommunen til at det tok 47 dager før kommunen besvarte fylkesmannens henvendelse. I løpet av denne tiden innhentet byrådsavdelingen uttalelse fra kommuneadvokaten og skolesjefen, og det ble avvirket juleferie. Kopi av brev fra Oslo kommune datert 11. april 1996 ligger vedlagt.

Fylkesmannen mottok --- klage 1. desember 1995. 12 desember 1995 sendte fylkesmannen klagen med vedlegg til Oslo kommune ved Byrådsavdelingen for barn og unge og anmodet om deres kommentar til saken. Da fylkesmannen ikke hadde mottatt svar fra kommunen, ble kommunen tilskrevet på nytt den 2. februar 1996 og minnet om saken. Samme dag ble kommunens svar av 31. januar mottatt av fylkesmannen.

Kopier av de dokumentene det ble begjært innsyn i lå ikke ved kommunens brev. Fylkesmannens saksbehandler ringte kommunen 12. februar og ba om å få kopi av brevene oversendt. Grunnet brevenes innhold ønsket ikke kommunen å sende kopiene pr faks, og de ble derfor oversendt i posten i forsendelsen datert 14. februar.

Da kopiene kom frem, så det ut til at en kopi manglet. Fylkesmannen tok igjen kontakt med kommunen, og fikk oversendt det resterende dokument i oversendelse datert 21. februar. Forsendelsen kom frem til fylkesmannen 27 februar. Imidlertid gjaldt denne siste kopien en annen sak om begjæring om dokumentinnsyn som ikke hadde tilknytning til herværende sak, og som heller ikke var påklaget.

Saken ble avsluttet fra fylkesmannens side ved brev av 5. mars 1996 til ---.»

I mitt avsluttende brev til Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttalte jeg:

«Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 lyder:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

5) Anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse.»

Det følger av bestemmelsen at det er adgang til å unnta dokumenter om overtredelse av gjeldende lovgivning. I dette ligger at det aktuelle dokumentet må være utarbeidet direkte i anledning den påståtte lovovertrødelsen. Det er ikke adgang til å unnta dokument etter denne bestemmelsen bare fordi det inneholder opplysninger om slike forhold - dokumentet må gjelde selve dette forholdet. Jeg viser i denne sammenheng til at ordlyden før lovendringen 11. juni 1982 var «dokument i anledning» av overtredelse av lovgivning, og at endringen av ordlyden ikke tok sikte på noen realitetsendring, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 51 og Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 169.

På bakgrunn av de opplysninger som er fremkommet i saken legger jeg til grunn at de aktuelle brevene det er begjært innsyn i er omfattet av denne unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven. Dokumentene er utferdiget direkte i anledning av den påståtte straffbare lovovertrødelsen. Jeg har på denne bakgrunn ingen innvendinger mot fylkesmannens lovanvendelse på dette punkt.

Dokumenter unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 kan i utgangspunktet unntas i sin helhet - ikke bare enkeltopplysninger av sensitiv art slik utgangspunktet er etter taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a. Det følger imidlertid av offentlighetsloven § 2 tredje ledd at vedkommende forvaltningsorgan plikter å vurdere «om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet». Betydningen av meroffentlighetsprinsippet er her blitt særskilt understreket av lovgiver.

Fylkesmannen har vurdert meroffentlighetsspørsmålet både i klageomgangen og i forbindelse med at saken ble forelagt herfra. I fylkesmannens svarbrev til ombudsmannen 17. april 1996 er det vist til at verken eventuelle gjerningsmenn eller offer er navngitt i brevene, og at det ikke er klargjort om de involverte personene vil kunne identifiseres. Til tross for dette har fylkesmannen lagt til grunn at dokumentene bør hemmeligholdes fordi eventuelle «identifiserte ofre ville kunne oppleve vanskeligheter ved at opplysningene ble offentlig kjent» og fordi det ville «kunne medføre skade for eventuelle identifiserte gjerningsmenn og/eller den institusjon de er tilknyttet dersom opplysningene ble offentliggjort». I tillegg har fylkesmannen vist til at «opplysningene ble gitt til et offentlig organ under omstendigheter som minner om et betroelsesforhold».

De momentene fylkesmannen har vist til ved vurderingen av spørsmålet om meroffentlighet er alle relevante. Slik saken er opplyst, finner jeg imidlertid grunn til å peke på at faren for identifisering av aktuelle personer involvert synes lite avklart. Videre fremgår det ikke av fylkesmannens avgjørelse i klageomgangen, eller i svarbrevet hit, at delvis meroffentlighet har vært vurdert. Selv om det kan være en risiko for at elevene eller eventuelle gjerningsmenn vil kunne bli identifisert ved en offentliggjøring av dokumentene, til tross for at ingen enkeltpersoner er nevnt ved navn, vil denne risikoen - så vidt jeg kan se - kunne reduseres ytterligere ved å anonymisere navnet på de private institusjonene brevene er sendt til. I tillegg peker jeg på at det gjør seg gjeldende allmenne hensyn som tilsier offentlighet rundt så vidt alvorlige forhold som gjelder kroppslig avstraffelse i forbindelse med undervisning og opplæring av barn, i den utstrekning ikke enkeltpersoner blir identifisert på en uheldig måte i strid med taushetsplikten. Også når det gjelder skolemyndighetenes oppfølging og reaksjon overfor slike opplysninger om kroppslig avstraffelse av barn ved institusjoner som mottar offentlig undervisningsstøtte, kan allmennhetens behov for innsyn og kontroll tilsi hel eller delvis offentlighet. Som et tilleggsmoment ved vurderingen av spørsmålet om meroffentlighet nevner jeg også at hensynet til faren for identifisering, og skade av tillitsforholdet mellom skole og elever, vil ha begrenset rekkevidde så lenge forholdet allerede er blitt gjort kjent for ansvarlige skolemyndigheter og er tatt opp med de aktuelle institusjoner uten å oppgi navnet til noen av elevene opplysningene stammer fra.

På bakgrunn av det som er fremholdt ovenfor, konkluderer jeg med at det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ber på denne bakgrunn om at fylkesmannen vurderer innsynsspørsmålet på nytt i lys av det jeg har påpekt ovenfor om vurderingen av spørsmålet om meroffentlighet. Når det gjelder saksbehandlingstiden i forbindelse med klagen over avslaget på innsynsbeğjæringen, viser jeg til at slike klager skal behandles raskt, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd der det heter at klagen skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Det fremgår av opplysningene i saken at det tok tre måneder fra fylkesmannen mottok klagen til fylkesmannens avgjørelse forelå. I fylkesmannens svarbrev er det vist til at saken ble forelagt Oslo kommune, og at fylkesmannen, etter at svaret fra kommunen forelå, på nytt tok kontakt med kommunen for å få oversendt de dokumentene det var begjært innsyn i.

Hva som skal regnes for å være «uten ugrunnet opphold» vil avhenge av en konkret vurdering hvor det må tas hensyn til sakens vanskelighetsgrad og organets arbeidsbyrde, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 42. Det må også være akseptabelt at forvaltningsorganet bruker noe lengre tid på å avgjøre innsynsspørsmålet når saken må forelegges det organet som har avgjort beğjæringen som førsteinstans. Jeg viser imidlertid til at det i proposisjonen (s. 42) er påpekt

at «...alle henvendelser etter offentlighetsloven etter sin art må behandles forholdsvis snart» og dersom det er «praktisk mulig å avgjøre spørsmålet umiddelbart vil det være å foretrekke». Behovet for en rask avgjørelse av innsynsspørsmålet vil i særlig grad gjøre seg gjeldende når det er begjært innsyn i dagsaktuelle dokumenter. I slike tilfelle har offentligheten et særlig behov for å følge med i sakene mens de pågår. Av interesse for tidsperspektivet kan også nevnes at Justisdepartementet i forbindelse med lovendringen i 1982 vurderte om det skulle settes en tidsfrist på 10 dager, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 42.

Selv om de forhold som er angitt av fylkesmannen i noen grad kan forklare hvorfor det tok tre måneder før klagen ble avgjort, kan en så vidt lang saksbehandlingstid ikke sies å være i overensstemmelse med de krav som følger av offentlighetsloven § 9. Jeg viser i denne sammenheng til at det er viktig at fylkesmannen raskt følger opp innsynssaken overfor det organ saken har blitt forelagt, og at innsynsspørsmålet avgjøres raskest mulig etter at svaret fra førsteinstansen foreligger. I dette tilfellet tok det to måneder før fylkesmannen etterlyste et svar fra kommunen. Deretter gikk det nye fire uker før innsynsspørsmålet ble avgjort. Dette må anses som for lang tid i en sak som denne der det er tale om innsyn i dagsaktuelle saksdokumenter.

For ordens skyld minner jeg også om at den som har klaget over avslaget på innsynsbejæringen, skal underrettes dersom det tar uforholdsmessig lang tid før bejæringen kan avgjøres, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Jeg ber om å bli holdt orientert om det fylkesmannen gjør i saken.»

Ved brev 31. juli 1996 meddelte fylkesmannen at han hadde besluttet å gi delvis innsyn i de tre dokumentene ut fra prinsippet om meroffentlighet.

21.

Rett til innsyn i sak om refusjonskrav for klientopphold i privat fosterhjem

(Sak 95-1817)

Østlands-Posten ba om innsyn i refusjonskrav fra Larvik kommune til Vestfold fylkeskommune i forbindelse med et klientopphold ved et privat fosterhjem (stiftelse). Fylkesmannen i Vestfold opprettholdt etter klage fylkeshelsesjefens avslag under henvisning til taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven av 22. juni 1970 nr. 5 § 5 a, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 1. - Ombudsmannen uttalte at det ikke var grunnlag for å nekte innsyn under henvisning til taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det var kun bedt om innsyn i anonymiserte refusjonskrav der klientens navn ikke fremkom, samtidig som det allerede var offentlig kjent at kommunen betalte for en person ved den aktuelle stiftelsen. Fylkesmannen vurderte etter dette saken på ny, og ga innsyn i refusjonskravene.

Østlands-Posten fremsatte overfor fylkeshelsesjefen i Vestfold fylkeskommune en bejæring om innsyn i 11 refusjonskrav fra Larvik kommune til Vestfold fylkeskommune i forbindelse med en klients opphold på et privat fosterhjem (stiftelse) i Tønsberg kommune.

Fylkeshelsesjefen avsto innsynskravet under henvisning til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, jf. annet ledd. Østlands-Posten påklaget avslaget og viste til at personvernet fullt ut kunne ivaretas ved å anonymisere navnet på vedkommende klient. Fylkeshelsesjefen opprettholdt samme dag avslaget under henvisning til at vedkommende kunne identifiseres fordi det kun var en klient ved stiftelsen Larvik kommune betalte for. Saken ble deretter oversendt Fylkesmannen i Vestfold, som opprettholdt avslaget.

På vegne av Østlands-Posten tok Norsk Presseforbund på nytt opp innsynsspørsmålet med fylkesmannen. I omgjøringsbejæringen ble det presisert at innsynskravet gjaldt refusjonsforholdet mellom kommunen og fylkeskommunen, og at avisen ikke søkte opplysninger om en bestemt klient. Det ble også vist til at unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a om lovbestemt taushetsplikt gjaldt taushetsbelagte opplysninger, og at dokumentet for øvrig som hovedregel var offentlig. Fylkesmannen fant imidlertid ikke grunn til å omgjøre avslaget.

Norsk Presseforbund brakte på vegne av Østlands-Posten saken inn for ombudsmannen. I klagen het det bl.a. følgende:

«Larvik kommune har 38 000 innbyggere. En av disse er klient ved Stiftelsen ---, som forøvrig ligger i Tønsberg.

Det å gi innsyn i anonymiserte kopier av refusjonsberegninger for denne klienten fører neppe til at klienten blir identifisert. Etter vår mening har Fylkesmannen ikke sannsynliggjort noen sammenheng mellom innsyn og identifisering. Det må nødvendigvis være vanskelig å vite hvilken person det er snakk om, så lenge alle identifiserende kjennetegn er fjernet. De eneste som vil kunne vite hvem dette gjelder, er de som fra før vet at vedkommende er klient. Og da blir hele identifiseringsbegrunnelsen meningsløs.

I tillegg kommer det forhold at Larvik kommune ikke har forsøkt hemmeligholdt at kommunen faktisk betaler for én klient ved Stiftelsen ---. Dette er tvertimot en opplysning som fremkommer av helt ut offentlige dokumenter i Larvik kommune. Opplysningen om at det eksisterer et klientforhold for en person fra Larvik, er dermed alminnelig kjent fra før. Dette gjør det, etter vår mening, enda mer uforståelig at innsyn i et anonymisert refusjonskrav skulle føre til ytterligere identifisering.

Et tredje moment er naturligvis at det for Østlands-Postens vedkommende aldri har vært noe poeng hvem den aktuelle klienten er. Avisens dekning av saken har vært rettet inn mot beløpenes størrelse, refusjonssystemet og hvordan systemet er organisert. Avisens hensikt har vært å avdekke mulige kritikkverdige forhold ved systemet, ikke å fokusere på enkeltklienter.»

Saken ble forelagt fylkesmannen. I brevet ble det vist til at det i forvaltningsloven § 13 a nr. 2 var gjort unntak fra taushetsplikten når behovet for beskyttelse må anses varetatt «--- ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». Fylkesmannen ble på denne bakgrunn bedt om å begrunne nærmere hvorfor det var fare for å røpe klientopplysninger når det var bedt om anonymiserte kopier av refusjonsberegningene. I denne sammenheng ble det vist til opplysningen i klagen om at Larvik kommune har 38.000 innbyggere og at det skulle være offentlig kjent at Larvik kommune betalte for en klient ved stiftelsen. Det ble også vist til at avisens interesse for saken knyttet seg til fylkeskommunens behandling av refusjonskravene, dvs. det økonomiske forholdet mellom fylkeskommunen og Larvik kommune, og ikke til vedkommende klient. I den sammenheng ble det referert til brev fra Østlands-Posten til fylkesmannen 2. desember 1994 der avisen hadde opplyst at en hadde «opplysninger som kan tyde på at fylkeskommunens behandling av refusjonskravene er klanderverdig, og vi ønsker å få avkreftet eller bekreftet disse opplysningene gjennom innsyn i refusjonskravdokumentene».

I fylkesmannens svarbrev ble det opplyst at saken var forelagt Vestfold fylkeskommune, som i brev hadde redegjort nærmere for avslaget. I fylkesmannens svarbrev ble det, under henvisning til redegjørelsen fra fylkeskommunen, vist til følgende:

«Det heter her at rapporten vedrørende de habilitetsspørsmål avisen var interessert i, etter et møte i fylkesutvalget 26. juni 1995 ble stillet til pressens disposisjon. De opplysninger som går frem av refusjonskravene kan etter fylkesmannens skjønn leses ut av rapporten. For øvrig har det i lengre tid vært alminnelig kjent at Larvik kommune betaler for en klient ved stiftelsen ---. Behovet for offentliggjøring synes derfor i dag å være lite. På den annen side kan det argumenteres med at ingen berettiget interesse lenger tilsier at refusjonskravene hemmeligholdes, jfr. forvaltningslovens § 13a nr. 3.

Fylkesmannen vil imidlertid i prinsippet støtte fylkeskommunens syn, idet saken på denne bakgrunn nå utelukkende synes å ha teoretisk interesse. Vi vil stå fast ved at en offentliggjøring av refusjonskravene innebærer en fare for å røpe et klientforhold, forutsatt at stiftelsens navn og/eller adresse er kjent. Synspunktet vil i praksis innebære at enhver som måtte kjenne til den personen som oppholder seg i det aktuelle hjemmet, men som ikke fra før av er kjent med klientforholdet, ved en offentliggjøring vil kunne få kjennskap til dette. Klienten har krav på det vern taushetsplikten gir også overfor de mer overflatisk bekjente. Det vil således etter fylkesmannens skjønn i utgangspunktet innebære et brudd på taushetsplikten å offentliggjøre refusjonsberegningene.

Når det gjelder de individualiserende kjennetegn som vil kunne røpe vedkommendes klientforhold må dette i første rekke være foruten klientens navn, alle personnavn knyttet til stiftelsen, navnet på stiftelsen og dens adresse. Dersom disse opplysningene fjernes, vil det imidlertid ikke være noen fare for å røpe taushetsbelagte opplysninger.

De aktuelle dokumentene følger vedlagt til utlån.»

Presseforbundet kom med følgende kommentarer til fylkesmannens svar:

«Slik vi fortolker Fylkesmannens svar bygger den på det resonnement at det uansett vil innebære et brudd på taushetsplikten å oppgi navn eller adresse på institusjoner hvor en eller flere kommuner har klienter, fordi

utenforstående da vil kunne få kjennskap til at personer bosatt i institusjonen er i en klientsituasjon.

Etter vårt syn innebærer dette en helt urimelig praktisering av taushetspliktbestemmelsene. Den vil medføre at det blir belagt med taushetsplikt overhodet å oppgi navn eller adresse på institusjoner som det offentlige engasjerer og dermed også finansierer. Vi mener det må være åpenbart at en slik praksis går lengre enn som er nødvendig utfra de hensyn taushetsplikten er satt til å ivareta, og også lengre enn hva som er praktisk mulig i forhold til krav om innsyn i forvaltningen av offentlige midler. Det vil reelt sett bli umulig å drive noen form for kontroll med det offentliges engasjement i forhold til slike institusjoner dersom såvel institusjonens navn og adresse, samt navn på leder/innehaver skulle underlegges taushetsplikt.

I det konkrete tilfellet kommer i tillegg det poeng som Fylkesmannen selv nevner, nemlig at institusjonens navn allerede var kjent. Det var også kjent at Larvik kommune betalte for en klient ved institusjonen.»

Saken ble etter dette på nytt forelagt fylkesmannen. Fra brevet siteres:

«Mener fylkesmannen at det uansett foreligger taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 i et tilfelle som dette selv om der det er bedt om anonymiserte refusjonsberegninger, og det i tillegg er alminnelig kjent at Larvik kommune betaler for en klient ved stiftelsen ---?»

I fylkesmannens brev heter det at opplysningene som fremgår av refusjonskravene skal kunne leses ut av en allerede offentliggjort rapport om habilitetsforholdene i forbindelse med utbetalinger til Larvik kommune, og at det «i lengre tid har vært kjent at Larvik kommune betaler for en klient ved stiftelsen ---.» På denne bakgrunn fremholder fylkesmannen at behovet for offentliggjøring «synes derfor i dag å være lite», men at det samtidig kan «argumenteres med at ingen berettiget interesse lenger tilsier at refusjonskravene hemmeligholdes, jfr. forvaltningslovens § 13a nr. 3».

Mener fylkesmannen med dette at det fortsatt ikke er grunnlag for å offentliggjøre anonymisert(e) kopi(er) av refusjonsberegningen(e) fordi behovet i dag er lite/har kun teoretisk interesse? Dette bes i så fall begrunnet nærmere.»

I fylkesmannens svarbrev het det:

«Vi har forståelse for at det ut fra pressens synspunkt kan være en urimelig praktisering av taushetspliktbestemmelsene å unnta opplysninger om navn eller adresse på institusjoner som det offentlige har ansvaret for. Det offentlige har imidlertid ansvaret for at personopplysninger ikke kommer på avveie. I dette tilfellet var det kun en klient i det private fosterhjemmet. En offentliggjøring av refusjonsberegningene medfører således en reell fare for å røpe et klientforhold. Forvaltningen har en straffesanksjonert plikt til å unnta slike opplysninger for offentligheten, uavhengig av hvilke opplysninger pressen er ute etter.

Presseforbundet fortolker vårt brev av 16.01.96 dithen at det er belagt med taushetsplikt *overhodet* å oppgi navn eller adresse på institusjoner som det offentlige engasjerer og dermed også finansierer. Vi er ikke enig i presseforbundets generelle fortolkning av fylkesmannens brev. En begjæring om innsyn i det offentliges dokumenter skal avgjøres ut fra en konkret vurdering av rekkevidden av taushetspliktbestemmelsene i hvert enkelt tilfelle. Som ledd i dette må det bl.a. undersøkes om en offentliggjøring medfører fare for å røpe et klientforhold. Forvaltningen har av hensyn til den enkeltes personlighetsvern en streng aktsomhetsplikt i så måte.

Som nevnt i fylkesmannens brev av 16.01.96 vil det generelt ikke være noen fare for å røpe taushetsbelagte opplysninger dersom alle individualiserende kjennetegn fjernes, jfr. forvaltningslovens § 13a nr. 2.

Opplysningene som fremgår av refusjonsberegningene kan som kjent leses ut av en allerede offentliggjort rapport om habilitetsforholdene i forbindelse med utbetalinger til Larvik kommune. I tillegg har det i lengre tid vært kjent at Larvik kommune betaler for en klient. Dette medfører ikke i seg selv at det fortsatt ikke er grunnlag for å offentliggjøre anonymiserte kopier av refusjonsberegningene, selv om behovet for en offentliggjøring således er lite og kun har teoretisk interesse. Forholdet til forvaltningslovens § 13 nr. 3 må vurderes ut fra de opplysninger som i dag er kjent og de interesser som gjør seg gjeldende, både fra allmennhetens side og den som har krav på taushetsplikt.»

I mitt avsluttende brev til Fylkesmannen i Vestfold uttalte jeg:

«Det følger av offentlighetsloven § 5 a at «(O)pplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet». I forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, jf annet ledd, er det gitt en bestemmelse om taushetsplikt om «noens personlige forhold». Bestemmelsen lyder:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om: 1) noens personlige forhold, ---.

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. ---»

Spørsmålet i saken er om refusjonsberegningene er taushetsbelagte og dermed unntatt offentlighet etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 fordi disse dokumentene røper et klientforhold.

I forvaltningsloven § 13 a nr. 2 og nr. 3 er det gitt uttrykkelige lovbestemmelser som innskrenker taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13. Det er således gjort unntak for taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 for anonymiserte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Videre er det gjort unntak fra taushetsplikten for opplysninger «når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder», jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3.

I foreliggende sak står vi overfor et klientforhold og opplysninger som røper at det er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Ut fra de opplysninger som foreligger, er det imidlertid på det rene at det kun er begjært innsyn i anonymiserte refusjonskrav der klientens navn ikke fremkommer. Det er videre uomtvistet at det allerede har vært kjent at Larvik kommune har betalt for en klient ved stiftelsen ---. Jeg viser i denne sammenheng til det som er sagt i fylkesmannens svarbrev hit om at det «i lengre tid (har) vært alminnelig kjent at Larvik kommune betaler for en klient ved stiftelsen ---». I den rapporten som ble utarbeidet for fylkeskommunen om habilitetsforholdene knyttet til barnevernsjefens anvisning av utbetalinger til Larvik kommune, fremkommer det f.eks. klart at Larvik kommune har betalt for en klient ved stiftelsen. Rapporten ble behandlet av fylkesutvalget i Vestfold i møte 26. juni 1995 (sak 100/95), og ifølge de opplysningene som foreligger, ble både rapporten og saksforlegget til møtet stilt til pressens disposisjon.

Bakgrunnen for at fylkesmannen likevel har lagt til grunn at de anonymiserte refusjonskravene i sin helhet er taushetsbelagte, synes å være at en offentliggjøring kan røpe et klientforhold når stiftelsens navn/adresse er kjent. Personer som vet at personen oppholder seg i det aktuelle hjemmet, men som ikke er kjent med klientforholdet, vil da få kjennskap til dette ved en offentliggjøring. Fylkesmannen synes videre å ha lagt vekt på at behovet for innsyn i dag er lite og av teoretisk interesse fordi opplysningene kan leses ut av den allerede offentliggjorte rapporten om habilitetsforholdene i forbindelse med utbetalingene til Larvik kommune.

På bakgrunn av at det i denne saken er bedt om innsyn i anonymiserte refusjonskrav der klientens navn ikke fremkommer, samtidig som det allerede er offentlig kjent at Larvik kommune betaler for en klient ved den aktuelle stiftelsen, kan jeg ikke se at det er grunnlag for å nekte innsyn under henvisning til taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Jeg viser til de tidligere nevnte unntaksbestemmelsene fra taushetsplikten om personlige forhold i forvaltningsloven § 13 a nr. 2 og nr. 3. Utelatelsen av klientens navn, sett i sammenheng med at det er offentlig kjent både at kommunen betaler for kun én klient ved stiftelsen, og hva stiftelsens navn/adresse er, gjør at det ikke lenger foreligger noen berettiget interesse som tilsier hemmelighold, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3.

Jeg finner også grunn til å bemerke at fylkesmannens henvisning til at behovet for offentliggjøring er lite og kun har teoretisk interesse, ikke kan anses som noe holdbart argument for å begrunne et avslag i dette tilfellet. Retten til å kreve innsyn i forvaltningens saksdokumenter i medhold av offentlighetsloven § 2 stiller intet krav om at det må angis et særskilt behov eller aktuell interesse for innsynskravet. Og selv om innsynsspørsmålet nå bare skulle ha teoretisk interesse slik fylkesmannen anfører, vil forholdet kunne ha betydning for fremtidige begjæringer om innsyn fra pressen. I denne sammenheng nevner jeg den viktige samfunnsmessige oppgaven pressen utøver ved å kontrollere det offentliges virksomhet og pengebruk. Retten til å kreve innsyn i forvaltningens saksdokumenter er i så henseende av vesentlig betydning - også for å kontrollere om det forvaltningen har lagt til grunn i denne saken er korrekt.

På bakgrunn av det jeg har uttalt ovenfor, ber jeg om at fylkesmannen vurderer saken på nytt.»

Ved brev 20. august 1996 meddelte fylkesmannen at det tidligere avslaget var omgjort, og Østlands-Posten kunne få innsyn i dokumentene.

22.

Rett til innsyn i avtale om opprettelse av nytt malmtransportselskap

(Sak 95-1997)

Narvik Fellesorganisasjon klaget til ombudsmannen etter at Samferdselsdepartementet, under henvisning til offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 5 a, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 2, avslø en begjæring om dokumentinnsyn i en transportavtale vedrørende opprettelse av nytt malmtransportselskap på Ofotbanen. - Ombudsmannen uttalte at det var uklart om opplysningene i avtalen var av en slik konkurransemessig betydning at den i sin helhet var taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Det knyttet seg derfor «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd, og departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt.

Narvik Fellesorganisasjon klaget til ombudsmannen etter at Samferdselsdepartementet hadde avslått en begjæring om innsyn i en transportavtale som var inngått i forbindelse med opprettelsen av nytt malmtransportselskap på Ofotbanen.

De forskjellige saksdokumentene som gjaldt opprettelsen av nytt malmtransportselskap på Ofotbanen, dvs. avtaler mellom Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB), Statens Järnvägar (SJ) og Norges Statsbaner (NSB), ble av NSB opprinnelig unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 6 nr. 2 a. Narvik Fellesorganisasjon anmodet ved brev til departementet 23. oktober og 7. november 1995 om innsyn i saksdokumentene. Innsynskravet ble begrunnet med at fagforeningene var part i saken «all den tid dette vil få store konsekvenser for våre medlemmer», og at både «spørsmålet om trafikkeringsrett på Ofotbanen og dannelsen av et nytt malmtransportselskap retter seg mot våre medlemmers fremtidige arbeidsplasser og våre rettigheter». Som følge av denne henvendelsen ba departementet ved brev 10. november 1995 NSB vurdere spørsmålet om meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 annet ledd.

NSB opplyste i brev 16. november 1995 til departementet at av hensyn til de økonomiske interessene for NSB og ut fra konkurransehensyn, burde dokumentene verken helt eller delvis offentliggjøres før det var fremmet stortingsproposisjon om saken. NSB la også til grunn at fagforeningene ikke kunne anses som part etter forvaltningsloven § 2 første ledd e. Ved brev 27. november 1995 stadfestet departementet NSB's beslutning.

Ved brev 5. desember 1995 fra statsråd Opseth til NSB ble det meddelt at departementet, på bakgrunn av at Narvik kommune, Nordland fylkeskommune og fagorganisasjonene hadde anmodet om innsyn, hadde omgjort sin tidligere beslutning om å nekte dokumentinnsyn i medhold av offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det ble vist til at departementet ved avgjørelsen hadde «lagt vekt på at innholdet i avtalene allereie stort sett er kjent for offentlige, og at det vil gavne saka at avtalene blir offentlige». Departementet ba derfor NSB ta kontakt med de andre avtalepartene med sikte på å offentliggjøre avtalene fullt ut. Det ble samtidig opplyst at dersom det var opplysninger i avtalene som partene mente det måtte gjøres unntak for av forretningsmessige grunner etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, kunne disse delene strykes ut. Det ble presisert at det ikke var anledning til å stryke ut andre deler av avtalene.

NSB oversendte ved brev 7. desember 1995 til departementet avtalene for offentliggjøring. I brevet ble det opplyst at Konsortialavtalen mellom LKAB, SJ og NSB med bilag 1, 2 og 4, herunder prinsippavtalen mellom partene, kunne offentliggjøres. Det ble imidlertid opplyst at noen konkrete beløp av forretningsmessige grunner var strøket i avtalen og bilagene. Videre ble det opplyst at transportavtalen, bilag 3 i avtaleverket, i sin helhet var unntatt offentlighet med hjemmel i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 under henvisning til dette var en «avtale som er inngått mellom de to partene MTAB og LKAB og som regulerer pris og krav til kvalitet i malmtransporten».

Ved brev 12. desember 1995 fra departementet ble Narvik Fellesorganisasjon gitt innsyn i avtalene, med unntak av transportavtalen, i samsvar med NSB's anbefaling.

Narvik Fellesorganisasjon brakte saken inn for ombudsmannen ved brev 4. desember 1995. I klagen ble det gjort

gjeldende at fellesorganisasjonen ikke kunne se at det i saken forelå konkurransemessige hensyn fordi det ikke fantes andre selskaper som var aktuelle som malmtransportører enn NSB, SJ og LKAB, som skulle starte et felles malmtransportsselskap. På bakgrunn av at departementet ved brevet 12. desember 1995 offentliggjorde deler av avtalene det var begjært innsyn i, kom Narvik Fellesorganisasjon tilbake til saken med en ny henvendelse til ombudsmannen 18. desember 1995. I henvendelsen ble det gitt uttrykk for at det også var viktig å få innsyn i transportavtalen mellom partene for å kunne «vurdere totaliteten i sakskomplekset».

Saken ble forelagt departementet. Departementet ble bedt om å begrunne nærmere hvorfor det var av konkurransemessig betydning å hemmeligholde transportavtalen av hensyn til avtalepartene. Det ble i den sammenheng vist til Narvik Fellesorganisasjons anførsel om at det ikke var andre selskaper som var aktuelle som malmtransportør enn de tre avtalepartene NSB, SJ og LKAB. Departementet ble videre bedt om å opplyse hvilken vekt avtalepartenes ønske om at avtalen ikke ble offentliggjort hadde hatt for avgjørelsen om hemmelighold etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Det ble også bedt om å få oversendt en kopi av den aktuelle avtalen.

Departementet forela saken for NSB. I departementets brev til ombudsmannen het det om sakens bakgrunn bl.a. følgende:

«Samferdselsdepartementet fant ved en gjennomgang av avtalen å måtte respektere partenes vurdering av at det var viktig for partene selv å hemmeligholde innholdet i avtalen av forretningsmessige grunner. Det vises i den sammenheng til at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til slike opplysninger. Departementet la vesentlig vekt på partenes egne vurderinger av behovet for å hemmeligholde innholdet i avtalen av forretningsmessige grunner ut fra konkurransehensynet samtidig som departementet anså opplysningene av en slik art at det ikke kan utelukkes at andre kunne nyttiggjøre seg disse. Det avgjørende her kan ikke være at det ikke er andre transportører av malm på Ofotbanen, men at andre konkurrerende malmselskaper eventuelt kan nyttiggjøre seg opplysningene.»

Når det gjaldt klagen til ombudsmannen, het det videre:

«Som det fremgår av vedlagte brev av 13. februar d.å. fra NSB har NSB tatt saken opp med LKAB som viser til at det er LKABs globale konkurransesituasjon som jernmalmsforetak som er bakgrunnen for at selskapet ikke ønsker å offentliggjøre Transportavtalen. LKAB (og SJ) er således ikke villig til å foreta ytterligere offentliggjøring. Transportavtalen følger som vedlegg til brevet.

Samferdselsdepartementet finner ut fra den foreliggende situasjon å måtte legge avgjørende vekt på partenes vurdering av konkurransehensynet og at disse opplysningene er taushetsbelagte.»

I mitt avsluttende brev til Samferdselsdepartementet uttalte jeg:

«Det følger av offentlighetsloven § 5 a at «(O)pplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet». I forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 er det gitt en bestemmelse om taushetsplikt for nærmere bestemte næringsopplysninger. Bestemmelsen lyder slik:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) ---
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»

Bestemmelsen ble endret og taushetsplikten noe utvidet ved revisjonen av offentlighetsloven 11. juni 1982, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 33-35. Bestemmelsen fikk da tilsvarende ordlyd som den tidligere bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 nr. 4.

Det sentrale spørsmålet i saken er om den inngåtte transportavtalen mellom LKAB og MTAB (felles malmtransportsselskap for NSB, SJ og LKAB) inneholder opplysninger om «drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår».

Det er klart at avtalen gjelder «forretningsforhold», og opplysninger i avtalen kan derfor etter omstendighetene

kunne omfattes av taushetspliktsbestemmelsen. Spørsmålet er om det kan påvises tilstrekkelige konkurransemessige hensyn som tilsier hemmelighold av opplysningene i avtalen. I denne vurderingen må det legges vekt på hva som er hensynet med taushetspliktsbestemmelsen, bedriftens ønske om hemmelighold, og det samfunnsmessige behov for innsyn og offentlighet vedrørende den inngåtte avtalen.

Sentrale hensyn bak taushetspliktsbestemmelsen er dels å hindre spredning av opplysninger som kan medføre skade eller tap for vedkommende bedrift, og dels å sikre et tillitsfullt samarbeide mellom det offentlige og foretaket, f.eks. for å sikre at det gis riktige og fullstendige opplysninger i forbindelse med offentlig kontroll eller registrering.

Typiske opplysninger som går inn under taushetspliktsbestemmelsen vil være produksjons- og forretningshemmeligheter som det offentlige har mottatt fra foretaket eller som det offentlige på annen måte har blitt kjent med, og som ville skade bedriften dersom det hadde blitt gjort kjent for konkurrentene. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 16 og Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 34, at det normalt ikke er tilstrekkelig for å fastslå taushetsplikt at en offentliggjøring kan virke uheldig for vedkommende bedrift, så lenge opplysningen ikke har karakter av produksjonshemmeligheter o.l. som ville skade bedriften dersom det ble offentliggjort. Selv om uttalelsene knytter seg til den ordlyden bestemmelsen hadde før lovendringen i 1982, er det antatt at dette også gir en viss veiledning slik bestemmelsen lyder i dag, jf. Woxholth: Forvaltningsloven (1993) og Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 72-73.

I denne sammenheng kan det være grunn til å understreke at formålet med bestemmelsen om taushetsplikt ikke har vært å beskytte næringsvirksomhet mot enhver form for konkurranse eller enhver form for offentliggjøring som kan være uheldig eller strategisk ugunstig for vedkommende bedrift. Mindre sensitive næringsopplysninger vil derfor normalt ikke være underlagt taushetsplikt, og vil kunne offentliggjøres i medhold av offentlighetsloven. Vedkommende bedrifts egen vurdering av spørsmålet om hemmelighold ut fra konkurransemessige hensyn vil naturlig nok være et moment i vurderingen, men vil ikke alene være avgjørende. Offentlighetsprinsippet som er fastslått i offentlighetsloven og hensynet til andre beskyttelsesverdige interesser, herunder allmennheten, og i dette tilfelle arbeidstakernes behov for innsyn og kontroll, representerer viktige hensyn ved vurderingen. Dette tilsier en viss forsiktighet med å tolke taushetspliktsbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 for vidt. Det kan i denne sammenheng også vises til det som er uttalt i ombudsmannens årsmelding 1993 s. 174.

Det fremgår av opplysningene i saken at bakgrunnen for at transportavtalen i sin helhet er hemmeligholdt, er LKAB's egen vurdering av behovet for hemmelighold ut fra sin «globale konkurransesituasjon som jernmalmsforetak». Det avgjørende har således ikke vært konkurrerende malmtransportører på Ofofbanen, men at andre konkurrerende malmselskaper eventuelt kan nyttiggjøre seg opplysningene i andre sammenhenger. Dette skal til en viss grad også gjelde SJ.

Det knytter seg klare betenkeligheter til i sin helhet å hemmeligholde en slik avtale. Den forhandlingsløsning som foreligger om malmtransporten, kan ha store konsekvenser for de NSB-tilsatte. Transportavtalen som det er begjært innsyn i, er en del av avtalekomplekset vedrørende opprettelse av nytt malmtransportsselskap og trafikkeringsrett m.v. på Ofofbanen. På denne bakgrunn må det kreves en konkret påvisning av de særlige konkurransemessige hensyn som gjør seg gjeldende for LKAB.

Ut fra de opplysninger som foreligger, kan det stilles spørsmål ved om opplysningene i transportavtalen er av en slik karakter at avtalen i sin helhet må hemmeligholdes. Transportavtalen er inngått, og det er på det rene at det ikke er andre malmtransportsselskaper som er aktuelle enn de tre partene LKAB, SJ og NSB. Spørsmålet blir således om opplysningene i transportavtalen er av en slik konkurransemessig betydning for LKAB's fremtidige konkurransesituasjon på det globale markedet at avtalen av den grunn i sin helhet må anses taushetsbelagt. For å ta stilling til om dette er tilfellet, må det foretas en nærmere konkret vurdering av opplysningenes innhold og karakter. Som nevnt vil ikke LKAB's egen oppfatning av spørsmålet alene være avgjørende. Taushetspliktsbestemmelsen har ikke til formål å beskytte bedriften mot enhver form for konkurranse eller strategisk ugunstig offentliggjøring av opplysninger. I tillegg kommer hensynet til de tilsatte og den betydning avtalen har for dem, samt allmennhetens behov for innsyn, inn som sentrale momenter ved vurderingen.

Den konkurransemessige betydningen av å hemmeligholde avtalen i sin helhet er ikke i særlig grad konkretisert gjennom de opplysninger som foreligger. Det er vist til at avtalen regulerer «pris og krav til kvalitet i malmtransporten», og at det er LKAB's «globale konkurransesituasjon som jernmalmsforetak» som har vært avgjørende. Det er grunn til å tro at LKAB's fremtidige globale konkurransesituasjon vil være avhengig av en rekke ulike forhold som dels knytter seg til selskapet selv, dels til den generelle markedssituasjon, og dels den spesifikke

malmtransportavtale det er tale om å inngå. Bare ut fra de opplysninger som foreligger, er det vanskelig å se hvilke særlige konkurransemessige hensyn som gjør at avtalen i sin helhet er underlagt taushetsplikt og derfor må hemmeligholdes.

I tillegg til uklarhetene ved den reelle konkurransemessige betydningen det har for LKAB at transportavtalen blir offentliggjort, helt eller delvis, kommer det forhold at det i denne saken er tale om innsyn i en avtale som kan ha sentral betydning for de tilsatte i NSB. Jeg viser i denne sammenheng bl.a. til det som er fremholdt i NSB's brev til departementet 16. november 1995. Her heter det bl.a. en «overføring av de NSB-ansatte i Narvik til malmtrafikkselskapet med klare antydninger om fremtidige rasjonaliseringer, er klart en avgjørelse som får direkte konsekvenser for de ansatte».

Jeg har ikke funnet grunn til å ta standpunkt til om de ansatte er berørt på en så kvalifisert måte at unntaksbestemmelsene i forvaltningsloven § 13 b nr. 1 kommer til anvendelse i forhold til den konkrete transportavtalen. Innsynsspørsmålet vil likevel måtte vurderes i forhold til unntaksbestemmelsen i forvaltningsloven § 19 første ledd b, som i utgangspunktet må tolkes på samme måte som taushetspliktsbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, jf. det jeg har sagt ovenfor. (En forskjell er at det imidlertid her er tale om en taushetsrett, ikke en taushetsplikt). Uavhengig av dette er det grunn til å understreke at avtalen omhandler forhold som kan berøre de tilsatte faktisk og rettslig på en så konsekvensfylt måte at det vil kunne være betenkelig å hemmeligholde avtalen i sin helhet, selv om de tilsatte har fått innsyn i de andre avtalene i saken. Konsekvensene for de tilsatte, og deres behov for innsyn, forutberegnelighet og kontroll, gjør seg i en slik situasjon i særlig grad gjeldende, og fremstår som et særlig viktig hensyn og ivareta. Dette tilsier at forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 ikke tolkes for vidt.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken, og ut fra det jeg har fremholdt ovenfor, er det etter min mening uklart om opplysningene i avtalen er av en slik konkurransemessig betydning at den i sin helhet er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Min konklusjon blir derfor at det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ber på den bakgrunn om at departementet vurderer innsynsspørsmålet på nytt i lys av det jeg har fremholdt i min uttalelse. I forbindelse med den nye gjennomgåelsen av saken bør LKAB gis anledning til å uttale seg om spørsmålet, og oppfordres til å konkretisere nærmere de opplysningene det måtte være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Videre bes det også vurdert om iallfall deler av transportavtalen kan offentliggjøres, jf. offentlighetsloven § 5 a, der det fremgår at det som hovedregel er *opplysninger*, og ikke hele dokumentet som sådan, som er unntatt offentlighet.

Jeg ber om å bli holdt orientert om det departementet gjør i saken.»

23.

Rett til innsyn i kommunes rammeavtale med bank

(Sak 95-2041)

Avisen Demokraten ba om innsyn i Fredrikstad kommunes rammeavtale med Den norske Bank (DnB). Fylkesmannen i Østfold opprettholdt kommunens avslag under henvisning til offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69 § 5 a, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 2. - Ombudsmannen uttalte at formålet med taushetspliktsbestemmelsen ikke var å beskytte næringsvirksomhet mot enhver form for konkurranse eller evhver opplysning som kunne være uheldig eller strategisk ugunstig. Det knyttet seg prinsipielle betenkeligheter til å hemmeligholde slike avtaler i sin helhet, og det måtte derfor kreves en konkret påvisning av de særlige konkurransemessige hensyn som gjorde seg gjeldende. Det var uklart om opplysningene i avtalen var av en slik konkurransemessig betydning for DnB at de i sin helhet var taushetsbelagte. Det knyttet seg derfor «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd, og fylkesmannen ble bedt om å vurdere innsynsspørsmålet på nytt.

Avisen Demokraten begjærte overfor Fredrikstad kommune innsyn i en rammeavtale som var inngått mellom kommunen og Den norske Bank (DnB). Kommunen avsto innsynsbejæringen under henvisning til offentlighetsloven § 6 nr. 2 bokstav a eller b. Avslaget ble etter klage opprettholdt av Fylkesmannen i Østfold, men med en annen begrunnelse. Fylkesmannen begrunnet avslaget med taushetspliktsbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Norsk Presseforbund tok på vegne av Demokraten avslaget opp med fylkesmannen og anmodet om en ny vurdering. Fylkesmannen fant imidlertid ikke grunnlag for å omgjøre det

tidligere avslaget.

Norsk Presseforbund brakte deretter på vegne av Demokraten saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det vist til at avtalen var inngått, og at en offentliggjøring derfor ikke ville ha noen konkurransemessig betydning for DnB i forhold til den konkrete anbudsrunden. Det ble også bestridt at konkurrerende banker kunne utnytte opplysninger fra DnBs avtale med kommunen i fremtidige anbudskonkurranser på en slik måte at konkurransemessige hensyn skulle tilsi hemmelighold. I klagen het det om dette:

«Spørsmålet blir da om de øvrige banker kan utnytte opplysninger fra DnBs avtale med kommunen i andre sammenhenger og på en måte som får konkurransemessig betydning, det vil si slik at man får kontrakter man ellers ikke ville fått. Her kan det tenkes to muligheter: Utnyttelse i forbindelse med lignende, større avtaler, eller utnyttelse i forbindelse med neste anbudsrunde på kommunale banktjenester i Fredrikstad.

Det er vel liten tvil om at avtalen med Fredrikstad kommune er helt spesiell, både med hensyn til størrelse, typer av tjenester og flere andre forhold. Dette vil naturligvis påvirke de vilkår bankene tilbyr kommunen. At innskudds-, utlåns- og andre betingelser i denne avtalen således skulle kunne overføres til andre typer avtaler i bankenes lokale virkeområde må sies å være svært usannsynlig. Vi kan vanskelig se for oss hvilke lokale kunder som skulle representere noen «parallell» til Fredrikstad kommune. En overføring av kommunens vilkår til private kunder er naturligvis nytteløst. Kommunens behov er helt spesielle. Kanskje kunne man tenke seg opplysningene utnyttet ved anbud på tjenester i andre kommuner. Men også her kommer det forhold inn at det ikke finnes to kommuner i Norge med like økonomiske forutsetninger, tjenestetilbud og behov. En såvidt stor, sammensatt og komplisert bankavtale som det en stor norsk kommune er avhengig av, kan vanskelig overføres til noen annen kunde.

At en offentliggjøring vil få noen avgjørende betydning ved neste anbudsrunde på kommunale banktjenester er også vanskelig å se for seg. Mange faktorer vil på det tidspunktet være endret: Kommunens behov, forholdet mellom innskudd og utlån, det generelle rentenivået osv. At de eksisterende vilkår for kommunens banktjenester således skulle være avgjørende for hvem som på hvilke vilkår vinner neste anbudsrunde, finner vi svært usannsynlig.

Et annet moment er selvsagt at deler av vilkårene i avtalen uansett vil måtte fremkomme i offentlige dokumenter, blant annet kommunens regnskap. Det vil etter vår mening være mer naturlig å offentliggjøre hele avtalen, slik at vilkårene kan sees i sammenheng. Dermed vil publikum få et mer fullstendig bilde av hvordan kommunen forvalter sine penger, noe de må sies å ha et legitimt krav på.»

I Presseforbundets brev ble det også rettet innsigelser mot fylkesmannens tolkning av sin omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35.

Saken ble forelagt fylkesmannen. I brevet ble det bedt om fylkesmannens kommentarer til det Presseforbundet hadde anført i klagen, herunder i hvilken utstrekning opplysninger i avtalen mellom kommunen og banken kunne gjenfinnes i offentlige dokumenter. Det ble også bedt om å få opplyst om det var hensynet til bankens ønske om hemmelighold som hadde vært avgjørende for fylkesmannens avgjørelse.

I fylkesmannens svarbrev het det:

«Presseforbundet har hovedsaklig drøftet hvorvidt andre banker kan tenkes å *utnytte foreliggende avtale* i andre sammenhenger på en konkurransemessig måte.

Innledningsvis vil vi bestride at slik utnyttelse ikke kan tenkes. Det finnes flere kommuner i området som kan sammenlignes med Fredrikstad. Andre banker vil dermed kunne nytte opplysninger fra DnB's avtale når disse i konkurranse med DnB skal levere tilbud til andre kommuner, eller til Fredrikstad i neste anbudsrunde.

Imidlertid er det ikke lenger noe vilkår at andre skal kunne utnytte opplysningen i egen næringsvirksomhet. Geir Woxholt sier det slik i «Forvaltningsloven med kommentarer. Juridisk Forlag, Oslo 1993», s. 201: «Dette innebærer at det ikke lenger stilles vilkår om at opplysningen kan brukes på tilsvarende måte av andre. Dersom konkurransemessige hensyn først tilsier hemmelighold, er det tilstrekkelig at andre mer generelt kan ha nytte av opplysningen.» I Arvid Frihagens bok «Offentlighetsloven. Forlaget A. Frihagen A/S. 1994» bind II, s. 67, heter det: «At det er av konkurransemessig betydning bedriftene imellom til skade for den opplysningene angår, er i utgangspunktet tilstrekkelig. Det er således ikke lenger noe krav om at andre kan utnytte opplysningene i sin egen næringsvirksomhet på tilsvarende måte.»

Det er på det rene at DnB er av den oppfatning at det vil kunne skade banken om avtalen blir offentliggjort. Vi finner at det må legges avgjørende vekt på bankens oppfatning, da det er av hensyn til banken taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13, 1. ledd nr. 2 gjelder. Som nevnt over, er vi enige med banken i at en offentliggjøring av avtalen vil kunne skade banken. Vi presiserer likevel at det er hensynet til bankens ønske om hemmelighold som har vært avgjørende for unntak om offentlighet, jf. Sivilombudsmannens spørsmål.

Et av formålene bak lovhjemmelen er dessuten å kunne opprettholde tillitsforholdet mellom det offentlige og bedriften, for å sikre et godt samarbeid mellom disse. Fylkesmannen finner det riktig å respektere bankens ønske om hemmelighold av avtalen for ikke å skade tillitsforholdet mellom partene.

Fylkesmannen har gått gjennom årsberetning og regnskap for Fredrikstad kommune for 1994 (1995 foreligger ikke ennå), og kan opplyse om at det ikke er mulig å lese ut av disse dokumentene hva slags vilkår en bankavtale inneholder. Fredrikstad kommune opplyser dessuten overfor oss at det heller ikke i andre offentlige dokumenter vil være mulig å ta ut opplysninger om vilkårene i avtalen. Vårt svar på Sivilombudsmannens spørsmål er altså at det ikke er mulig å gjenfinne opplysninger i avtalen mellom kommunen og banken i offentlige dokumenter.

Videre må det være klart at opplysningene i avtalen er av en viss betydning og av en slik art at det er vanlig å hemmeligholde disse. Vi peker i denne forbindelse spesielt på bankens rentemargin overfor kommunen, som det ikke er vanlig å oppgi i offentlige dokumenter.

Når det gjelder Norsk Presseforbunds kommentarer til forvaltningsloven § 35, vil vi peke på at vi i denne sammenheng ikke er et *overordnet* organ, ettersom det var vårt eget vedtak vi var bedt om å omgjøre. Det vil være de strenge kriterier i § 35, 1. ledd som gjelder. Vi vil dessuten hevde at forvaltningsloven § 35 ikke er i strid med offentlighetsloven § 9 på dette punkt.

Avslutningsvis vil vi nevne at også offentlighetsloven § 6, nr. 2 a er vurdert som hjemmel for unntak. Vi ser at også denne regelen ivaretar kommunens og bankens behov, og vil ta det til etterretning dersom Sivilombudsmannen skulle komme til et slikt resultat.»

Presseforbundet kom tilbake til saken ved brev 8. mars 1996. I brevet ble følgende fremholdt:

«1. Spørsmålet om konkurransemessig betydning

Fylkesmannen har vist til juridisk teori hvor det heter at det ikke er vilkår for taushetsplikt at opplysningene «kan brukes på tilsvarende måte av andre» (Woxholt 1993) eller at «andre kan utnytte opplysningene i sin egen næringsvirksomhet på tilsvarende måte» (Frihagen 1994). Henvisningene er i og for seg irrelevante, idet de omtaler mulig utnyttelse av *andre enn bedriftene imellom*, jfr. Fylkesmannens eget sitat fra Frihagen, bd. II, s. 67. Norsk Presseforbund har aldri hevdet at det skulle være noe krav for bruk av taushetsplikt at opplysningene kunne utnyttes av andre enn de konkurrerende banker.

Vårt poeng er at hverken Fredrikstad kommune eller Fylkesmannen på noe tidspunkt i sin korrespondanse har forklart, sannsynliggjort eller enn si dokumentert *på hvilken måte* det skulle være av konkurransemessig betydning for DnB at opplysninger om innskudds- og rentevilkår for Fredrikstad kommune ble offentliggjort. At det skulle «finnes flere kommuner i området som kan sammenlignes med Fredrikstad» mener vi faller på sin urimelighet. Kommuner på denne størrelsen vil naturligvis stille svært forskjellige krav til sine bankforbindelser.

2. Tillitsforholdet mellom kommunen og banken

Vi finner det lite sannsynlig at en offentliggjøring av nevnte avtale, etter avgjørelse fra Fylkesmannen, vil skade tillitsforholdet mellom Fredrikstad kommune og DnB på en slik måte at banken ikke vil oppfylle sin del av avtalen, enn si avstå fra å delta i fremtidige anbudskonkurranser. Vi har forøvrig med interesse registrert at Fredrikstad kommune, og nå Fylkesmannen, ser ut til å legge mer vekt på bankens vurderinger enn sine egne.

3. Spørsmålet om opplysninger i årsberetning og regnskap

Norsk Presseforbund konstaterer at Fredrikstad kommune ikke gir sine innbyggere opplysninger om hvordan og på hvilke vilkår kommunens innskudd forvaltes og på hvilke vilkår man tar opp offentlige lån. Dette finner vi mildt sagt oppsiktsvekkende, men det ligger vel på siden av den aktuelle saken.

4. Forholdet til Forvaltningslovens § 35

Fylkesmannen har nå presisert at det er de «strengere» kriterier i § 35, 1. ledd som forhindrer omgjøring. Vi mener fortsatt at Fylkesmannens forståelse av Forvaltningslovens § 35 er feil, og at Fylkesmannen åpenbart har kompetanse til å omgjøre sitt eget vedtak. Istedet for å gå inn i lengre drøfting av tolkningen av Forvaltningslovens § 35, vil vi i denne omgang nøye oss med å vise kort til Frihagen, bd. II s. 276:

«Et avslag om innsyn må som alminnelig regel kunne omgjøres selv om det skulle være i strid med ønsket fra den som har sendt inn dokumentet eller som dokumentet gir opplysninger om».

Det finner forøvrig flere eksempler på at Fylkesmenn har omgjort sine vedtak i offentlighetssaker, etter å ha fått forespørsel om det. Det gjelder blant annet henvendelser fra Norsk Presseforbund. De har neppe gjort noe ulovlig.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen, uttalte jeg:

«Det følger av offentlighetsloven § 5 a at «(O)pplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet». I forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 er det gitt en bestemmelse om taushetsplikt for opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Bestemmelsen ble endret og taushetsplikten noe utvidet ved revisjonen av offentlighetsloven 11. juni 1982, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 33-35. Bestemmelsen fikk da tilsvarende ordlyd som den tidligere bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 nr. 4.

Det sentrale spørsmålet i saken er om den inngåtte rammeavtale mellom Fredrikstad kommune og Den Norske Bank (DnB) inneholder opplysninger om «drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår».

Det er på det rene at avtalen gjelder «forretningsforhold», og opplysninger i denne kan dermed omfattes av bestemmelsens anvendelsesområde. Spørsmålet er om det kan påvises tilstrekkelige konkurransemessige hensyn som tilsier hemmelighold av opplysninger i avtalen. Utgangspunktet må tas i de opplysninger som det hevdes å være av betydning å holde hemmelig. I denne vurderingen må det både legges vekt på hva som er formålet med taushetspliktsbestemmelsen, bankens ønske om hemmelighold, og det samfunnsmessige behov for innsyn og offentlighet vedrørende disponeringen av kommunens midler.

Sentrale hensyn bak taushetspliktsbestemmelsen er dels å hindre spredning av opplysninger som kan medføre tap eller skade for vedkommende foretak, og dels å sikre et tillitsfullt samarbeide mellom det offentlige og foretaket, f.eks. for å sikre at det gis riktige og fullstendige opplysninger i forbindelse med offentlig kontroll eller registrering.

Typiske opplysninger som går inn under taushetspliktsbestemmelsen vil være produksjons- og forretningshemmeligheter som det offentlige har mottatt fra foretaket eller som det offentlige på annen måte har blitt kjent med, og som ville skade bedriften hvis de ble kjent for konkurrentene. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 16 og Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 34, at det normalt ikke er tilstrekkelig for å fastslå taushetsplikt at en offentliggjøring kan virke uheldig overfor vedkommende foretak, så lenge opplysningene ikke har karakter av produksjonshemmeligheter o.l. som ville skade foretaket dersom det ble offentliggjort. Tilsvarende gjelder for opplysninger som gjelder avtaler med forretningsforbindelser. Selv om disse uttalelsene knytter seg til den ordlyden bestemmelsen hadde før lovendringen i 1982, er det antatt at dette også gir en viss veiledning slik bestemmelsen lyder i dag, jf. Woxholth: Forvaltningsloven (1993) s. 202 og Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 72-73.

I denne sammenheng kan det være grunn til å understreke at formålet med bestemmelsene om taushetsplikt ikke har vært å beskytte næringsvirksomhet mot enhver form for konkurranse eller enhver opplysning som er uheldig eller strategisk ugunstig for vedkommende foretak. Mindre sensitive næringsopplysninger vil derfor normalt ikke være underlagt taushetsplikt, og vil kunne offentliggjøres i medhold av offentlighetsloven. Vedkommede foretaks egen vurdering av spørsmålet om hemmelighold vil være et moment i vurderingen, men vil ikke alene være avgjørende. Offentlighetsprinsippet som er fastslått i offentlighetsloven og hensynet til andre beskyttelsesverdige interesser, herunder pressens og allmennhetens behov for innsyn og kontroll, tilsier en viss forsiktighet med å tolke taushetspliktsbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 nr. 2 for vidt.

Det fremgår av opplysningene i saken at bakgrunnen for at fylkesmannen har avslått innsynsbegjæringen, er at det vil kunne skade banken om avtalen ble offentliggjort. Det er også på det rene at det er hensynet til bankens ønske

som har vært avgjørende for fylkesmannens vurdering. Begrunnelsen for at en slik offentliggjøring vil kunne skade banken, er etter det opplyste at bankens strategiske valg vil bli kjent for dens konkurrenter og at dette vil vanskeliggjøre de frie forhandlinger i fremtiden. Fylkesmannen har i denne sammenheng påpekt at det etter lovendringen i 1982 ikke lenger er noe krav om at opplysningene i avtalen kan utnyttes av konkurrentene på tilsvarende måte, men at det er tilstrekkelig at det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysningene.

Det knytter seg sterke prinsipielle betenkeligheter til å hemmeligholde slike avtaler, og det må kreves en konkret påvisning av de særlige konkurransemessige hensyn som gjør seg gjeldende for banken. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, kan det etter min mening stilles spørsmål ved om opplysningene i rammeavtalen er av en slik art at de helt eller delvis må hemmeligholdes av hensyn til taushetsplikten. Avtalen er allerede inngått, og det kan således ikke være hensynet til pågående forhandlinger/anbudskonkurranse med Fredriksad kommune som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til konkurrentene.

Spørsmålet blir således om opplysninger i avtalen er av en slik konkurransemessig betydning for DnBs mulige *fremtidige* forhandlinger/anbudskonkurranse med Fredrikstad kommune, eller andre kommuner, at de må anses taushetsbelagt. For å ta stilling til om dette er tilfelle, må det foretas en nærmere konkret vurdering av opplysningenes innhold og karakter. Som nevnt vil ikke DnBs egen oppfatning av spørsmålet alene være avgjørende. Taushetspliktsbestemmelsen har ikke som formål å beskytte banken mot enhver form for konkurranse eller strategisk ugunstig offentliggjøring av opplysninger. Videre kommer hensynet til pressens og allmennhetens behov for innsyn i hvordan kommunene disponerer fellesskapets midler etc. gjennom rammeavtalen.

Den konkurransemessige betydningen av å holde opplysninger i avtalen tilbake fra offentliggjøring er ikke i særlig grad konkretisert gjennom de opplysninger som foreligger. En rekke forhold vil være av betydning ved en mulig fremtidig forhandlingssituasjon/anbudskonkurranse. Blant annet vil det fremtidige rentenivå, utlåns-, innskudds- og gebyrbetingelser samt kommunens fremtidige behov være av sentral betydning for vurderingen. I forhold til andre kommuner i området kommer det i tillegg inn at vedkommende kommunes størrelse, behov, innskuddskapital og lånebehov etc. vil være forskjellig fra Fredrikstad kommune.

I tillegg til disse uklarhetene ved den reelle konkurransemessige betydning en offentliggjørelse av avtalen, helt eller delvis, har for DnB, kommer det forhold at det i denne saken er spørsmål om offentliggjøring av en avtale en *kommune* har inngått vedrørende disponering av kommunens midler etc. på vegne av fellesskapet. Pressens og allmennhetens beskyttelsesverdige behov for innsyn i og kontroll med den offentlige forvaltning fremstår da som viktige hensyn å ivareta.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken, er det etter min mening uklart om opplysningene i avtalen er av en slik konkurransemessig betydning for DnB at de i sin helhet er taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Min konklusjon blir derfor at det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ber på denne bakgrunn om at fylkesmannen vurderer innsynsspørsmålet på nytt i lys av det jeg har fremholdt i min uttalelse. I forbindelse med den nye gjennomgåelse av saken er det viktig at banken gis anledning til å uttale seg om spørsmålet, og oppfordres til å konkretisere nærmere de opplysningene det måtte være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Videre bes det særlig vurdert om iallfall deler av avtalen kan offentliggjøres, jf. offentlighetsloven § 5 a, der det fremgår at utgangspunktet er at det er *opplysninger*, og ikke hele dokumentet som sådan, som er unntatt offentlighet.

For ordens skyld presiseres at jeg ikke har vurdert saken i forhold til offentlighetsloven § 6 nr. 2 a.

Når det gjelder spørsmålet om fylkesmannens omgjøringskompetanse, har jeg ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på dette ut over å peke på at omgjøringskompetansen følger av alminnelige ulovfestede prinsipper som også forvaltningsloven § 35 første og annet ledd bygger på, eller eventuelt av forvaltningsloven § 35 direkte, jf. Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 276. I tilslutning til dette tilføyer Frihagen også følgende, slik presseforbundet har påpekt:

«Et avslag om innsyn må som alminnelig regel kunne omgjøres selv om det skulle være i strid med ønsket fra de som har sendt inn dokumentet eller som dokumentet gir opplysninger om.»

Jeg slutter meg til det som her er fremholdt.

Avslutningsvis minner jeg om viktigheten av at klager over avslag på innsynsbegjæringer behandles raskt, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd der det heter at klagen skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Av saksdokumentene fremgår det at klagen over kommunens avslag ble oversendt fylkesmannen 21. september 1994, og at fylkesmannens klageavgjørelse forelå først 7. februar 1995, dvs. mer enn 4 måneder senere. Videre fremgår det at Presseforbundets anmodning om omgjøring ble fremmet til fylkesmannen 30. mars 1995, og at fylkesmannens beslutning i omgjøringssaken først forelå 28. november 1995.

Jeg ber om å bli holdt orientert om det fylkesmannen gjør i saken.»

24.

Spørsmål om fast tilsetting og fortrinnsrett i tilsettingssak

(Sak 96-0281)

A klaget til ombudsmannen og anførte at han var blitt forbigått ved tilsetting av skoleassistent ved et dagsenter i Trondheim kommune. Han anførte at han hadde fortrinnsrett til stillingen i medhold av arbeidsmiljøloven § 67. Uavhengig av den konkrete tilsettingssaken ba A også om at ombudsmannen vurderte kommunens avvisning av A's generelle krav om fast tilsetting i kommunen. A viste i den forbindelse til at han over lengre tid hadde arbeidet som skoleassistent i en rekke forskjellige vikariater ved det samme dagsenteret, og dette var i strid med bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 58 A om midlertidig tilsetting. - Ombudsmannen uttalte at A ikke hadde krav på fortrinnsrett i den konkrete tilsettingssaken. Han fant imidlertid at det knyttet seg begrunnet tvil til kommunens avvisning av kravet om fast tilsetting. Bruk av løpende kortvarige vikaravtaler for å dekke et konstant behov for vikartjeneste over lengre tid vil normalt ikke være omfattet av adgangen til rettsgyldig å inngå midlertidige arbeidsavtaler. På bakgrunn av at klager hadde hatt kontinuerlige vikariater i mer enn to år, ble kommunen bedt om å vurdere saken på nytt.

A klaget til ombudsmannen over Trondheim kommunes vedtak om tilsetting av skoleassistent ved et dagsenter i kommunen. Han mente seg forbigått ved tilsettingen, og som begrunnelse anførte han at han hadde fortrinnsrett til stillingen i medhold av arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 § 67. Han anførte videre at kommunen hadde begått saksbehandlingsfeil i forbindelse med saken, bl.a. fordi kommunen ikke hadde gitt ham noen begrunnelse for at tilsetningsvedtaket avvek fra innstillingen. Uavhengig av den konkrete tilsettingssaken ba klageren også om at ombudsmannen vurderte om hans tilsetningsforhold i kommunen var i overensstemmelse med bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 58 A.

I klagen til ombudsmannen beskrev klageren sitt arbeidsforhold ved dagsenteret slik:

«Fra 31.07.89 - 20.08.90 100% stilling som «vikar» - midlertidig tilsetting

1990 - 1991 1 år som «vikar» ved --- bofelleskap i Trondheim kommune som ikke framgår av arbeidsbekreftelse fra dagsenteret

Opphold på grunn av militærtjeneste

Fra 11.04.94 - 31.12.94 Timelønnet «vikar»

Fra 01.01.95 - fram til i dag 100% stilling som «vikar»

Bemerk følgende: De fleste tilsettingene som «vikar» er ikke reelle vikariater for navngitte personer, men i ledige stillinger. Bortsett fra i korte perioder der det har vært vikariater for navngitte personer, men det har vært unntakene og ikke regelen.»

Saken ble forelagt Trondheim kommune. I foreleggelsesbrevet det ble bedt om en nærmere redegjørelse for omfanget og arten av klagerens tidligere tilsetningsforhold i kommunen, herunder om han hadde arbeidet i reelle vikariater. Kommunen ble i den forbindelse også bedt om å uttale seg om saken i forhold til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven §§ 58 A og 67. Videre ba vi kommunen redegjøre for hvordan klageren var blitt vurdert kvalifikasjonsmessig i forhold til den som ble tilsatt i stillingen som skoleassistent.

Kommunen svarte slik:

«Krav om fast ansettelse i medhold av arb.m.l. § 58A.

Vi har innhentet uttalelse fra arbeidsstedet, og det vises til kopier av oversendelsesnotater av 1.4.96 og av 16.4.96 - det siste vedlagt kopier av de siste 8 arbeidsavtalene.

Såvidt jeg kan se gir ikke kontraktene særlig rom for misforståelser, noe som vel understrekes også av fungerende leders notat av 16.4.96. Jeg har ikke noe grunnlag for å tro noe annet enn at partenes felles forutsetninger ved inngåelse av kontraktene, var at kontraktene var midlertidige.

Som det fremgår bør ikke klageren vært i særlig tvil om kontraktens innhold og arbeidsforholdenes midlertidige karakter. For ordens skyld vil jeg nevne at vi i samforståelse med organisasjonene benytter vikarbegrepet også i forbindelse med stillinger som er under utlysning. Når klageren hevder at han har utført arbeide som ikke skiller seg ut fra hva som ellers gjøres på dagsenteret, medfører det naturlig nok riktighet all den tid det er vikariater det er snakk om.

Tilsettingssaken

Saksdokumentene som vedlegges i kopi viser at klageren var innstilt til ansettelse fra arbeidsledelsens side, men at avgjørelsen ble (intern) anket inn for administrasjonsutvalget av arbeidstakerorganisasjonenes representanter i personalutvalget.

Etter forslag fra hovedtillitsvalgt --- (NKF) ble søkeren B tilsatt av administrasjonsutvalget. B var innstilt som kvalifisert av ledelsen, men rangert etter A.

Også for B var det hevdet at tidligere midlertidige kontrakter skulle tilsi «fortrinnsrett», men dette ble avvist av administrasjonen. Valget av B fremfor A fremsto som en vanlig prøving og stemmegivning hvor administrasjonsutvalgets flertall satte sitt skjønn foran arbeidsledelsen. ---»

I notatet fra lederen ved dagsenteret som kommunen viste til i sitt svarbrev hit, ble klagerens arbeidsforhold ved dagsenteret beskrevet slik:

«A's arbeidsforhold ved dagsenteret fra april 1994:

Fra 11/4 - 29/4-94 timebetalt sykevikariat.

Han var ikke i arbeide hos oss i tiden 30/4-94 til 18/9-94.

Fra 19/9-94 til 23/4-95 viser timelistene at han gikk i timebetalte sykevikariater/fravær for 4 navngitte personer uten at det ble skrevet kontrakter. I denne perioden hadde vi en periode med uforholdsmessig mye sykefravær i tillegg til div. permisjoner, enkelte ganger var det også «vikar for vikaren», slik at det til tider kunne virke litt uoversiktlig, men at dette var tidsbegrensede vikariater var det aldri tvil om. Derimot var de fleste av disse vikariatene av ubestemt varighet slik at en ikke kunne si hvor lenge de ville vare når engasjementet startet.

Fra 24/4-95 og fram til dd har han gått i noe lengre vikariater for navngitte personer eller ledig utlyste stillinger. Kopi av kontraktene vedlegges.»

Kommunens svar ble oversendt klageren til orientering. I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg følgende:

«1. Kravet om fortrinnsrett i tilsettingssaken.

Regelen om fortrinnsrett i arbeidsmiljøloven § 67 tar sikte på tilfeller der arbeidstaker er blitt oppsagt eller nektet fortsatt tilsetting på grunn av arbeidsmangel, fordi rasjonalisering eller driftsinnskrenkninger gjør stillingen overflødig. Formålet med bestemmelsen er å hindre at arbeidsgiveren bruker kortvarige driftsinnskrenkninger som middel til å skifte ut enkelte arbeidstakere, som det ellers ikke er saklig grunnlag for å si opp. Bestemmelsen gjelder også arbeidstakere som er midlertidig tilsatt i samsvar med lovens § 58 A, men vikarer er særskilt unntatt. At vikarer faller utenfor regelen om fortrinnsrett fremgår etter en lovendring i 1995 direkte av lovteksten.

Det fremgår av bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 67 at det også er et vilkår for fortrinnsrett at arbeidstakeren «har vært tilsatt i virksomheten i tilsammen minst 12 måneder i de siste to år», og at «fortrinnsretten gjelder fra

oppsigelsestidspunktet og i ett år fra oppsigelsesfristens utløp». Ved spørsmålet om klageren kunne gjøre gjeldende krav om fortrinnsrett ved tilsettingen av skolesassistent i september 1995, må det på denne bakgrunn tas utgangspunkt i hans tilsetningsforhold i kommunen i de siste to år. Klagerens arbeidsforhold i Trondheim kommune i årene 1989 til 1991 vil således ikke få direkte betydning for spørsmålet.

Det fremgår av kommunens svarbrev hit at klagerens arbeidsforhold i kommunen fra september 1994 og frem til tilsetningstidspunktet ikke tilfredsstillende kravet om minimum 12 måneders tjeneste, jf. notatet datert 16. april 1996 fra fungerende leder ved dagsenteret. Jeg viser i den sammenheng til at fortrinnsretten etter arbeidsmiljøloven § 67 ikke gjelder tilsatte i vikariater. Klagerens timebetalte sykevikariat i april 1994 kan derfor iallfall ikke regnes med. Kommunens redegjørelse på dette punkt er ikke bestridt av klageren, og jeg kan derfor ikke se at klageren har rettslig grunnlag for sin påstand om fortrinnsrett i den konkrete tilsettingssaken. Jeg har etter dette ikke funnet grunn til å vurdere om de øvrige vilkårene for fortrinnsrett i arbeidsmiljøloven § 67 er oppfylt.

Av kommunens svarbrev hit fremgår det for øvrig at valget av B fremfor klageren til stillingen som skoleassistent ble foretatt etter en skjønnsmessig vurdering der begge søkerne i utgangspunktet ble ansett for å være kvalifisert.

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

Ut fra de opplysninger som foreligger, må det legges til grunn at både klageren og den tilsatte må anses godt kvalifisert for stillingen. Valget mellom flere godt kvalifiserte søkere, må bero på en bred skjønnsmessig helhetsvurdering.

Ombudsmannens muligheter til å overprøve slike skjønnsmessige avgjørelser er begrenset. En slik skjønnsmessig avgjørelse kan jeg bare kritisere i de tilfeller der det er gjort alvorlige feil ved skjønnsutøvelsen eller dersom avgjørelsen fremstår som «klart urimelig». Dette følger av ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Ut fra de foreliggende opplysninger har jeg ikke grunnlag for å nytte en slik karakteristikk av administrasjonsutvalgets vedtak i denne saken.

Jeg har heller ikke funnet grunn til å forfølge klagerens øvrige anførsler i tilsettingssaken videre. Jeg viser til at tilsettingsmyndigheten ikke er pålagt noen begrunnelsesplikt overfor søkerne ved tilsettinger i det offentlige, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 3 annet ledd hvor det fremgår at vedtak i ansettelsessaker særskilt er unntatt reglene om begrunnelsesplikt. Når det gjelder spørsmålet omkring klagerens brev til kommunen 1. oktober 1995, kan jeg bare konstatere at kommunen hevder ikke å ha mottatt dette. Uansett kan jeg ikke se at eventuelle saksbehandlingsfeil i forbindelse med dette brevet skulle kunne ha virket bestemmende på tilsetningsvedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

2. *Kravet om fast tilsetting.*

Bestemmelsen om midlertidig tilsetting i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. av 4. februar 1977 nr. 4 § 58 A første ledd bokstav a til d lyder:

«1. Arbeidsavtaler som gjelder for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art skal inngås skriftlig og kan bare rettsgyldig avtales i følgende tilfeller:

- a) når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet adskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften,
- b) for praksisarbeid eller vikariater,
- c) når deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten tilsettes ekstraordinært. Departementet kan fastsette i forskrift at dette også skal gjelde ved ekstraordinær tilsetting i andre arbeidsmarkedstiltak,
- d) med øverste leder i virksomheten (åremålstilsetting).»

Formålet med denne bestemmelsen er å hindre omgåelser av arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern. Dersom vilkårene etter bestemmelsen for å inngå en midlertidig arbeidsavtale ikke er til stede, vil avtalen for øvrig være

gyldig, men det må da anses å foreligge et vanlig løpende arbeidsforhold. I så fall kommer også de vanlige reglene om oppsigelsesvern i arbeidsmiljøloven § 60 til anvendelse, herunder reglene om oppsigelsesfrister i lovens § 58. For øvrig følger det av bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 5 at vilkårene i § 58 A er ufravikelige, slik at arbeidsgiver og arbeidstaker heller ikke kan avtale midlertidig tilsetning i strid med bestemmelsen dersom de skulle ønske det.

Det fremgår av § 58 A første ledd bokstav b) at det er gjort unntak fra hovedregelen om forbud mot midlertidige ansettelser blant annet for vikariater. Det er denne bestemmelsen som har interesse i denne saken, idet det sentrale spørsmålet er om klagerens tjenesteforhold i kommunen frem til i dag er å anse som reelle vikariater eller om han må anses å være fast tilsatt. At han ikke kan anses å være midlertidig tilsatt med hjemmel i noen av de andre kategoriene i § 58 A, synes for øvrig å fremgå klart av sakens opplysninger.

Det er opplyst at klageren kontinuerlig har arbeidet som skoleassistent i en rekke forskjellige vikariater ved dagsenteret i Trondheim kommune siden september 1994 og frem til i dag. Fra april 1995 foreligger det skriftlige arbeidsavtaler som viser at klageren for det vesentligste vikarierte for bestemte personer, og at han ved to kortere perioder «vikarierte» i utlyste ledige stillinger. For tiden fra september 1994 til april 1995 ble det ikke utarbeidet skriftlige arbeidsavtaler, men det er opplyst at klageren i denne perioden gikk i timebetalte «sykevikariater/fravær» for 4 navngitte personer.

Kommunen har i sitt svarbrev hit avvist klagerens krav om fast ansettelse under henvisning til at klageren ikke burde vært i særlig tvil om at de inngåtte arbeidsavtalene var midlertidige. Ut over dette har kommunen ikke vurdert spørsmålet nærmere.

Slik lovens vikarbegrep er presisert i lovens forarbeider og anvendt i rettspraksis, er det klart at det ikke er tilstrekkelig for anvendelse av unntaksbestemmelsen i § 58 A bokstav b) at et arbeidsforhold kalles for vikariat i en skriftlig arbeidsavtale mellom partene. Og selv om partenes felles forutsetninger ved inngåelsen av arbeidskontrakten er et relevant moment som kan tale for at tilsetningen er midlertidig, må dette spørsmålet likevel vurderes konkret ut fra de reelle forholdene i hvert enkelt tilfelle.

Utgangspunktet for vurderingen av tilsetningsforholdet må tas i den alminnelige språklige forståelse av begrepet «vikariat». I forarbeidene til endringsloven av 6. januar 1995 er det lagt til grunn at et vikariat i utgangspunktet «--- forstås slik at den som vikarierer skal fylle bestemte arbeidsoppgaver eller en bestemt stilling, ved fravær av andre arbeidstakere», jf. Ot.prp. nr. 50 (1993-94) s. 165. Det er ikke noe ubetinget vilkår for å komme inn under unntaket i § 58 A bokstav b) at navnet på den personen man vikarierer for eller varigheten av vikariatet er oppgitt på forhånd. I forarbeidene til endringsloven fremgår det imidlertid at vikariatet likevel må være konkret begenset i en eller annen form, jf. Ot.prp. nr. 50 (1993-94) s. 165. I tilknytning til dette uttalte departementet følgende om situasjonen hvor en person har det ene vikariatet etter det andre:

«Det antas således å være i strid med loven å inngå løpende kortvarige vikariatavtaler for å dekke et konstant behov for vikartjeneste innenfor f.eks. en større virksomhet med noenlunde stabil fraværspersent. I utgangspunktet er det likevel ikke i strid med loven å benytte samme vikar flere ganger, under forutsetning av at noen faktisk er fraværende og vikaren dekker et arbeidskraftbehov som skyldes fraværet. Lovens formål og bestemmelser sett i sammenheng, kan imidlertid i spesielle tilfeller sette grenser for hvor lenge det kan avtales fortløpende vikariater.»

Under behandlingen av lovforslaget om ny § 58 A i Stortingets kommunalkomiteé, ble det gitt følgende generelle bemerkninger om bruken av midlertidig tilsetning i offentlig sektor (Innst. O. nr. 2 (1994-95) s. 28-29):

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, vil derfor understreke at det bør være et mål såvel i statlig som i fylkeskommunal og kommunal sektor at det ryddes opp i disse forhold og at antallet midlertidig ansatte blir redusert til fordel for faste tilsetninger. Dette forholdet burde det være muligheter til å rydde opp i, sett i forhold til den forutsigbarhet som er til stede i offentlig sektor for arbeidskraft. Flertallet mener det offentlige i alt for stor grad unnlater faste tilsetninger under henvisning til manglende budsjettdekning i de enkelte årsbudsjetter, samtidig som samme person over lang tid beholder samme arbeidsoppgaver men fortsatt er uten fast tilsetning.

Flertallet understreker også betydningen av at trygghet og stabilitet i arbeidsforholdet gir økt motivasjon hos den enkelte ansatte overfor sin arbeidsplass.

Flertallet har selvsagt også merket seg drøftelsene i proposisjonen omkring den fleksibilitet som midlertidige

ansettelser gir. Dette kan gi åpning for at flere kan komme inn på arbeidsmarkedet for å tilegne seg arbeidserfaring, og derved styrke sine muligheter til ansettelser. Flertallet mener imidlertid trygghet og stabilitet for den enkelte arbeidstaker, i tråd med arbeidsmiljølovens formålsparagraf må gå foran disse hensyn, og fastholder derfor det som er sagt tidligere om fordelene ved faste ansettelser.»

I forhold til tolkningen av den nye bestemmelsen i § 58 A, ble det bl.a. uttalt følgende (Innst.O. s. 29):

«Flertallet finner det riktig at det i loven listes opp hvilke forhold som det rettsgyldig kan inngås arbeidsavtaler om som gjelder for bestemte tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående karakter. Flertallet mener at dette innebærer at man ikke kan benytte adgangen til midlertidig ansettelse i arbeidsoppgaver som innebærer fast behov for arbeidskraft, dersom dette ikke spesielt er nevnt i loven (jf. § 58 A bokstav d). Flertallet mener videre at denne lovendring ikke gir anledning til oppsigelse av ansatte for deretter å tilby samme person eller andre å utføre samme arbeidsoppgaver. Flertallet forstår bestemmelsene videre slik at midlertidig ansatt har krav på fast ansettelse dersom det klarlegges at arbeidsoppgaven som er grunnlag for ansettelsen er av varig eller løpende fast karakter.

Flertallet mener at dersom en bedrift benytter seg av kontinuerlige vikariater/midlertidig ansatte over en lang periode og på en slik måte at bedriften egentlig kunne ha hatt flere fast ansatte så strider dette mot lovens intensjon om stillingsvern.»

Det fremgår av dette at lovgiver har lagt stor vekt på å begrense adgangen til å bruke midlertidige tilsetninger. Bruk av løpende kortvarige vikaravtaler for å dekke et konstant behov for vikartjeneste vil normalt ikke være omfattet av adgangen til rettsgyldig å inngå midlertidige arbeidsavtaler. I tillegg er det også grenser for hvor lenge det kan avtales fortløpende vikariater.

I en dom inntatt i Retstidene 1989 s. 1116, har også Høyesterett lagt til grunn at tilfeller hvor arbeidstakeren over lengre tid går fra det ene vikariatet til det andre, og således fyller et generelt stort vikarbehov for bedriften, vil kunne være i strid med arbeidsmiljølovens bestemmelser. I dommen ble lagt til grunn at en servicearbeider som hadde gjort tjeneste i 2½ år i forskjellige vikariater måtte anses å være fast tilsatt i virksomheten. Det ble lagt vekt på at vedkommende fylte et stabilt og påregnelig vikarbehov på grunn av fravær ved bedriften, og at hun i 2½ år hadde hatt noenlunde kontinuerlige vikariater. Høyesterett konkluderte med at tjenesteforholdet bar preg av at hun «--- fast, over lang tid, har fylt et generelt, stort vikarbehov for bedriften».

Det foreligger ikke nærmere opplysninger om omfanget av kommunens behov for vikartjenester ved dagsenteret. Klageren har imidlertid nå hatt kontinuerlige vikariater i mer enn to år. Jeg viser videre til at klageren også har vært midlertidig tilsatt i ledig utlyste stillinger, dvs. også i stillinger for ikke navngitte personer. I tillegg har jeg merket meg at også den personen som ble tilsatt i den ledige stillingen som skoleassistent, på forhånd hadde vært engasjert som assistent fra august 1994 til juni 1995.

Ut fra det som er opplyst i saken, og på bakgrunn av det som er uttalt i lovens forarbeider og lagt til grunn i rettspraksis, kan det etter min mening stilles spørsmål ved den rettslige holdbarheten av kommunens avvisning av klagers krav om fast tilsetning. Min konklusjon blir derfor at det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ber på den bakgrunn om at kommunen vurderer spørsmålet om fast tilsetning på nytt i lys av det jeg har fremholdt.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva kommunen foretar seg i saken.»

25.

Om rett til utvidelse av deltidsstilling/fortrinnsrett - tilsetning av sekretær ved sykehusapotek

(Sak 95-1680)

En 60 % engasjementstilling som sekretær ved et sykehusapotek ble lyst ledig i Østfold fylkeskommune. Stillingen ble utlyst eksternt til tross for at apoteket hadde interne søkere hvorav i alle fall en kunne være interessert i å få utvidet sin deltidsstilling, jf. Hovedtariffavtalen (HTA) kap. I § 2 pkt. 2.3. Denne søkeren (A) var tilsatt i en 50 % stilling ved apoteket, og ble ansett som kvalifisert og innstilt som nr. 2. Etter at B var tilsatt, klaget A til ombudsmannen og hevdet bl.a. at stillingen ikke skulle vært utlyst eksternt, og at det ikke var gjort noen forhåndsvurdering av spørsmålet om intern/ekstern utlysning. Det springende punkt ble derfor om fylkeskommunens begrunnelse for å foreta ekstern utlysning til tross for HTA's bestemmelse var akseptabel, eller om fylkeskommunens

handlemåte innebar en feil som kunne ha hatt betydning for resultatet i tilsettingsaken.

Ombudsmannen viste til at spørsmål vedrørende forståelsen av HTA ligger til Arbeidsretten å vurdere, slik at ombudsmannen ikke bør avgi uttalelser som kan tolkes som rettsoppfatninger om spørsmål der det ikke er full enighet mellom avtalepartene. Ombudsmannen kom likevel her til at det var begrunnet tvil knyttet til hvilke vurderinger fylkeskommunen hadde foretatt før stillingen ble utlyst eksternt, og at det var mye som tydet på at det ble begått en feil da stillingen ble utlyst eksternt. Fylkeskommunen ble derfor bedt om å gå igjennom tilsettingen og vurdere om det var grunnlag for å søke å bøte på den urett som måtte være begått i forhold til A.

A søkte en ett års 60 % stilling (engasjement) som sekretær ved et sykehusapotek. A var da allerede tilsatt ved apoteket i en 50 % deltidsstilling. Etter ekstern utlysning ble A innstilt som nr. 2 etter B, som ble tilsatt etter mindretallsanke.

Fra utlysningsteksten siteres:

«Sykehusapoteket trenger en person som kan være ansvarlig for oppfølging av inngåtte innkjøpsavtaler, både overfor våre leverandører, internt i apoteket og overfor våre kunder. Herunder vil oppfølging av priser og statistikker være viktige arbeidsområder. Søkeren må også regne med å delta i noe ekspedisjonsarbeid i apoteket.

Søker må ha erfaring fra apotekarbeid. Det kreves også noe kunnskap om økonomi, prisberegninger og erfaring med databehandling. Det legges stor vekt på evnen til å arbeide selvstendig.»

A mente seg forbigått ved tilsettingen, og klaget til ombudsmannen over realiteten og saksbehandlingen. Det sentrale spørsmål i saken ble hvorvidt A burde ha vært tilbudt å utvide sin deltidsstilling, jf. HTA kap. I § 2 pkt. 2.3, slik at stillingen ikke skulle vært utlyst eksternt.

Fylkeskommunen ble herfra bl.a. bedt om å kommentere A's anførsler på dette punkt. Til dette forklarte sykehuset (på fylkeskommunens vegne) at stillingen var blitt utlyst eksternt fordi den inneholdt nye arbeidsoppgaver som følge av apotekets nye situasjon i forbindelse med nye betingelser for omsetning av legemidler ifølge EØS-avtalen. Det ble vist til at både interne og eksterne søkere på denne måten fikk anledning til å konkurrere om stillingen, og at interne søkere da eventuelt kunne øke sine stillingsbrøker. Det ble videre fremholdt at apoteket ønsket best mulig søkergrunnlag, og at annonseteksten var blitt diskutert med tillitsvalgte. Det ble understreket at A ble vurdert som en god nr. 2 og fullt kompetent for stillingen, men at B ble ansett som best kvalifisert. Det ble her særlig vist til B's erfaring fra det private næringsliv.

Etter å ha mottatt kommentarer til dette fra A og tillitsvalgte, ble fylkeskommunen igjen forelagt spørsmålet. Det ble vist til ordlyden i HTA kap. 1 § 2 pkt. 2.3 etter endringen 1. mai 1994 og B-rundskriv nr. 6/95 fra Kommunenes Sentralforbund (KS) om praktiseringen av bestemmelsen. Ut fra at fylkeskommunen hadde understreket at A var kvalifisert for stillingen, ble det under henvisning til de nevnte retningslinjer bedt opplyst om det før utlysingen ble vurdert å lyse ut stillingen internt, og hvis ikke, hvorfor dette ikke ble gjort. Det ble videre spurt om fylkeskommunen, til tross for rundskrivets ordlyd, hadde den oppfatning at en ekstern utlysning likevel kan velges dersom stillingen medfører nye arbeidsoppgaver.

Sykehuset svarte til dette:

«Intern/ekstern utlysning ble vurdert, og ekstern utlysning ble valgt i dette tilfellet. Det dreier seg om en nyopprettet stilling, opprettet i forbindelse med nye oppgaver p.g.a. nye innkjøpsordninger for legemidler (se over). Stillingen er på 60%, d.v.s. at hvis en av de ansatte skulle utvide sin stilling til hel ved å få denne stillingen, måtte vedkommende arbeide 40%. Vi hadde ved utlysningstidspunktet ved Sykehusapoteket i --- en ansatt i 40% stilling. Vedkommende ble ikke ansett som kvalifisert for den nye stillingen, og søkte heller ikke.

Da dette ikke dreide seg om en utvidelse av eksisterende stillinger, men en stilling med helt nye oppgaver, ønsket vi flest mulig søkere, med tanke på å bygge opp ny kompetanse. Annonseteksten ble forevist tillitsvalgte før utlysningen.»

Fylkeskommunens svarbrev ble forelagt klager, som kom med følgende merknader:

- Som kjent arbeider jeg 18,75 t/uke, dvs. 50% stilling som kontorfullmektig ved Sykehusapoteket. Ved å ta bort 10% av min opprinnelige stilling (kunne uten problemer vært overført til hun som jeg deler

kontorstillingen med), hadde det vært fullt mulig å utvide min stilling til 100%. Det skal kun utvises vilje til å finne løsninger (man skal kanskje ikke forvente at --- Sentralsykehus skal komme med forslag til løsninger på nåværende tidspunkt).

- Slik jeg oppfatter B-rundskriv nr 6/95 (datert 9.1.1995, dvs i god tid før ovennevnte stilling ble kunngjort), skal deltidsansatte ved intern kunngjøring tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen. I denne saken har --- Fylkeskommune tidligere bekreftet at jeg er fullt kompetent for stillingen og utfører et godt arbeid. På bakgrunn av dette finner jeg det lite tilfredsstillende at --- Sentralsykehus velger å se bort fra dette rundskrivet for å ønske seg flest mulige søkere. Det er vel ikke slik at arbeidsgiver uten videre kan se bort fra gjeldende bestemmelser ut fra eget godtbefinnende?»

A's merknader ble oversendt fylkeskommunen med anmodning om å kommentere A's tolkning av B-rundskriv nr. 6/95 fra KS. Fra fylkeskommunens svarbrev siteres:

«Østfold fylkeskommune er av den oppfatning at deltidsansatte skal tilbys utvidet stilling før stillingen eventuelt blir kunngjort eksternt. Forutsetning for dette er at det finnes kvalifiserte ansatte i deltidsstilling og at praktiske forhold ligger til rette for det.

Som det går fram av vedlagte saksforelegg til driftsstyret for helse- og sosialsektoren ble den aktuelle stillingen opprettet som engasjement i 60% stilling for 1 år på grunn av at apoteket ble tillagt nye oppgaver.

Sykehusapoteket hadde på den aktuelle tiden ingen ansatte i passende stillingsbrøk som hadde de kvalifikasjoner stillingen krevde.»

A kom tilbake til saken og hevdet at fylkeskommunen ikke hadde gitt noe tilfredsstillende svar på hvorfor det ikke ble foretatt intern kunngjøring. Det ble vist til de forskjellige svar som var gitt på spørsmålet i ulike brev, og hevdet at vurderingen av at stillingsprosentene ikke passet, først ble gjort etter at stillingen var besatt, i forbindelse med klagebehandlingen her. Det ble vist til at heller ikke tillitsvalgte hadde vært kjent med KS- rundskrivet før dette ble presentert herfra.

A's merknader ble oversendt fylkeskommunen, og det ble igjen bedt om en klargjøring av hva som hadde vært fylkeskommunens begrunnelse for å utlyse stillingen eksternt til tross for at i alle fall en av de deltidsansatte var kvalifisert for stillingen. Dersom forholdet ble begrunnet i «praktiske forhold» og/eller manglende søkere med «passende stillingsbrøker», ble det bedt om en nærmere redegjørelse for den rettslige forankringen for en slik begrunnelse sett i forhold til HTA kap. 1 § 2 pkt. 2.3 og B-rundskriv nr. 6/95 fra KS.

Fylkeskommunen viste i sitt svar til sine tidligere uttalelser, og avsluttet brevet slik:

«Fra Østfold fylkeskommunes side ble det i vurderingen av om stillingen skulle utlyses eksternt eller ikke lagt vekt på at omfanget av den nyopprettede stillingen var 60% og at ingen ansatte var tilsatt i 40% stilling eller mindre. Dersom en ansatt i 50%-stilling skulle få øket stilling til 100%, ville det føre til at 10% av tilgjengelige stillingsressurser ikke ville bli utnyttet, idet en slik stillingsbrøk er uaktuell for utlysning.»

A kom tilbake til saken og fastholdt at fylkeskommunen ikke hadde besvart ombudsmannens spørsmål, slik at det fortsatt syntes uklart om begrunnelsen for den eksterne utlysingen var ønsket om bredest mulig søkergrunnlag eller at det ikke var interne søkere med «riktige stillingsprosjenter».

Fylkeskommunen hadde ikke ytterligere merknader etter dette.

I mitt avsluttende brev til fylkeskommunen uttalte jeg følgende:

«Bestemmelsen i HTA kap. 1 § 2 pkt. 2.3 ble først tatt inn i tariffavtalen 1. juni 1990. Det het da i første ledd under pkt. 2.3 at «(v)ed ledighet i stilling skal det vurderes om deltidsansatte kan gis utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling» (vår utheving). Bestemmelsen ble endret 1. mai 1994 og har i tariffperioden 01.05.94-30.04.96 hatt følgende ordlyd:

«Det skal som hovedregel tilsettes i full stilling, med mindre omfanget av arbeidet eller en vurdering av arbeidssituasjonen tilsier noe annet.

Ved ledig stilling skal deltidsansatte ved intern utlysning tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling,

dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen.

Arbeidsgiver skal generelt informere og drøfte bruk av deltidsstillinger med de tillitsvalgte.

Det samme gjelder for bruk av midlertidige tilsetninger, jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidige stillinger. Unntatt herfra er vikariater.

Arbeidsmarkedstiltak forutsettes behandlet etter de regler som gjelder for disse.»

Det fremgår av B-rundskriv nr. 6/95 at KS og forhandlingssammenslutningene er enige om at intensjonen bak hovedavtalens § 2 pkt. 2.3 er at deltidsansatte skal gis muligheter til å øke sin stillingsstørrelse inntil hel stilling. Videre heter det:

«Arbeidsgiver skal drøfte med de tillitsvalgte hvordan man hensiktsmessig skal legge opp rutiner og håndtering av bestemmelsen om intern utlysning. Det vises også til bestemmelsens tredje avsnitt. Man skal vente med ekstern kunngjøring når det er antatt at det finnes aktuelle kvalifiserte søkere til stillingen blant de deltidstilsatte. Dersom kvalifiserte deltidstilsatte har søkt, skal disse tilbys stillingen. I de tilfeller det er flere interne deltidstilsatte søkere tilsettes den som er best kvalifisert.»

Etter skjerpelsen av bestemmelsen og partenes felles forståelse av denne i ovennevnte rundskriv, synes bestemmelsen å ha forandret karakter fra en ren saksbehandlingsregel til en fortrinnsregel, ved at kommunen/fylkeskommunen nå har plikt til først å utlyse stillinger internt dersom det finnes kvalifiserte interne kandidater.

Det har i denne saken ikke vært tvil om at A ble ansett som kvalifisert for stillingen. Det avgjørende spørsmål har derfor vært om den begrunnelsen fylkeskommunen har gitt for likevel å utlyse stillingen eksternt, er akseptabel, eller om fylkeskommunens handlemåte innebærer en feil som kan ha hatt betydning for resultatet i tilsetningssaken.

Fylkeskommunen har begrunnet valget om å utlyse stillingen eksternt forskjellig i de svar som er gitt på foreleggelsene herfra. I fylkeskommunens første svarbrev ble utlysingen begrunnet med nye arbeidsoppgaver og ønske om et bredest mulig søkergrunnlag. Etter at det i ombudsmannens nye foreleggelse ble vist til ordlyden i den endrede bestemmelsen i tariffavtalen samt det nevnte rundskriv fra KS, ble også argumentet om at A med sin 50 % stilling ikke hadde «passende stillingsbrøk» til den utlyste 60 % stillingen nevnt. Senere ble det i tillegg vist til at det er en forutsetning for å tilby utvidelse av stilling at «praktiske forhold ligger til rette for det». Til tross for flere foreleggelse om dette, synes det fortsatt uklart for meg hvordan fylkeskommunen vurderte spørsmålet da stillingen ble utlyst.

Dersom begrunnelsen for å lyse ut stillingen eksternt var stillingens nye arbeidsoppgaver eller ønske om et bredest mulig søkergrunnlag, kan jeg vanskelig se at dette kan være holdbare begrunnelser for å fravike tariffavtalens krav om intern kunngjøring. I hvilken grad «praktiske forhold» og «passende stillingsbrøker» kan sies å være relevante momenter som i enkelte tilfeller kan medføre at en ekstern utlysning må godtas, vil jeg nødig uttale meg kategorisk om. Jeg viser til at spørsmål vedrørende forståelsen av HTA, herunder avtalepartenes rettigheter og plikter, ligger til Arbeidsretten å vurdere, slik at ombudsmannen ikke bør avgi uttalelser som kan tolkes som rettsoppfatninger om spørsmål der det ikke er full enighet mellom partene.

Jeg har her kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Bakgrunnen for dette er den tvil som fortsatt eksisterer om hvilke vurderinger fylkeskommunen foretok før stillingen ble utlyst eksternt. Jeg legger også noe vekt på at den utlyste stillingen bare var et ett-års engasjement, slik at deler av fylkeskommunens begrunnelse (behovet for stort søkergrunnlag, manglende passende stillingsbrøk), ikke synes å være særlig tungtveiende argumenter i denne saken. Jeg finner at det er mye som tyder på at det ble begått en feil da stillingen ble utlyst eksternt.

Den tilsatte, B, var ikke tilsatt i fylkeskommunen, og ville derfor ikke vært søker ved en intern utlysning. Da A var innstilt som nummer to, kan det vanskelig utelukkes at den eksterne utlysingen kan ha hatt betydning for resultatet i tilsetningssaken, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 41. Jeg vil derfor be fylkeskommunen gå gjennom tilsetningen og vurdere om det er grunnlag for å søke å bøte på den urett som måtte være begått i forhold til A da fylkeskommunen besluttet å utlyse stillingen eksternt uten å ha foretatt en intern utlysning.

Min behandling av saken er med dette avsluttet, men jeg ber om å bli holdt orientert om hva fylkeskommunen vil

foreta seg i saken.»

26.

Spørsmål om søker til stilling hadde krav på å bli orientert om nye opplysninger om ham som kom frem under tilsettingssaken

(Sak 95-0706)

A søkte stilling som kontrollsjef ved Stavanger distriktstollsted. Han ble innstilt som nr. 1 av det lokale tilsettingsråd, mens B ble innstilt som nr. 2. Det sentrale tilsettingsrådet vedtok å innkalle søkerne til ny intervjurunde, og tilsatte etter dette B i stillingen.

Under behandlingen av saken mottok Det sentrale tilsettingsrådet et brev fra verneombudene ved distriktstollstedet, der de hevdet at det ville bli alvorlige miljømessige problemer hvis A ble tilsatt i stillingen. Også søker B sendte brev til Det sentrale tilsettingsrådet og kom med innsigelser mot A. Det sentrale tilsettingsrådet hevdet at brevene ikke hadde hatt betydning for tilsettingsvedtaket.

Ombudsmannen kritiserte at tilsettingsrådet ikke gjorde A kjent med innholdet i brevene, slik at han kunne uttale seg og gi supplerende eller korrigerende opplysninger. Ombudsmannen mente det ikke kunne sees bort fra at feilen hadde virket bestemmende på tilsettingsvedtakets innhold, og reiste spørsmål om tilsettingsvedtaket kunne anses gyldig i forhold til A. Tilsettingsrådet ble på denne bakgrunn bedt om å vurdere hva som eventuelt kunne gjøres for å rette på den urett som var begått, herunder om det var grunnlag for å gi A en form for erstatning eller kompensasjon.

A søkte stilling som kontrollsjef ved Stavanger distriktstollsted. Det lokale tilsettingsrådet, som var innstillende myndighet, innstilte A som nr. 1 til kontrollsjefstillingen. Det sentrale tilsettingsrådet vedtok å innkalle søkerne til ny intervjurunde, og etter dette ble søker B, som var innstilt som nr. 2, tilsatt som kontrollsjef.

I klagen til ombudsmannen ble det fremsatt innvendinger mot både sakens realitet og saksbehandlingen. A mente at han var blitt forbigått da han anså seg selv som bedre kvalifisert for stillingen enn den tilsatte, og han klaget over at han ikke var forelagt et brev fra verneombudene til Det sentrale tilsettingsrådet, som han mente fikk betydning for saken.

Klagen ble forelagt Det sentrale tilsettingsrådet med anmodning om en redegjørelse for hvordan den tilsattes og klagerens kvalifikasjoner for stillingen var vurdert i forhold til hverandre, herunder vurderingen av deres personlige skikkethet for stillingen. Videre het det:

«Det sentrale tilsettingsrådet ble kontaktet av verneombudene ved Stavanger distriktstollsted i brev av 20. januar 1995, etter at innstillingen fra det lokale tilsettingsrådet ble kjent. Det bes opplyst om dette brevet ble lagt vekt på i den videre tilsettingsprosessen, og hvilken betydning opplysningene i brevet eventuelt hadde for sakens utfall.

Dersom det ble lagt vekt på opplysningene i brevet ved tilsettingen av B, bes opplyst om Det sentrale tilsettingsrådet undersøkte opplysningene ytterligere, innhentet uttalelser fra referanser etc.

A har opplyst at han ble gjort kjent med brevet først etter at det andre intervjuet ble foretatt, og at han derfor ikke fikk anledning til å uttale seg om opplysningene som kom frem i brevet. Det bes om en kommentar til dette.»

Det sentrale tilsettingsrådet svarte i brev 30. juni 1995 og begrunnet innkallingen av de innstilte til et nytt intervju med at rådet hadde vært i sterk tvil om hvem som var best kvalifisert til stillingen. Om den tilsattes og klagerens kvalifikasjoner fremholdt rådet:

«Tilsettingsrådet har i sin vurdering lagt vekt på erfaring fra Kontrollkontorets arbeidsområder, lederegenskaper/-erfaring og evne til å jobbe mål- og resultatorientert.

B har tollfaglig bakgrunn og har tatt utdanning som tollrevisor. B har tjenestegjort som tollrevisor fra 1. juni 1986 til han tok over som leder av kontrollseksjon II den 1. august 1994 (stedfortreder fra 1989). Før han ble tilsatt som tollrevisor har han også tjenestegjort ved kontrollseksjon I. Siden den 1. desember 1994 har B fungert som kontrollsjef.

B har i denne tiden opparbeidet seg gode kunnskaper om Kontrollkontorets oppgaver, og har i utførelsen av tjenesten vist at han kan utnytte sine kunnskaper, samt arbeide mål- og resultatorientert. Han har ledererfaring som tolloversinspektør i kontrollseksjon II og har i denne perioden vist tilstrekkelige lederegenskaper til å bli valgt ut til å fungere i stillingen som kontrollsjef. Tilsettingsrådet anser B som godt kvalifisert til stillingen som kontrollsjef ved Stavanger distriktstollsted.

A har tollfaglig bakgrunn og har tatt en 2-årig tilleggsutdannelse (40 vekttall) fra Høyskolen i Stavanger. A har tjenestegjort ved samtlige avdelinger ved distriktstollstedet. Av relevant tjeneste i forhold til Kontrollkontoret nevnes vakttjeneste (kontrollseksjon I), 2 år i underretningstjenesten, 3 år som saksbehandler for kontrollseksjonene, samt deltakelse i utarbeidelse av distriktets virksomhetsplaner og rapporter. Den 1. mai 1994 ble han tilsatt som førstetollinspektør og nestleder ved Tollkassererkontoret.

A har gode kunnskaper om Kontrollkontorets oppgaver - særlig fra kontrollseksjon I, men har ikke erfaring fra virksomhetskontrollen. Han har vist at han har evner til å arbeide mål- og resultatorientert. Ledererfaringen begrenses til ledelse av Rogaland tollforening. I tillegg innehar han som nevnt stilling som nestleder ved tollkassererkontoret og har vært stedfortreder for tolloversinspektøren ved seksjonen for administrasjon og økonomi i perioden 1990-94. Tilsettingsrådet anser A som kvalifisert til stillingen som kontrollsjef ved Stavanger distriktstollsted.»

Tilsettingsrådet oppstilte deretter følgende rangering:

«1.	Kunnskap om og erfaring fra Kontrollkontorets arbeidsområder.
	Både B og A anses å ha gode kunnskaper innenfor Kontrollkontorets oppgaver og begge er dyktige og erfarne tolltjenestemenn. --- Etter en totalvurdering rangerer Tilsettingsrådet B foran A på dette området. A har høyere formell kompetanse, men dette er ikke tilstrekkelig for å kunne likestilles eller rangeres foran B på dette området.
2.	Lederegenskaper/-erfaring.
	Begge søkerne anses å ha lederkunnskaper. Det vises forøvrig til inntrykket fra intervjuene.
	Av ledererfaring er det kun B som har relevant lederefaring i forhold til Kontrollkontoret.
	B rangeres foran A.
3.	Mål- og resultatorientert.
	Begge søkerne synes å ha evne til å arbeide mål- og resultatorientert. Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at B i større grad kan ta i bruk sine evner i praktisk arbeid.

Etter en totalvurdering av de to søkerne anser Det sentrale tilsettingsrådet at tolloversinspektør B er best kvalifisert til stillingen som kontrollsjef ved Stavanger distriktstollsted.»

Om brevet fra verneombudene anførte tilsettingsrådet:

«I forbindelse med første gangs behandling av saken mottok Tilsettingsrådet brev av 20. januar 1995 fra verneombudene ved Stavanger distriktstollsted. Brevet ble sirkulert til Tilsettingsrådets medlemmer. Det var imidlertid enighet i Rådet om at brevet ikke kunne benyttes som grunnlag for beslutningen i denne saken.

Innholdet i brevet har således ikke hatt betydning for utfallet av saken. Da brevet ikke hadde betydning for saken ble brevet ikke omtalt i forbindelse med intervjuet av A.»

I brev 19. juni 1995 kom A med merknader til Det sentrale tilsettingsrådets brev. Han trakk i tvil tilsettingsrådets muligheter til å vurdere søkere til en så viktig stilling ut fra kun én times intervju, og spurte hvorfor Det sentrale tilsettingsrådet ikke heller ba det lokale tilsettingsrådet om ytterligere opplysninger i saken. Om tilsettingsrådets totalvurdering skrev han:

«Det lokale tilsettingsrådet konkluderte enstemmig ut i fra sitt nærliggende grunnlag at undertegnede var den best kvalifiserte for stillingen. I motsetning til dette konkluderte altså Det sentrale tilsettingsrådet med at B var best kvalifisert til stillingen.

Spørsmålet blir da om hvem som hadde best forutsetninger til å foreta en grundig og mest mulig objektiv vurdering. Et ansettelsesvedtak i offentlig virksomhet må som kjent omfatte alle saklige og rettferdige hensyn.

Statsforvaltningen har likeledes plikt til å ansette den best kvalifiserte søker, dersom tilsettingsmyndighetene skulle velge å tilsette noen.

Forvaltningslovens § 17, første ledd pålegger forvaltningen å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Eller med andre ord: *Tilsettingsrådene skal sørge for å få klarlagt sakens faktiske forhold før vedtak blir truffet.*

Jeg var den av søkerne som

	-	hadde bredest og mest variert praksis
	-	hadde lengst og mest variert ledererfaring
	-	kunne dokumentere både lengst, bredest, mest relevant og mest krevende utdanning.

Det sentrale tilsettingsrådet kan umulig ha innhentet tilstrekkelige opplysninger i sakens anledning. Hvis de hadde gjort det, ville saken helt opplagt fått et annet og mer rettferdig utfall.»

Om brevet fra verneombudene skrev han:

«Jeg forstår av saksbehandlingen i Det sentrale tilsettingsrådet at innhold i brev fra verneombudene ble vurdert, men at de likevel ikke benyttet dette som grunnlag for beslutningen de tok. Med bakgrunn i dette kan jeg imidlertid ikke forstå, at Rådets medlemmer ikke ble berørt av brevets innhold.

Verneombudene er uansett svært sentrale og betydningsfulle aktører i arbeidslivet.

Faktum var at verneombudene i sitt brev manipulerte med de faktiske forhold, slik at det sentrale tilsettingsrådet ble villedet til å tro at arbeidsmiljøet kunne bli «alvorlig» skadet, dersom innstillingen fra det lokale tilsettingsrådet ble fulgt.

Dette er en så graverende og umoralsk opptreden fra verneombudenes side, at det burde ha vært reagert på - fra sentralt hold.

Verneombudene har pr dags dato likevel ikke fått noen tilbakemelding om sitt brev, og de kan således anta at de har bidratt til den forandring og forbigåelse som fant sted.

Jeg vil fastholde at brevet burde vært sendt i retur til verneombudene i Stavanger, som saken uvedkommende - med en gang det ble mottatt.»

Etter dette fikk A opplysninger om at også den som ble tilsatt, hadde skrevet et brev til Det sentrale tilsettingsrådet. Brevet var en kommentar til innstillingen fra det lokale tilsettingsrådet. Han ba ombudsmannen innhente dette brevet. I brev 27. august 1995 fra Toll- og avgiftsdirektoratet ble kopi av brev 16. januar 1995 fra B oversendt hit med følgende presisering:

«Direktoratet vil presisere at hverken ovennevnte brev fra B eller brevet fra verneombudene er ansett som saksdokumenter i foreliggende sak. Brevene er stilet til Tilsettingsrådet og er derfor fremlagt. Disse brevene har ikke hatt betydning for utfallet i saken.»

I brev 4. september 1995 kom Det sentrale tilsettingsrådet med merknader til klagers brev 19. juli 1995. Fra brevet siteres:

«1. Saksbehandlingen

A spør hvorfor Det sentrale tilsettingsrådet ikke ba om ytterligere opplysninger fra Det lokale tilsettingsråd om hvordan de hadde vurdert søkerne i forhold til momenter de var i tvil om.

Etter at saken kom til direktoratet hadde lederen av Det sentrale tilsettingsråd flere samtaler med lederen for Det lokale tilsettingsrådet, hvor bl.a. momentene som lå til grunn for rangeringen ble diskutert og referanser innhentet.

A er overrasket over at tilsettingsrådet valgte å se bort fra søkerens samarbeidsevner.

Det sentrale tilsettingsråd har ikke sett bort fra søkerens samarbeidsevner, jfr. her tidligere korrespondanse med Ombudsmannen hvor det fremgår at samarbeidsevner ble vurdert. Det sentrale tilsettingsråd valgte imidlertid å vektlegge spesielt erfaring fra kontrollkontorets arbeidsområder, lederegenskaper/-erfaring, og evne til å arbeide mål og resultatorientert. Tilsettingsrådet er forøvrig ikke enig i at det er betydelig kvalifikasjonsforskjell mellom A og B i forhold til samarbeidsevner.

2. Det sentrale tilsettingsråds vurderinger

Det er korrekt at det ikke forelå opplysninger om at A over en periode på noen uker hadde fungert som tollkasserer. Det er imidlertid nestleders oppgave å fungere i tollkassererens fravær og sannsynligheten for at A hadde fungert i stillingen som tollkasserer var derfor stor selv om dette ikke fremkom direkte av saksdokumentene. Opplysninger om at A faktisk hadde fungert i stilling som tollkasserer over noen uker ville ikke ha hatt betydning for utfallet av saken.

Tilsettingsrådet har ikke utelukkende lagt vekt på inntrykkene fra intervjuet (som forøvrig hadde en varighet på halvannen time). Som nevnt ovenfor er det innhentet referanser og enkelte av Tilsettingsrådets medlemmer har selv kjennskap til A, bl.a. fra hans tjeneste ved Administrasjonsavdelingen i direktoratet. Det er altså flere forhold som ligger til grunn for at Rådet ikke anser han for å fremstå med den tyngde og modenhet som er ønskelig for stillingen. De personlige egenskaper anses som svært viktig for stillingen som kontrollsjef.

Ellers ingen merknader til dette punktet. Rådet kan ikke se at det fremkommer nye opplysninger av betydning for saken.

3. Brevet fra verneombudene

A mener at brevet fra verneombudene i Stavanger burde ha vært sendt i retur - som saken uvedkommende - straks det ble mottatt.

Det er Personalkontoret i direktoratet som fremlegger saken for Det sentrale tilsettingsrådet. Når det mottas brev adressert til Tilsettingsrådet, blir disse naturligvis fremlagt for Rådet. Vi kan ikke komme i en situasjon hvor saksbehandlere ved Personalkontoret avgjør hva som er relevant informasjon for Tilsettingsrådet. Dette må Rådet selv ta stilling til. Det presiseres på nytt at brevet fra verneombudene ikke har hatt betydning for utfallet i saken.»

I brev 11. september 1995 kom A med kommentarer til tidligere omtalte brev fra B, som han da hadde fått kjennskap til. Om dette skrev han:

«Jeg fikk kjennskap til brevets innhold i dag, slik at jeg aldri tidligere har fått anledning til å kommentere dette overfor Det sentrale tilsettingsrådet i Tollvesenet.

Slik jeg har forstått saksbehandlingen i denne tilsettingssaken, har verken representantene fra det lokale tilsettingsrådet, eller noen andre i tolldistriktet, gitt uttalelser om argumentene B fremførte i sitt brev. Brevet ble likevel gjennomgått - og derved benyttet i saksbehandlingen - av representantene i Det sentrale tilsettingsrådet. Det virker også noe underlig at Det sentrale tilsettingsrådet unnlot å sende gjenpart av dette saksdokument da Sivilombudsmannen - i anledning min klage - ba om utlån av sakens dokumenter.

B «slengte ut» en rekke påstander i sitt brev, for å underbygge at det lokale tilsettingsrådet hadde lagt til grunn «utenforliggende forhold» i sin enstemmige innstilling overfor Det sentrale tilsettingsrådet. Han slo blant annet fast, at distriktssjefen - som var/er leder av det lokale tilsettingsrådet - på direkte spørsmål - entydig hadde gitt uttrykk for at han (B) var den best faglig kvalifiserte søkeren, og at tolldistriktssjefen - mer eller mindre bevisst - unnlot å nevne hvilke andre kriterier det lokale tilsettingsrådet hadde lagt vekt på, i forbindelse med sin innstilling.

Argumentene som ble benyttet i brevet hadde - som De kan se - mye til felles med påstandene som ble presentert i det tidligere omtalte brevet fra verneombudene i Stavanger. I og for seg er dette ikke så veldig rart, da hovedverneombudet (C) på det tidspunktet arbeidet som saksbehandler for B - på kontrollseksjon II.

Jeg kan dessverre ikke se bort i fra at disse brevene - til sammen - influerte på det endelige utfallet i denne tilsettingsaken. Dette særlig med bakgrunn i at verken det lokale tilsettingsrådet, eller undertegnede ble bedt om eller fikk anledning til å kommentere brevenes innhold overfor Det sentrale tilsettingsrådet i Tollvesenet - før endelig vedtak ble gjort.»

Etter ytterligere en del korrespondanse uttalte jeg i mitt avsluttende brev til Det sentrale tilsettingsrådet:

«Verneombudene ved Stavanger distriktstollsted oversendte et brev til Det sentrale tilsettingsrådet 20. januar 1995, etter at innstillingen fra det lokale tilsettingsrådet ble kjent. Av brevet fremgikk det bl.a. at verneombudene var imot at A ble tilsatt som kontrollsjef, og de mente at en tilsetting av ham ville resultere i alvorlige miljømessige problemer på arbeidsplassen. Også B, som senere ble tilsatt, sendte et brev til Det sentrale tilsettingsrådet der han rettet innsigelser mot at A var innstilt som nr. 1 av det lokale tilsettingsrådet.

A har klaget over at brevene ikke ble oversendt ham, og at han heller ikke ble underrettet om at de var mottatt, slik at han hadde anledning til å uttale seg om de opplysninger som fremkom.

I forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17 står det at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre heter det i annet ledd:

«Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter § 18 jfr. § 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse.»

Unntatt fra dette er opplysninger som ikke har avgjørende betydning for vedtaket og saker der underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv.

Det sentrale tilsettingsrådet har forklart at brevene ble sendt til medlemmene for gjennomgang, men at de ikke hadde hatt betydning for utfallet av saken, og at de ikke var ansett som saksdokumenter i saken. Dette trenger en nærmere kommentar. Jeg nevner først at det ikke kan være tvil om at brevene må anses som dokumenter i saken og således må bedømmes i forhold til forvaltningslovens regler om partsoffentlighet og dokumentinnsyn. At et dokument ikke får avgjørende betydning for saksutfallet, er ikke det samme som at det ikke kan anses som et saksdokument.

Jeg har merket meg presiseringen av at det som fremkom i brevene, ikke har hatt avgjørende betydning for kvalifikasjonsvurderingen mellom B og A. Slik saken er opplyst, er det likevel nærliggende å anta at brevene må ha påvirket tilsettingsrådets beslutning om å undersøke søkerne nærmere og innkalle dem til nye intervjuer. Dette gjelder særlig brevet fra verneombudene. Både den omstendighet at verneombudene sendte et slikt brev, og brevet innhold, kunne gi grunn til å undersøke saken nærmere, slik det også faktisk ble gjort. Noe annet er at opplysningene og vurderingene i brevet ikke uten videre kunne legges til grunn. Resultatet av de intervjuer og undersøkelser som ble foretatt, var som kjent at B ble tilsatt fremfor A. Således kan man si at det som kom frem i brevene til tilsettingsrådet, indirekte fikk betydning for saksutfallet. Uansett var innholdet i brevene av en slik art at A burde ha blitt gjort kjent med dem. Brevene var rettet direkte mot A og inneholdt bl.a. opplysninger og påstander knyttet til hans person. Etter forvaltningsloven § 17 tredje ledd bør partene «gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om». Slik saken fremsto, kan det ikke være tvil om at A hadde interesse av å uttale seg om brevene. Opplysningene i brevene må også sies å ha vært av «vesentlig betydning». At partene ikke blir gjort kjent med opplysninger av en slik art, anser jeg som en grov feil, og jeg må derfor kritisere tilsettingsrådet for ikke å ha forelagt brevene for A.

Det er også fare for at unnlåtelsen av å informere A om brevene fra verneombudene og B, kan ha influert på hans opptreden under intervjuet. Dersom han var blitt informert om de beskyldninger som var fremsatt mot ham, ville han uansett kunne imøtegått dem og eventuelt kommet med supplerende eller korrigerende opplysninger av betydning for saken.

Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Som det fremgår av fremstillingen ovenfor, mener jeg unnlåtelsen av å informere A om brevene kan ha ført til at sider av saken som talte i hans favør, ikke ble tilstrekkelig belyst. Dette er en saksbehandlingsfeil, som etter sin art kan virke bestemmende på vedtakets innhold, og ut fra omstendighetene kan jeg ikke se bort i fra at det kan være tilfellet i saken her. Til dette kommer den innflytelse unnlåtelsen også måtte ha fått for forløpet av intervjuet med A og det inntrykk tilsettingsrådet satt igjen med da det var gjennomført.

De feil som er begått, innebærer en klar urett mot A. Jeg har ikke grunnlag for å ha noen formening om hvilken av søkerne som var best kvalifisert for stillingen, og må nøye meg med å påpeke de saksbehandlingsfeil som er begått. Disse feilene innebærer imidlertid i seg selv en urett mot A, og ut fra feilenes art og grovhet kan det reises spørsmål om tilsetningsvedtaket kan anses gyldig i forhold til ham. Jeg må derfor be tilsetningsrådet vurdere hva som eventuelt kan gjøres for å rette på den urett som er begått, og herunder om det er grunnlag for å gi A noen form for erstatning eller økonomisk kompensasjon.

Jeg ber om å bli holdt orientert om resultatet av den videre behandling av saken.»

27.

Erstatning for brudd på arbeidsavtale

(Sak 95-1250)

Student A klaget til ombudsmannen og anførte at hun hadde krav på erstatning fordi Oslo kommune hadde brutt en arbeidsavtale med henne. Arbeidsavtalen omfattet arbeid som gruppeleder og stipulerte bl.a. 120 timers arbeid «våren 1995». Kommunen bestred først at det forelå en bindende avtale, men endret deretter syn og fremsatte i juni 1995 tilbud om 120 timers arbeid hovedsakelig i uke 29 og 30. A avslo tilbudet dels fordi hun mente hun ikke fikk lederoppgaver slik som forutsatt, og dels fordi tilbudet innebar at arbeidet skulle utføres senere enn arbeidsavtalen bestemte. - Ombudsmannen tok ikke endelig stilling til om de arbeidsoppgaver A ble tilbudt i juni 1995 var i samsvar med arbeidsavtalen. Han mente imidlertid at A ikke var forpliktet til å utføre arbeid i juli og august 1995, da arbeidsavtalen bestemte at arbeidet skulle utføres våren 1995. Kommunen hadde således ikke avhjulpet sitt mislighold ved sitt tilbud i juni 1995. Ombudsmannen fant at kommunen var erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag for å ha feilbedømt sin rettsstilling, men tok ikke endelig stilling til størrelsen på A's tap. Kommunen betalte deretter A erstatning med et beløp tilsvarende A's krav.

Klagen gjaldt Oslo kommunes avslag på A's krav om erstatning som følge av angivelig brudd på arbeidsavtale. Etter avtalen ble A tilsatt som gruppeleder i ltr. 13. Hun skulle bl.a. arbeide ca. 120 timer våren 1995. Kommunen bestred først at det forelå en bindende arbeidsavtale. Senere endret kommunen syn og fremsatte 20. juni 1995 tilbud om at A kunne utføre 120 timers arbeide sommeren 1995 (uke 29-30).

A brakte saken inn for ombudsmannen og anførte at kommunen hadde brutt en inngått arbeidsavtale dels ved ikke å tilby henne en stilling som gruppeleder (lederstilling) og dels ved at arbeidet skulle utføres til en annen tid (senere) enn det som var avtalt.

Saken ble forelagt kommunen, og kommunen svarte med følgende konklusjon:

«Oslo kommune er av følgende oppfatning:

1.	Det foreligger en gyldig arbeidsavtale med A.
2.	A har mottatt seg den arbeidsplikt hun etter avtalen er bundet til å utføre.
3.	Under henvisning til pkt. 2 bortfaller Oslo kommunes lønnsplikt.
4.	Under henvisning til alle ovennevnte punkter anser Oslo kommune seg ikke å være erstatningspliktig i henhold til A's påstand om tapt arbeidsfortjeneste.»

A kom med merknader til kommunens uttalelse og fremholdt bl.a. at den stilling hun ble tilbudt fra kommunen, ikke var i samsvar med opprinnelig avtale, da den innebar en «degradering» i forhold til det arbeidet hun hadde blitt forespurt om å gjøre.

Kommunen svarte at A «ikke sitter med informasjon om oppbygging av de tjenester hun skulle arbeide under».

Jeg hadde følgende merknader til saken:

«Utgangspunktet for vurderingen av om det foreligger et erstatningsbetingende kontraktsbrudd fra kommunen i dette tilfellet, må tas i arbeidskontrakten av 13. oktober 1994 som er undertegnet både av kommunen og A. Den lyder:

«Oslo kommune ved B tilset A som gruppeleiar for 5 psykisk utviklingshemma. Arbeidstid fram til jul blir ca. 50 timar. Våren 1995 inneheld ca. 120 timars jobbing.

Som gruppeleiar blir ein løna i ltr. 13. Løna blir utbetalt 28. i mnd. etter innsendte timelister ein gong i mnd. som B skal godkjenne.»

Etter det jeg forstår, aksepterer kommunen at det var inngått en bindende arbeidsavtale med A og at kommunen var forpliktet til å betale lønn etter «gamle» lønnstrinn 13 (kr. 93.- pr. time) og ikke «nye» lønnstrinn 13 (kr. 76.- pr. time). Det synes likevel å være uenighet om den stilling og det ansvar A ble tilbudt i kommunens brev 20. juni 1995, var i samsvar med arbeidskontrakten. Videre hevder kommunen at den oppfylte sine forpliktelser ved det tilbud om arbeid som ble fremsatt 20. juni 1995 og som A ikke aksepterte.

Kommunens brev 20. juni 1995 viser at kommunen ikke har vært uvillig til å søke å finne frem til en løsning på saken som kunne tenkes å være akseptabel for begge parter. A har likevel innrettet seg etter arbeidskontraktens bestemmelser slik hun mener den skal fortolkes, og jeg kan ikke se at hun ville være rettslig forpliktet til å akseptere et tilbud som eventuelt ikke var i samsvar med arbeidskontrakten.

Jeg ser ikke bort fra at den stilling A ble tilbudt i kommunens brev 20. juni 1995, ikke hadde lederfunksjoner av den karakter arbeidskontrakten forutsatte («gruppeleder»). Jeg finner imidlertid ikke grunn til å ta endelig stilling til dette noe tvilsomme spørsmål, da jeg ikke kan se at A var forpliktet til å utføre arbeid i juli og august 1995 slik tilbudet var, når arbeidskontrakten fastsatte at de siste 120 timers arbeid skulle utføres «(v)åren 1995». Etter dette må jeg konkludere med at kommunen har brutt sine kontraktsforpliktelser etter arbeidsavtalen av 13. oktober 1994, og at det tilbud kommunen fremsatte 20. juni 1995 ikke på en adekvat måte kunne sies å avhjelpe dette mislighold.

Det er normalt ikke tilstrekkelig for å statuere erstatningsplikt at det foreligger et kontraktsbrudd. I tillegg kreves det at det foreligger et ansvarsgrunnlag. Kommunen har i dette tilfellet ikke gitt A tilbud om arbeid i samsvar med de kontraktsforpliktelser kommunen hadde påtatt seg. Riktignok har det vært fremsatt flere tilbud om arbeid, men ingen av disse har vært i samsvar med de forpliktelser som forelå. Kommunen har således feilvurdert sin rettsstilling og innrettet seg i forhold til dette. I en slik situasjon følger det av alminnelige kontraktsrettslige regler at kommunen på objektivt grunnlag blir erstatningspliktig for eventuelle tap A lider som følge av at kommunen feilvurderer sin rettsstilling. Jeg må derfor konkludere med at det synes å foreligge erstatningsplikt for kommunen overfor A i dette tilfellet.

A har fremmet et krav på til sammen kr. 11.229,60. Kravet er beregnet som full arbeidsfortjeneste for 120 timers arbeid av kr. 93,38 pr. time som var avtalt å utføres våren 1995.

Som et utgangspunkt har jeg ikke bemerkninger til kravets størrelse. Det må likevel fremheves at eventuelle besparelser A har hatt, skal gå til fradrag. Videre hadde hun en plikt til å søke å begrense tapet, f.eks. ved at ta annet høvelig arbeid som var tilgjengelig i samme tidsrom. Det foreligger ikke opplysninger om andre arbeidsmuligheter, og jeg har merket meg at A har opplyst at «(d)et har vært vanskelig å søke om ny jobb så lenge saken med (kommunen) har pågått». Slik kommunen har håndtert saken, har jeg forståelse for A's syn. Jeg finner likevel ikke grunn til å uttale meg bestemt om erstatningens størrelse, og forutsetter at dette blir avklart med A og at kommunen tar et initiativ i denne forbindelse.

Jeg ber om å bli orientert om hva kommunen foretar seg i saken.»

Oslo kommune besluttet å utbetale A erstatning med kr. 11.229,60.

28.

Spørsmål om rett for kommune til å frata sekretær i viltnemnd godtgjørelse for sekretærarbeidet

(Sak 95-0982)

A hadde vært statsansatt både i sin hovedstilling på skog-/landbrukskontoret og i sin bistilling som sekretær for viltnemnda siden 1983. Siden 1987 hadde han mottatt en særskilt sekretærgodtgjørelse på kr. 10.000,- pr. år. Ved endring av viltloven i 1992 ble ansvaret for den lokale viltforvaltning overført fra statlig viltnemnd til kommunene. Ansvaret for skog-/landbrukskontoret ble overført til kommunen i 1994. Kommunen vedtok i 1995 at A fra og med 1. januar 1995 ikke lenger skulle ha særskilt godtgjørelse for sitt arbeid som sekretær for viltnemnda. -

Ombudsmannen uttalte at det var den inngåtte arbeidsavtalen - den som A i sin tid inngikk med staten, og som kommunen senere trådte inn i - supplert med de forutsetninger som var innebygget der, som måtte tolkes og eventuelt utfylles. Verken senere rundskriv fra Direktoratet for Naturforvaltning, avtalen mellom fylkesmannen og kommunen i forbindelse med overføringen av landbrukskontoret til kommunen i 1994 eller andre forhold som kommunen hadde påberopt, bl.a. at det var gitt lønnskompensasjon, ga etter ombudsmannens syn kommunen rett til ensidig å frata A sekretærgodtgjørelsen. Kommunen ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

A hadde vært statsansatt både i sin hovedstilling på skog-/landbrukskontoret og i sin bistilling som sekretær for viltneemnda siden 1983. Siden 1987 hadde A hatt en ordning med fast særskilt sekretærgodtgjørelse på kr. 10.000,- pr. år etter avtale inngått mellom fylkesmannen og fylkesskogbruksetaten. Ved endring av viltloven i 1992 ble ansvaret for den lokale viltforvaltning overført fra statlig viltneemnd til kommunene med virkning fra og med 1. januar 1993. Ansvaret for skog-/landbrukskontoret ble overført til kommunen i 1994. Kommunen vedtok 3. februar 1995 at A fra og med 1. januar 1995 ikke lenger skulle ha særskilt godtgjørelse for sitt arbeid som sekretær for viltneemnda. Kommunens vedtak var begrunnet slik:

«Ordningen med fast godtgjørelse til sekretær for viltneemnda ble iverksatt etter avtale mellom fylkesmannen og fylkesskogbruksetaten vedrørende sekretærordning for viltneemndene 27.8.87. I notat som følger avtalen fremgår det at det avsettes midler som skal gå til sekretærgodtgjørelse.

Ved endring av viltloven 3.7.92, er som kjent den lokale viltforvaltning overført fra en statlig viltneemnd til kommunen fra 1.1.93. Etter rundskriv 5/1993 om Kommunal viltforvaltning-administrasjon, saksbehandling og økonomi, pkt. 2.2. Administrative utgifter til viltforvaltning, er det bl.a. tatt med følgende:

«Sats for møtegodtgjørelse, kostgodtgjørelse, reisegodtgjørelse og eventuelt sekretærlønn bestemmes av kommunen. Ved fylkesmannens tildeling av budsjettammer til den enkelte kommune, legges til grunn de nedenfor angitte retningslinjer og sats, som var gjeldende fram til 31.12.92.

Ved overføring av arbeidsgiveransvar fra fylkesmannen til kommunen 1.1.94 (ansattes lønn og driftsutgifter m.v.) er det ikke spesielt nevnt utgifter til godtgjørelse for sekretærarbeid i viltneemnda.

Med henvisning til bl.a. rundskriv 5/1993 må det konkluderes med at kommunen står fritt i å gi ekstra godtgjørelse for sekretærfunksjonen i viltneemnda, ut over det som er vanlig for sekretærarbeid i andre kommunale nemnder.»

A brakte saken inn for ombudsmannen. Klagen ble forelagt kommunen. Fra foreleggelsesbrevet siteres:

«--- mener A har alminnelig kontraktsvern også for sin bistilling og at arbeidsmiljølovens bestemmelser om oppsigelse må legges til grunn dersom arbeidsforholdet skal opphøre eller endres vesentlig. Under henvisning til «A's ansettelsesavtale som han i sin tid inngikk med staten, og som kommunen trådte inn i», fremholdes det at «kommunen er bundet av tidligere avtaler» uavhengig av rundskriv 5/1993 fra Direktoratet for Naturfovaltning. Det faller etter A's mening også utenfor kommunens styringsrett å sette ham ned i lønn når hans arbeidsoppgaver i det vesentlige er de samme før og etter overføringen til kommunen. Heller ikke muligheten til å legge sekretærfunksjonen for viltneemnda inn i ordinær arbeidstid gir kommunen etter A's mening rett til å fatte det påklagede vedtak. Det anføres i denne forbindelse at sekretærfunksjonen forutsettes å kunne utføres innen ordinær arbeidstid da ordningen ble opprettet, jf. avtalen 27. august 1987 mellom fylkesmannen og fylkesskogbruksetaten. Det bes om kommunens uttalelse til dette.

I klagebrevet bestrides det videre at A hadde fått lønnskompensasjon for sekretærgodtgjørelsen i forbindelse med de lokale lønnsforhandlingene i november 1994. Det fremholdes at dette verken skal ha vært presisert muntlig eller ført i forhandlingsprotokollen. Det anføres også at «det på det tidspunktet ikke var fattet vedtak om bortfall av godtgjørelsen». Det bes om kommentarer til dette.»

I brev 15. september 1995 svarte kommunen bl.a.:

«De anførsler som er gjort i Deres brev vil vi kommentere på følgende måte: Nederst på første side er følgende bemerkning:

«- Det anføres i denne forbindelse at sekretærfunksjonen forutsettes å kunne utføres innen ordinær arbeidstid da ordningen ble opprettet, jfr. avtale 27. august 1987 mellom fylkesmannen og fylkesskogbruksetaten. Det bes om kommunens uttalelse til dette.»

Kommunens kommentarer:

Slik arbeids situasjonen er i kommunen f.t., kan sekretærfunksjonen for viltmemnda utføres i arbeidstiden.

Deres kommentarer i første avsnitt side 2.:

«- Det anføres også at «det på det tidspunktet ikke var fattet vedtak om bortfall av godtgjørelsen». Det bes om kommentarer til dette.»

Kommunens kommentarer:

a.	Forhandlingsleder bekrefter at det kommunale forhandlingsutvalg tok hensyn til bortfall av godtgjøring til sekretær for viltmemnda i forbindelse med lønnsforhandlingene.
	(Jfr. påtegning i formannskapetets sak ---).
b.	Vedtaket om bortfall av godtgjørelse til sekretær i viltmemnda er gjort i forbindelse med godkjenning av kommunebudsjettet for 1994 - jfr. vedlagt kopi av kommentarer til underkap. 1.4760 i kommentarheftet.

Til det som er skrevet i siste avsnitt har kommunen følgende kommentarer: Det vises til kommunestyrets vedtak 19.12.93 med godkjenning av kommunebudsjett for 1994, samt til kommentarheftes side 21, der følgende er bemerket.

«En har ikke tatt med særskilt godtgjørelse for sekretærfunksjonen i viltmemnda, da en mener at i likhet med andre sekretærfunksjoner, bør dette kunne tilpasses arbeidstiden». Samtlige etater har fått tilsendt kommunebudsjettet med kommentarhefte for 1994.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«--- Spørsmålet i saken er om de rettslige grunnlag som kommunen har påberopt, berettiger kommunen til ensidig å vedta at A fra og med 1. januar 1995 ikke lenger skal ha særskilt godtgjørelse for sitt arbeid som sekretær for viltmemnda.

Det nevnes for ordens skyld at det så vidt jeg forstår ikke foreligger uenighet mellom kommunen og A om at han har arbeidet og skal fortsette å arbeide som sekretær for viltmemnda etter 1. januar 1995. Kommunen har heller ikke bestridt at A's arbeidsoppgaver i sin hovedstilling er i det vesentlige de samme både før og etter at arbeidsgiveransvaret ble overført kommunen i 1994. Jeg legger etter dette til grunn at det verken fra kommunens eller klagerens side er skjedd en oppsigelse av avtalen om arbeid som sekretær for viltmemnda.

Kommunen mener imidlertid at arbeidet som sekretær for viltmemnda «kan stort sett gjøres i arbeidstiden, og kommunen ser liten grunn for at denne sekretærfunksjonen skal lønnes ekstra». Under «henvisning til bl.a. rundskriv 5/1993» fra Direktoratet for naturforvaltning, mener kommunen at den «står fritt i å gi ekstra godtgjørelse for sekretærfunksjonen i viltmemnda, ut over det som er vanlig for sekretærarbeid i andre kommunale nemnder». Det opplyses i kommunens brev at det ikke betales «ekstra sekretærgodtgjørelse for arbeide til øvrige nemnder/utvalg i kommunen».

Forutsetningen for avtalen om godtgjørelse for sekretærarbeidet, har vært at arbeidet også kunne utføres innenfor arbeidstiden, jf. pkt. 4 i avtalen mellom fylkesmannen og fylkesskogbruksetaten. På denne bakgrunn kan jeg ikke se at muligheten til å legge sekretærarbeidet for viltmemnda inn i ordinær arbeidstid i seg selv berettiger kommunen til å vedta bortfall av sekretærgodtgjørelsen.

Klagen hit gjelder spørsmålet om kommunens rett som arbeidsgiver til å frata A sekretærgodtgjørelsen i et etablert tilsetningsforhold. Det er således den inngåtte arbeidsavtalen - den som A i sin tid inngikk med staten, og som kommunen senere trådte inn i - supplert med de forutsetninger som er innebygget der, som må tolkes og eventuelt utfylles. Jeg kan derfor vanskelig se at rundskriv 5/1993 har direkte relevans her. Jeg har heller ikke grunn til å anta at overføringsdokumenter/avtale i forbindelse med overføringen av landbrukskontoret til kommunen 3. juni 1994 mellom fylkesmannen/landbruksavdelingen og kommunen gir kommunen rett til å frata A sekretærgodtgjørelsen. En arbeidstakers rettigheter og plikter i et etablert tilsetningsforhold endres ikke uten videre ved skifte på

arbeidsgiversiden.

Som et selvstendig grunnlag for å vedta bortfall av sekretærgodtgjørelsen har kommunen også vist til at A har fått lønnskompensasjon for sekretærgodtgjørelsen i forbindelse med de lokale lønnsforhandlingene i november 1994. Dette er bestridt av A. I klagebrevet hit fremholdes det at dette verken skal ha vært presisert muntlig eller ført i forhandlingsprotokollen.

Saksbehandlingen her er normalt skriftlig. Jeg har i denne sak ikke funnet tilstrekkelig grunn til få gjennomført vitneavhør m.v. Min vurdering av det som har foregått i forbindelse med de lokale lønnsforhandlingene i 1994, bygger således på sakens dokumenter. Bortsett fra en skriftlig bekreftelse fra fungerende forhandlingsleder har kommunen ikke fremlagt noen dokumenter som viser at hele eller deler av sekretærgodtgjørelsen ble byttet ut med lønnstrinn i november 1994.

Slik saken er opplyst, må jeg etter dette konkludere med at jeg ikke kan se at kommunen har påvist noe rettslig grunnlag som berettiger kommunen til ensidig å frata A sekretærgodtgjørelsen fra og med 1. januar 1995.

Jeg må derfor anmode om at saken vurderes på ny, og ber om å bli underrettet om utfallet av den nye vurdering av saken.»

29.

Politimann sin rett til godtgjersle for å møta i retten under permisjon

(Sak 95-1843)

Ein politimann som hadde uløna permisjon frå tenesta, klaga til ombodsmannen over at han ikkje vart innsett i teneste og fekk løn for den tida det tok han å møta som vitne i to straffesaker han hadde etterforska medan han var i teneste. Departementet hadde sett det som rimeleg å gje han godtgjersle for inntil åtte timar kvar dag. Ombodsmannen uttala at det ikkje var rettsleg grunnlag for å gje godtgjersle ut over det som følgjer av lov om vitnegodtgjersle 21. juli 1916 nr. 2. Departementet vart likevel bede om å vurdere å setja opp retningslinjer for situasjonen.

Ein politimann i uløna permisjon klaga til ombodsmannen over at han ikkje vart mellombels innsett i teneste og fekk løn for den tida det tok han å møta som vitne i to straffesaker han hadde etterforska medan han var i teneste. Han hadde frå før fått dekka reiseutgifter og kost etter lov om vitnegodtgjersle 21. juli 1916 nr. 2 (godtgjerslelova). Fordi han var student, hadde han ikkje noko økonomisk tap for fråver frå ei stilling. Han hadde såleis ikkje krav på noko meir etter godtgjerslelova. Kravet om godtgjersle vart først avslage av politikammeret. Etter klage fann Justisdepartementet det rimeleg å gje godtgjersle for inntil åtte timar kvar dag.

Etter at politimannen klaga hit, tok eg saka opp med Justisdepartementet. Eg bad departementet gjera nærare greie for rettsgrunnlaget for avgjerda, og kvifor grensa vart sett til åtte timar. Frå svaret til departementet følgjer det:

«A gjer gjeldande i sitt skriv til ombodsmannen at fritak frå arbeidsplikta er absolutt i den tid ein tenestemann er innvilga permisjon utan løn. Departementet har ikkje noko å utsetja på dette. Innkallinga, og plikta til å møte som vitne for aktoratet i ei straffesak er heimla i straffeprosesslova § 108.

Godtgjersle for møte i retten for vitneprov for polititenestemenn i teneste er ikkje spesielt nemnd i arbeidstidsreglementet for verken politi- eller lensmannsetaten sjølv om det i røynsla er likestilt med vanleg arbeid i politiet.

Sidan A var på uløna permisjon, har han ikkje krav på kompensasjon i samsvar med arbeidstidsreglementet.

Departementet fann i dette tilfelle, etter ei konkret vurdering grunna på rimelegheit, å kunne gje A løn for inntil 8 timar, tilsvarende ein normal arbeidsdag ved --- lensmannskontor. Utbetaling utover 8 timar er etter departementet si meining ikkje rimeleg å gje.

Saken omhandlar, så langt departementet erfarer, ikkje spørsmålet om skyss- og kostgodtgjering, som A uansett har krav på som vitne, og som vi reknar med han alt har fått.

A vil utan omsyn til departementet si avgjerd også kunne få dekkja sine reise og kost utgiftar etter § 2 i lov om «vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v.» frå retten. Det same gjeld eventuelle krav i medhald av same lov § 8.»

Noko seinare opplyste departementet på førespurnad at det er vanleg praktis at politiet (påtalemakta) kallar inn vitne i straffesaker, og at dette vart gjort også her. Departementet skreiv òg at det ikkje har vore vanleg å gje godtgjersle til polititeneestemenn for vitnemål under permisjon, ut over det som følgjer av godtgjerslelova.

I mitt avsluttande brev til politimannen uttala eg:

«Utgangspunktet er at arbeidstakaren si plikt til å gjera teneste for arbeidsgjevaren mellombels opphøyrer under permisjon. Samstundes har arbeidstakaren ikkje krav på løn (når permisjonen er ulønna). Problemet oppstår når det i medhald av lov likevel kan krevjast ei yting frå arbeidstakaren, som har samanheng med den tidlegare tenesta for arbeidsgjevaren.

Etter det eg forstår, er spørsmålet ikkje regulert i arbeidstidsreglementet for politiet. Det synest heller ikkje å vera nokon annan avtale som regulerer situasjonen. Men det er på det reine at dersom De hadde vitna i teneste, ville De fått løn som vanleg for den tida De var i retten, utan å gå vegen om godtgjerslelova.

De har gjort gjeldande at vitneplikta er eit brot på dei avtalerettslege føresetnadene ved permisjon. Eg er ikkje utan vidare samd i det. Vitneplikta etter straffeoppsesslova § 108 er ei sjølvstendig plikt som gjeld utan omsyn til arbeidsavtalen som politimann. Så lenge spørsmålet ikkje er nærare regulert i arbeidsreglement eller annan avtale, må ein då falla attende på dei generelle reglane i godtgjerslelova. Det synest såleis i utgangspunktet ikkje å vera noko rettsleg grunnlag for å gje godtgjersle ut over det som følgjer av denne lova.

Departementet gav likevel inntil åtte timars godtgjersle fordi det vart funne «rimeleg», sjølv om det i utgangspunktet ikkje var naudsynt på rettsleg grunnlag. Kor stor godtgjersle De då skulle få, må det vera opp til departementet sitt skjøn å avgjera. Eg har ikkje noko å seia på departementet si avgjerd, og nemner at ombodsmannen sitt høve til å kritisera skjønsvise avgjerder er avgrensa til tilfelle som blir funne «klart urimelig», jf. ombodsmannslova 22. juni 1962 nr. 8 § 10 andre leden. Eg har ikkje funne grunn til å nytta denne karakteristikken andsynes avgjerda om å gje Dykk inntil åtte timars godtgjersle kvar dag. Så vidt eg kan sjå, har De fått meir enn det som har vore vanleg å gje i slike saker tidlegare.»

I brev til Justisdepartementet skreiv eg:

«--- Som det går fram, har eg ikkje funne grunn til å kritisera departementet si avgjerd om å gje A godtgjersle for oppmøte i retten under permisjon med inntil åtte timar kvar dag. Saka gjev likevel grunn til å spørja om ein bør setja opp retningsliner for korleis polititeneestemenn sitt oppmøte i retten utanom tenesteplikt skal godtgjerast, anten det er permisjon eller andre grunnar til at tenesteplikta ikkje kjem inn. Ein føresetnad er sjølv sagt at departementet og/eller tenestemennene oppfatar det som eit praktisk problem, og at ikkje avgjerande omsyn talar imot det. Eg ber om å bli underretta om kva departementet vil gjera.»

30.

Trekk i lønn for premie til kommunal fritidsforsikring

(Sak 95-0209)

A, som var tilsatt i Oslo kommune, klaget til ombudsmannen og spurte om det var forenlig med reglene i arbeidsmiljøloven § 55 at hun ble belastet for og trukket i lønn for premie til ulykkesforsikring for fritiden. Ordningen med fritidsforsikring ble innført av kommunen i 1978 og senere gjort obligatorisk med uttrykkelig bestemmelse om trekk i lønn i 1992. Tilsettingsavtalen ble undertegnet i 1983 og inneholdt ikke uttrykkelige bestemmelser om forsikringsordninger, men viste til «vanlige vilkår» i kommunen. - Ombudsmannen fant etter en konkret fortolkning av tilsettingsavtalen at A var forpliktet til å betale premien til kommunen, men at det ville være i strid med forbudet om lønnstrekk i arbeidsmiljøloven § 55 å trekke henne i lønn. Spørsmålet om adgangen til lønnstrekk var om tilsettingsavtalens henvisning til vanlige vilkår i kommunen og fellesbestemmelsenes vilkår om trekk i lønn, lå innenfor arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 c)'s krav om «forutgående --- skriftlig avtale» som grunnlag for å gjennomføre lønnstrekk. Ombudsmannen uttalte, i samsvar med en tidligere sak vedrørende arbeidsmiljøloven § 55, at det må stilles forholdsvis strenge krav til hva som kan anses å være avtalt ved «på forhånd --- skriftlig avtale». Ved vurderingen ble det lagt vekt på at fritidsforsikringen ikke hadde noen nær sammenheng med arbeidsforholdet,

og at vilkåret var innført som del av kommunens fellesbestemmelser etter at tilsettingsavtalen var undertegnet.

Kommunen opplyste deretter at den ville innrette betalingen av fritidsforsikringen slik at den ikke kom i strid med regelverket og A fikk refundert det beløp som var trukket av hennes lønn.

A var tilsatt i Oslo kommune, og klagen gjaldt trekk i lønn som kommunen hadde gjennomført til dekning av premie til ulykkesforsikring for fritiden.

A brakte saken inn for ombudsmannen og spurte om det var forenlig med bestemmelsen i arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 § 55 at kommunen gjennomførte trekk i hennes lønn til dekning av premie for fritidsforsikring. Hun opplyste at hun ikke var fagorganisert, og at hun tidligere hadde reservert seg mot å være med på ordningen. Klagen ble forstått slik at hun også mente at hun ikke var forpliktet til å betale premien.

Saken ble forelagt kommunen. Kommunen opplyste at premien for fritidsforsikringen utgjør kr. 83,- pr. år, og at ordningen gjennomgående må anses som gunstig for de tilsatte. Kommunen opplyste videre at avtale om fritidsforsikring ble inngått ved tariffrevisjonen pr. 1. mai 1978, og at den enkelte arbeidstakers reservasjonsrett bortfalt fra og med tariffrevisjonen pr. 1. mai 1992. Fra kommunens brev siteres:

«Ansettelsesvilkårene

Trekk i lønn er hjemlet i fellesbestemmelsene. I ansettelsesavtalene er disse rutinemessig gjort til en del av arbeidsavtalen mellom kommunen og de ansatte. Utgangspunktet er følgelig at de ansatte er bundet av fellesbestemmelsene. Ansettelsesvilkårene er de samme enten arbeidstakeren er fagorganisert eller ikke.

Arbeidstakernes reservasjonsrett

Fram til tariffrevisjonen pr. 01.05.92 ble ordningen omtalt som «Frivillig ulykkesforsikring i fritiden» i rundskrivs form og med en tilsvarende fortolkningsmulighet i tariffavtalens formulering, som var sålydende: «Bestemmelsen om erstatning ved ulykke i tjenesten kan også gjøres gjeldende for fritiden mot at arbeidstakeren trekkes i lønnen for det beløp en slik utvidelse medfører.»

Fra og med tariffrevisjonen pr. 01.05.92 er avtaletekstens ordlyd endret til: «Arbeidstaker trekkes i lønn for ulykkesforsikring som er tegnet for fritiden». Protokolltilførsel: «Ulykkesforsikring for fritiden er tegnet av Oslo kommune på vegne av de ansatte». Den enkelte arbeidstakers reservasjonsrett bortfalt med dette.»

Kommunen siterte fra forarbeidene til arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 og skrev videre:

«AML § 55 nr. 3c gjør imidlertid også unntak for lønnstrekk basert på forutgående skriftlig avtale. Arbeidsavtalene mellom kommunen og de ansatte er skriftlige, og de dokumenter det der henvises til, er også en del av avtalen, bl.a. tariffavtalens fellesbestemmelser.

Som det fremgår av ovennevnte, anser kommunen at A er bundet til å være med i forsikringsordningen, og at det ikke er av betydning for dette forholdet om hun er fagorganisert eller ikke.»

Jeg hadde følgende avsluttende bemerkninger til saken:

«Saken reiser to hovedspørsmål. Det første er om kommunen kan kreve betaling av A for premien til fritidsforsikringen. Det andre er om kommunen kan trekke henne i lønn for denne premien.

Innen rammen av de ufravikelige regler i arbeidsmiljøloven (§ 5), kan arbeidsgiver og arbeidstaker avtale nærmere hvilke rettigheter og plikter som knytter seg til arbeidsforholdet. Å avtale forsikringsdekning for fritiden for arbeidstaker, ligger innenfor den avtalefrihet partene har. Spørsmålet i denne sak er derfor først om det er avtalt eller kan ansees avtalt at kommunen kan arrangere fritidsforsikring for A som hun må betale.

Utgangspunktet for fastleggelsen av hva som er avtalt må tas i tilsettingsavtalen (melding om tilsetting) av 8. november 1983, som er undertegnet av både kommunen og A. Avtalen sier ikke noe konkret om forsikringsordninger, men inneholder følgende passus:

«For stillingen gjelder for øvrig vanlige vilkår i Oslo kommune.»

Fellesbestemmelsen som regulerer forsikringsordningen, og som også uttrykkelig sier at arbeidstaker trekkes i lønn for ulykkesforsikring som er tegnet for fritiden (pkt. 4.4.8.), ble etter det jeg forstår virksom fra 1. mai 1992. I utgangspunktet antar jeg at tilsetningsavtalens henvisning til «vanlige vilkår» i kommunen må forstås slik at A har akseptert tilsettingen på de vanlige vilkår som *til enhver* tid gjelder for tilsatte i Oslo kommune. I prinsippet betyr det at vilkårene i alle fall i en viss utstrekning kan endres og fortsatt være bindende for arbeidstaker. Jeg kan derfor ikke se at det kan få avgjørende betydning for saken at kommunen på et tidligere tidspunkt har akseptert en reservasjonsrett for A eller at de generelle vilkårene ikke omfattet obligatorisk fritidsforsikring på det tidspunkt da A undertegnet tilsetningsavtalen.

Selv om A i prinsippet kan anses bundet av vilkår som er fastsatt etter at hun ble tilsatt i kommunen, er det samtidig grenser for hva slags vilkår som kan anses akseptert ved en slik *henvisning* til vanlige vilkår. Stortinget har, ved å gjøre store deler av arbeidsmiljøloven ufravikelig til beskyttelse av arbeidstaker, gitt signal om at det må utvises varsomhet på dette området. Høyesterett har også i den såkalte Falconbridgesaken, inntatt i Rt. 1967 s. 1373, vært tilbakeholden med å godta nye vilkår i arbeidsforhold. Saken var likevel ikke helt parallell til nærværende sak, da den gjaldt spørsmålet om fagorganiserte i henhold til tariffavtalene kunne belastes med høyere kontingent for å dekke utgifter til kollektiv hjemforsikring.

Spørsmålet om hva som er eller kan anses avtalt eller akseptert, må imidlertid avgjøres ut fra en konkret vurdering. Forutsetningen for at henvisningen til «vanlige vilkår» i kommunen skal kunne anses akseptert av A, er at vilkårene har vært forevist eller vært lett tilgjengelige for henne. Etter det jeg forstår, har det generelt vært orientert om forsikringsordningen, og så vidt jeg skjønner er både forsikringsvilkårene og fellesbestemmelsene lett tilgjengelige for de tilsatte i kommunen. En ulykkesforsikring for fritiden kan neppe sies å ha en nær tilknytning til arbeidsforholdet, men den innebærer fordeler mot en meget beskjedne premie og kan således ikke oppfattes som særlig tyngende. Jeg antar på denne bakgrunn at A må anses bundet til å delta i forsikringsordningen, og at Oslo kommune har anledning til å kreve premieutgiftene betalt av A.

Spørsmålet om kommunens adgang til å foreta trekk i lønn til dekning av premien for fritidsforsikringen reguleres av bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 som i bokstavene c) lyder:

«Trekk i lønn og feriepenger kan ikke gjøres unntatt: --- c) når det på forhånd er fastsatt ved skriftlig avtale,---»

Utgangspunktet etter arbeidsmiljøloven § 55 er at enhver form for trekk i lønn er forbudt med unntak av de tilfeller som er positivt angitt. Formålet med forbudet i § 55 er å beskytte arbeidstakerens lønn slik at vedkommende på forhånd kan vite hva som vil bli utbetalt og hva vedkommende kan disponere over. Jeg har i en tidligere sak som gjaldt trekk i lønn for premie til kollektiv hjemforsikring via fagforbund, uttalt at man må være svært tilbakeholden med å tolke bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 d) utvidende, se ombudsmannens årsmelding for 1992 s. 34 flg. (Arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 d) ble 6. januar 1995 endret slik at det nå er adgang til å trekke i lønn for premie til kollektiv hjemforsikring.) Et lignende synspunkt må legges til grunn ved tolkningen av bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 c). Det innebærer at det må stilles forholdsvis strenge krav til hva som kan anses å være avtalt ved «på forhånd --- skriftlig avtale».

Forarbeidene til arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 c) gir liten veiledning om den nærmere praktisering av bestemmelsen. Som et eksempel på hva som må avtales særskilt, nevnes at arbeidstaker kjøper varer av arbeidsgiver og betaler ved trekk i lønn. Dette må skriftlig avtales - Ot.prp. nr. 41 (1975-76) s. 68.

De sikreste tilfellene hvor det er adgang til å gjøre lønnstrekk, vil være der forutgående skriftlig avtale uttrykkelig nevner hva det vil bli trukket for og hvor mye. I prinsippet kan jeg likevel ikke se at det kommer i strid med arbeidsmiljøloven § 55 nr. 3 c) at den skriftlige avtalen henviser til andre skriftlige bestemmelser, dersom dette er gjort på en klar måte, og de bestemmelser det henvises til, har vært gjort tilgjengelig for arbeidstaker. Ved vurderingen av om en slik bestemmelse det er henvist til skal anses på forhånd skriftlig akseptert, er det grunn til å se hen til bestemmelsens karakter, og i dette tilfellet om den var del av de vanlige vilkår på det tidspunkt tilsetningsavtalen ble undertegnet.

Frem til tariffrevisjonen pr. 1. mai 1992 var etter det opplyste ordningen med ulykkesforsikring frivillig, og klageren deltok ikke i denne. Tilsetningsavtalen ble inngått i 1983. Bestemmelsen om trekk i lønn for premie til fritidsforsikring ble etter det jeg forstår således inntatt i fellesbestemmelsene på et tidspunkt etter at tilsetningsavtalen ble inngått. Etter mitt syn vil det bare i begrenset utstrekning være aktuelt å godta at vilkår om trekk i lønn skal anses på forhånd skriftlig akseptert av arbeidstaker dersom vilkåret inntas i «vanlige vilkår el.» etter at tilsetningsavtalen er

undertegnet - ved at de vanlige vilkår endres eller suppleres. Dersom det ble åpnet vid adgang for en slik praksis, ville man ved enkle standardklausuler lett kunne uthule hovedprinsippet i arbeidsmiljøloven § 55 - at trekk i lønn er forbudt. Under enhver omstendighet mener jeg at trekk i lønn for premie til fritidsforsikring innebærer lønnstrekk for en ytelse som har en så fjern tilknytning til arbeidsforholdet at det ikke kan godtas at A skal anses å ha akseptert dette lønnstrekket ved på et tidligere tidspunkt å ha skrevet under på en tilsetningsavtale som viser til «vanlige vilkår» i kommunen.

Praktiske, kostnadmessige og administrative hensyn vil av forståelige grunner ofte kunne anføres til fordel for å godta lønnstrekk for ytelser som arbeidstaker blir til del, og særlig når det som her dreier seg om et mindre årlig beløp. Slike hensyn kan likevel bare tillegges beskjeden vekt i forhold til de hensyn som bærer forbudet i arbeidsmiljøloven § 55.

På denne bakgrunn har jeg kommet til at kommunen ikke har rett til å trekke A i lønn for premie til ulykkesforsikring for frtiden.

Jeg er ikke blind for at min konklusjon vil kunne innebære praktiske ulemper for kommunen ettersom jeg antar at det kan være flere andre tilsatte i kommunen som er i samme situasjon som A. Jeg går imidlertid ut fra at kommunen finner en praktisk måte å ordne opp i de forhold som her er påpekt, og jeg ber om å bli orientert om hva kommunen foretar seg.»

Oslo kommune har siden opplyst at den vil innrette betalingen av fritidsforsikringen slik at den ikke kommer i strid med ombudsmannens syn. Endring av fellesbestemmelsene vil bli foretatt ved neste tarifforhandling. Videre refunderte kommunen A det beløp som var trukket av lønnen. Kommunen ville særskilt vurdere om det var hensiktsmessig å kreve refundert forsikringspremie innbetalt på annen måte.

31.

Plikten til særskilt tilrettelegging for funksjonshemmet arbeidstaker ved omorganisering av virksomhet

(Sak 94-0078)

A, som var funksjonshemmet, fikk ikke innplassering i ny stilling i forbindelse med omorganiseringen av Televerket. Ombudsmannen uttalte at arbeidsmiljøloven § 13. nr 2 pålegger arbeidsgiver en relativt betydelig plikt til å legge forholdene til rette for at en yrkeshemmet arbeidstaker skal kunne beholde et høvelig arbeid. En omorganisering, med opprettelse av Televerkets Nye Muligheter (TNM) som alternativ til oppsigelse, kan ikke medføre at arbeidsgivers forpliktelser i forhold til arbeidsmiljøloven § 13. nr. 2 blir mindre enn ved oppsigelse. Formålet med bestemmelsen er å forhindre utelukkelse av yrkeshemmede fra arbeidslivet, og arbeidsgiver må ikke ved en omorganisering legge opp til ordninger der dette hensynet ikke blir ivaretatt. Arbeidsgiver har ikke plikt til å finne en annen stilling, men å tilrettelegge arbeidet. Plikten kan f.eks. innebære at arbeidsgiver kombinerer arbeidsoppgaver og setter disse sammen spesielt for den yrkeshemmede.

A begynte i Televerket som montøraspirant ved X montørstasjon 7. januar 1980. Den 18. desember 1981 ble han tilsatt som telemontør samme sted. På grunn av helsemessige grunner (sterkt nedsatt hørsel og armprotese etter tap av høyre arm), søkte A 23. juni 1983 om å bli løst fra stillingen som telemontør, for å tiltre i 50 % stilling som telebetjent. Da søknaden var begrunnet med helsemessige forhold, ba han om å få beholde lønnen som telemontør. Televerket innvilget søknaden 11. september 1985, og A ble innplassert i 50 % stilling som telebetjent med lønn som telemontør fra 1. juli 1985. I tillegg til denne stillingen hadde han 50 % invalidepermisjon.

I forbindelse med omorganiseringen av Televerket i 1993 ble divisjonen Televerkets Nye Muligheter (TNM) opprettet. Dette skjedde med tilslutning av Stortinget og tjenestemannsorganisasjonene. Det ble foretatt en stillingsbeskrivelse av alle stillinger, og etter drøftinger med tjenestemannsorganisasjonene ble det besluttet hvilke stillinger som var nye og hvilke som var en fortsettelse av eksisterende stillinger. De sistnevnte ble brukt til innplassering av arbeidstakere som hadde innplasseringsrett i den nye basisorganisasjonen, og slik rett hadde arbeidstakere som så sin stilling fortsette tilnærmet uendret. Arbeidstakere som ikke ble innplassert i den nye basisorganisasjonen ble overført til TNM.

A søkte 25. august 1992 om innplassering i den nye basisorganisasjonen som telemontør ved X distrikt, og viste til stillingsbeskrivelsene 3a og 9a der det fremgikk at stillingen besto i installasjon, feilretting samt drift, vedlikehold og tømning av samtaleautomater. Televerket i X teleområde varslet A i brev 2. desember 1992 at han ikke ble

innplassert i den nye organisasjonen, men at han i stedet ble overført til TNM. I brev 6. januar og 19. april 1993 klaget A til Televerkets overprøvingsorgan over at han ikke var innplassert i den nye basisorganisasjonen. I det første brevet viste han til at han hadde gjort mer enn stillingsbetegnelsen krevde, bl.a. ved å ha rettet 150-200 feil på samtaleautomatene pr. år.

Region Sør, Personalavdelingen, fastholdt sitt standpunkt og oversendte ved brev 24. juni 1993 saken til Televerkets overprøvingsorgan med følgende kommentarer til klagen:

«I vedlegg til anken viser han til arbeidsmiljølovens § 13 om arbeidsgivers særlige ansvar relatert til yrkeshemmede arbeidstakere. Ifølge egne opplysninger har han sterkt nedsatt hørsel som kompenseres med høreapparat, og har armprotese etter tap av høyre arm.

På grunn av denne vesentlige funksjonshemming mener administrasjonen at A ikke mestrer kravene til stilling som telemontør i ny organisasjon med installasjon av, og feilretting på samtaleautomater. Region Sør fastholder at A ikke har rett til innplassering i stilling som telemontør i ny organisasjon.»

Televerkets overprøvingsorgan behandlet klagen i møte 27. oktober 1993. A ble ikke gitt medhold, men nå med følgende begrunnelse:

«I de aktuelle montørstillingene er bøssetømming bare en del av flere oppgaver. Hovedoppgavene er installasjon, feilretting/drift/vedlikehold av samtaleautomater. Din stilling som bøssetømmer i gammel organisasjon kan derfor ikke sies å fortsette tilnærmet uendret.»

Kommunikasjons- og Teletilsattes Landsforbund (KTTL) brakte på vegne av A saken inn for ombudsmannen. I brevet ble det fremholdt at «det foreligger grove saksbehandlingsfeil, samt lovbrudd i forbindelse med dette innplasseringsvedtak». Televerkets uttalelse om at A ikke mestret kravene til stilling som telemontør på grunn av sin funksjonshemming ble hevdet å være i strid med intensjonene i arbeidsmiljøloven § 13, og det ble vist til at det ikke var tatt hensyn til at A hadde utført alle arbeidsoppgavene som defineres i stillingsbeskrivelsen av hans stilling frem til omorganiseringstidspunktet.

Brevet fra KTTTL ble forelagt Televerkets overprøvingsorganisasjon for nedbemanning. Organisasjonen ble bedt om å redegjøre nærmere for avslaget med utgangspunkt i stillingsbeskrivelsene for A's stilling i gammel organisasjon og de aktuelle stillingene i ny organisasjon. Under henvisning til administrasjonens saksfremstilling ble det også bedt opplyst i hvor stor grad A's funksjonshemming hadde hatt innvirkning på vedtaket. Videre ble det bedt om en kommentar til det som var anført i klagen om arbeidsmiljøloven § 13.

I svarbrev fra Televerkets sentraladministrasjon het det bl.a.:

«Innplassering i Televerkets nye organisasjon, skjedde med hjemmel i tjenestemannsloven og Televerkets særavtale «Vilkår ved overtallighet» § 7. Nærmere bestemt vil dette si at der hvor et konkret arbeid videreføres har stillingsinnehaver rett og plikt til å fortsette i stillingen.

A arbeidet i gammel organisasjon som telebetjent med arbeidsoppgaver som bl.a. omfattet bøssetømming. I gammel organisasjon hadde Televerket en egen stilling for bøssetømming ved siden av de ordinære telemontørstillingene. For å kunne ta ut en rasjonaliseringsgevinst ble arbeidsoppgavene tillagt bøssetømmerstillingen lagt til telemontørstillingene. For å kunne ha innplasseringsrett til en stilling må arbeidstaker kunne gjenkjenne det vesentligste av sine arbeidsoppgaver i en annen stilling. Vi er av den mening at bøssetømming er en liten del av telemontørens oppgaver. Det vesentligste av en telemontørs arbeidsoppgaver er teknisk installasjon og teknisk feilretting. Slike arbeidsoppgaver har A ikke utført på mange år. Da innplasseringsrett var knyttet til hvilke arbeidsoppgaver arbeidstaker faktisk utførte, vil spørsmålet om han kan mestre tilleggsoppgaver ikke være relevant i denne sammenheng. Slik overprøvingsorganet har vurdert saken, har altså A's funksjonshemming ikke hatt betydning for avgjørelsen. I Region Sørs vurdering er A's funksjonshemming nevnt og vi kan være enig med vår lokale administrasjon i at denne isolert sett kunne ha fått betydning f.eks. i en tilsettingssak. Er det først bragt på det rene at en arbeidstaker har innplasseringsrett til en stilling vil vedkommende imidlertid ha rett til stillingen uavhengig av om arbeidstaker f.eks. arbeider deltid, er i omsorgspermisjon, har meget stort sykefravær, er funksjonshemmet osv. Unntak kan forekomme hvor flere arbeidstakere har rett til innplassering i samme stilling og administrasjonen finner saklig grunn til å fravike sammenhengende tjenestetid.»

Det ble i dette brevet også henvist til en redegjørelse fra Televerkets Region Sør, der det het:

«I ny organisasjon er alle telebetjentstillinger som bøssetømmer falt bort. Funksjonen er fordelt på alle telemontører innen drift/feil/-vedlikehold hvor stillingens viktigste oppgave er installasjon og feilretting av samtaleautomater.

Da A allerede i 1983 søkte seg løst fra sin stilling som telemontør, se bilag 1, har han verken forutsetninger for, eller rett til innplassering som telemontør.»

På vegne av KTTL og A kom advokat B i brev 6. desember 1994 med merknader til saken. Han fastslo at det var enighet mellom Televerket og klager om at dersom det først foreligger innstillingsrett til en stilling, vil eventuell funksjonshemming m.m. ikke være avgjørende. Han skrev videre:

«Televerket opplyser i samme brev at innplasseringsrett var knyttet til hvilke arbeidsoppgaver arbeidstaker faktisk utførte. Dette aksepteres et stykke på vei som riktig. Det må imidlertid suppleres med de følger det får at Televerket står overfor en yrkeshemmet arbeidstaker. Det utvidede ansvar Televerket erkjenner avslutningsvis i brevet overfor yrkeshemmede arbeidstakere, må innebære at den ene eller annen oppgave den yrkeshemmede ikke har kunnet utføre i den gamle organisasjonen *på grunn av yrkeshemmingen*, og den ene eller annen oppgave den yrkeshemmede ikke kan utføre i den nye organisasjonen *på grunn av yrkeshemmingen*, ikke skal hindre innplassering. Dette må ihvertfall gjelde så langt det innenfor fornuftige rammer er mulig for Televerket å tilpasse forholdene slik at alle nødvendige oppgaver blir utført. Dette må følge av det vern A har etter prinsippene nedfelt i arbeidsmiljølovens § 13.»

Om A's tidligere arbeidsoppgaver og forholdet til de aktuelle stillingene i den nye organisasjonen skrev han:

«Telebetjentstillingen var en bøssetømmerstilling, men A var telemontør og han ønsket å benytte sin fagkunnskap i stillingen, hvilket han gjorde. Han gjorde dette ikke minst til glede og nytte for Televerket, som fikk betydelig økt kapasitet på feilrettertjenesten uten korresponderende utgifter. A rettet mellom 150 og 200 feil på automater i året. Han fungerte ikke som den telemontør han hadde vært, der strekking av kabel og installasjon i bedrifter og hos private var hovedinnholdet. Han fungerte mer etter det som er telemontøroppgaver i Televerkets nye organisasjon. Han utførte således oppgaver som montør, som bøssetømmer og som feilretter. Unntak gjaldt bare for direkte montering av apparater og kiosker. Dette er for øvrig opplyst å være noe også dagens montører har bistand til.

A anser seg i stand til å utføre monteringsarbeid, og han vil kunne ta eventuelle kurs som er nødvendige for fullt og helt å kunne oppfylle dagens krav.

A's arbeidsoppgaver er bl.a. bekreftet i den omstillingssamtale han hadde i august 1992.

Hans utførte arbeidsoppgaver, med unntak av montering (som han altså likevel vil kunne utføre), stemmer meget godt overens med de stillingsbeskrivelser som gjelder for de stillinger han søkte på i den nye organisasjonen.

Det påpekes at Televerket tar direkte feil når det i brevet legges til grunn at A ikke har utført en telemontørs oppgaver på mange år. Det er liten tvil om at A gjenkjenner en vesentlig del av sine arbeidsoppgaver i de nye videreførte montørstillinger. Det han ikke gjenkjenner, er feilretting på andre installasjoner enn samtaleautomater samt fastskruing og montering av automatene. Den tekniske installasjon for en montør av samtaleautomater anslår han til ca. 20% av montørens samlede arbeidsoppgaver - og hvis det i det hele tatt gjenstår noe innenfor disse ca. 20% som A ikke kan utføre, noe som han selv holder for usannsynlig, så er det altså yrkeshemmingen som forårsaker dette. Den lille tilpassing som kan være nødvendig, må være en tilpassing som klart faller innenfor Televerkets forpliktelser i henhold til prinsippene i arbeidsmiljølovens § 13.»

Det vises i brevet også til Televerkets praksis i forbindelse med innplassering i montørstillinger i X og omegn. Om dette uttales det:

«--- Ved innplassering av 1,5 stilling i dette distrikt, ble en feilretter som tidligere hadde vært bøssetømmer innplassert i X, mens daværende feilretter i Z, der A hadde virket, ble innplassert der. Dette skjedde til tross for at både feilretting og teknisk installasjon var delt mellom flere og til tross for at ingen av de øvrige hadde tilnærmet den samme tilhørighet til samtaleautomat-arbeidet som A hadde.»

Saken ble forelagt Televerket på ny herfra. Televerket ble bedt om å kommentere advokat B's anførsler om at A «fungerte mer etter det som er telemontøroppgaver i Televerkets nye organisasjon», idet han «utførte oppgaver som montør, som bøssetømmer og som feilretter» og at «unntak gjaldt bare for direkte montering av apparater og kiosker», «noe også dagens montører har bistand til». Det ble videre stilt spørsmål ved de arbeidsoppgaver A hadde hatt som bøssetømmer, den feilrettingen han hadde utført og det ble spurt om det var riktig at den tekniske installasjonen for en montør utgjør ca. 20 % av montørens samlede arbeidsoppgaver. Det ble også bedt om en redegjørelse for forskjellen i arbeidsoppgavene mellom en «feilretter» og en «bøssetømmer». Det ble i denne forbindelse bedt om en kommentar til opplysningen om at det ved innplassering av 1,5 stilling som telemontør i X-distriktet ble innplassert en feilretter som tidligere hadde vært bøssetømmer, mens daværende feilretter i Z fikk innplassering i Z.

Fra Televerkets svarbrev siteres:

«Som vi tidligere har opplyst, ble innplasseringsrett i Televerkets nye organisasjon knyttet opp mot de arbeidsoppgaver arbeidstaker faktisk utførte i gammel organisasjon. En forutsetning for å legge til grunn de faktiske utførte arbeidsoppgaver ved vurderingen om hvorvidt en arbeidstaker hadde innplasseringsrett eller ikke, var imidlertid at oppgavene enten naturlig tillå stillingen eller var pålagt av arbeidsgiver.

Nedenfor følger en redegjørelse som forhåpentligvis besvarer ombudsmannens spørsmål og utdyper våre tidligere opplysninger i saken.

Ombudsmannen har bedt om en redegjørelse for forskjellen mellom telemontørstilling på betalingsautomatområdet og en bøssetømmerstilling i gammel organisasjon. Vi har i stikkordsform forsøkt å skissere de viktigste arbeidsoppgavene til de to stillingene.

Telemontørstillingen:

-	Har ansvaret for sin portefølje av betalingstelefoner, dvs. oppsetting og fjerning av betalingstelefoner og vedlikehold som feks. renhold, bytte av katalog/lyspærer, sørge for at all nødvendig dokumentasjon er tilstede osv.
-	Teknisk feilretting.
-	Teknisk installasjon av sentralkort, linjer og telefonapparater. Den store utskiften til kortautomater har ført til at mye av montørens arbeidstid for tiden brukes til oppsetting og teknisk installasjon av nye samtaleautomater.
-	Oppfølging mot forhandlere av telekort, inngåelse av forhandleravtaler.
-	Bøssetømming. Det foretas ikke lenger faste tømmerunder til fastsatte tidspunkter, idag tømmes bøssetømmene først når de er fulle. Telenor foretar nå i stor utstrekning utskifting til kortautomater, noe som medfører at montørens tidsforbruk på bøssetømming går betraktelig nedover.

Kvalifikasjonskravene for montørene er bl.a.:

-	Fagbrev som telemontør
-	Feilretterkurs, eventuelt grunnkurs innen mynt og korttelefoner
-	Montøren må være erfaren med god bakgrunn fra arbeid med betalingstelefoner (minimum 6 mnd. med relevant erfaring med betalingstelefoner).

Arbeidsoppgaver som var tillagt de gamle bøssetømmerstillingene var:

-	Tømming av bøssetømmer
-	Fjerning av ukurante mynter
-	Rengjøring av kioskene, myntsorterere, utskifting av lyspærer, telefonkataloger, bruksanvisninger mv.
-	Teste om summetonen er tilstede og kontrollringe fra apparatet ved hver tømning

		- Melde større feil på apparatet til feilmeldingen
--	--	--

Det var ingen kvalifikasjonskrav tillagt bøssetømmerstillingene.

A utførte bøssetømming i Z og Å kommuner. I tillegg til ordinær bøssetømming tok han enklere vedlikehold på automater som han kom over på tømmerunden. Dette kunne være skifte av rør, kataloger og vanlig rengjøring. På våre gamle automater kunne han, med varierende hell, en sjelden gang bytte elektronikkort. Kun de enkleste av vedlikeholdsoppgavene var pålagt av arbeidsgiver, resten var noe han tok seg til på egen hånd under argumentet at han opprinnelig var montør. Feilretting utover det nevnte, og feilretting av teknisk art, måtte våre montører på betalingstelefonrådet rykke ut på. På våre nye automater som kom for fullt fra 1990 og utover, kunne A gjøre lite annet enn å skifte bøsser. Dette var da heller ikke meningen. A var tilsatt som bøssetømmer og kom ikke inn under det personale som fikk opplæring på de nye apparatene som teknisk sett er mye mer kompliserte enn våre gamle modeller.

Vedrørende A's påstand om at han av eget tiltak har rettet mellom 150 og 200 feil på automater i året, så må denne påstanden stå for A's regning. Det er ikke mulig for Telenor å dokumentere hvorvidt antall og type feil medfører riktighet eller ikke. Feilrettinger som ikke er registrert av, eller pålagt av arbeidsgiver, vil ikke bli fanget opp av våre feilmeldingsrutiner og statistikker på samme måte som konkrete meldte feil. På bakgrunn av A's manglende opplæring i feilretting på nye automater og det faktum at dette ikke hadde noe med hans arbeidsoppgaver å gjøre, og at denne feilrettingen ikke er registrert noe sted, vil vi hevde at den påståtte retting må ha bestått av enkle feil som feks. utskifting av ødelagte kataloger, ødelagte ledninger til telefonrøret ol.

Telenor vil fortsatt hevde at A's stilling i Televerkets gamle organisasjon var en ren bøssetømmer stilling som overhodet ikke kan sammenlignes med de arbeidsoppgavene en telemontør på betalingstelefoner utfører. At A på eget initiativ tok seg til noe enklere feilretting kan etter vårt syn ikke endre på dette faktum. At A har utført deler av de enkleste arbeidsoppgavene til telemontørene i ny organisasjon, kan ikke gi han innplasseringsrett til stilling som telemontør. Vi kan heller ikke se at det medfører riktighet at arbeidstakere i rene bøssetømmerstillinger i andre deler av Televerket ble innplassert som telemontører i ny organisasjon.

På bakgrunn av det ovennevnte vil vi fastholde vårt synspunkt om at A ikke hadde innplasseringsrett i stilling som telemontør på betalingsautomatområdet.»

Advokat B kom med tilleggsbemerkinger. Det ble her vist til at det avgjørende måtte være at arbeidsmiljøloven § 13 påla Telenor utvidede forpliktelser i forhold til A og at de konkrete arbeidsoppgaver som klager hadde utført stemte meget godt overens ved de oppgaver som var tillagt de stillinger han søkte. Det ble også påpekt at hvilke oppgaver som tillå en telemontørstilling må vurderes etter forholdene på innplasseringstidspunktet.

I brev herfra ble Telenor AS bedt om å kommentere klagerens anførsler, herunder om det var riktig at installasjonsdelen av montørstillingen på innplasseringstidspunktet utgjorde ca. 20 % av de samlede arbeidsoppgaver og om det fortsatt fantes stillinger som kun besto av bøssetømming og enkel feilretting.

Telenor AS svarte at en «(v)ed vurderingen av stillingsinnholdet i gammel organisasjon legger de faktiske arbeidsoppgavene som ble utført - og som var tillagt stillingen - til grunn på tidspunktet for overgangen til ny organisasjon, årsskiftet 1992/1993». Videre ble det uttalt at det som var relevant i denne saken var hvilke arbeidsoppgaver A faktisk utførte og hvorvidt disse i det vesentligste samsvarte med innholdet i en av stillingene han hevdet å ha innplasseringsrett til i ny organisasjon, ikke hva han faktisk kunne utføre. I denne sammenheng ble det også fremholdt at A i sitt arbeid som bøssetømmer ikke hadde utført installasjonsarbeid som beskrevet i stillingsbeskrivelsene. Telenor AS uttalte videre at det ikke kjente til at det fortsatt fantes stillinger som kun besto av bøssetømming og enkel feilretting.

Advokat B viste deretter i brev til Telenors særskilte ansvar etter arbeidsmiljøloven § 13 nr. 2 og uttalte at når telemontøren A «har gått over i bøssetømmerstilling på grunn av sykdom, og når han derfor har hatt andre oppgaver enn det som lå til telemontørstillingen, er det en krenkelse av tiltaksplikten å legge til grunn at det er det faktiske utførte arbeid som teller, og ikke det arbeid A kunne utføre».

Telenor AS oppsummerte i brev hit 22. september 1995 sakens faktum og konkluderte med at «Telenors ansvar etter arbeidsmiljølovens § 13 nr. 2 er etterfulgt», idet Telenor hadde tilrettelagt «arbeidsforholdene for A over et langt tidsrom helt siden sykdommen inntraff i 1983» og at «annet høvelig arbeid i ny organisasjon ikke foreligger».

Advokat B fremholdt deretter at «(n)år A i telebetjentstillingen har utført arbeidsoppgaver som innebærer at han er kvalifisert for de stillinger som ble resultatet av Telenors omorganisering, så må det være klart at nytt «høvelig arbeid» i ny organisasjon forelå». I senere brev fastholdt Telenor AS «at det ved omorganiseringen i 1993 ikke forelå «annet høvelig arbeid» for A i medhold av arbeidsmiljølovens § 13 nr. 2.

Jeg hadde følgende merknader til sakens rettslige side:

Tjenestemannsloven av 4. mars 1983 nr. 3 § 12 første og annet punktum lyder slik:

«Embetsmann ved regjeringens kontorer og enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Er vilkårene for oppsigelse eller avskjed etter §§ 9 eller 10 til stede, kan vedkommende i stedet pålegges å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag.»

Tjenestemannsloven § 12 kan anses som et utslag av arbeidsgivers alminnelige styringsrett. I foreliggende sak har arbeidsgiver imidlertid ikke benyttet styringsretten uinnskrenket da opprettelsen av TNM skjedde etter forhandlinger med de tilsattes organisasjoner. Innplasseringen i den nye organisasjonen ble forutsatt å ha hjemmel i tjenestemannsloven § 12 første punktum. Det kan stilles spørsmål ved om § 12 første punktum hjemler en overføring av arbeidstakere til TNM, som er en midlertidig divisjon eller om § 12 første punktum forutsetter en omplassering av arbeidstakere fra en fast virksomhet til en annen. Etter § 12 annet punktum kan imidlertid arbeidstakeren pålegges å «stå til rådighet for spesielle oppdrag» forutsatt at vilkårene for oppsigelse eller avskjed etter §§ 9 eller 10 er til stede. Da opprettelsen av TNM synes å ha som forutsetning at divisjonen skulle være et alternativ til oppsigelser, finner jeg det likevel ikke nødvendig å gå nærmere inn på spørsmålet om overføringen har hjemmel i § 12 første eller annet punktum. Avgjørende synes under enhver omstendighet å være om arbeidstakerne kunne ha vært oppsagt dersom de ikke hadde blitt overført til TNM. Dersom dette er tilfelle, synes det nærliggende å slutte at arbeidstakerne i så fall ikke må stilles i en dårligere stilling enn om de hadde blitt oppsagt.

Etter tjenestemannsloven § 10 nr. 1 kan en fast tilsatt tjenestemann med mer enn to års sammenhengende tjeneste sies opp med seks måneders frist når stillingen inndras eller arbeidet faller bort. Å fastslå om en stilling har falt bort eller om den er videreført i ny organisasjon, kan imidlertid by på tvil. I Jan Debes, I statens tjeneste (1989), på s. 206 heter det:

«Hvilke stillinger som da skal anses inndratt eller omgjort kan ofte kreve en nøye gransking av arbeidsoppgaver i den tidligere og den nye organisasjon. Den tjenestemann som så å si kan «finne igjen» sin stilling i den nye organisasjon ganske entydig, kan ikke i realiteten anses å ha fått sin stilling inndratt.»

I Televerkets retningslinjer for hvordan overgangen fra gammel til ny organisasjon skal gjennomføres («Hvitboka») pkt. 4.1 del 4) første avsnitt heter det:

«Arbeidstakere innplasseres med hjemmel i tjenestemannsloven § 12, 1. setning og VVO § 7. Innplassering foretas når stillingsinnehaveren har rett og plikt til å fortsette i sin tidligere stilling, dersom stillingen fortsetter tilnærmet uendret.»

Særavtalens vilkår ved overtallighet (VVO) § 7 lyder slik:

«Stilling som arbeidstakeren har rett til å fortsette i.

Når et konkret arbeid videreføres har stillingsinnehaver rett og plikt til å fortsette i stillingen. Dette gjelder også om stillingens arbeidsoppgaver flyttes til nytt tjenestested.

Spørsmålet om stillingens arbeidsområde/oppgaver fortsetter/faller bort drøftes med de tillitsvalgte.»

Vilkåret for innplasseringsrett er med andre ord at stillingen fortsetter «tilnærmet uendret» altså at stillingen ikke er inndratt/bortfalt. Ved denne vurderingen er det sett hen til de arbeidsoppgaver A faktisk utførte ved overgangen til ny organisasjon/innplasseringstidspunktet (årsskiftet 1992/1993), og om disse i det vesentligste samsvarer med innholdet i en av de telemontørstillingene han hevder å ha innplasseringsrett til. Telenor AS har presisert dette slik at en forutsetning for å legge til grunn faktisk utførte arbeidsoppgaver ved vurderingen av om arbeidstakeren har innplasseringsrett eller ikke, er at oppgavene enten naturlig lå til stillingen eller var pålagt av arbeidsgiver.

Det synes ikke å være uenighet om at stillingen som telebetjent var tillagt oppgaver som bøssetømming og enklere vedlikehold samt rengjøring, skifting av lysstoffrør o.l. Denne stillingen finnes ikke i den nye organisasjonen. Telemontørene har overtatt telebetjentenes oppgaver idet montørene foruten å foreta teknisk feilretting og installasjon, skal stå for drift, vedlikehold og tømning av bøssene i samtaleautomatene.

A har fremholdt at han i tillegg til det arbeidet som lå til telebetjentstillingen utførte ca. 150-200 feilrettinger pr. år, og at han for øvrig utførte oppgaver som tilligger en montør med unntak av montering av apparater og kiosker samt feilretting på andre installasjoner enn samtaleautomater. Telenor AS fremholdt på sin side at det kun var de enkleste vedlikeholdsoppgavene som var pålagt av arbeidsgiver og at de eventuelle feilrettinger A viste til, i så fall var gjort på eget initiativ.

Det fremgår av stillingsbeskrivelsen for stillingene 3a og 9a at det ligger til montørstillingene å foreta installasjon, feilretting samt andre driftsoppdrag og tømning/vedlikehold av samtaleautomater. Vurderingstemaet når det gjelder retten til innplassering etter «Hvitboka» må være hvilke oppgaver som naturlig lå til den gamle telebetjentstillingen, samt hvilke oppgaver som var pålagt av arbeidsgiver. Hvilke oppgaver A faktisk kunne utføre synes mindre relevant i denne sammenheng. Ettersom verken teknisk installasjon eller teknisk feilretting lå til telebetjentstillingen og han heller ikke var pålagt slike oppgaver, kan jeg ikke se at hans gamle stilling som telebetjent fortsetter «tilnærmet uendret» i den nye organisasjonen.

Jeg finner således at A's tidligere stilling som telebetjent må anses bortfalt i den nye organisasjonen. Jeg kan likevel ikke ut fra dette uten videre slutte at han kunne ha vært oppsagt som overtallig. Ved denne vurderingen, må det også sees hen til de særlige plikter som arbeidsgiver har for en funksjonshemmet arbeidstaker.

Arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 § 13 nr. 2 lyder:

«Hvis en arbeidstaker er blitt hemmet i sitt yrke som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiveren, så langt det er mulig, iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde et høvelig arbeid. Arbeidstakeren skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet, endringer i tekniske innretninger, gjennomgått atføring e.l.»

Spørsmålet er om Telenor AS i en overtallighetssituasjon likevel vil ha en særlig plikt etter arbeidsmiljøloven § 13 nr. 2 til å skaffe A et «høvelig arbeid» i den nye organisasjonen. Telenor AS har avvist at det har en slik plikt samtidig som selskapet også har fremholdt at det ikke finnes «høvelig arbeid» for ham i Telenor AS.

Som tidligere nevnt innvilget Televerket i 1985 A's søknad om å bli løst fra stillingen som telemontør for å tiltre en 50 % stilling som telebetjent. Søknaden var ene og alene begrunnet med helsemessige forhold og A fikk beholde lønnen som telemontør. Det var således hans yrkeshemming som forårsaket at Televerket i 1985 iverksatte «nødvendige tiltak» etter arbeidsmiljøloven § 13 nr. 2 slik at han fikk tilrettelagt et «høvelig arbeid» tilpasset hans yrkeshemming. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om Televerket med dette kan sies å ha oppfylt sin plikt etter § 13 nr. 2 for fremtiden og om Telenor AS har mulighet til å tilby ham «høvelig arbeid» i den nye organisasjonen. I denne sammenheng vises til at arbeidsmiljøloven § 13 nr. 2 pålegger arbeidsgiver en relativt betydelig plikt til å legge til rette for at en yrkeshemmet arbeidstaker skal kunne beholde et høvelig arbeid. En omorganisering av virksomheten slik det er gjort her, med opprettelse av divisjonen TNM som alternativ til oppsigelser, kan ikke medføre at arbeidsgivers forpliktelser i forhold til § 13 nr. 2 blir mindre enn om man her hadde stått i en oppsigelsessituasjon. Formålet med § 13 nr. 2 er bl.a. å hindre at yrkeshemmede utelukkes av arbeidslivet, og arbeidsgiver må ikke ved en omorganisering av virksomheten legge opp til ordninger der dette hensynet ikke blir ivarettatt.

For ordens skyld presiseres imidlertid at arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven § 13 nr. 2 ikke har plikt til å finne en annen stilling, men til å tilrettelegge arbeidet. En omplasseringsplikt etter § 13 nr. 2 vil således neppe medføre at A skulle ha vært tilbudt en telemontørstilling i den nye basisorganisasjonen. En slik plikt kan derimot innebære at arbeidsgiveren f.eks. kombinerer arbeidsoppgaver fra ulike arbeidsfelt i basisorganisasjonen og setter disse sammen spesielt for A. Normalt må en stor arbeidsgiver anses for å ha plikt til å strekke seg lengre enn en mindre arbeidsgiver når det gjelder plikten til omplassering, og det vil i alminnelighet også måtte antas at plikten strekker seg lengre i forhold til en arbeidstaker som har arbeidet i virksomheten i relativt lang tid.

De svar som er gitt av Telenor AS etterlater tvil om arbeidsgivers plikt etter arbeidsmiljøloven § 13 nr. 2 er vurdert i lys av disse momentene.

Jeg finner etter dette at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, og jeg ber derfor Telenor AS om å vurdere saken på ny, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd siste punktum.»

Noe senere meddelte Telenor AS at de var blitt enige med A om en sluttavtale hvorved A avsluttet sitt tilsetningsforhold i bedriften.

Televerket ble med virkning fra 1. november 1994 omdannet fra å være en statlig forvaltningsbedrift til å bli et aksjeselskap. Det nye Telenor AS faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Dette er omtalt nærmere i årsmeldingen for 1995 s. 14.

32.

Spørsmål om lønnstillegg etter virkemiddelordningen for lærere i Nord-Norge

(Sak 93-0420 og 94-1772)

Lærere ved en barne- og ungdomsskole klaget over at de ikke fikk utbetalt såkalt B-tillegg etter virkemiddelordningen for Nord-Norge. Etter det daværende Utdannings- og forskningsdepartementets bestemmelser om virkemiddelordningen for 1990/91, skulle lærere i grunnskolen i Nordland og Sør-Troms få et lønnstillegg dersom 20 % eller mer av undervisningstimetallet var dekket av lærere uten godkjent utdanning. Ombudsmannen uttalte at bestemmelsen om lønnstillegg ved 20 % underdekning fremsto som en rettighetsbestemmelse. På bakgrunn av at det forelå tvil om hvor mange prosent underdekning skolen hadde, ble departementet bedt om å gå gjennom timelistene en gang til. Lærerne klaget deretter på at departementet ikke fulgte opp saken. Undersøkelsen ble avsluttet da departementet til slutt betalte lønnstillegg til lærerne. Ombudsmannen kritiserte at departementets behandling av saken hadde tatt lang tid, og at henvendelser ikke var besvart.

Fagforeningen klaget på vegne av lærerne ved en skole over at de ikke fikk utbetalt såkalt B-tillegg etter virkemiddelordningen for Nord-Norge for skoleåret 1990-91. Nærmere bestemmelser om virkemiddelordningen for 1990/91 var inntatt i rundskriv nr. F-29/90 fra det daværende Utdannings- og forskningsdepartement. Rundskrivet avløste det tidligere rundskriv nr. F-119/87, og ble gitt med forbehold om Stortingets etterfølgende godkjenning. Ordningen ble med enkelte mindre justeringer vedtatt av Stortinget 24. mai 1991.

Departementet beskrev i brev til ombudsmannen bakgrunnen for og siktemålet med virkemiddelordningen slik:

«Nord-Norge har i de fleste etterkrigsår hatt særordninger for å rekruttere lærere til grunnskolen og videregående skole. Dette har vært og er en konsekvens av at landsdelen har slitt og sliter med til dels stor underdekning av kvalifiserte lærere i skolene.

Ordningen har hele tiden hatt i hovedsak tre siktemål:

- 1: Å sikre elevene faglærte lærere
- 2: Å virke rekrutterende) : at skolen kan lyse ut stillingen med spesielle tiltak for å få kvalifiserte lærere.
- 3: Å virke stabiliserende) : La faglærte lærere få mulighet til å velge 1 års studiepermisjon med full lønn mot å binde seg til arbeid med virkemiddelskolen i 5 år, i stedet for å motta årlig lønnstillegg.»

De virkemidlene som ble tatt i bruk etter ordningen, var lønnstillegg, permisjoner med lønn, flyttegodtgjøring og nedskrivning av lån i Statens lånekasse for utdanning. Saken som var til behandling her, gjaldt kun retten til lønnstillegg.

I reglene om virkemiddelordningen var det satt et skille mellom grunnskolene i Finnmark og Nord-Troms på den ene side og skolene i Nordland og Sør-Troms på den annen side. For A barne- og ungdomsskole var det reglene for Nordland og Sør-Troms som kom til anvendelse. Departementets rundskriv F-29/90 pkt. 4 første avsnitt lød:

«4. Lønnstillegg til lærere i grunnskolen i Nordland og i Troms utenfor Nord Troms-området.

Ved grunnskoler i Nordland og i Troms utenfor Nord Troms-området, jf. foran nr. 2.1, der 20 prosent eller mer av undervisningstimetallet er dekket av lærere uten godkjent utdanning utbetales et lønnstillegg etter lønnstrinn 13, for

tiden netto pr. år kr. 19 047.»

Under behandlingen i Stortinget ble bestemmelsen gitt følgende ordlyd (pkt. 2 i vedtaket):

«Lærere ved grunnskoler med 20 % eller større underdekning får et årlig lønnstillegg etter trinn 13 for tiden brutto kr. 20 018.»

I departementets rundskriv var inntatt følgende utfyllende bestemmelse i pkt. 4 annet avsnitt:

«Ved vurdering av om en grunnskole fyller vilkårene etter nr. 2.1 - 2.3 og etter nr. 4, skal godkjent undervisningstimetall pr. 1. september 1989 legges til grunn.»

I overensstemmelse med rundskrivet utarbeidet ledelsen ved A barne- og ungdomsskole en oversikt over undervisningstimetallet for den enkelte lærer ved skolen etter det tjenesteoppsett som gjaldt 1. september 1989. Skolen kom til at kriteriene for lønnstillegg etter virkemiddelordningen var oppfylt, og ba om at den ble regnet som virkemiddelskole i 1990/91. Skolesjefen i A kommune og skoledirektøren hadde på flere punkter innvendinger mot skolens oppsett og utregninger. Det ble ikke oppnådd enighet innen skoleårets begynnelse, og skolen ble ved utlysning av nye stillinger for skoleåret 1990/91 ikke betegnet som «virkemiddelskole».

Et hovedpunkt i uenigheten var om timene til vikarlærer B skulle regnes med eller ikke. B hadde ikke formell lærerutdanning. Han var såkalt fast vikar i kommunen og underviste ved de ulike skoler ettersom det var behov for det. B tjenestegjorde ved A barne- og ungdomsskole i september 1989. Hans undervisningstimer ble overtatt av en annen lærer uten fagutdanning.

Saken ble tatt opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som i brev til skoledirektøren fremholdt:

«Når en skal ta stilling til om lærerdekningen ved skolen pr. 1. september 1989 berettiget til å kunngjøre skolen som virkemiddelskole i skoleåret 1990-91, må en ta utgangspunkt i de regler som gjaldt for beregningen pr. 1. september 1989. Det var den gang ikke tatt noe forbehold fra departementets side om at midlertidig tjenestefravær ikke skulle medregnes ved beregning av underdekningen. At dette senere er gjort for beregningen pr. 1. september 1991, med sikte på skoleåret 1992-93, er uten betydning for beregningene pr. 1. september 1989.

Som tidligere fremhevet gjentagne ganger, er det kvaliteten av *elevenes undervisning* som er siktemålet for virkemiddelordningen. Når det bl.a. i Rundskriv F-29-90 i nr. 4 er nyttet *undervisningstimetallet*, menes det derfor undervisning hvor lærer og elever er til stede i klasserommet.

20 prosent underdekning må oppfattes som en grenseverdi, på den måte at 20 prosent eller mer utløser virkemiddeltillegg, jf. Stortingets vedtak av 26. april 1990 om virkemiddelordningen for 1990-91, som følger vedlagt.

På grunnlag av de forutsetninger som det foran er gjort rede for, heller departementet til den oppfatning at lærere med godkjent utdanning som i skoleåret 1990-91 var tilsatt ved A barne- og ungdomsskole må anses berettiget til virkemiddeltillegg for dette skoleår. Da det imidlertid er fremkommet uenighet om beregningsmåten i saken, ber departementet om skoledirektørens uttalelse og eventuelle merknader før saken sluttbehandles.»

Skoledirektøren sendte departementets forespørsel videre til skolesjefen i A kommune, som avga uttalelse. Saken ble deretter ferdigbehandlet i departementet, som konkluderte:

«Etter de opplysninger som nå foreligger fra skolesjefen i A om korrigerings av undervisningstimetallet for enkelte lærere pr. 1. september 1989, viser det seg at den faktiske underdekning i relasjon til virkemiddelordningen utgjør 17,12 prosent, og med andre ord ligger under grensen på 20 prosent som Stortinget hadde fastsatt. Etter dette ville skolen ikke kommet inn under virkemiddelordningen i skoleåret 1990-91.»

I klagen hit fastholdt lærerne at vikarlærerens timer skulle regnes med, og etter at saken hadde vært forelagt departementet, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til departementet:

«Departementet og fagforeningen har i sine uttalelser dels vist til den oversikten skolens ledelse har utarbeidet, dels den oversikten som er inntatt i skolesjefens brev 18. april 1990. Oversiktene avviker fra hverandre på en rekke punkter. Avvikene er ikke kommentert av partene, og jeg kan ikke se at saksdokumentene gir tilstrekkelig forklaring

på hvordan de er oppstått. Slik saken nå står, ligger forholdene ikke til rette for nærmere undersøkelser fra min side på dette punkt. Jeg går heller ikke nærmere inn på spørsmålet om ufaglært lærer C skal føres opp med 23 eller 24 undervisningstimer. Fagforeningen har hevdet at departementet her har bygget på en trykkfeil i et av sakens dokumenter, og fastholdt at det riktige tallet skal være 24. Så vidt jeg kan se er spørsmålet ikke berørt i departementets brev av 31. august 1993. De uklarhetene jeg her har påpekt, vil eventuelt måtte avklares gjennom en ny gjennomgang av grunnlagsmaterialet ved A barne- og ungdomsskole, først og fremst undervisningsplanen. I første rekke må det være opp til skoleverket å gjøre dette. Min behandling av saken har måttet begrense seg til en vurdering av dens juridiske sider.

Det hovedspørsmålet jeg er blitt bedt om å vurdere, er om det er riktig å regne med timene til vikarlærer B ved utregningen av hvor stor andel av undervisningen som ble dekket av ufaglærte lærere.

Et hovedformål med ordningen har - som fremholdt av departementet - vært å bedre rekrutteringen av faglærte lærere i Nord-Norge. Dessuten har det vært meningen å påvirke lærerne til å bli i sine jobber og på den måten skape stabilitet. Ordningen forutsetter at de skoler som har rekrutteringsproblemer, blir «lyst ut» som virkemiddelskoler, dvs. at det ved utlysning av ledige lærerstillinger blir opplyst at lærerne vil få de fordeler som ordningen gir.

Departementet har fremholdt at A barne- og ungdomsskole generelt sett ikke har hatt store rekrutteringsproblemer, og at den ikke ble lyst ut som virkemiddelskole for skoleåret 1990/91. Det vil derfor ikke ha noen rekrutteringseffekt å innvilge tillegg i denne saken.

Bestemmelsen om lønnstillegg for lærere i Nordland og Troms utenfor «Nord-Troms-området» (pkt. 2 i Stortingsvedtaket - pkt. 4 i departementets rundskriv F-29/90) fremtrer formelt og språklig som en rettighetsbestemmelse. Det overlates således ikke til forvaltningens skjønn å avgjøre om lærerne skal få lønnstillegg. Dersom vilkårene er til stede, skal lærerne få tillegget. Ordlyden er på dette punkt så klar at det blir lite rom for å gjøre unntak på grunnlag av formålsbetraktninger. Jeg har ikke funnet holdepunkter i forarbeidene eller dokumentene ellers som gir grunnlag for å fravike det som følger av en naturlig forståelse av ordlyden. Departementets fastsettelse av en bestemt telledag (1. september 1989) gir også støtte for at bestemmelsen skal tolkes etter ordlyden, og departementet synes også å ha lagt vekt på å etablere enkle objektive kriterier for å unngå tvil om når tillegg skal utbetales. Også for at ordningen skal kunne virke etter sitt formål, antar jeg at reglene må praktiseres slik. At formålet i denne konkrete saken ikke har kunnet realiseres, kan ikke være avgjørende, slik departementet synes å mene.

Det fremgår ikke av bestemmelsens ordlyd at retten til lønnstillegg skal være avhengig av at skolen har vært utlyst som virkemiddelskole. Stortingets vedtak er formulert slik at underdekningen av kvalifisert personale i seg selv er nok. Man har nok hatt i tankene at utlysning normalt skal skje, men denne forutsetningen er, så vidt jeg kan se, ikke kommet til uttrykk i Stortingets vedtak, og kan dermed ikke være avgjørende. Det ville også være lite rimelig om skoleverket kunne frata lærerne retten til lønnstillegg ved å unnlate utlysning. Departementet har fremholdt at virkemiddelordningen er en rekrutteringsordning, ikke et generelt lønnstillegg for lærere. Men dette må ikke overskygge at et av virkemidlene etter ordningen nettopp er lønnstillegg til lærere ved enkelte skoler eller distrikter.

De synspunkter jeg har gjort rede for ovenfor, synes også å være lagt til grunn i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets brev 23. januar 1992, der det i fjerde avsnitt heter at 20 % underdekning «må oppfattes som en grenseverdi, på den måte at 20 prosent eller mer utløser virkemiddeltillegg».

Så vidt jeg kan se, er ikke uttrykket «underdekning» definert i Stortingsvedtaket. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at Stortinget ønsket å gjøre noen realitetsendring i forhold til proposisjonen. Etter proposisjonsteksten skulle undervisningstimetallet være avgjørende, og det er naturlig å legge dette begrepet til grunn, slik departementet også har gjort i rundskriv F-29/90. Jeg viser også til Stortingsvedtakets pkt. 5 hvor det er overlatt til departementet å gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av tiltakene.

Departementet har i brev 11. juni 1990 uttalt at undervisningstimetallet skal begrenses til å omfatte «skolens samlede, timeplanlagte undervisningstimetall med elever til stede («kateterundervisning»)). Det er vanskelig å forstå dette annerledes enn at det skal tas utgangspunkt i undervisningstimene. Skolen må med andre ord utarbeide en oversikt over det totale antallet undervisningstimer som ifølge timeplanen blir holdt med elever til stede, og deretter regne ut hvor mange prosent av timene som blir utført av ufaglært personale. Hva slags tilsetningsforhold den ufaglærte har, utgjør ikke noe kriterium etter bestemmelsen. Slik jeg leser bestemmelsen, må det være tilstrekkelig at læreren er ufaglært, og at timene inngår i den ordinære timeplanen.

Departementet har fremholdt at B var fast vikar ved kommunen, og derfor ikke var tilsatt ved skolen. Som det fremgår av drøftelsene ovenfor, mener jeg dette ikke kan være noe avgjørende moment i saken. Det er også opplyst at B underviste ved A barne- og ungdomsskole i ca. 1 måned frem til 1. oktober 1989. Den læreren som overtok etter B, var også ufaglært og fortsatte å undervise ved skolen resten av skoleåret. Undervisningssituasjonen på telledagen 1. september 1989 synes derfor å ha vært representativ for skoleåret, ikke ekstraordinær slik at det kunne gjøres unntak av den grunn. Jeg må derfor konkludere med at timene til B skulle vært regnet med da underdekningen av faglærte lærere ble beregnet for A barne- og ungdomsskole høsten 1989.

Fagforeningen har også fremholdt at skolesjefen med tilslutning fra departementet har oppjustert timetallet til to faglærte lærere (D og E) med til sammen 7 timer i forhold til skolens oppsett. Jeg har ikke funnet grunn til å undersøke dette nærmere, da det er usikkert om spørsmålet vil kunne få noen betydning for saksutfallet. Dette vil avhenge av hvilket timetall som blir lagt til grunn for de øvrige læreres vedkommende. Lærerforbundet er i brev herfra i dag orientert om at forbundet eventuelt kan komme tilbake til spørsmålet med ny klage hit dersom det blir behov for det.

På denne bakgrunn må jeg be departementet behandle kravet fra lærerne ved A barne- og ungdomsskole på nytt, og om nødvendig gå gjennom timelistene en gang til, slik at man rydder av veien den tvil som fortsatt måtte eksistere på dette punkt.»

Etter at departementet hadde gått gjennom beregningen på nytt, klaget fagforeningen igjen til ombudsmannen. Det ble bestridt at departementet hadde innhentet nye opplysninger, og dokumentasjon for beregningsgrunnlaget ble etterlyst. Klagen ble forelagt departementet, som fastholdt sitt standpunkt. Etter at fagforeningen kom med nye merknader, ble klagen igjen forelagt departementet, som sendte saken videre til Statens utdanningskontor for uttalelse. Etter en rekke påminnelser herfra ga departementet til slutt beskjed om at det hadde endret standpunkt, og godkjente skolen som «virkemiddelskole». Jeg uttalte deretter i mitt avsluttende brev til departementet:

«Av brevet fremgår at departementet har endret standpunkt i saken, og så vidt jeg kan se, gitt klagerne medhold i at de omfattes av virkemiddelordningen.

Saken anses dermed ordnet, og departementets standpunkt gir således ikke grunn til noe mer herfra.

Jeg vil likevel knytte noen kommentarer til departementets behandling av saken. Det har tatt lang tid å få svar fra departementet. Saken er en oppfølging av ombudsmannssak nr. 93-0420, og den har versert siden brev herfra 1. november 1994 til departementet. I brev 5. januar 1996 ble departementet bedt om å opplyse om det forelå noe nytt i saken etter at departementet hadde purret på Statens utdanningskontor i Nordland i brev 17. november 1995. Påminnelser ble sendt 8. februar og 7. mai 1996, uten at departementet svarte. Ekspedisjonssjef --- lovet i telefonsamtale 23. april 1996 en skriftlig orientering om departementets behandling av saken, uten at denne kom. Først da jeg i brev 11. juni 1996 ba departementet svare innen 17. juni 1996, svarte departementet i brev datert 19. juni 1996, mottatt her en uke etter fristen. Fra svaret siteres:

«Ved brev 24.11.1995 oversendte Statens utdanningskontor rapport fra A kommune om virkemiddelordningen ved A barne- og ungdomsskole skoleåret 1990/91.

Departementet vil snarest bidra til at saken ferdigbehandles.»

Siden svaret ikke kan anses som særlig opplysende, ble saken igjen purret pr. telefon 24. juni 1996. Departementets svar på realiteten kom i brev 27. juni 1996 til A kommune.

Stortinget har forutsatt at ombudsmannens henvendelser skal prioriteres. Jeg finner det derfor beklagelig at henvendelser herfra ikke har blitt besvart før. Det burde være nødvendig å purre så mange ganger som det er gjort her. Det er også uheldig at muntlige opplysninger ikke blir fulgt opp, og at departementet, når det endelig svarer, ikke forklarer hvorfor det ikke har svart tidligere eller når saken kan ventes ferdigbehandlet. Jeg må derfor be departementet om å gå gjennom saken og egne rutiner for behandling av henvendelser fra ombudsmannen. Det forutsettes at jeg blir underrettet om hva som kommer frem.»

Departementet kommenterte de kritiske merknadene på følgende måte:

«Departementet har merket seg ombudsmannens oppsummering og konklusjoner vedrørende departementets

saksbehandling av angjeldende sak.

Den interne instruks i departementet er at henvendelser fra ombudsmannen skal prioriteres i samsvar med Stortingets uttalte forutsetning, og følges opp i tråd med det som kreves i den enkelte henvendelse fra ombudsmannen. Dette har ikke vært godt nok fulgt opp i denne saken.

Som opplyst ble saken blant annet tatt opp i brev fra ombudsmannen 01.11.94. Dette brevet ble besvart ved departementets brev 09.02.95. Departementet fastholdt at lærerne ved A barne- og ungdomsskole ikke skulle ha utbetalt virkemiddeltilllegg for skoleåret 1990/91.

Etter at fagforeningen hadde tatt opp saken på ny, kom ombudsmannen tilbake til saken ved brev 18.04.95. Departementet ble bedt om å uttale seg om undervisningstimetallet for tre navngitte lærere, og eventuelt foreta de nødvendige undersøkelser i den forbindelse.

Gjennom Statens utdanningskontor ble det innhentet nærmere opplysninger fra A kommune. Opplysningene ble mottatt i departementet 27.11.95, i form av en felles rapport fra rådmann, skolesjef, rektor og lærerrepresentant som hadde kommet til enighet om hvilket tallmateriale som skulle ligge til grunn for departementets vurderinger.

Departementet har funnet saken vanskelig, men har som ombudsmannen er kjent med funnet å kunne omgjøre sitt tidligere vedtak. Særlig vanskelig har det vært å ta stilling til de over tid motstridende opplysningene som er gitt fra kommunen. Det har derfor vært nødvendig å bruke noe tid til å vurdere det totale tilfanget av tallmaterialet som har fremkommet i den tiden saken har versert. Uavhengig av dette har den løpende orientering til ombudsmannen ikke vært tilfredsstillende.

Den interne rutinen for behandling av ombudsmannens saker i departementet er gjennomgått på bakgrunn av ombudsmannens merknader i denne sak. Det er truffet tiltak for å sikre at lignende forsinkelser ikke skal oppstå i fremtiden.»

Deretter ble det utbetalt kr. 553.391,25 i lønnstillegg og kr. 460.221,55 i renter, til sammen kr. 1.013.612,80, til fordeling blant 30 lærere ved skolen.

33.

Bruk av fødselsdato som kriterium ved opptak i kommunal barnehage

(Sak 95-1716)

A søkte flere år på rad plass i kommunal barnehage for sin sønn, men fikk avslag. Han klaget på at bydelen ved opptaket prioriterte de eldste barna i hvert årskull, med den følge at hans sønn, som var født sent på året, ikke hadde mulighet til å nå opp i konkurransen.

Ombudsmannen understreket betydningen av at opptaket til kommunale barnehager skjer etter klare kriterier som fremstår som rettferdige. Det er uheldig om enkelte blir avskåret fra å få del i det gode som en offentlig barnehageplass er, bare på grunn av at barnet er født sent på året. Ombudsmannen konstaterte at opptakspraksisen ikke virket rettferdig, og ba om at den ble endret.

Kommunen vedtok senere nye «Standardvedtekter». Vedtektenes § 6 siste ledd innførte prinsippet om loddtrekning blant barn (på den uprioriterte ventelisten) som tilhørte samme årskull.

A, som var bosatt i Oslo, søkte flere år om kommunal barnehageplass til sin sønn som var født i oktober 1991, men fikk hvert år avslag. Søknad om plass for barnehageåret 1995/96 ble endelig avslått ved klagenemndas vedtak 2. oktober 1995. I tillegg hadde 12 foreldre i Sogn bydel levert inn en generell klage over Oslo kommunes praksis vedrørende opptak i barnehager. A var kontaktperson for klagerne.

I klagen til ombudsmannen ble det anført at årsaken til avslaget syntes å være at hans sønn var født sent på året, og at Sogn bydel prioriterte barn som var født tidlig på året i hvert årskull. A viste videre til at konsekvensen av denne praksis ble at eldre barn født sent på året ville få barnehageplass senere enn yngre barn født tidlig på året, og han mente at denne praksis stred mot Oslo kommunes vedtekter av 12. desember 1990 § 4 hvor det het at «søkere blir registrert på venteliste etter fødselsdato i bostedsbydelen».

Klagen ble forelagt Oslo kommune. Til klagerens anførsler om usaklig forskjellsbehandling og uoverenstemmelse med kommunens vedtekter, svarte kommunen:

«Har opptaket vært i strid med kommunens barnehagevedtekter?»

Opptaket skjedde når «gammel» barnehagelov var gjeldende, d.v.s. barnehageloven av 6. juni 1975 med senere endringer. Etter denne barnehagelovens § 9 skulle barnehager ha vedtekter fastsatt av eier. I medhold av denne loven gjaldt forskrifter av 1. mars 1984, og forskriftenes § 13 nr. 2 d presiserte at vedtektene skulle inneholde bestemmelser om opptakskriterier. Oslo kommunes gjeldende barnehagevedtekter av 12. desember 1990 (ajourført 27.04.94) omhandler opptakskriteriene i vedtektenes § 4. Vedtektene følger vedlagt slik Sivilombudsmannen har bedt om (vedlegg 1).

Her står det: «Søkere blir registrert på venteliste etter fødselsdato i bostedsbydelen.» Og videre: «Ved opptak skal opptaksmyndigheten først vurdere barn på den prioriterte ventelisten.»

Klager hevder at det at søkere blir registrert på venteliste etter fødselsdato, må forstås slik at inntak skal skje etter alder, det vil si opptak av det til enhver tid eldste barn først. Sivilombudsmannen har også stilt spørsmål om opptaksmetoden i forhold til alderskriteriet og bydelens praksis på dette området på side 2 i sitt brev.

Vår kommentar:

Vedtektene regulerer etter sin ordlyd strengt tatt ikke selve opptaket. Dagens vedtekter er knappe i sin form på dette området. Det signaliserer imidlertid *to hovedprinsipper* som det kommunale opptaket har vært basert på helt siden 1984, da EDB ble tatt i bruk som hjelpemiddel:

1. Vurdering av særskilte behov hos søkeren i henhold til fastsatte kriterier, jfr. formuleringen i vedtektenes § 4 om «kriterier for opptak av barn i prioritert rekkefølge» - prinsippet om *prioritert kø*

og, da underforstått også en uprioritert liste og

2. Køregistrering basert på fødselsdato - prinsippet om *alderskø*.

I opptakssystemet registreres søkerne etter fødselsdato slik at det skjer en innbyrdes sortering etter stigende alder innenfor den enkelte prioritetskode 1 til 5. «Øverst» står det eldste barn med høyest prioritet, d.v.s. kode 1. Uprioriterte søkere, d.v.s. søkere som ikke oppfyller kriterium 1-5, sorteres likedan, men på kode 9, den laveste i dagens opptakssystem.

Sogn bydel hadde ved utgangen av 1995 en kommunal dekningsprosent på 28,3 % (21 % ved utgangen av 1994). Kun to bydeler i Oslo har lavere kommunal dekning. I bydeler med lav kommunal barnehagedekning vil presset fra en prioritert venteliste være kraftigere enn i bydeler med høyere kommunal dekningsprosent. Omfanget av prioriterte søkere innen den enkelte bydel varierer imidlertid også utfra sosiale faktorer hos befolkningen.

Ved opptak til barnehager må det tas pedagogiske hensyn slik at barnegruppene får en god sammensetning, herunder en viss aldersspredning. Denne skjønnsmessige vurderingen danner så grunnlag for i hvilken aldersgruppe det er ledig plass. Det er først når opptaksmyndigheten kan vurdere å tildele plass til barn som står på den uprioriterte ventelisten, at det i realiteten kan tas hensyn til en best mulig sammensetning av barnegruppen.

Sogn bydel sier følgende om sin opptakspraksis i henhold til vedtektenes formulering om at «søkere blir registrert på venteliste etter fødselsdato i bostedsbydelen»:

«Sogn bydel har alltid praktisert ovennevnte ved at vi har definert aldersgruppene og de eldste barna i hvert årskull har blitt tildelt plass på den uprioriterte venteliste. Opptaksmyndigheten har ut fra eksisterende barnegrupper behov og enkeltbarns behov vurdert hvilke aldersgrupper som har ledig plass.»

Hverken barnehageloven eller forskriftene sa noe om de hensyn som skulle tillegges vekt ved opptak til barnehager, utover lovens krav om at funksjonshemmede barn skulle ha fortrinnsrett og at barnehager «skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet». Det er opp til eier å fastsette opptakskriterier og nedfelle dette i vedtektene. Som tidligere nevnt er kommunens barnehagevedtekter i dag meget knappe med hensyn til nedfelle opptakskriterier. De må tolkes slik at det i tillegg til prioritet etter behov og fødselsdato, må være anledning til å foreta en skjønnsmessig vurdering

av hvilket alderstrinn det er ledig plass til.

Oslo kommune vil derfor hevde at den måten Sogn bydel har praktisert opptaket på ikke er i strid med Oslo kommunes vedtekter

Er det blitt foretatt usaklig forskjellsbehandling ved opptaket?

Foresatte søker barnehageplass i den bydelen hvor barnet bor. Det er således befolkningen i Sogn bydel som «konkurrerer» om kommunale barnehageplasser her. Søkerne er part i forhold til det opptaket som utgjør selve «saken».

Dersom man foretar *opptak etter alder* skjer dette etter en forutgående vurdering av i hvilken aldersgruppe eller alderstrinn det er ledig plass. Dette kan for eksempel være:

-	Barn som fyller 3 år i kalenderåret, eller barn som fyller 3 innenfor barnehageåret (mellom 01.08 i et år og 31.07 i året etter).
-	Barnehagen har en ledig plass i avdelingen for 3 - 6 åringer. Da det ikke er noen spesielle hensyn som bør tas til gruppen, tilsier det at eldste barn som f.eks. er 5 år og 11 måneder, og som er den eldste av aktuelle søkere, tildeles den ledige plassen.

Vår kommentar:

Så lenge opptaksreglene er praktisert likt overfor samtlige søkere i bydelen, og de opptakskriteriene som benyttes er saklig begrunnet, kan det etter vår vurdering ikke sies å foreligge usaklig forskjellsbehandling. Det er heller ikke dokumentert at opptaket ikke er i tråd med alminnelige ulovfestede forvaltningsprinsipper. Det hadde ikke vært god forvaltningsskikk dersom det var tatt hensyn til f.eks. bekjentskap o.l. ved opptaket, eller andre hensyn som i forvaltningsretten omtales som eksempler på usaklig hensyn.

Opptak basert på fødselsdato må anses å være *saklig begrunnet blant annet ut fra at det er et opptakskriterium som er enkelt å praktisere.*»

Etter at A hadde fått anledning til å komme med merknader, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til Oslo kommune:

«1. Saksbehandlingen

A har opplyst at han først i brev 20. desember 1995 fikk melding om klagenemndas vedtak 2. oktober 1995. Dette ble tatt opp i foreleggelsesbrevet herfra 22. januar 1996 til kommunen. I svarbrevet fra kommunen het det:

«Oslo kommune beklager den sene tilbakemeldingen overfor A og erkjenner at dette er kritikkverdig. Det burde vært mulig for bydelen å gi raskere underretning til A, eventuelt i første omgang pr. telefon.

Vedtak i forbindelse med behandling av klage på avslag er av stor betydning for foreldrene, og byrådsavdeling for barn og utdanning vil innskjerpe overfor Sogn bydel at slike tilbakemeldinger skal gis så raskt som mulig. Vi vil innskjerpe dette overfor samtlige bydeler i forhold til aktuelle klagesaker etter årets hovedopptak til barnehager, slik at uheldig praksis på dette området kan unngås i framtiden.»

Beklagelsen er på sin plass, da det er klart i strid med forvaltningsloven § 27 første ledd å bruke over to måneder på å underrette parten om klagenemndas vedtak. Jeg har merket meg at Oslo kommune vil innskjerpe overfor samtlige bydeler at melding om vedtak skal sendes ut uten opphold, slik at tilsvarende hendelser kan unngås i fremtiden. På bakgrunn av dette og beklagelsene både fra Sogn bydel og Oslo kommune har jeg ikke funnet grunnlag for å gå videre med saken på dette punkt.

Når det gjelder klagen fra 12 foreldre, traff klagenemnda avgjørelse 18. oktober 1995. Informasjon om dette ble ikke sendt klager som kontaktperson. Forholdet må kritiseres. Oslo kommune har beklaget det, og viste til at årsaken er svikt i interne rutiner. Beklagelsen er på sin plass også på dette punkt.

2. Realiteten

I den tidligere barnehagelov av 6. juni 1975 nr. 30 het det i § 9:

«Barnehagen skal ha vedtekter fastsatt av eier.»

I forskriften til barnehageloven 1. mars 1984 § 13 nr. 2 litra d var det bestemt at vedtektene skulle inneholde opptakskriterier. En tilsvarende bestemmelse er nå for øvrig tatt inn i barnehageloven av 5. mai 1995 nr. 19 § 15. Ut over de regler som fantes om prioritering av funksjonshemmede, var det ellers ikke stilt noe krav om opptakskriterier i lov eller forskrift, og det var således opp til kommunen å fastsette innholdet av opptakskriteriene. Den nye barnehageloven endrer ikke på dette.

Oslo kommunes barnehagevedtekter av 12. desember 1990 (med senere endringer) har regler om opptakskriterier i § 4. Her står det at «søkere blir registrert på venteliste etter fødselsdato i bostedbydelen».

Klager har anført at ordlyden i vedtektens § 4 tilsier at eldste barn alltid skal få plass først. Kommunen har imøtegått dette og vist til at vedtektene «strengt tatt» ikke regulerer selve opptaket, og at vedtektene ikke er til hinder for at barna blir inndelt i aldersgrupper.

Jeg er enig i at vedtektene ikke kan forstås slik at de hindrer en naturlig - og dessuten nødvendig - inndeling av barna i aldersgrupper. Således er det alminnelig kjent at det ved opptak i barnehager må tas pedagogiske hensyn ved tildeling av plass. Dette betyr at man må ta hensyn til alders- og kjønns sammensetningen i barnegruppen. Dette tilsier at man ikke alltid kan ta inn eldste barn først, da man kan ha større behov for et yngre barn for å få en bedre sammensetning i barnegruppen. Den praksis Sogn bydel følger, synes med andre ord ikke å stride mot de kommunale vedtektene. Som nevnt finnes det heller ingen bestemmelse i barnehageloven eller forskriftene som forbyr en slik praksis.

Jeg er likevel kommet til at den opptakspraksis som følges i Sogn bydel, er lite heldig. Så vidt jeg skjønner, blir hvert årskull registrert som en egen aldersgruppe, og eldste barn i hver gruppe blir automatisk tildelt plass etter hvert som det blir ledig. Som påpekt av klageren, blir konsekvensen av dette at kun barn som er født tidlig på året, får plass, så lenge barnehagedekningen er så lav som den er i dag.

De kommunale barnehagene drives for offentlige midler og inngår som en del av den offentlige fordelingspolitikk i videste forstand. Barnehagedekningen er dessuten lav i flere bydeler, og tildeling av plass i en kommunal barnehage innebærer - og oppleves - derfor som et betydelig gode. Det er da viktig at tildelingen av plasser skjer etter klare kriterier og på en måte som fremstår som rettferdig for folk flest. Hva som oppleves som rettferdig, kan nok variere noe med tid og sted, og det kan også være nyanser i synet på hva som er «rettferdig». Det finnes neppe heller noen enkeltløsning som fremstår som den eneste riktige - ofte kan flere modeller være aktuelle, og det må foretas et valg mellom dem ut fra de kryssende interesser og hva som er mest hensiktsmessig for opptaksmyndigheten. Jeg går derfor ikke nærmere inn på hvilke opptakskriterier bydelen - og eventuelt kommunen i sin helhet - burde hatt, men nøyer meg med å konstatere at den ordningen som bydel 4 synes å følge, ikke virker rettferdig.

Selv om det på sett og vis kan være «tilfeldig» om et barn er født tidlig eller sent på året, og den utvelgelsen som skjer til barnehagene i bydelen i så måte kan sies å være vilkårlig, fremstår det etter mitt skjønn som uheldig at enkelte foreldre skal bli avskåret fra å få del i det gode som en offentlig barnehageplass er, bare på grunn av at deres barn er født sent på året. Jeg tilføyer at jeg heller ikke kan se at den praksis som følges, innebærer noen fordel for barna, eller for driften av barnehagene, bortsett fra at det kan være enklere for opptaksmyndigheten å gå ut fra fødselsdatoen.

Jeg ber om at opptakspraksisen ved Sogn bydel blir endret, og at kommunen om nødvendig også gjennomgår rutinene i de andre bydelene for å sikre at lignende rutiner ikke blir fulgt der.

Jeg har merket meg at kommunen har utarbeidet et forslag til nye inntaksregler, og at forslaget har vært ute på høring. Det vil føre for langt å kommentere enkelthetene i dette forslaget. Jeg nevner likevel betydningen av at inntakspraksis blir så lik som mulig i de enkelte bydeler. Saken her kan tyde på at de nåværende regler blir praktisert noe ulikt, og det er ikke heldig.

Avslutningsvis nevnes at jeg ikke har grunnlag for å si noe om hvorvidt A's sønn burde ha fått, eller bør få, plass i kommunal barnehage. Jeg forutsetter imidlertid at praksisen i bydelen blir tatt opp til ny vurdering straks, dvs. uten å vente på iverksetting av de nye reglene.»

Etter dette opplyste kommunen at nye «Standardvedtekter for kommunale barnehager i Oslo» var vedtatt av bystyret. Av vedtektenes § 6 siste ledd fremgår det at prinsippet om loddrekning er innført blant barn på den uprioriterte ventelisten som tilhører samme årskull.

34.

Prioritering av funksjonshemmede ved opptak i kommunal barnehage

(Sak 95-2012)

Et foreldrepar søkte om kommunal barnehageplass for sin funksjonshemmede sønn A ved suppleringsopptak i kommunen. A var operert for en medfødt hjertefeil og hadde en kronisk sykdom som medførte hyppige opphold på sykehus. Til tross for støtte fra sakkyndige som mente gutten trengte den stimulering og sosiale tilpasning en barnehage kunne gi, ble søknaden avslått med henvisning til A's lave alder i forhold til de andre barna i gruppen. Klagenemnda ba likevel administrasjonen utrede et alternativt pedagogisk støttetilbud til A.

Ombudsmannen uttalte at de vurderingene administrasjonen hadde foretatt, falt utenfor det kommunen hadde adgang til etter barnehageloven. Så lenge barnehagen har ledig plass, skal funksjonshemmede prioriteres, og det skal i vurderingen av om barnet kan ha nytte av oppholdet, legges vesentlig vekt på foreldrenes og de sakkyndiges vurdering. Ombudsmannen kritiserte at dette ikke var blitt gjort.

Ombudsmannen stilte også spørsmål ved om kommunen hadde gjort nok for å utrede alternative løsninger slik klagenemnda hadde bedt om, og uttalte at det tilbudet om dagmamma som klageren hadde fått, neppe kunne tilfredsstillende det utvalget kalte «eit pedagogisk støttetilbud».

Et foreldrepar søkte om barnehageplass for sin sønn A ved suppleringsopptak i en kommune.

A var operert for en medfødt hjertefeil og hadde en kronisk sykdom som medførte hyppige opphold på sykehus, og foreldrene mente at sønnen både hadde behov for og krav på en barnehageplass på bakgrunn av sin funksjonshemming. Da kommunen hadde en ledig plass høsten 1995, søkte foreldreparet om barnehageplass for sin sønn to dager i uka fra 1. januar 1996. De fikk støtte i sitt krav om å bli prioritert fra fungerende overlege ved barneklubben på regionsykehuset og kommunelegen, som begge mente at gutten trengte den stimulering og sosiale tilpasning en barnehage kunne gi.

Søknaden om plass ble avslått, og kommunen viste til A's lave alder i forhold til de andre barna i den gruppen som hadde ledig plass.

Vedtaket ble påklaget til utvalget for oppvekst og omsorg, som stadfestet vedtaket. Det ble vist til at det var vanskelig å tilby A plass i barnehagen, da den ledige plassen allerede var tildelt et annet barn. Utvalget tilføyde imidlertid:

«Utvalet for omsorg og oppvekst ber administrasjonen om å utgreia alternativ løsning for A. Dette inneber at barnet må få eit tilbod to dagar for veka fram til nytt barnehageopptak. Tilbodet må innebera eit pedagogisk støttetilbud for barnet. Føresetnaden er at foreldra må betale eigendel som til ordinær barnehage. Saka må takast opp til ny handsaming når utgreiinga føreligg frå administrasjonen.»

I administrasjonens innstilling var det gitt følgende vurdering av saken:

«Familien har eit barn som er født 29 01 95 og som no er 9 månader. Når mor byrjar i arbeid igjen vil barnet vera rundt 1 år. Barnet er operert for ein coarctasjon av aorta. Dette uttrykket seier sakshandsamar ingenting. Legestanden ser ofte ut til å meine at latinske ord og uttrykkjer skapar større gjennomslagskraft for ei erklæring eller ein søknad. Sakshandsamar har vore i kontakt med kommunelege ---. Barnet er operert for ein medfødt hjartefeil. Dersom inngrepa er vellukka, vil ikkje barnet få nokre varige lyte i samband med dette. Barnet vil fungere som andre barn reint fysisk. Psykiske skadar i samband med slike inngrep er det ikkje nokon som kan seie noko om. Legane viser til at barnet har behov for stimulering gjennom eit pedagogisk fagleg opplegg.

Barnet er under eitt år, og det vil vera ca. 1,5 år ved neste hovudopptak. Barnet har gjennomgått ganske mykje i samband med operasjonar og inngrep i ung alder. Etter mi meining vil dette barnet få det tryggaste og beste tilbodet i mindre grupper enn i ein barnehage. --- barnehage har to avdelingar med barn frå 1 - 6 år. Slik det er i dag er det 14

ungar i den avdelinga der det er ledig plass. Av desse er 4 under 3 år. I kommunens normer for barnehagen er det sagt at det skal vera 13 ungar med den samansetjinga vi har. Til å dekke opp arbeidsoppgåvene i barnehagen vil det vera 3 personar i kjernetida frå kl. 10 00 - 14 00. Utanom desse tidspunkta vil det vera 2 personar, og i starten og på slutten vil det vera berre 1 person i barnehagen. Det seier seg då sjølv kor mykje tid eit slikt barn vil verta stimulert av personalet i barnehagen. Ein må hugse på at dette barnet kjem i tillegg til dei andre. Mi klare meining er at legestanden ikkje i det heile kjenner til liv og levnad i barnehagen. Dei skriv ut erklæringar nærast på bestilling for å tekkjast pasienten. Sakshandsamar meiner at eit slikt barn vil ha eit mykje betre og tryggare tilbod enten heime eller hos f.eks. ei dagmamma. Det vil då kunna få tryggleiken ved å knytte seg til ein vaksenperson. Det er søkt om plass berre to dagar i veka, og dersom begge foreldra skal arbeide, lyt dei ha eit anna pasningsalternativ i tillegg likevel. Dette små barnet skal då forhalde seg til 14 andre born og eit visst antall vaksne i barnehagen. Samstundes skal barnet berre vere der 2 dagar, og det vil då få problem med å finna seg til rette/verta trygt. Utanom dette lyt det og forhalde seg til eit anna alternativ dersom begge foreldra skal arbeide. Sakshandsamar meiner at ein heimeverande forelder er det beste for barnet i den første tida. Det nest beste alternativet er ein plassering i ei mykje mindre barnegruppe enn ein barnehage. Ein må tenkje på at dette vil verta det minste barnet i barnehagen, og det skal slost med mellom anna 6 åringar om merksemd. Det vil ikkje verta noko godt tilbod i det heile sett frå barnet si side.

I samband med det ordinære barnhageopptaket vart det stilt krav til samansetjinga av gruppene i barnehagen. Det vart lagt til grunn ei aldersfordeling som gjorde at gruppene kunne fungere. Det må vera heilt klart at det er svært mykje meir krevjande å ha ein eittåring i barnehagen samanlikna med ein 5 åring. Å setja inn ekstra ressursar i barnehagen vil heller ikkje vera nokon måte å løyse problemet på. Det er mange barn i --- barnehage med ymse funksjonshemmingar og andre problem. Det er difor sett inn betydeleg assistentressurs i høve desse barna. Barna i barnehagen har på denne måten mange vaksne å forhalde seg til frå før. Det er grenser for kor mange personar ein kan «stappe inn» på eit avgrensa område.

Slik eg ser det vil eit barnehagetilbod for denne guten vera eit dårleg tilbod både for guten sjølv og for barnehagen. Ved eit ordinært opptak vil denne guten likevel verta prioritert. Det er då mogeleg å sjå barnehagegruppene under eit, og få til ei samansetjing av type barn og ei samansetjing av aldersgrupper som alle kan leve med.»

I klagen til ombudsmannen ble det gjort gjeldende en rekke innvendinger mot saksbehandlingen, vedtaket og begrunnelsen for det, og foreldrene fastholdt at sønnen måtte bli prioritert og få plass i barnehagen.

Klagen ble forelagt for kommunen med følgende spørsmål:

«I denne saka meiner både foreldra og to sakkunnige at barnet vil ha nytte av opphaldet. Utifrå tilrådinga frå administrasjonen til Utval for oppvekst og omsorg kan det synast som om kommunen har sett bort frå foreldra og legane sine vurderingar om kva slag nytte barnet vil ha av opphaldet, og har gjort opp si eiga meining om dette spørsmålet uavhengig av dei tilrådingar som er gitt. I innstillinga står det mellom anna:

«Mi klare meining er at legestanden ikkje i det heile kjenner til liv og levnad i barnehagen. Dei skriv ut erklæringar nærast på bestilling for å tekkjast pasienten. Sakshandsamar meiner at eit slikt barn vil ha eit mykje betre og tryggare tilbod enten heime eller hos f.eks. ei dagmamma.»

Meiner kommunen at dette samsvarer med dei retningslinene Barne- og familiedepartementet gir i rundskrivet?

Har styrer ved barnehagen gitt sin uttalelse i saka, jf. det som står i rundskrivet frå departementet om dette?

I administrasjonen si tilråding heiter det vidare:

«Barnehageplassen er fordelt av administrasjonen til eit barn utan noko former for tilrådingar frå fagfolk. Kven som har fått plassen er av underordna betydning i denne samanheng i og med at ein ikkje har nokon former for ankeplass. Ein kan ikkje ta frå dei som har fått tildelt ein plass den plassen dei allereie har fått. Dersom utvalet finn å kunna imøtekome klagen, lyt dei difor samstundes sei ja til å gå ut over rammene i barnehagen.»

Ombudsmannen ber opplyst om regelen om fortrinnsrett for funksjonshemma i barnehagelova § 10 blei vurdert ved administrasjonen sitt vedtak om å tildele eit anna barn den ledige plassen.

Administrasjonen skriv i si tilråding:

«Slik eg ser det vil eit barnehagetilbod for denne guten vera eit dårleg tilbod både for guten sjølv og for barnehagen.

Ved eit ordinært opptak vil denne guten likevel verta prioritert. Det er då mogeleg å sjå barnehagegruppene under eitt, og få til ei samansetjing av type barn og ei samansetjing av aldersgrupper som alle kan leve med.»

Utifrå dette kan det synast som om administrasjonen legg den oppfatninga til grunn at fortrinnsretten i barnehagelova § 10 kun gjeld ved hovedopptak. Er dette riktig? Vi ber i så fall om ei nærmare grunngjeving for dette synet.»

Kommunen svarte:

«Konkret til denne saka. Det vart ledig ein heildagsplass for eit barn over 3 år då ei jente på 5 år flytta frå kommunen. Vi tok då føre oss alle søknadene som var komne inn. Gjennom ei vurdering av søkjarane sett i høve til forholda i den aktuelle gruppa vart vedtaket at klagaren ikkje fekk tildelt plass.

Eg finn her grunn til å sitere avslaget på søknaden om barnehageplass gitt i skriv til søkjarane dagsett 18.10.1995.

Det er no snakk om eit suppleringsopptak der eit barn på 5 år med fulltidsplass slutter.

Sidan De søkjar plass i barnehagen for eit barn med særskild trong for barnehageplass, har vi vurdert Dykkar søknad særskild. Ut frå ei samla vurdering i saka har vi kome til at vi ikkje kan imøtekomme Dykkar søknad ved dette opptaket. Hovudgrunngjevinga for dette er barnet sin lave alder sett i høve til dei andre barna i den gruppa som har ein ledig plass. Vi vil imidlertid streke under at vi i dag vurderer Dykkar barn ved eit ordinært opptak - der m.a. gruppene ikke er sett saman og «kvoten» for dei minste ikkje er fordelt - til å vere blant dei prioriterte.

Slik vi vurderer saka i ettertid og ut frå den praksis som vi har hatt i kommunen burde vi latt vere å vurdere søknaden frå klagaren all den tid den ikkje oppfyllte kriteria for den ledige plassen. Når vi likevel valde å vurdere alle søknadene, m.a.o. også søknaden frå klagaren, var det fordi vi ønskte å sjå om det var mogleg innanfor dei gitte ressursane å kunne gje dette barnet eit tilbod. Svaret vårt på dette var diverre for søkjarane negativt. Det bør vere sjølv sagt at ressursbruken på eit 5 års gamal barn og eit barn under 1 år med funksjonshemming er vesentleg ansleis. Når kommunen først har teke ansvaret for barna i barnehagen, bør kommunen si vurdering av om vi kan gi det aktuelle barnet og for så vidt dei barna som alt er i barnehagen eit godt tilbod vektleggast.»

Og:

«Ved første gangs handsaming av søknaden var styrar med og drøfta saka. Det ligg ikkje føre skriftleg uttale frå henne, men styrar --- vil på forespurnad kunne stadfeste at barnehagen sitt syn vart lagt avgjerande vekt på.

Når det gjeld spørsmålet om kommunen sin sakshandsaming er i tråd med Barne- og familiedepartementet sine retningslinjer gitt i rundskriv, vil vi påpeike at siterte sakshandsamar er ein person som dagleg arbeider med barn og unge i barnevernet. Vedkomande har og god kjennskap til og kontakt med barnehagen. Hans vurderingar om at barnet vil ha eit tryggare tilbod heime er bygd på røynsle frå tilsvarande saker. Sett i samanheng med den aktuelle situasjonen kan vi ikkje sjå at det er i strid med intensjonen i rundskrivet.

På spørsmålet om vi kun vurderer fortrinnsrett etter § 10 i barnehagelova ved ordinært opptak vil vi vise til at vi vurderte søknaden for dette barnet seriøst sjølv om han langt frå fylte kriteria for den ledige plassen. Så langt vi har forstått det inneber ikkje lova at kommunen har plikt til å *opprette* barnehageplassar for å dekke behovet til alle barn med særskilte behov. --- kommune ser det og som ein rett og plikt til samla sett å ha kvalitet på barnehagedrifta, og med dei rammene som var gitt, var det ikkje mogleg å ta inn den unge guten i barnehagen.

Når det gjeld omsynet til at partene skal «underrettes om vedtaket så snart som mulig» i høve til det skisserte opplegget om at vi skal vente til klagefristen er ute før slik melding vert gitt, ser vi at det kan by på eit problem. Alternativet er at partane får melding om vedtaket med informasjon om at ei evt. klagehandsaming kan gjere at vedtaket blir endra. Vi ser klart at det vil vere meir i samsvar med forvaltningslova, men vi er absolutt ikkje viss på at parten som då evt. vert «fråteken» barnehageplass dersom klagaren får medhald vil oppleve det som særleg mykje «betre».

Når det gjeld spørsmålet om vi har vurdert andre alternative tilbod, er svaret på dette ja, men at innspelet om dette etter familien sitt tilbakesvar kom på eit for seint tidspunkt.

Vi vil til slutt knytte nokre merknader til ein uttale som De har sitert frå fylkesmannen sitt skriv. I dette sitatet har De utheva fylgjande: «Begrensningen av kommunens ansvar har derfor ikke lenger noen praktisk betydning med henvisning til at barnehagetilbudet er så godt utbygd.» I vår situasjon vil vi sterkt imøtegå at eit slikt syn. Når den aktuelle plassen det her var snakk om gjaldt ein plass for barn over 3 år, må fylkesmannen forstå at det må settast inn ekstra ressursar for at vi skal utvide tilbudet dersom det i det heile lar seg gjere reint praktisk og med tanke på øvrig drift i barnehagen. Skal slike utsegn ha noko for seg burde fylkesmannen sette seg inn i --- kommune sin økonomiske situasjon, noko som klart ville vise at det ikkje er så enkelt å skaffe til vege ekstra ressursar. Som sagt ville det vere fullt mogeleg å stille seg bak eit slikt utsegn ved ei ordinært opptak der vi på førehand har rydda plass for dei prioriterte barna. For kommunen er situasjonen vesentleg ansleis når det no er snakk om eit suppleringsopptak, og som i dette høve og evt. gå inn for eit tiltak som det i utgangspunktet ikkje er budsjettmessig dekking for.»

Etter at foreldrene og kommunen hadde kommentert saken ytterligere, uttalte jeg:

«I barnehageloven av 6. juni 1975 nr 30, som gjaldt på tidspunktet for vedtaket, het det i § 10:

«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.»

En tilsvarende bestemmelse er (med enkelte endringer) tatt inn i barnehageloven av 5. mai 1995 nr. 19 § 9.

Fortrinnsretten innebærer at barnet får en *rett til plass* foran andre søkere, og at barnehagens egne opptakskriterier om nødvendig må vike. Fortrinnsretten gjelder «dersom barnet kan ha nytte av oppholdet».

Lovbestemmelsen forutsetter at det foretas to vurderinger. Først må det vurderes om barnet har en funksjonshemming som faller inn under loven. Dette er forstått slik at funksjonshemmingen må være av en slik karakter at den skaper større behov for barnehageplass enn for førskolebarn flest (rundskriv fra Barne- og familiedepartementet 15. juni 1992 pkt. 4). Her må det legges betydelig vekt på hva sakkyndige uttaler, så som leger, helsestasjoner, PP-tjenesten osv.

Videre må det vurderes om barnet kan ha nytte av oppholdet. Her skal det også legges vekt på hva sakkyndige sier, men foreldrenes syn skal her først og fremst tillegges vekt. Departementet har i rundskrivet 15. juni 1992 skrevet om dette:

«Det må i stor grad være opp til barnets foresatte å bedømme om barnet har nytte av oppholdet i barnehagen.»

Dette synes å være ført videre i St.meld. nr. 8 «Barnehager mot år 2000» 1987-88 s. 16 og under Stortingets behandling av melding i Innst. S. nr. 157 (1987-88) s. 9. Begge steder er det understreket at det bør være barnets foresatte som vurderer barnets nytte av en plass i barnehagen. En tilsvarende forståelse av bestemmelsen er lagt til grunn av Kirsti Thorbjørnsen i Karnovs kommenterte lovsamling 1994 der det i note 34 heter:

«--- Kommunen kan altså ikke avvise barn med den begrunnelsen.»

Foreldrenes bestemmelsesrett i dette spørsmålet er nå slått fast i den nye barnehageloven av 5. mai 1995 hvor det i § 9 heter:

«Den eller de som har foreldreansvaret avgjør endelig om barnet kan ha nytte av oppholdet.»

Som det fremgår, innebar vedtakelsen av bestemmelsen neppe noen endring av betydning.

Etter loven av 1975 § 10 gjaldt kommunens ansvar for å skaffe plass bare så langt det var «mulig». Som fremholdt av departementet i rundskrivet fra 1992, må dette forbeholdet antas å ha liten praktisk betydning. Uansett kan jeg ikke se at spørsmålet kommer på spissen i saken her. Reelt sett fremsto barnehageloven av 1975 § 10 derfor som en rettighetsbestemmelse hvor kommunen, når det var ledig plass, ikke kunne nekte å ta inn et barn som tilfredsstilte lovens krav til funksjonshemming, dersom foreldrene og de sakkyndige mente barnet ville ha nytte av oppholdet.

I administrasjonens innstilling til klagenemnda er det lagt avgjørende vekt på saksbehandlerens oppfatning av at A ikke ville ha nytte av oppholdet i barnehagen, og at han ville ha «eit mykje betre og tryggare tilbod enten heime eller

hos f.eks. ei dagmamma». Det er så vidt jeg kan se lagt liten vekt på at foreldrene mener han vil ha nytte av oppholdet. Når det gjelder de sakkyndiges anbefalinger, mener saksbehandler at «de skriv ut erklæringer nærast på bestilling for å tekkjast pasienten».

Dette er vurderinger som faller utenfor det kommunen kan foreta etter barnehageloven. Å nekte plass på et slikt grunnlag strider således mot loven så vel som departementets retningslinjer, slik de er gitt i rundskrivet fra 1992.

I kommunens brev hit 29. februar 1996 ble det vist til at A fikk avslag på barnehageplass fordi dette var et suppleringsopptak, hvor den plassen som var ledig, var til et 5 år gammelt barn. Man mente da at A var for liten sammenlignet med de andre barna i barnegruppen.

Dette er igjen vurderinger som ikke kan tillegges vekt etter loven. Således er det på det rene at barnehagen hadde ledig plass, og det fremgår dessuten av saksdokumentene at barnegruppen det var ledig plass i, var beregnet på barn fra 0-7 år. Etter lovens § 10 første ledd hadde det funksjonshemmede barnet krav på plass i «vanlig barnehage», slik dette uttrykket ble definert i lovens § 2. Kommunen kan da ikke avslå plass ved å vise til at barnet ikke passer inn i barnehagegruppen. Det var for øvrig fire barn under tre år som hadde plass i gruppen. Det er utvilsomt mer ressurskrevende å ha en funksjonshemmet 1-åring enn en frisk 5-åring i en barnehage, både når det gjelder økonomiske og personellmessige ressurser. Men dette er altså et hensyn som ikke er avgjørende. Lovgiver har her latt hensynet til barnet gå foran, og det er kommunen bundet av.

Kommunen skrev i sitt brev hit:

«Slik vi vurderer saka i ettertid og ut frå den praksis som vi har hatt i kommunen burde vi latt vere å vurdere søknaden frå klagaren all den tid den ikkje oppfyllte kriteria for den ledige plassen.»

Det er klart at kommunen ikke har anledning til en slik fremgangsmåte. For det første må alle søknader behandles. Dette gjelder selv om det skulle være klart at behandlingen må ende med avslag. For det andre er lovens ordning at funksjonshemmede barn skal prioriteres, slik at barnehagens egne opptakskriterier om nødvendig må vike. Det er således klart i strid med loven ikke å behandle klagen ut fra den begrunnelse at søkeren ikke oppfyller vanlige kriterier for å få plass. Heller ikke kommunens henvisning til at det måtte settes inn ekstra ressurser dersom A skulle få plassen, og at den ikke hadde budsjettmessig dekning til dette, er forhold som kan tillegges vekt etter loven. I departementets rundskriv 15. juni 1992 heter det under punktet «Økonomiske ressurser og forvaltning» at kommunen, ut over det som blir gitt av ekstratilskudd fra staten, selv må bære de merkostnader som skal til for å gi et relevant tilbud. Fra rundskrivet siteres:

«Departementet vil understreke at loven ikke gir adgang til å avvise funksjonshemmede barn med den begrunnelse at det ikke er avsatt tilstrekkelige midler.»

For ordens skyld nevner jeg at loven ikke skiller mellom hovedopptak og suppleringsopptak. Det avgjørende etter loven er at barnehagen hadde ledig plass og at A hadde søkt. Det er ikke opplyst at kommunen hadde andre søkere med slike funksjonshemninger at de hadde prioritet foran A.

Når det gjelder spørsmålet om når vedtak om tildeling av barnehageplass skal meddeles, understreker jeg at forvaltningsloven i § 27 første ledd fastslår at partene skal underrettes så snart som mulig. Loven gir således ikke anledning til å vente med å underrette den vedtaket tilgodeser til etter at klagefristen er utløpt. Som kommunen selv peker på, har den imidlertid mulighet til å utsette iverksettelsen av vedtaket til klagefristen er utløpt. Samtidig kan partene bli gjort kjent med muligheten etter forvaltningsloven § 42 til å be om (ytterligere) utsatt iverksetting av vedtaket til klagen er behandlet.

Som det fremgår, må jeg kritisere kommunens vedtak om å avslå barnehageplass for A. Jeg finner også grunn til å stille spørsmål om det er blitt gjort nok fra kommunens side for å «utgreie alternativ løsning for A» ved å tilby «eit pedagogisk støttetilbod til barnet» slik Utvalet for oppvekst og omsorg har bedt om. Så vidt jeg skjønner, har familien fått tilbud om dagmamma, og dessuten at kommunen betaler mor for å være hjemme med barnet. Jeg kan vanskelig se at dette tilfredsstiller det utvalget kaller «eit pedagogisk støttetilbod».

Det er opplyst at A nå har fått barnehageplass, og jeg har derfor ikke funnet grunn til å gå videre med saken.»

Klage over avslag på søknad om plass i spesialskole

(Sak 96-1119)

Klagen gjaldt avslag på søknad om plass i spesialskole for ungdomsskoleelev. Skolesjefen i Oslo kommune begrunnet avslaget med at skolen var full. Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus opprettholdt avslaget og viste til at det var bostedsskolens ansvar å gi eleven et tilbud om spesialundervisning, og at det ville være klageadgang på innhold, organisering og omfang av dette. Foreldrene klaget til ombudsmannen, både over saksbehandlingen hos skolesjefen og vedtaket fra utdanningskontoret. Saken fikk sin løsning ved at eleven i løpet av klagebehandlingen her fikk plass ved spesialskolen. Ombudsmannen fant likevel grunn til å understreke viktigheten av at det i slike saker gjøres en konkret vurdering av om eleven vil kunne få et likeverdig tilbud ved lokalskolen. - Saken foranlediget at utdanningskontoret fant grunn til å presisere overfor PP-tjenesten hvordan disse sakene for fremtiden skal behandles.

A's foreldres advokat klaget til ombudsmannen over skolesjefens saksbehandling og utdanningskontorets vedtak, som innebar at foreldrenes klage over skolesjefens avslag på søknad om plass i spesialskole for deres sønn for skoleåret 1996/97 ikke ble tatt til følge.

Når det gjaldt skolesjefens saksbehandling, ble det vist til at foreldrenes klage dit ikke var blitt videresendt til klageinstansen. Det ble hevdet at en korrekt fremsatt klage ikke kunne avvises med den begrunnelse at «skolen er full» og at «klager på slike vedtak ikke kan tas til følge». Det ble videre pekt på det beklagelige i den forsinkelse som avvisningen medførte, på bakgrunn av partenes behov for å få avklart situasjonen før høstens skolestart.

Når det gjaldt selve vedtaket fra utdanningskontoret, var advokatens prinsipale innvending at den spesialundervisning A ville kunne få ved bostedsskolen, uansett ikke ville kunne innebære et likeverdig opplæringstilbud med det tilbud andre barn og unge får, noe A ble ansett å ha krav på.

Subsidiært ble det hevdet at vedtaket var mangelfullt begrunnet og ikke tilstrekkelig utredet, idet bl.a. en konkret vurdering av et alternativt tilbud ut fra A's individuelle behov manglet. Det ble hevdet at den faglige dokumentasjonen som fremkom i de sakkyndige uttalelsene, viste at bostedsskolen ikke ville kunne gi et tilfredsstillende tilbud, og at det derfor ikke kunne godtas som begrunnelse for å avslå plass ved spesialskolen at bostedsskolen skulle gi et alternativt tilbud.

Avslutningsvis ble det hevdet at vedtaket syntes å være basert på et uriktig faktum, da det, etter den informasjonen foreldrene hadde fått, ikke medførte riktighet at spesialskolen virkelig var full, men at det som hadde vært avgjørende for avslaget var et ønske om nedskjæringer av antall elevplasser, og ikke skolens kapasitet.

Saken ble i brev herfra tatt opp med Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus. Det ble bedt om en nærmere redegjørelse for kontorets behandling av klagen, samt begrunnelsen for vedtaket. Det ble spesielt spurt om det under klagebehandlingen var blitt vurdert hvorvidt bostedsskolen ville kunne være i stand til å gi A et likeverdig spesialundervisningstilbud.

Utdanningskontoret ga i sitt svarbrev klagerne medhold i at en korrekt fremsatt klage til kommunen ikke kan avvises av skolesjefen med den begrunnelse som her var gitt.

Når det gjaldt utdanningskontorets eget vedtak, ble det tatt utgangspunkt i at PP-tjenesten skal være hovedansvarlig for den sakkyndige vurderingen. Fra utdanningskontorets brev siteres:

«Konklusjonen i den sakkyndige uttalelsen er følgende: «I samråd med foresatte, skole og andre samarbeidspartnere vurderes --- skole som best egnet til å ivareta elevens vansker og behov, faglig og sosialt.

Om søknad til spesialskole *ikke* innvilges vil det imidlertid være bostedsskolens ansvar å gi eleven et undervisningstilbud, i form av individuell læreplan/T-timer og assistenthjelp.»

Statens utdanningskontor har vurdert PP-tjenestens uttalelse slik at PP-tjenesten mener det vil være mulig å gi eleven et likeverdig opplæringstilbud på lokalskolen, under forutsetning at det blir utarbeidet en individuell opplæringsplan med T-timer og assistenthjelp. Vi ser imidlertid at PP-tjenesten kunne ha vært klarere i sine konklusjoner og vil be PP-tjenesten om en klargjøring og spesifisering av sin uttalelse.»

Når det gjaldt spørsmålet om spesialskolen var full eller ikke, viste utdanningskontoret til at det på bakgrunn av de politiske vedtak som foreligger, måtte være anledning til å bygge ned spesialskolene og overføre elevene til bostedsskolene, under forutsetning av at det tilbudet som der gis, blir likeverdig med det tilbudet som barn uten spesialpedagogiske behov får.

Advokaten kom med merknader til dette, og påpekte først at de påviste mangler ved saksbehandlingen hos skolesjefen burde ha vært tatt opp med skolesjefen allerede da klagen ble behandlet. Det ble bedt om at disse forhold ble innskjerpet overfor skolesjefen, for å hindre tilsvarende mangelfull saksbehandling i fremtiden.

Når det gjaldt utdanningskontorets vedtak, viste advokaten til at utdanningskontoret nå hadde bedt PP-tjenesten om en ny uttalelse. Dette ble tolket slik at utdanningskontoret nå erkjente at grunnlaget for å si at bostedsskolen skulle ha ansvar for spesialskoleundervisningen, hadde vært utilstrekkelig. Det ble videre hevdet å være kritikkverdig at utdanningskontoret hadde tolket PP-tjenestens uttalelse slik de gjorde, og anført at uttalelsen bare kunne oppfattes som en formell påpeking av bostedsskolens ansvar, og ikke som noen evaluering av et eventuelt tilbud derfra.

Videre imøtegikk advokaten utdanningskontorets uttalelse om at det bare er «en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten som kan vurdere likeverdighetsaspektet», og hevdet at en uttalelse fra PP-tjenesten ikke kunne være eneste relevante grunnlag for en slik vurdering.

Når det gjaldt spørsmålet om nedbyggingen av spesialskoletilbudet og utdanningskontorets presisering av at forutsetningen for en slik nedbygging er at det kan gis et likeverdig opplæringstilbud i ordinær skole, viste advokaten til at dette nettopp belyste at det som er avgjørende, ikke kan være om skolen er «full», men om eleven kan gis et likeverdig tilbud. Advokaten hevdet at det derfor ikke kan brukes som en selvstendig begrunnelse at skolen er full og at spesialskole av den grunn ikke er noe aktuelt alternativ, slik det ble gjort i denne saken.

Advokatens merknader ble oversendt utdanningskontoret, som kom med nye merknader. I mellomtiden hadde advokaten informert ombudsmannen om at A likevel hadde fått plass ved spesialskolen. Fra utdanningskontorets brev siteres:

«I brev av 29.08.96 fra PP-tjenesten i Oslo kommer det frem at PP-tjenesten ikke mener at eleven kan få et likeverdig undervisningstilbud på sin lokalskole. Statens utdanningskontor tar dette til etterretning og har allerede tatt problemstillingen opp med skolesjefen i Oslo. De sakkyndige uttalelsene i forhold til søknad om inntak til spesialskoler må for fremtiden ha en nærmere spesifisering om hvorvidt eleven kan få et likeverdig opplæringstilbud på sin lokalskole. Uttalelsen må og inneholde opplysninger om innhold, organisering og omfang av dette opplegget.

Likeledes må det spesifiseres på hvilket grunnlag den sakkyndige uttalelsen er fattet. Mener PP-tjenesten at eleven ikke kan få et likeverdig tilbud på sin lokalskole, må PP-tjenesten si hvor og hvordan eleven kan motta dette. Statens utdanningskontor har bedt skolesjefen presisere dette overfor PP-tjenesten».

Når det gjaldt PP-tjenestens status som sakkyndig, ble utdanningskontorets standpunkt her utdypet. Det ble vist til at det er nærliggende å anta at denne tjenesten, som er etablert i medhold av grunnskoleloven § 9, har et hovedansvar for den sakkyndige vurderingen. Det ble i denne forbindelse vist til lovens forarbeider og rettspraksis. Det ble imidlertid understreket at det ikke er snakk om enekompetanse, og at det både er en adgang til, og i visse tilfeller en plikt til, å innhente kompetanse utenfra.

Avslutningsvis ble det nevnt at utdanningskontoret hadde tatt opp med skolesjefen i Oslo at et avslag på plass på spesialskole er et enkeltvedtak, og skal følge forvaltningslovens regler om klageadgang, klagefrist o.l.

Selv om saken nå hadde fått sin løsning, fant jeg likevel grunn til å fremholde følgende:

«Etter grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 7 nr. 1 har alle elever «rett til å få opplæring i samsvar med dei evnene og føresetnadene dei har». Videre følger det av § 8 nr. 1 at «born og ungdom som ut frå ei sakkunnig vurdering treng særleg hjelp» skal få spesialundervisning. Det har i denne saken vært enighet om at A åpenbart har behov for spesialundervisning, og det har heller ikke vært omtvistet at dette innebærer at han har rett til en opplæring som er likeverdig med den andre barn og unge får. Det som har vært gjenstand for undersøkelser herfra, har vært å klarlegge nærmere grunnlaget for utdanningskontorets avslag, og den behandling A's foreldres klage ble undergitt både hos skolesjefen i Oslo og ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus.

Da A nå har fått plass ved spesialskolen, må klagers hovedanliggende anses å være ordnet. I tillegg ser det for meg

ut som at utdanningskontoret, særlig gjennom sitt siste brev, har gitt advokaten medhold i at det ved behandling av søknader om spesialskoleplass, skal vurderes om eleven vil kunne få et likeverdig opplæringstilbud på sin lokalskole. Jeg har merket meg at utdanningskontoret nå skal ha tatt saken opp med skolesjefen i Oslo, og bedt om at de sakkyndige uttalelsene til søknader om inntak i spesialskoler for fremtiden må spesifisere om det er mulig å gi eleven et likeverdig opplæringstilbud på sin lokalskole. Videre at det er bedt om at uttalelsene også må inneholde opplysninger om innhold, organisering og omfang av dette opplegget. Dersom det fastslås at eleven ikke kan få et likeverdig tilbud på sin lokalskole, er PP-tjenesten bedt om å komme med en vurdering av hvor og hvordan et likeverdig tilbud kan gis. Jeg har videre merket meg at skolesjefen er blitt bedt om å presisere dette overfor PP-tjenesten.

Denne saken har vist at utdanningskontorets presisering av hvilke vurderinger som må foretas, har vært på sin plass. Det må være helt avgjørende at det i alle slike saker gjøres en vurdering av om eleven vil kunne få et likeverdig tilbud ved lokalskolen. Retten til et likeverdig tilbud er det overordnede vurderingstema, og avslag må begrunnes i forhold til dette. Særlig er det viktig med en konkret vurdering når det er påberopt at spesialskoleplass er nødvendig for å kunne oppfylle kravet om likeverdig tilbud, og når dette syn i tillegg støttes av flere av de sakkyndige i saken. Utdanningskontoret har opplyst at det forutsatte at dette spørsmålet hadde vært vurdert av PP-tjenesten, og at konklusjonen var at A kunne gis et likeverdig tilbud ved lokalskolen. Slik PP-tjenestens uttalelse er formulert, kan det reises tvil om grunnlaget for en slik tolkning, men på bakgrunn av sakens utvikling finner jeg etter omstendighetene ikke grunn til å forfølge dette videre. Jeg vil imidlertid understreke det uheldige i at dersom denne vurdering først skulle skjedd i forbindelse med en eventuell klage over lokalskolens tilbud, ville kanskje mer enn halve skoleåret vært gjennomført før en eventuell feilplassering ville blitt oppdaget.

Når det gjelder vurderingen av PP-tjenestens status, viser jeg til det utdanningskontoret uttalte om spørsmålet i sitt siste brev, og gir min tilslutning til dette.

Når det gjelder advokatens innvendinger mot saksbehandlingen hos skolesjefen, viser jeg videre til den redegjørelsen utdanningskontoret har gitt om dette, og har merket meg at også dette forhold er tatt opp med skolesjefen i Oslo.

På denne bakgrunn har jeg etter omstendighetene funnet å kunne la saken bero med den forklaring som er gitt, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 fjerde ledd.»

36.

Knivstikkingsepisode ved ungdomsskole - skolemyndighetenes behandling av klage fra gjerningsmannens foreldre

(Sak 95-1925)

A ble dømt for å ha stukket en medelev i armen og brystet med en kniv i en gymnastikktime etter lengre tids forutgående mobbing. A's foreldre klaget til ombudsmannen over skolemyndighetenes håndtering av deres klage over den behandling A hadde fått ved ungdomsskolen. I klagen ble skolen anklaget for ikke å ha tatt mobbingen av A alvorlig, til tross for foreldrenes henvendelser dit om at A ble plaget på skolen.

Ombudsmannen satte i verk undersøkelser om skolemyndighetenes håndtering av saken, herunder hva skolemyndighetene hadde iverksatt av undersøkelser for å bringe klarhet i hva som skjedde med A, og hva som i ettertid var blitt gjort for å forebygge lignende hendelser.

Ombudsmannen uttalte at skolens innsats i ettertid i forhold til holdningsskapende arbeid mot mobbing, etablering av gode saksbehandlingsrutiner samt avklaring av ansvarsforhold, syntes å ha vært betydelig. Det ble imidlertid kritisert at skolemyndighetene avvirket utfallet av straffesaken mot A før de ville besvare foreldrenes klage over at skolens manglende oppfølging hadde vært i strid med grunnskoleloven. Ombudsmannen uttalte at «skolen hadde som forvaltningsoppgave - uavhengig av straffesaken - en sterk oppfordring til å sette knivstikkingshendelsen inn i en skolemessig sammenheng for å få kartlagt eventuelle sammenhenger og årsaksforhold som skolen hadde ansvar for». Videre ble skolemyndighetenes håndtering av saken funnet å ha vært uheldig når det gjaldt informasjon og veiledning til foreldrene om kommunens videre behandling av saken og deres klage.

Da A gikk i niende klasse på ungdomsskolen, stakk han i en gymnastikktime en medelev i armen og brystet med en kniv. Han ble dømt for overtredelse av straffeloven § 229 2. straffalternativ. Etter domfeltes anke fastsatte

Høyesterett straffen til fengsel i sju måneder hvorav seks måneder ble gjort betinget. Det er i dommene lagt til grunn at knivstikkingen var foranlediget av at A gjennom mer enn ett år hadde vært utsatt for grov plaging fra flere medelever.

Foreldrene til A klaget til sektorsjefen (skolesjefen) i Skedsmo kommune over at deres sønns «psykiske og fysiske helse hadde vært grovt forsømt i skoletiden ---». Klagen var rettet mot rektor, klasseforstander og gymnastikklærerne, og det ble fremholdt at disses adferd hadde vært i strid med grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24. Det ble vist til at grunnskoleloven pålegger rektor et ansvar for elevenes arbeidsmiljø, og at rektor derfor, etter et møte med skolen, burde ha informert lærerstaben om A's situasjon, samt fulgt opp saken i forhold til klasselæreren. Det ble videre hevdet at klasselæreren hadde lukket øynene for A's situasjon, da mobbingen av A tiltok. I forhold til gymnastikklærerne ble det fremholdt at de ikke hadde hatt tilsyn med garderoben og dusjen der en del av mobbingen fant sted, og at det ikke ble grepet inn i forhold til plagingen i gymnastikkturen den aktuelle dagen som ledet til knivstikkingen.

Sektorsjefen i Skedsmo kommune opplyste i sitt svarbrev at han ikke fant det riktig å gå inn på vurderingen av skolens/ansattes handlemåte på grunn av den forestående rettssaken mot A. Kommunen viste senere til at vurderingen av skolens/ansattes handlemåte kom til å bli grundig belyst under rettssaken. Videre het det at «(l)ov og forskrifter er dessuten slik utformet at de ikke uten videre kan gi svar på spørsmålet fra dere».

Etter at foreldrene hadde tatt kontakt med Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus, ble sektorsjefen i kommunen bedt av utdanningskontoret om å gi en redegjørelse for saken. Sektorsjefen opplyste til foreldrene at saken var undersøkt så grundig som det lot seg gjøre, men at «det fortsatt er noe divergerende oppfatninger hos de impliserte». Sektorsjefen fant det likevel «godtgjort at kritikkverdige forhold er dokumentert», og at det ikke kunne «herske tvil om at tiltak burde vært iverksatt på et tidlig tidspunkt». Sektorsjefen mente dette kunne skyldes «forsømmelser og passivitet fra skolens side, men også at situasjonsoppfatningen har vært en annen enn den A og dere som foreldre hadde». Videre ble det opplyst at saken hadde vært en vekker, og at den ble fulgt opp på mange plan. «En rekke tiltak er iverksatt, alt fra en gjennomgang og innskjerping av rutiner til de mer fundamentale holdnings- og kompetansespørsmål som også denne hendelsen har aktualisert». Det ble videre vist til at klagen ble oppfattet som en klage over kvaliteten av skoletilbudet.

Foreldrene ga overfor utdanningskontoret uttrykk for at de ikke var fornøyde med sektorsjefens svar. Etter at en redegjørelse for saken var lagt frem for de politiske organer i kommunen, uttalte utdanningskontoret i sitt svarbrev til foreldrene bl.a. at det fant det rimelig at sektorsjefen ikke hadde gått inn i forhold som på det tidspunktet var til behandling i retten. Saken ble videre oppsummert slik:

«De forhold som er påklaget vedrørende skolens opptreden er grundig vurdert i ettertid av domstolen. Kommunen og skolen har tatt konsekvensene av den kritikk som er kommet fram i rettens behandling av saken mot A. Det er planlagt ytterligere tiltak for å forebygge at elever blir utsatt for plaging. A's foreldre er ikke fornøyd med den behandling familien har fått av sektorsjefen. Dette er påklaget. Formannskap og kommunestyre har ikke hatt merknader til den rapporten sektorsjefen har lagt fram. Etter de opplysninger som er gitt, kan vi ikke se at sektorsjefen har opptrådt lovstridig. Den beklagelse foresatte har ønsket, kom på et mye senere tidspunkt enn forventet. Dette understreker viktigheten av god kommunikasjon, men vi finner likevel ikke grunnlag for å slå fast at sektorsjefen har handlet klanderverdig.»

Saken ble deretter brakt inn for ombudsmannen. I brevet klaget foreldrene over skolemyndighetenes behandling av saken, og presiserte at hovedinnholdet i deres klage til sektorsjefen var å be skolemyndighetene «ta stilling til om rektors, klassestyrer og gymlæreres adferd i denne sak var i strid med grunnskoleloven». Det ble hevdet at statens utdanningskontor ikke hadde gitt svar på dette.

Da skolemyndighetene hadde opplyst at det eksisterte divergerende syn på hva som faktisk hadde skjedd i denne saken, ble Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus bedt om å opplyse hvilke undersøkelser skolemyndighetene hadde iverksatt for å søke å få brakt klarhet i hva som skjedde med A, herunder i hvilken grad skolen ble kjent med dette og hva som ble gjort fra skolens side. Det ble også bedt om opplysninger om hvilke rutiner/praksis for oppfølging av denne type saker skolen hadde, og om en slik praksis i så fall ble fulgt i denne saken. Videre ble det bedt opplyst hvilke konkrete tiltak som i ettertid var satt i gang for å forebygge og avdekke mobbing, og om det var utarbeidet noen retningslinjer om dette.

Utdanningskontoret svarte vedlagt en redegjørelse fra sektorsjefen i kommunen. Det ble i brevet vist til at

sektorsjefens rapport til kommunestyret inneholdt en klar erkjennelse av at skolen ikke i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp de forpliktelsene som følger av lov og forskrifter. I brevet ble det konkludert slik:

«Oppsummering:

-	Dokumentasjonen viser at kommunen hadde planer for tiltak mot mobbing og vold før knivstikkingen skjedde.
-	Skolen har tatt selvkritikk for dårlig oppfølging/gjennomføring av planene bl.a ved at mobbingen av A fortsatte uten at skolen grep inn.
-	Skolen og kommunen har tatt konsekvensene av den kritikken som er fremkommet og har satt inn tiltak for å hindre at andre elever opplever liknende og for generell bedring av det sosiale miljøet for elevene.»

I sektorsjefens redegjørelse ble det gjentatt at hendelsesforløp og årsaksforhold var blitt undersøkt «så grundig som det har latt seg gjøre». Det ble vist til at rektor to dager etter knivstikkingen ble bedt om å utarbeide en rapport om «alle sider som kunne ha betydning for vurderingen av den situasjonen som oppsto ---, og foresattes senere uttalelser til media om at det før jul var meldt fra om at eleven ble plaget på skolen». Det ble laget rapporter/uttalelser fra rektor, klassestyrer og faglærere.

Når det gjaldt skolens rutiner ved tilfeller av mobbing, ble det opplyst at skolen hadde hatt praksis for å kalle inn aktuelle elever sammen med foreldre til møte på skolen i slike tilfeller. Dette mente skolen å ha hatt positive erfaringer med. Sektorsjefen pekte på at denne fremgangsmåten også var benyttet i denne saken etter kontakt fra foreldrene. Det ble videre vist til at det allerede var opprettet forsterket inspeksjon i friminuttene med 6 lærere ute den høsten, noe skolen hevdet ble rutinemessig igangsatt hver høst for å trygge de nye 7. klasseelevne. Det ble opplyst at rektors vurdering i forhold til A's situasjon hadde vært at en eventuell plaging av A ville blitt oppdaget av de som inspiserte i friminuttene.

Når det gjaldt hvilke tiltak som var iverksatt i etterkant, ble det vist til sektorsjefens rapport til hovedutvalg og formannskap/kommunestyre. Sektorsjefen fremholdt at det var foretatt «en full gjennomgang av administrative rutiner og prosedyrer», og at alle skolene var pålagt å utarbeide en tiltaksplan mot mobbing og vold. I rapporten om knivstikkingen ble det redegjort for på hvilken måte mobbe/voldsproblematikken til da hadde vært tatt opp ved skolen, og hva som var skolens planlagte tiltak/rutiner for det aktuelle skoleåret. Til dette var det vedlagt kopi av «tiltaksplan for et trygt skolemiljø for --- skole» med et forslag til beredskapsplan ved akutte kriser.

Foreldrene kom med merknader til utdanningskontorets og sektorsjefens brev, og konstaterte først at den saksfremstilling de hadde gitt, i hovedsak sto uimotsagt. Dette tolket de som et uttrykk for at det var enighet om hva som faktisk (ikke) hadde skjedd på ungdomsskolen. Under henvisning til det utdanningskontoret hadde uttalt om skolens plikt om å forebygge mobbing, samt å intensivere dette arbeidet når mobbing likevel skjedde, ble det hevdet at skolen først burde «godtgjøre sin pliktforsømmelse» overfor foreldrene. Videre ble det hevdet at utdanningskontorets utledning av at sektorsjefens uttalelser innebar «en klar erkjennelse av at skolen ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp de forpliktelser som følger av lover og forskrifter», var å trekke sektorsjefens uttalelse vel langt.

Det ble videre uttrykt overraskelse over at det var utarbeidet rapporter om A uten foreldrenes godkjennelse, og gitt uttrykk for at det følte som et overgrep å ha blitt «diskutert i ulike politiske fora» uten å ha vært informert om dette, eller gitt resultatet av behandlingen.

Foreldrene imøtegikk videre det sektorsjefen hadde opplyst om at det var igangsatt forsterket inspeksjon, og viste til at dette ikke ble tatt opp verken under møtet med skolen eller i telefonsamtalen en uke senere. De viste også til skolens egen situasjonsrapport og til politiforklaringene som fremkom i forbindelse med rettssaken.

Avslutningsvis konkluderte foreldrene med at skolen ikke før etter at dommen hadde falt, hadde innrømmet at A var blitt mobbet, og at det aldri var blitt truffet noen tiltak overfor mobberne. Etter deres mening hadde skolen vært svært tolerant overfor mobbing.

Klagernes brev ble oversendt Statens utdanningskontor for eventuelle nye merknader. Samtidig ble det bedt om oversendelse av de rapportene/uttalelsene fra rektor, klassestyrer og faglærere som ble omtalt i sektorsjefens brev.

Utdanningskontoret svarte vedlagt de aktuelle rapportene og et brev fra sektorsjefen i kommunen.

Utdanningskontoret opplyste at de i sin vurdering hadde tatt utgangspunkt i kvalitet, og at det inn under dette også var vurdert om kommunen hadde oppfylt sine plikter. Når det gjaldt innhenting av de nevnte rapporter fra lærere og rektor, het det i sektorsjefens brev:

«Som en del av kartleggingen av årsaksforhold og hendelsesforløp etc forut for selve knivstikkingsepisoden ble det innhentet skriftlige uttalelser fra berørte personer ved --- ungdomsskole. Dette er en helt ordinær fremgangsmåte og et nødvendig hjelpemiddel for å kunne danne seg et bilde av omstendighetene rundt en aktuell hendelse. De avgitte uttalelsene var også en del av underlaget for den rapport som senere ble utarbeidet og fremlagt for hovedutvalg for undervisning og formannskapet. Rapporten ble der enstemmig vedtatt tatt til orientering og særutskrift av vedtak er oversendt tidligere. Resultatet av den politiske behandlingen er derfor kjent. Med unntak av at formannskapet fikk en orientering av hendelsen i møte ---, er andre dokumenter enn denne rapporten verken behandlet eller forelagt noe politisk organ. Nevnte uttalelser fra skolen er for øvrig oppbevart på vanlig måte i vårt arkiv og er selvsagt ikke forsøkt hemmeligholdt».

Foreldrene kom tilbake til saken og fastholdt bl.a. at rapportene om A faktisk var blitt hemmeligholdt ved at foreldrene ikke var blitt informert om at de eksisterte.

Statens utdanningskontor hadde ikke ytterligere merknader til saken etter dette.

I min avsluttende uttalelse het det:

«I grunnskoleloven § 1 gjøres det rede for hva som skal være grunnskolelovens formål. Det heter her:

«Grunnskolen skal i forståing og samarbeid med heimen hjelpe til med å gje elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle deira evner, åndeleg og kroppsleg, og gje dei god allmennkunnskap så dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn.

Skolen skal fremje åndsfridom og toleranse, og leggje vinn på å skape gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar og mellom skole og heim.»

Det følger vidare av grunnskoleloven § 16 at det skal legges vekt på å skape et trivelig arbeidsmiljø med gode samarbeidsformer for alle som er knyttet til skolen som elever, lærere eller annet personale. Dette utdypes nærmere i forskrift for grunnskolen av 17. november 1989 § 2-2 der det i nr. 4 bl.a. heter at «(v)ed vantrivsel, konfliktsituasjonar, dårleg orden eller dårleg samarbeid må skolen, om nødvendig saman med pedagogisk-psykologisk teneste, undersøkje om årsaka kan vere»: ---«forhold i elev- eller kameratflokk». Ifølge samme bestemmelse nr. 5 må skolen «vurdere om ein kan endre dei forholda som er skuld i vanskane til eleven».

Det fremgår av saksdokumentene og den senere klagebehandlingen her at det er erkjent og beklaget fra kommunens side at det ikke har vært tatt tilstrekkelig hensyn til de forpliktelser som er pålagt skolen gjennom de nevnte lover og forskrifter. Til tross for dette hersker det fortsatt en viss uenighet omkring de faktiske forhold i saken. For at jeg skulle kunne ta stilling til om skolens handlemåte har vært i strid med grunnskoleloven, ville det vært nødvendig å ta stilling til sakens faktum, herunder bl.a. hvordan de impliserte parter har hatt grunn til å oppfatte forholdene på det aktuelle tidspunkt. Da saksbehandlingen hos ombudsmannen normalt er skriftlig og det ikke foretas muntlige avhør av parter eller vitner, innebærer dette at mine muligheter til å få klarlagt de faktiske uoverensstemmelser er sterkt begrenset.

På denne bakgrunn fant jeg det riktig å begrense mine undersøkelser til skolemyndighetenes håndtering av saken, herunder å undersøke hva skolemyndighetene hadde iverksatt av undersøkelser for å bringe klarhet i hva som skjedde med A, og hva som i ettertid har blitt gjort for å forebygge lignende hendelser og sikre klare retningslinjer/planer for hvordan skolen skal møte disse problemene.

Skolen har hevdet at hendelsesforløp og årsaksforhold er undersøkt «så grundig som det har latt seg gjøre», og har vist til at det foreligger rapporter og uttalelser fra rektor, klassestyrer og faglærere. Disse ble utarbeidet i løpet av to måneder på bakgrunn av knivstikkingen og opplysninger fra foreldrene om at det hadde vært meldt til skolen at A ble plaget av medelever.

Når det gjelder skolens tidligere rutiner for oppfølging av denne type saker, har skolen vist til at de hadde praksis for gjennomføring av samtaler mellom skolen og de impliserte elever med foreldre, pluss forsterket inspeksjon i

friminuttene. Ut over dette fantes det lite retningslinjer/rutiner for oppfølging av slike saker, og det fremgår bl.a. at det ikke var praksis å nedtegne skriftlig meldinger fra foreldre, eller lage referater fra møter. Dette er imidlertid nå innskjerpet, bl.a. ved at det er innført et nytt registreringsskjema for meldinger til skolen. Skjemaene skal være plassert i nærheten av skolens telefoner. Om det generelle forebyggende arbeidet har kommunen i brev til Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus videre opplyst:

«Med bakgrunn i denne saken er det iverksatt en rekke tiltak av forebyggende karakter. Tiltakene har både et kortsiktig og langsiktig perspektiv. Som et første skritt ble samtlige skoler pålagt å gjennomgå sine saksbehandlingsrutiner og utarbeide rutinebeskrivelser. Slik mener vi for fremtiden å kunne unngå tvil om saksforhold i langt mindre grad enn hva som her har vært tilfelle. Dette er også ment å klargjøre ansvarsforhold, sikre korrekt oppfølging av sakene og forhindre at noe tilsvarende kan komme til å skje igjen. Øvrige tiltak har som siktemål på bred basis å møte mobbeproblemet og den økende volden i ungdomsmiljøene.»

Det synes på det rene at skolemyndighetene i ettertid har lagt ned en betydelig innsats for å forhindre at noe tilsvarende skal kunne skje igjen. Dette arbeidet har både vært rettet mot å lage gode saksbehandlingsrutiner og å avklare ansvarsforhold. I tillegg har skolen intensivert sitt holdningsskapende arbeid mot mobbing, gjennom å sette problemstillingen på dagsorden i ulike sammenhenger, ved deltagelse i prosjekter/mobbeundersøkelser, videreutdanning av lærere, samarbeid med andre offentlige instanser etc. Det er nå også lagt opp til at enkeltelever i spesielle situasjoner kan holdes under oppsyn i friminuttene.

Når det gjelder skolemyndighetenes håndtering av saken i ettertid i forhold til foreldrene, ble deres klage først ikke behandlet av kommunen under henvisning til at saken skulle behandles ved domstolene. Statens utdanningskontor har overfor ombudsmannen sagt seg enig i kommunens vurdering av dette. Videre har skolemyndighetene senere vist til dommen ved at det i utdanningskontorets brev til A's foreldre heter at «(d)e forhold som er påklaget vedrørende skolens opptreden er grundig vurdert i ettertid av domstolen».

I foreldrenes klage hit har de kritisert skolens manglende vilje til selv med en gang å iverksette undersøkelser rundt skolens behandling av A, og vist til at skolens ansvar for elevenes arbeidsmiljø ikke ville være gjenstand for domstolsbehandling. Jeg er enig i at kommunen etter grunnskoleloven med forskrifter har et selvstendig ansvar for å undersøke og klargjøre forholdene når slike alvorlige episoder skjer. Selv om det var naturlig å forvente at skolens forhold til en viss grad ville bli belyst gjennom rettsaken, må det understrekes at retten kun hadde saken til behandling som straffesak. Dette innebærer at siktemålet for rettens behandling har vært de straffbare forhold omkring knivstikkingen. Skolen hadde som forvaltningsoppgave - uavhengig av straffesaken - en sterk oppfordring til å sette knivstikkingshendelsen inn i en skolemessig sammenheng for å få kartlagt eventuelle sammenhenger og årsaksforhold som skolen hadde ansvar for. Når det som her hadde skjedd en så alvorlig episode på skolen, hadde skolen etter min mening en oppfordring til selv å gjøre noe for å klarlegge bakgrunnen for hendelsen og de anklager som foreldrene hadde rettet mot skolen. Kommunen har under klagebehandlingen her redegjort for å ha tatt et ansvar i og med at det ble bedt om rapporter/uttalelser fra lærerne og rektor om selve hendelsen og bakgrunnen for den. Jeg finner imidlertid at skolen også burde foretatt en vurdering av dette i forhold til grunnskoleloven. At det var reist straffesak, kunne ikke være til hinder for dette. Skolen måtte imidlertid innrette sitt arbeid med saken på en måte som ikke kunne virke uheldig inn på politiets arbeid. Disse forhold kunne eventuelt ha vært fulgt opp og avklart nærmere med politiet. På denne bakgrunn mener jeg at kommunen burde gitt foreldrene et svar på deres klage i stedet for å først avvise denne.

Når det gjelder foreldrenes anførsel om at rapportene om A skal ha blitt forsøkt hemmeligholdt av kommunen, og at de har følt det som et overgrep å ha blitt «diskutert i ulike politiske fora», kan jeg ha forståelse for at dette kan ha vært en belastning for dem. Den undersøkelse kommunen igangsatte etter knivstikkingen, var imidlertid etter min mening nødvendig for å få klarlagt hva som skjedde for å vurdere om skolen i tilstrekkelig grad hadde utvist den nødvendige aktivitet for å sikre elevenes arbeidsmiljø. Dette er jo nettopp også en forutsetning for å vurdere kjernen i den klage foreldrene innga.

Spørsmålet om foreldrene burde vært gitt innsyn i uttalelsene, går jeg ikke inn på, da et krav om innsyn i så fall først må behandles av forvaltningen.

Under enhver omstendighet burde foreldrene fått foreløpig informasjon om hvilke undersøkelser og tiltak skolemyndighetene satte i verk etter knivstikkingen, samt veiledning om den videre behandling i kommunen av saken og deres egen klage. Dette følger av alminnelige prinsipper om god forvaltningsskikk. Dersom dette hadde vært gjort, ville kommunen samtidig ha vist at den tok spørsmålene rundt skolens forhold alvorlig. Dette ville derved

også kunne styrket foreldrenes tillit til skolen, og imøtekommet deres behov for å bli holdt orientert om hva som skjedde i saken. Skolemyndighetenes håndtering av saken, slik den fremgår av korrespondansen, har derfor på disse punkter etter min mening vært uheldig.»

37.

Spørsmål om standpunktkarakter var fastsatt i samsvar med regelverket

(Sak 95-0752)

En elev (A) fikk karakteren tre som standpunkt i samfunnsfag ved den videregående skole. Eleven hadde fått karakteren fire ved to av terminene og klaget på karakterfastsettingen. Ombudsmannen ba om at saken ble behandlet på ny, da det knyttet seg «begrunnet tvil» til bedømmelsesgrunnlaget. - Blant annet var det opplysninger i saken som tydet på at karakteren i strid med regelverket var veid opp mot karakteren i et fag der det ikke var tvil om karakteren. Saken etterlot også tvil om skolen i forbindelse med klagebehandlingen hadde foretatt en slik fornyet og fordomsfri vurdering som § 15 i klageforskriften av 25. mars 1983 krevet. Karakterfastsettingen ble etter dette vurdert på nytt. Karakteren tre ble imidlertid fastholdt.

A var skoleåret 1992/93 elev i 2. klasse ved den videregående skole og fikk karakteren tre i standpunkt i samfunnsfag muntlig (2SK). Han påklaget karakterfastsettingen, og klagen ble oversendt Troms fylkeskommune sammen med faglærers uttalelse. I faglærers beskrivelse av hvordan karakteren ble satt, het det:

«A har fått følgende terminkarakterer og standpunktkarakter i faget Samfunnskunnskap i skoleåret 1992/93: Termin en: 4. Termin to: 4. Termin tre: 3. Standpunktkarakter: 3.

Samfunnskunnskap er et fem timers muntlig fag, som fordrer aktivitet fra elevens side. Det er denne aktiviteten som først og fremst utgjør mitt vurderingsgrunnlag ved karakterfastsettelse. A er passiv i timene. Han tar sjelden initiativet til å svare på spørsmål stilt i klassen. Når han blir spurt direkte så har det vist seg at han ofte er uforberedt, og at han således ikke kan svare. På bakgrunn av en oppsummerende vurdering av A's muntlige, faglige ytelse, så står han til karakteren 3/2. En sentral del av karaktergrunnlaget for siste termin var den muntlige, forberedte prøveeksamen. Her fikk A karakteren 3.

I løpet av året har vi også hatt skriftlige prøver og innleveringer, som skal være med på å justere den muntlige karakteren (og forøvrig være en øvelse til videregående kurs 2, når den faglige innsatsen også skal vurderes skriftlig). På disse prøvene og innleveringene ser karakteren slik ut. Termin en: 4,4+ (prøve, innlevering). Termin to: 4,4 (prøve, innlevering). På et skriftlig gruppearbeid, som A utførte sammen med to andre elever fikk de karakteren 5-. Termin tre: 4- (innlevering). Samlet vurderer jeg A til å holde et høyere faglig nivå ved *skriftlige, forberedte* arbeider, enn det han presterer i den *daglige, muntlige* aktiviteten. I et muntlig fag må imidlertid den muntlige aktiviteten veie tyngst.

På bakgrunn av retningslinjer fra Departementet (KUF, rundskriv F-25-92) skal det ved fastsettelse av standpunktkarakterer legges størst vekt på resultatet i 3. termin. For A sin del, så hadde han svake firere i termin en og to. Elevens ytelse i siste termin viste at han ikke holdt det faglige nivået, tilsvarende en firer.

I tillegg kommer det forhold at vi har foretatt veiing mellom Bed.øk. og Samfunnskunnskap.»

Fylkeskommunen tok ikke klagen til følge. A ba senere om at fylkeskommunen tok saken opp på nytt og påberopte seg nye opplysninger. Fylkeskommunen etterkom anmodningen. Dette på bakgrunn av faglærers opplysninger om at det var foretatt veiing av karakterene sosialøkonomi og samfunnskunnskap, og at det kunne reises tvil om slik veiing var i overensstemmelse med § 9 i karakterforskriften av 3. august 1987. Fylkesskolesjefen sendte derfor saken tilbake til skolen for ny vurdering etter § 15 i klageforskriften.

Også etter klagebehandlingen fastholdt skolen karakteren tre i samfunnskunnskap. Om begrunnelsen for dette skrev faglæreren med tilslutning fra skolen bl.a.:

«Når det gjelder veiingen mellom 2SK og Bed.øk., som jeg har referert til i mitt tidligere «Svar på klage...» ---, så viser det seg at jeg kom til å skrive Bed.øk. isteden for Sos.øk. Denne beklagelige sammenblandingen har sin bakgrunn i at den samme faglærer underviser i både Sos.øk. og Bed.øk. Dette forandrer imidlertid ikke på realitetene, nemlig at faglærer i Sos.øk. og faglærer i SK foretok en slik veiing. Dette skjedde i forkant av klasseråd,

fordi faglærer i Sos.øk. ikke kunne være til stede på selve klasserådet.»

Etter en del korrespondanse ble saken på nytt sendt tilbake til skolen med anmodning om å foreta en fornyet vurdering av karakteren. I oversendelsesbrevet ble det vist til et brev fra fylkeskommunens juridiske konsulent hvor det bl.a sto:

«Standpunktkarakteren i samfunnsfag ble på nytt veiet i klasselærerråd. Karakteren ble veiet mot karakteren i sosialøkonomi. Standpunktkarakteren i sosialøkonomi var sikker ---.

Ifølge reglementet skal veiing foretas mellom fag der det hersker tvil om karakterene. Det kan m.a.o. ikke foretas veiing mot et sikkert fag.

En slik veiing som foretatt her må anses å være i strid med reglementet.

Spørsmålet blir til sist om ovennevnte saksbehandlingsfeil har hatt betydning for det endelige resultat.

De saksbehandlingsfeil som har funnet sted behøver hver for seg ikke å ha hatt betydning for selve karakteren. Veiingen er opplyst ikke å være noen hovedsak for karakterbegrunnelsen. Feilene er imidlertid egnet til å svekke tilliten til at riktig karakter er satt. Den enkelte elev bør ha trygghet for korrekt behandling.»

Skolen behandlet saken på nytt, men fastholdt karakteren tre.

A klaget deretter saken inn for ombudsmannen, idet han fremholdt at det var «gjort urett mot eleven ved fastsettelsen av 3. terminkarakteren og den påfølgende standpunktkarakteren». A fremholdt også at det var gjort feil under klagebehandlingen, og at skolen hadde gitt mangelfull informasjon om klagerett til fylkeskommunen.

Saken ble forelagt fylkeskommunen, som svarte:

«Fylkeskommunens advokat har gått gjennom saken, og konkludert med følgende:

Det er begått feil av formell karakter. Skrivefeil vedrørende hvilke fag som ble veid opp mot hverandre (Bd/øk ble opprinnelig notert i stedet for sos/øk). Det er bekreftet at det var elevens faglærere fra skoleåret 1992/93 som var til stede i nytt klasselærerråd, ikke lærerne fra 93/94 slik det kunne synes å fremgå i referatet fra klasselærerrådet ---.

Imidlertid synes det ikke som om det er gjort formelle feil av en slik art at det ville kunne ha fått avgjørende innflytelse på fastsettelsen av standpunktkarakteren i samfunnsfag. Det vises her særlig til uttalelsene om at veiingen mellom to fag ikke var en hovedsak.»

Som vedlegg til fylkeskommunens svar lå en uttalelse fra skolen. I uttalelsen sto det:

«Faglærer i Sk, ---, har muntlig og skriftlig klart gitt uttrykk for at etter faglærers vurdering skal A's standpunktkarakter i faget Sk være 3. --- I møtet mellom faglærer og Inspektør 1 etter utdanningsetatens brev --- fant ikke faglærer at noen nye faktorer var framkommet i saken som skulle tilsi at hun skulle endre tidligere fastsatt karakter.

Inspektør 1 hadde ingen innsigelser til dette. Som framgår av brev fra skolen --- kan skolen heller ikke se at de nye momentene som var framkommet skulle tilsi at skolen skulle ta anken fra A til følge.

Rektor --- blei orientert om saken forut for møtet og etter møtet. Rektor hadde ingen innsigelser overfor de vurderinger som her var foretatt.

I dette ligger at skolen foretok både «en ny prøving av saksbehandlingen» og «en fullstendig ny prøving av sakens realitet, dvs. karakterfastsettingen».

I brev fra faglærer i SK, ---, fra faglærer i sos.øk. og fra skolens ledelse er det skriftlig redegjort for den veiingen mellom fag som her er foretatt. Disse uttalelsene skal være vedlagt saken.

Skolen har ingen kommentarer på dette punktet utover dette.

Når det gjelder A's påstand om at «Lærer i samfunnskunnskap har ikke brukt samme kriterier for vurdering i 1. og 2.

termin som i 3. termin «viser vi igjen til faglærers redegjørelse for fastsetting av standpunktkarakter.

Ut fra faglærers uttalelse her kan skolen ikke se at det er nyttet andre kriterier for fastsetting av terminkarakterer i 1. og 2. termin som de som lå til grunn for fastsetting av 3. terminkarakter.

Skolen kan ikke se at de ankepunkt som er reist fra klageren i denne sak, er av en slik art at det skulle tilsi at den karakter som blei fastsatt i klasselærerråd ---og bekreftet av nytt klasselærerråd --- skal endres.»

Etter at A hadde fått uttale seg, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til fylkeskommunen:

«Klageinstansens myndighet er regulert i forskrift om begrunnelse og klage over avgangskarakter fra grunnskolen og den videregående skolen, fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 25. mars 1983 (klageforskriften).

Forskriftens § 15 første og annet ledd lyder:

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

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

Det følger av dette at klagen skal tas til følge dersom klageinstansen mener gjeldende regler for karakterfastsetting ikke er fulgt. Klageinstansen sender saken tilbake til skolen, og det skal da presiseres hvilke regler det kan reises tvil om er overtrådt.

Når det gjelder selve vurderingen ved fastsettelsen av standpunktkarakter, heter det i «Forskrift om karakterer, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skole» av 3. august 1987 nr. 672 § 9 første og annet ledd:

«Standpunktkarakteren skal gi uttrykk for det totale nivå eleven har nådd fram til, og er dermed en faglig vurdering ved avsluttet kurs.

Standpunktkarakteren skal fastsettes etter samme retningslinjer som for fastsetting av terminkarakterene, og den skal stå i et rimelig forhold til terminkarakterene. Ved fastsetting av standpunktkarakter skal det likevel legges størst vekt på resultatet for 3. termin.»

Fastsettelsen av terminkarakter reguleres i forskriftens § 8, som lyder:

«Terminkarakteren skal gi uttrykk for faglærerens vurdering av elevens kunnskaper og ferdigheter i faget, være et mål på elevens faglige innsats og en vurdering av hvordan eleven har tilegnet seg stoffet og løst de oppgaver som han/hun blir stilt overfor i løpet av terminen.

Når karakterene i terminen viser en stigende eller fallende tendens, skal det legges størst vekt på de sist oppnådde resultater.»

Som det fremgår, er det et utgangspunkt etter karakterforskriftens § 9 jf. § 8 at standpunktkarakteren skal stå i et rimelig forhold til terminkarakterene. Bestemmelsen gir imidlertid også anvisning på at det skal legges størst vekt på siste terminkarakter. Det fremgår av kommentarene til § 9 i rundskriv F-25-92 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at faglig fremgang eller tilbakegang i 3. termin skal vektlegges. At faglærer legger vekt på eventuell faglig nedgang i slutten av skoleåret, er det således i seg selv ikke noe å si på.

I faglærers begrunnelse for karakterfastsettingen heter det at A «viste at han ikke holdt det faglige nivået, tilsvarende en firer». Begrunnelsen synes likevel ikke å gi noe klart svar på hvorvidt karakteren tre ble gitt fordi A viste en faglig nedgang i slutten av skoleåret, eller om også andre forhold ble trukket inn ved karakterfastsettingen.

Begrunnelsen viser at den muntlig faglige prestasjonen er vurdert til karakteren 3/2 gjennom hele skoleåret. Når A

likevel ble gitt karakteren fire i de to første terminene, synes dette å ha sammenheng med hans skriftlige prestasjoner. Begrunnelsen gir imidlertid ikke holdepunkter for at A's skriftlige prestasjoner var spesielt svakere på slutten av skoleåret. Det synes etter dette som noe uklart om faglæreren har lagt større vekt på muntlig aktivitet i timene ved fastsettelsen av siste termin, enn for de to forutgående terminene. Om dette eventuelt er gjort, er det i tilfelle lite heldig.

Av faglærers begrunnelse for karaktergivningen går det også frem at karakteren i samfunnsfag er veiet opp mot karakteren i sosialøkonomi. Som påpekt av fylkeskommunen, skal veiing bare foretas mellom fag der det hersker tvil om karakterene. At samfunnsfag ble veiet opp mot sosialøkonomi, hvor A hadde en «sikker» karakter, er således ikke i overenstemmelse med gjeldende regelverk.

Veiing i strid med regelverket utgjorde da også et av grunnlagene for at fylkeskommunen ba skolen om å vurdere karaktersettingen på ny. Etter at skolen hadde sett på saken, skrev den i brev til A:

«Skolen kan ikke se å ha overtrådt gjeldende bestemmelser for karakterfastsettelse. De saksbehandlerfeil som er påpekt, er ikke av en slik art at de kan ha hatt betydning for selve karakteren. Vi viser igjen til at den foretatte veiingen ikke har vært noen hovedsak for karakterbegrunnelsen.»

Det her siterte er egnet til å gi et inntrykk av at det kun er foretatt en ny prøving av saksbehandlingen og ikke selve karakterfastsettingen, slik forskrift F-49/83 foreskriver. Selv om skolen, etter at saken ble gjort til gjenstand for undersøkelser herfra, har uttalt at det er «foretatt en ny prøving av sakens realitet», føler jeg meg likevel usikker på at skolen har undergitt saken en slik fornyet og fordomsfri vurdering som § 15 i klageforskriften krever.

Etter det opplyste har veiingen av karakteren ikke vært noen «hovedsak for karakterfastsettelsen». I og for seg kan det derfor, som fylkeskommunen skriver, være grunn til å spørre om det forhold at det er foretatt veiing i strid med regelverket, har hatt noen betydning for karaktersettingen. Isolert sett er dette kanskje riktig. Når jeg likevel har kommet til at det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd, har dette sammenheng med at det også foreligger uklarheter omkring kriteriene for karakterfastsettingen, jf. over om dette. Jeg har derfor funnet det riktig å be om at saken underlegges ny vurdering.

Avslutningsvis minner jeg om at det i forskrift F-49/83 § 15 er fastsatt at «*rektor og faglærer* foretar en ny vurdering» av karakteren, og at «*(r)ektor* setter endelig karakter» dersom klage over karakteren tas til følge (min utheving). At rektor ikke var til stede ved selve vurderingen av karaktergivningen, men kun ble «orientert om saken forut for møtet og etter møtet», og at han da ikke skal ha gitt uttrykk for «noen innsigelser overfor de vurderinger som her var foretatt», synes således ikke å være i samsvar med forskriften.»

Karakterfastsettingen ble etter dette vurdert på nytt. Karakteren tre ble fastholdt.

38.

Fastsettelse av standpunktkarakterer for elever ved en høyskole

(Sak 94-1887)

Elever ved Samisk høyskole i Karasjok klaget på fastsettelse av standpunktkarakterer i matematikk. Ombudsmannen kritiserte høyskolen for ikke å ha hatt noen entydig praksis med hensyn til å gjøre elevene oppmerksom på når standpunktkarakterene forelå, noe som kunne få betydning for bruk av klageretten. Høyskolen, høyskolestyret og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ble også kritisert for ikke å ha foretatt noen vurdering av om det skulle gis oppreisning for oversittelse av klagefristen, til tross for at elevene uttrykkelig hadde bedt om dette. Det ble videre knyttet kritiske merknader til departementets avvísning av elevenes klage. Det ble påpekt at det var uheldig at fagplanen var uklar, og det ikke kunne sees bort fra at dette hadde fått uheldige følger for noen av elevene, men den konkrete karakterfastsettelsen fant ombudsmannen ikke grunnlag for å kritisere.

Saken gjelder fastsettelse av standpunktkarakterer i matematikk skoleåret 1992/93 for elever ved Samisk høyskole i Karasjok.

Saksforholdet er i hovedtrekk:

Elevene var oppe til eksamen i matematikk 21. juni 1993. Eksamensresultatene forelå 5. juli 1993. Etter samme dag

å ha gjort seg kjent med disse og de fastsatte standpunktkarakterene, klaget elevene 14. juli 1993 over standpunktkarakterene. I klagen ble det anført at fastsettelsen ikke bygget på korrekt grunnlag, fordi det var lagt vekt på andre forhold enn det som gikk frem av fagplanen. I fagplanen het det:

«VURDERING

I vurderingen inngår:

- obligatoriske arbeider (vektlegging 50 %)
- avsluttende prøve (vektlegging 50 %)

Obligatoriske arbeider.

Før studenten får gå opp til avsluttende prøve, må han/hun ha fullført og fått godkjent obligatoriske arbeider. Disse kommer fram i semesterplanen og arbeidene skal være utført innen tidsfristen. Studenten kan få utsatt innleveringsfristen dersom det skulle være godkjente grunner til det.

Arbeidene blir vurdert med karakter. Disse karakterene er grunnlaget for standpunktkarakteren.»

Det fremgikk imidlertid både av selve karakterfastsettelsen og faglærernes senere uttalelse til saken at det også var lagt vekt på andre forhold, bl.a. avholdte prøver. Fra faglærernes uttalelse gjengis:

«Standpunktkarakterer fastsettes på grunnlag av obligatoriske hjemmeoppgaver og obligatoriske oppgaver utført på skolen. Vi har hatt hjemmeoppgaver både i metodikkdelen og i matematikkdelen. Obligatoriske skoleoppgaver har vært på tilsammen 4 prøver. Det ser ut som om studentene mener at det kun er obligatoriske hjemmeoppgaver som skal være grunnlaget standpunktkarakteren. Vi for vår del synes ikke dette er nok. I matematikk er ikke hjemmeoppgavene alene nok til å fastsette karakter. Dette fordi svarene i matematikk ofte er like. Derfor er det umulig å vurdere om studenten selv har løst oppgavene eller om det er avskrift etter andre.

Når karakteren i matematikk skal fastsettes, må de obligatoriske skoleoppgavene, som prøvene, alltid være del av vurderingen.

Det synes å være rart at man må forklare dette for lærerstudentene. I metodikk-delen er det lagt mest vekt på hjemmeoppgavene i vurderingen.»

Skolen oversendte elevenes klage til høgskolestyret til behandling. Fra saksfremstillingen til høgskolestyrets møte gjengis:

«Studentene hevder at de ikke er blitt gjort kjent med standpunktkarakteren 10 dager før avsluttende prøve, som ble avholdt 21. juni 1993.

Høgskolen opplyser imidlertid i sitt brev av 2. september 1993, ---, at standpunktkarakterene ble satt *1. juni 1993*, og var fra den tid tilgjengelig for de studenter som måtte ha eventuelle merknader til karakterene. Eksamen i matematikk ble avholdt *21. juni 1993*. Høgskolen mottok ingen klager på standpunktkarakterer fram til eksamen ble avviklet.

I forrige møte, 24. september, da saken ble diskutert, ble det spurt om *hvordan* standpunktkarakterene ble offentliggjort. (F)ra () høgskole(n) (ble det) opplyst at retningslinjene var oppslått på oppslagstavlene. Alle studentene må kvittere ut en konvolutt med eksamensnummer og -reglement. Praksis har vært at standpunktkarakterene ikke blir oppslått. Karakterene slås opp når eksamensresultatet foreligger.

Ifølge § 5 i Forskrift om begrunnelse og klage ved eksamen m.v. er klagefristen 10 dager fra det tidspunkt studentene ble gjort kjent med vurderingsvedtaket eller burde ha gjort seg kjent med det. Ifølge ovennevnte burde studentene være kjent med retningslinjene og eksamensreglement.

Konklusjon

Etter § 5 i forskriftene er klagefristen ikke overholdt, og av den grunn tas ikke klagen opp til behandling i styret.»

Styret fattet vedtak i samsvar med forslaget.

På vegne av elevene klaget Rettshjelpskontoret Indre Finnmark til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet over høgskolestyrets avvisning av klagesaken. I klagen het det bl.a.:

«Vi er klart av den oppfatning at det er 5. juli som er den aktuelle datoen for når klagefristen skulle ta til å løpe. Dette er datoen da studentene fikk vite eksamensresultatet og karakteren, etter å ha bedt spesielt om det fikk de da kjennskap til standpunkt-karakteren.

Prinsipalt hevder vi på grunnlag av ovennevnte at elevene ble kjent med standpunkt-karakteren i matematikk den 05. juli 1993, klagen ble sendt den 14. juli 1993 og klagefristen er derved overholdt. Vi ber derfor om at klagen av 14. juli realitetsbehandles.

Subsidiært hevdes det, under forutsetning av at man kommer fram til at klagefristen ikke er overholdt, at det gis oppreisning av klagefristen i henhold til § 5, 2. ledd i forskriften.»

Rettshjelpskontorets klage ble oversendt departementet. I høgskolestyrets oversendelsesbrev het det bl.a.:

«Brevet fra Rettshjelpskontoret ble lagt fram på høgskolestyrets møte --- som referatsak.

Styret besluttet at saken skulle oversendes departementet som endelig klageinstans, da styret ikke oppfattet saken som påklagbar.»

Departementet behandlet deretter saken, og uttalte følgende:

«Etter forvaltningsloven § 28 kan klageinstansens vedtak i klagesak ikke påklages, dette gjelder også klageinstansens avvisningsvedtak jf. § 34. Departementet finner derfor ikke grunn til å ta klagen til behandling.»

Rettshjelpskontoret brakte etter dette saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det gjort gjeldende innsigelser både mot selve karakterfastsettelsen og mot høgskolestyrets avvisning av klagen som for sent innkommet.

Prinsipalt ble det gjort gjeldende at klagefristen ikke var oversittet. Rettshjelpskontoret begrunnet dette med at elevene ikke hadde fått opplyst at standpunkt-karakterene hadde foreligget fra 1. juni, og mente at de dermed heller ikke hadde vært tilgjengelige for elevene. Eksamensreglementet i seg selv kunne etter rettshjelpskontorets mening ikke være tilstrekkelig som kunngjøring av standpunkt-karakterne. Videre viste rettshjelpskontoret til at elevene var midt i en eksamensperiode, og at det av den grunn var naturlig at skolen opplyste når karakterene forelå. I denne sammenheng ble det anført at elevene i andre fag ved høgskolen hadde fått opplyst når standpunkt-karakterer forelå. Subsidiært anførte rettshjelpskontoret at spørsmålet om oppreisning for oversittelse av klagefristen skulle vært vurdert, jf. de uklare omstendighetene i saken.

Klagen ble herfra forelagt departementet. I foreleggelsesbrevet ble det vist til rettshjelpskontorets anførsler og til forskrift om begrunnelse og klage m.v. ved pedagogiske høgskoler - fastsatt av Kultur- og vitenskapsdepartementet 15. mars 1988, der det i § 5 første ledd heter at «(k)lagefristen er 10 dager fra det tidspunkt studenten ble gjort kjent med vurderingsvedtaket eller burde ha gjort seg kjent med det». Departementet ble på denne bakgrunn bedt om å kommentere rettshjelpskontorets anførsler om at klagefristen ikke var oversittet.

I foreleggelsesbrevet het det videre:

«I pkt. 8 i skolens retningslinjer/eksamensreglement fremgår det at standpunkt-karakterene skal være satt 10 dager før eksamen/avsluttende prøve avvikles. Reglementet har elevene kvittert ut sammen med eksamensnummer. Mener departementet at denne bestemmelsen er tilstrekkelig som kunngjøring av at standpunkt-karakter er satt - slik at elevene etter forskriften § 5 «burde ha gjort seg kjent» med vurderingsvedtaket?»

For det tilfelle at departementet mente at klagefristen var oversittet, ble det bedt om at spørsmålet om oppreisning ble vurdert, jf. forskriftens § 5 annet ledd, der det fremgår at den som har oversittet klagefristen, likevel skal «kunne få prøvet sin klage dersom klageren gjør det sannsynlig at forsømmelsen ikke kan legges klageren eller fullmektig til last». Det fremgår av bestemmelsen at det er klageorganet som tar stilling til om klagen skal behandles.

Departementet svarte:

«Departementet har --- bedt høgskolen om en nærmere redegjørelse vedrørende praksis ved kunngjøring av standpunkt karakter. Høgskolen har --- uttalt følgende:

«Praksis ved kunngjøringen av standpunkt karakteren har vært at studenter ved henvendelse til høgskolens inspektør eller faglærer får opplyst sin standpunkt karakter. Standpunkt karakteren er tilgjengelig senest ti dager før eksamen, noe studentene blir gjort kjent med gjennom informasjon.

Fra og med høsten 1994 kunngjøres standpunkt karakterene ved oppslag. Praksis her vil imidlertid være at det er bare studenter som har kvittert ut sitt eksamensnummer som kan få kunngjort sin standpunkt karakter ved oppslag.

Studentene får i god tid før eksamen informasjon om eksamensordningen og reglementet for avsluttende vurdering og eksamen. Slik informasjon gis av studieadministrasjonen, og informasjonen er forhåndsvarslet for den enkelte gruppe/klasse. Gjennom denne ordningen blir studentene orientert om det gjeldende regelverk, herunder også forskriftene om vurdering og vitnemål og begrunnelse og klage ved eksamen. Studentene blir også gjort kjent med det interne eksamensreglementet, og har herigjennom anledning til å få en nærmere redegjørelse for forhold ved vurdering og eksamen. For det enkelte fag spesielt vil slik redegjørelse skje mellom faglærer(e) og student(er).

I forbindelse med utdeling av eksamensnummer mottar og kvitterer den enkelte kandidat for mottatt reglement for avsluttende vurdering og eksamen ved høgskolen.»

Departementets merknader til rettshjelpskontorets anførsler om at klagefristen ikke er oversittet

Departementet viser til redegjørelse fra høgskolen. Som det framgår av redegjørelsen skal studentene gjennom informasjon om eksamensreglementene være kjent med at standpunkt karakteren forelå 10 dager før eksamen. At studentene var midt oppe i eksamensforberedelser bør ikke være til hinder for at man undersøker nærmere om standpunkt karakteren foreligger. Departementet mener ut ifra dette at klagefristen er oversittet.

Departementets vurdering av kunngjøringsmåten

Departementets utgangspunkt er at kunngjøring av karakterene må skje på en mest mulig betryggende måte, f.eks. ved oppslag. Samtidig må en kunne stille krav til at studentene setter seg inn i eksamens- og vurderingsreglementene som de har fått informasjon om, jf. redegjørelsen fra høgskolen. Det vises også til bilag 14, punkt 1, om informasjon. En må derfor kunne forvente at alle studentene var klar over at standpunkt karakterene forelå 10 dager før eksamen. I følge høgskolen har praksis ved kunngjøring av standpunkt karakter vært at studentene selv henvender seg til inspektør eller faglærer uten at dette har medført noen problemer. Selv om studentene burde være kjent med at standpunkt karakterene forelå 10 dager før eksamen, anser vi det som noe uheldig at studentene ikke ble påminnet om dette ved f.eks. oppslag på tavlen. Departementet har merket seg at standpunkt karakterene nå kunngjøres ved oppslag for de studentene som har kvittert ut sitt eksamensnummer.

Spørsmål om oppreisning, jf. klageforskriften § 5 andre ledd

I medhold av klageforskriften § 5 andre ledd kan det gis oppreisning av klagefristen dersom klager gjør det sannsynlig at han ikke kan lastes for forsømmelsen. Departementet har ovenfor gått ut fra at studentene burde være kjent med at standpunkt karakterene forelå 10 dager før eksamen. Studentenes anførsler om at de var midt i eksamen bør som nevnt ikke være til hinder for å undersøke nærmere om standpunkt karakterene foreligger. Ut ifra nevnte forhold og en totalvurdering av hele saksforholdet, kan departementet ikke se at her skal være grunn til å gi oppreisning av klagefristen.

Spørsmål om formell feil ved fastsetting av standpunkt karakter

Rettshjelpkontoret anfører på side 5 i sitt brev til Sivilombudsmannen, at standpunkt karakteren i matematikk ikke er fastsatt i henhold til gitte regler, fagplaner, m.m. og at det derved er gjort formelle feil ved fastsettelsen av karakteren. De viser i den sammenheng til fagplan for matematikk, bilag 15 og semesterplaner/leseplaner, bilag 16 og 17. Etter Rettshjelpskontorets vurdering er det dette som er hovedspørsmålet i saken. Departementet finner derfor grunn til å se nærmere på dette spørsmål, selv om Sivilombudsmannen ikke direkte har tatt opp dette forhold i sitt brev til departementet.

I forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgskole av 5. desember 1983, § 4 heter det:

«1. Standpunktvurderinga er ei heilskapsvurdering av utviklinga og arbeidet til kvar einskild student gjennom studiet, og av det nivået han har nådd ved slutten av studiet. Vurderinga blir gjort av læraren/lærarane i studieeininga, og byggjer på den innsikt, kunnskap og dugleik studenten har dokumentert gjennom studiedeltaking, utført arbeid og prøveresultat.»

2. I fagplanane og i høgskolens interne reglar for avsluttande vurdering skal det gjerast greie for grunnlaget for standpunktvurderinga i dei ulike studieeiningane og gjevast retningslinjer for denne vurderinga, jf. §1 nr. 2.» Kopi av forskriften legges ved til orientering (vedlegg 1).

I følge punkt 5 i fagplanen for matematikk, skal det i vurderingen inngå obligatoriske arbeider (vektlegging 50%) og avsluttende prøve (vektlegging 50%). Om obligatoriske arbeider heter det samme sted: «Før studenten får gå opp til avsluttende prøve, må han/hun ha fullført og fått godkjent obligatoriske arbeider. Disse kommer fram i semesterplanen og arbeidene skal være utført innen tidsfristen ...», ---.

Høgskolen omtaler obligatoriske arbeider i brev --- til Det regionale høgskolestyret slik: «Faglærerne begrunner i sin redegjørelse --- at fastsettelsen av standpunkt karakteren har skjedd ut fra pålagte obligatoriske arbeider og gjennomførte prøver. Prøver i løpet av skoleåret er tradisjonelt å regne blant de obligatoriske arbeidsformer som danner grunnlag for fastsettelsen av standpunkt karakter.»

Departementet viser også til rammeplan for allmennlærerutdanning, 1980 side 90 hvor det bla heter om vurdering: «Vurdering av arbeidet til studentane skal femne om både vurdering gjennom studietida og om avsluttande vurdering. Mål, innhald og arbeidsform i matematikkstudiet føreset at det blir nytta ulike dokumentasjonsformer når arbeidet til studentane skal vurderast.»

Høgskolen har --- til departementet uttalt at «skolebaserte individuelle prøver er en dokumentasjonsform som brukes i matematikkfaget, også fordi den er eksamensforberedende som prøveform».

På bakgrunn av ovennevnte redegjørelse kan departementet ikke se at det foreligger en formell feil ved fastsetting av standpunkt karakterene.»

Retts hjelpskontoret kom med kommentarer til karakterfastsettelsen og departementets merknader til denne:

«Klagende part har forholdt seg til de forskrifter og retningslinjer som man har fått fra høgskolen. Av disse kommer det frem at det som regnes som obligatorisk arbeid klart skal fremkomme av fagplanen i matematikk, vi viser her til *bilagene 14 og 15*. At man ved høgskolen tradisjonelt har regnet andre arbeid som obligatoriske, jfr. departementets brev s. 3, 4. avsnitt kan ikke ha betydning så lenge studentene ikke er gjort kjent med dette. Som tidligere nevnt har studentene forholdt seg til de regler og den informasjon de har fått fra skolen. Det vises forøvrig til departementets brev s. 3, 3. avsnitt der departementet siterer *bilag 15/vedlegg 2*, og det fremkommer også her, at det obligatoriske arbeidet skal fremgå av semesterplanen. Våre *bilag 16 og 17* i klagen må betegnes som semesterplaner.

Departementet viser til forskrift om vurdering av vitnemål ved pedagogisk høgskole av 5. desember 1983, etter det vi kjenner til er ikke elevene gjort kjent med nevnte forskrift. Det vises også til departementets brev til høgskolen --- der departementet ber høgskolen bekrefte at studentene er gjort kjent med denne forskriften. Man kan ikke se at en slik bekreftelse foreligger. Klagende part har forholdt seg til reglementene de har fått utdelt, ---. Man kan ikke se at det skal være noe grunn til at man i ettertid skal kunne påberope seg regler som studentene ikke har kjent til.»

Departementet kommenterte dette slik:

«Ad. I. Klagefrist

Høgskolen har i brev --- til departementet uttalt følgende angående Retts hjelpskontorets anførsler til dette punkt:

«Høgskolen vil peke på at i alle andre fag, det samme år, og i alle år tidligere, også i matematikk, har rutinene for standpunktkunngjøring forløpt tilfredsstillende. Dette gjelder også for de klagende studenter, hvor samme ordning har vært fulgt i de øvrige fag samme år, og for disse også det/de tidligere år. Dette er ikke førsteårsstudenter, men studenter som har gått opp til eksamen tidligere, med samme kunngjøringsordning. At studentene visste hvor de måtte henvende seg for å få sin standpunkt karakter forutsettes kjent. At høgskolen endrer sin ordning er et selvfølgelig forhold for forbedring av systemet.»

Departementet har ingen ytterligere kommentarer utover det som går fram av vårt tidligere brev ---. Vi viser også til ovennevnte merknader fra høgsolen angående dette punkt.

Ad. II Karakterfastsettelsen

Høgsolen uttaler til dette punkt:

«Høgsolen har ikke annet å tilføye til det tidligere enn at faglærere også må påse at det blir foretatt en helhetlig vurdering av utviklingen og arbeidet til den enkelte student. Til dette må det nyttes ulike dokumentasjonsformer.

Forøvrig vil høgsolen vise til sine tidligere redegjørelser.»

I departementets brev ---, går det fram at studentene i god tid før eksamen får informasjon om eksamensordningen og reglement for avsluttende vurdering og eksamen, herunder også forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgsolen. I samme brev, ---, er det gjort rede for innholdet i dette regelverket. Departementet har ingen kommentarer til Rettshjelpskontorets anførsler utover dette.»

Det ble herfra funnet det nødvendig å forelegge saken for departementet enda en gang. I brev herfra ble det bedt om departementets kommentarer til Rettshjelpskontorets anførsel om at elevene i andre fag har fått opplyst når standpunktkarakterene forelå. Det ble også bedt opplyst om det var vanlig praksis ved høgsolen å gi elevene beskjed når karakterene forelå, og om dette i tilfelle kunne gi elevene en berettiget forventning om at slik orientering også ville bli gitt i matematikkfaget.

Departementet svarte:

«Departementet har forelagt Ombudsmannens brev for kommentar til høgsolen. I sitt svar --- viser høgsolen til tidligere redegjørelse hvor det går fram at «Praksis ved kunngjøring av standpunktkarakteren har vært at studenter ved henvendelse til høgsolens inspektør eller faglærer får opplyst sin standpunktkarakter ...». Se nærmere departementets brev --- hvor høgsolens redegjørelse er referert.

Høgsolen uttaler videre at man «ikke kan se bort fra at enkelte faglærere i enkelte påkommende tilfeller enten skriftlig eller muntlig kan ha kunngjort at standpunktkarakterer i faget var tilgjengelig».

Som nevnt ovenfor var det altså ikke vanlig praksis at studentene fikk beskjed om når standpunktkarakteren forelå. Unntak for enkelte klasser kan ha forekommet. Dersom enkelte klasser fikk beskjed om når standpunktkarakteren forelå og andre ikke, kan dette ha skapt forventninger blandt enkelte studenter. Dette mener departementet er uheldig. Vi viser ellers til departementets vurdering av kunngjøringsmåten i vårt brev ---.»

I min avsluttende uttalelse hadde jeg disse merknadene til saken:

«1) Spørsmålet om elevenes klage var for sent fremsatt

I forskrift om vurdering og vitnemål ved pedagogisk høgsolen, gitt av det daværende Kultur- og vitenskapsdepartementet 15. mars 1988 heter det om klagefrist i § 5:

«Klagefristen er 10 dager fra det tidspunkt studenten ble gjort kjent med vurderingsvedtaket eller burde ha gjort seg kjent med dette. ---»

Det synes å være på det rene at ingen av de elevene klagen ble fremsatt på vegne av faktisk ble kjent med standpunktkarakterene før 5. juli 1993, samme dag som eksamensresultatene forelå. Avgjørende blir dermed om elevene *burde* ha gjort seg kjent med karakterfastsettelsen på et tidligere tidspunkt. I denne forbindelse synes det å være på det rene at elevene var gjort kjent med høgsolens retningslinjer der det i pkt. 8 heter:

«Standpunktkarakterene skal være satt 10 dager før eksamen/avsluttende prøve avvikles.»

På hvilken *måte* elevene skal gjøres eller gjøre seg kjent med karakterfastsettelsen, fremgår ikke av bestemmelsen eller av retningslinjene for øvrig.

Når det - etter det som har kommet frem i saken - fra skolens side tidligere ikke har vært ført noen ensartet praksis

med hensyn til å gjøre elevene uttrykkelig oppmerksom på når karakterene forelå, er dette kritikkverdig. Standpunkt karakterene er i seg selv av vesentlig betydning for elevene, og for eventuell bruk av klageretten er det viktig å skape notoritet ved bekjentgjøringen. Jeg kan heller ikke se at skolen har gitt noen fyldestgjørende grunn for ikke å ha gjort elevene uttrykkelig oppmerksom på karaktersetningen.

Når skolens praksis nå er endret, er det ikke grunn for meg til å gå nærmere inn på dette spørsmålet. Jeg forutsetter imidlertid for fremtiden at også de elever som ikke er tildelt kandidatnummer i forbindelse med eksamen ved oppslag gjøres oppmerksom på at standpunkt karakterene foreligger, og hvor de kan henvende seg for å få disse opplyst.

På bakgrunn av det som er fremkommet i saken, kan det vanskelig konkluderes annerledes enn at elevenes klage i dette tilfellet var rettidig fremsatt, og således skulle ha vært undergitt ordinær klagebehandling.

2) Oppreisning for oversittelse av klagefrist

Uansett hvordan det måtte forholde seg med hensyn til spørsmålet om overholdelse av klagefristen, mener jeg at klagen burde ha vært tatt under behandling. Både forskrift om begrunnelse og klage ved pedagogiske høyskoler § 5 annet ledd og forvaltningsloven § 31 har regler om oppreisning for oversittelse av klagefrist. Et av de sentrale momenter ved vurderingen vil være om fristoversittelsen kan legges klageren til last. Det gis imidlertid anvisning på flere forhold som skal vektlegges ved vurderingen, bl.a. om det foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at klagen blir behandlet på tross av fristoversittelsen. Ved vurderingen av om det forelå særlige grunner for å behandle saken, til tross for en eventuell oversittelse av klagefristen, må det legges vekt på at det i dette tilfellet dreide seg om et relativt stort antall elever, og at det spørsmål elevene hadde reist i sin klage ville kunne være av interesse å få avklart på mer prinsipielt grunnlag.

Det må imidlertid kunne konstateres at verken høyskolen, høyskolestyret eller departementet synes å ha foretatt noen vurdering av spørsmålet om oppreisning for den eventuelle fristoversittelsen, til tross for at klager både overfor høyskolestyret og departementet uttrykkelig ba om dette. Departementet tok, så vidt jeg kan se, først stilling til dette i brev 30. mars 1995 på bakgrunn av spørsmål herfra, og forholdet må kritiseres.

3) Departementets avvisning av elevenes klage

Jeg finner videre grunn til å knytte enkelte merknader til departementets avvisning av elevenes klage.

Som det er gitt uttrykk for herfra i tidligere brev til departementet, er det i juridisk teori delte meninger om i hvilken grad klageinstansens avvisning av en klage er gjenstand for klagebehandling, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum. Departementet mener at det ikke foreligger noen klagerett over høyskolestyrets avvisning av elevenes klage. Jeg går ikke nærmere inn på dette spørsmålet, men vil likevel understreke at det - selv med departementets utgangspunkt - ville være god grunn til å se nærmere på saken. Etter min vurdering ville dette ha vært naturlig, hensett til at spørsmålet om det forelå fristoversittelse under enhver omstendighet måtte fremstå som tvilsomt, og at verken høyskolen eller høyskolestyret synes å ha foretatt noen vurdering av oppreisningsspørsmålet.

4) Realiteten i saken - fastsettelsen av standpunkt karakterer i matematikk

Jeg finner det også - slik saken står - naturlig å knytte enkelte kommentarer til grunnlaget for karakterfastsettelsen, jf. at høyskolen og departementet også har uttalt seg om dette spørsmål i anledning av klagesaken her.

Med visse forbehold tyder faglærernes uttalelse i saken på at karakterene i matematikk faktisk ble fastsatt slik det er forutsatt i § 4 nr. 1 i forskrift om vitnemål ved pedagogisk høyskole.

I pkt. 2 i samme bestemmelse er det imidlertid forutsatt at det i fagplaner og i høyskolens interne regler for avsluttende vurdering skal gjøres rede for grunnlaget for de vurderinger som foretas, og gis retningslinjer for denne vurderingen.

Fagplanens bestemmelser - slik den da lød - var uklare på dette punkt. Det kan ikke sees bort fra at uklarheten har fått uheldige følger for flere av elevene.

Jeg forventer at fagplanens uklarhet på dette punkt, herunder med hensyn til hvilke arbeider (oppgaver/prøver m.v.) som skal danne grunnlag for karakterfastsettelsen, vil bli rettet opp i senere fagplaner, dersom det ikke allerede er

gjort.

Hvilke følger denne uklarhet skal få for de elever som innrettet seg etter at de avholdte prøvene ikke ville komme i betraktning ved fastsettelsen av standpunkt karakterer, er imidlertid et annet spørsmål. Jeg kan vanskelig se at det ville være adgang til - fra høgskolens eller høgskolestyrets side - å fravike karakterforskriftens klare ordlyd, og jeg kan derfor heller ikke se at det er grunnlag for å kritisere det standpunkt departementet - i forbindelse med behandlingen av klagesaken her - har tatt til realiteten i saken. De feil som har vært begått ved behandlingen av saken, kan dermed vanskelig sees å ha fått betydning for utfallet av saken, og jeg lar dermed saken bero med dette.»

I brev 30. april 1996 til høgskolen forutsatte departementet «at høgskolen gjør de nødvendige presiseringer i fagplanen».

39.

Avgjørelse om at en student måtte avbryte praksistjeneste ved Det praktisk-teologiske seminar måtte anses å være enkeltvedtak som kunne påklages

(Sak 95-1068)

A var student ved Det praktisk-teologiske seminar og hadde praksistjeneste ved et sykehus. Etter at sykehuspresten hadde mottatt flere klager på den måten A utførte tjenesten på, ble han vurdert som uegnet til videre institusjonstjeneste, og seminarets rektor ba A om å avbryte studiet ved seminaret. A klaget til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, men departementet avviste klagen med den begrunnelse at det ikke forelå klagerett. Ombudsmannen uttalte at beslutningen om at A måtte avbryte studiet, var et enkeltvedtak som han måtte kunne klage på. Ombudsmannen ba derfor departementet vurdere saken på nytt. - Ombudsmannen kritiserte også at vedtaket var uklart både når det gjaldt innhold og form, og dessuten bygget på et mangelfullt regelverk.

A hadde teologisk embetseksamen fra Universitetet i Oslo. Etter et lengre opphold ønsket han å fortsette utdannelsen, og ble etter søknad tatt opp ved Det praktisk-teologiske seminar, Universitetet i Oslo. Bestått avgangseksamen fra seminaret er et vilkår for å kunne bli ordinert til prestetjeneste i Den norske kirke.

A hadde praksistjeneste ved et sykehus. Sykehuspresten (B), som også var hans praksisveileder, mottok klager på den måten A utførte tjenesten på, og etter kort tid ga sykehuspresten uttrykk for at det var aktuelt å vurdere ham som uegnet til praksisopplæringen. Etter noen tid og flere klager ble det besluttet at A ikke kunne fortsette sin institusjonstjeneste. Som en følge av dette ba rektor A om å avbryte sine studier. A klaget til departementet, som avviste klagen med den begrunnelse at det ikke forelå klagerett.

I klagen til ombudsmannen viste A til den klagen han hadde sendt departementet. Han hadde der først klaget over fremgangsmåten sykehuspresten hadde fulgt. Deretter hadde han fremholdt:

«Som om ikke det B gjorde, var galt nok, ble problemet ikke mindre da jeg som følge av B's brev fikk møte på Rektors kontor. Jeg forsøkte å forklare Rektor situasjonen, men dessverre hadde Rektor svært liten forståelse for at jeg ønsket å klage på B, og da han i tillegg opplyste at det ikke kunne påregnes en ny sjanse ved en annen institusjon, må jeg påstå at her begikk Prakticum et overgrep uten sidestykke. Alle vet vel at en stryke karakter ikke alltid er rettferdig. Men i all anstendighets navn bruker da folk som stryker, å få en ny sjanse. Jeg tør påstå at her gjorde Rektor en alvorlig *formell feil*, og jeg må derfor be Kirke departementet om å se til at dette blir rettet. Jeg mener at jeg har et *rettmessig krav* på en ny sjanse. Rektors andre formelle feil var å be meg slutte. Jeg har ellers til gode å høre om at en elev blir utvist fra en skole fordi han stryker i et fag. Både klagerett og rett til å gå om igjen/ny prøve har vært selvfølgheter.»

Klagen hit ble forelagt Det praktisk-teologiske seminar. I brevet het det:

«Han klager over ulike formelle feil han mener er begått i forbindelse med bedømmelsen av hans institusjonstjeneste ved Det praktisk-teologiske seminar.

Av referatet fra samtalen mellom A og rektor (datert 3. mars 1995, av A opplyst å ha funnet sted 24. februar 1995) fremgår at A's deltaking på Det praktisk-teologiske seminar ble brakt til avslutning. Bakgrunnen for dette synes å ha vært en erklæring fra sykehusprest B om at A var utestengt fra videre praksis ved Rikshospitalet.

Det går ikke frem av A's henvendelse til ombudsmannen om seminarets ledelse har fattet noe formelt vedtak i saken. Det fremgår heller ikke hva en eventuell beslutning bygget på, utover brevet fra sykehusprest B. Det bes om en nærmere redegjørelse for hvilke avgjørelser som er truffet og hvilket grunnlag de måtte bygge på. Finnes dokumentasjon eller innstillinger i forbindelse med vedtaket? Dette og eventuelle andre relevante dokumenter i saken, ut over de som følger klagebrevet, bes utlånt.

Dersom det ikke ble fattet noe skriftlig vedtak fra seminarets side, bes om en redegjørelse for bakgrunnen for at det ikke ble gjort. Det bes herunder redegjort for hva som er praksis ved Det praktisk-teologiske seminar når det gjelder saksbehandlingen i slike saker.

I de saksdokumentene som fulgte klagen, er det ikke vist til noe regelverk eller annet formelt grunnlag for at A måtte avbryte studiene ved seminaret. Seminaret bes derfor redegjøre for hvilke regler som måtte være gitt på området, og hvordan reglene eventuelt er anvendt i forholdet til A.

A anfører i sin klage til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 11. april 1994 at han ikke ble gitt anledning til å få institusjonspraksis ved noen annen institusjon. Videre mener han det er begått feil idet han ble vist bort fra seminaret etter å ha strøket på denne delen. Det bes redegjort for hvilke regler som gjelder hvor en deltaker ikke får gjennomføre institusjonspraksisen. Hvilke muligheter har deltakeren til å få praksis ved en annen institusjon? Er det vanlig at vedkommende mister retten til å fullføre seminaret?»

Rektor ved Det praktisk-teologiske seminar svarte slik:

«Som svar på Ombudsmannens brev av 27 juli 1995 kan jeg gi følgende opplysninger og kommentarer:

1. Det formelle vedtak i saken er rektors konklusjon som ble meddelt kandidaten i samtale på rektors kontor den 24. februar 1995. Ved samtalens slutt drøftet vi hvorledes saken formelt kunne dokumenteres, enten at det blir med den muntlige orientering og registrering av dette i notats form i Praktikums arkiv, eller at det sendes et formelt brev i saken til kandidaten eventuelt som en tredje løsning at notatet fra samtalen også oversendes kandidaten. A sa at han foretrakk det siste. På grunn av den spesielle forhistorie i saken var jeg opptatt av å finne en så skånsom løsning som mulig.

2. Beslutningen om at A måtte slutte på Praktikum baserer seg formelt på erklæringen fra sykehusprest B som er ansvarlig veileder for kandidatene som gjør praksistjeneste ved X sykehus. B informerte allerede etter noen få dager den ansvarlige for praksisveiledningen ved seminaret, C, om at A fungerte så dårlig at man måtte vurdere å avvise ham som uegnet til praksisopplæring ved sykehuset. C orienterte meg som rektor og vi ble enig om at A måtte få litt mere tid på seg før en beslutning ble fattet. Kort tid etter ga imidlertid B beskjed om at han som ansvarlig for institusjonstjeneste ved X ikke finner det forsvarlig å la A fortsette. Dette bygget på B's egne observasjoner understøttet av reaksjoner fra ansatte og fra pasienter. Det vises til B's brev i saken datert 24.02.95. Som oppfølging av meddelelsen fra B ble saken drøftet i flere samtaler mellom Praktikums ansvarlige for praksisprogrammet C og meg som rektor. Saken ble igjen drøftet mellom C og B, med sikte på å få et så klart bilde av situasjonen som mulig som grunnlag for den videre behandling. Likeledes var det kontakt i saken mellom B og rektor. B nevnte at han hadde fått et brev fra A datert 27.2.1995. Jeg ba om å få kopi av dette til sakens arkiv. (Vedlegg).

3. A har i sin klage bare ønsket å ta opp de formelle sider ved saken. Ombudsmannen ber i sitt brev bl.a. om at det redegjøres for hva avgjørelsen bygger på. Det kan ikke gjøres dekkende rede for saken uten å komme inn på en nokså omfattende og komplisert forhistorie. Omstendighetene som førte til at A tidligere har vært utvist fra Universitetet i Oslo har vært alminnelig kjent ved Det Teologiske Fakultet, ved Praktikum og ved i allefall noen av bispekontorene der han har meldt seg til tjeneste som vikar. Da det ble kjent at han hadde søkt om å avlegge praktikum ble jeg sterkt frarådet fra flere hold om å gi ham adgang, bl.a. fra noen av hans tidligere lærere ved Det Teologiske Fakultet. Etterat jeg var blitt gjort oppmerksom på at det hadde vært en disiplinærsak mot A ved Universitetet, ba jeg i brev av 07.12.94 til Dekanus ved Det Teologiske Fakultet om en redegjørelse. Den 13.12.94 fikk jeg sakens akter konfidensielt til gjennomlesning som viste at det akademiske kollegium etter innstilling fra fakultetet hadde relegert A fra Universitetet (og) at han hadde appellert kjennelsen til Høyesterett som hadde avvist saken. Den 15.12.94 drøftet vi saken i lærermøtet der det var stor tvil om forutsetningene for opptak på praktikum. Samme dag hadde jeg en telefonsamtale med ekspedisjonssjef --- i Kirkeavdelingen i Kirke-, undervisning- og forskningsdepartementet for å høre om råd m.h.t. iakttagelse av nødvendig personvern i saken.

Jeg trakk den konklusjon at utvisningssaken hørte fortiden til forsåvidt som det gjaldt det formelle og juridiske, men

at omstendigheter omkring saken ga grunn til varsomhet m.h.t. vurdering av personlig skikkethet for prestedtjeneste.

Jeg så det med andre ord nå slik at A kunne få en ny sjanse i forhold til selve disiplinærsaken, men at det var kommet fram så mange betenkeligheter som gikk på dype personlighetstrekk hos kandidaten at en videre avklaring måtte finne sted. Jeg orienterte lærerkollegiet om dette standpunkt og at jeg ville innkalle A til en samtale før endelig beslutning ble fattet. Det vises til brev av 20.12.1994 til A. (Vedlegg).

I samtalen som fant sted på mitt kontor gjorde jeg A kjent med de betenkeligheter som gjorde seg gjeldende. Jeg ba ham redegjøre for studier, arbeid, personlige forhold av betydning og kirkelig tilhørighet siden han forlot Universitetet. Spørsmål angående hans generelle helsesituasjon, hans sosiale situasjon og forutsetninger for prestedtjenester ble også tatt opp. Jeg gjorde ham oppmerksom på de skjærpede forventninger fra biskopenes side til at de praktisk teologiske seminarer er mer påpasselige med hvem som gis eksamen fra praktikum og som på dette grunnlag kan søke prestestilling i Den norske kirke. A ga uttrykk for å forstå situasjonen, man ba om at han ble gitt en sjanse til å prøve seg. Jeg gjorde ham spesielt oppmerksom på at om han eventuelt ble opptatt på praktikum ville vi måtte vurdere underveis hvorvidt han kunne fullføre det. Det kunne hende at programmet måtte avbrytes underveis, evt. at han ved semesterets slutt ikke ville få avgangspapirer utfra en helhetsvurdering av egnethet til prestedtjeneste. A sa at han var inneforstått med dette.

(I samtalen den 24.02.95 refererte jeg til denne del av vår samtale. Han sa at han husket det og at premissene var blitt klarlagt og at det hadde vært ryddig og greit). Jeg konkluderte samtalen med at jeg ville foreta en helhetsvurdering og at han ville få skriftlig beskjed.

I brev av 09.01.95 underrettet jeg A om at han var opptatt på praktikum. (Vedlegg).

4. Semesteret startet den 16.01.95 med et tre dagers innføringskurs på Honne kurscenter der kandidatene arbeidet dels i plenum, dels i grupper og på egenhånd med temaer omkring presteyrket og personlig motivasjon og forutsetninger. Dette kurs følges opp med en individuell samtale med rektor. Denne samtalen er ment å skulle gi mulighet for ytterligere veiledning.

Under kursdagene hadde jeg fått flere grunner til å kjenne uro for beslutningen om opptaket av A. Dette preget vår samtale den 19.01.95. Bl.a. fant jeg å måtte stille et direkte spørsmål om han hadde mental sykehistorie. Dette besvarte han først benektende. På gjentatt spørsmål om han hadde vært til psykiatrisk behandling noen gang kom det fram at så var tilfelle. Han fortalte hvor han hadde vært innlagt og at han var blitt fort utskrevet. Jeg spurte om han ville si om han hadde fått noen diagnose og om han eventuelt ønsket å si hva denne gikk ut på. Han besvarte det positivt og oppga en diagnose.

Etter observasjonene fra kurset og denne samtale så jeg hans muligheter for å gjøre prestedtjeneste som ytterligere problematiske. Jeg gjorde ham igjen oppmerksom på de forutsetninger som var klargjort i vår tidligere samtale. Han sa at han følte seg trygg på at det skulle gå, men at han fryktet praksisperioden på sykehuset, og at han var utrygg på nærkontaktsituasjoner.

5. Styrets formann, prof. --- ved Det teologiske fakultet har vært orientert om saken underveis. Styret fikk i møtet den 07.02.95 en muntlig orientering om beslutningen om at A skulle få begynne på praktikum og om de overveielser som hadde funnet sted. Det ble gitt uttrykk for tvil om det hadde vært en riktig beslutning. I styremøtet den 10.05.95 redegjorde jeg så for utgangen på saken. I det siste møte ble det gitt anerkjennelse fra styremedlemmer for den måten saken var blitt håndtert på og støtte til konklusjonen. Oslo biskop som er medlem av styret understreket viktigheten av at en slik vurdering skjer på praktikum.

6. Det foreligger ingen skriftlige retningslinjer for behandling av slike saker ved Praktikum. Det er ansett å være rektors ansvar å gi veiledning i samråd med andre ansatte og fatte den endelige beslutning der det blir nødvendig. Denne og tidligere saker gjør det ønskelig å formalisere denne prosessen og nedfelle den i et regelverk som ivaretar både kandidatens og institusjonens integritet innenfor rammen av de formål som Det praktisk-teologiske seminar styres av. Bispemøtet har ønsket at det utarbeides klare kriterier for egnethet/skikkethet til prestedtjenesten som kan hjelpe kirken til å unngå noen av de store og smertelige personlige tragedier som har oppstått fordi personer er blitt ordinert til og ansatt i prestedtjeneste som ikke har vært egnet til dette. Det foreligger et forarbeide for slike retningslinjer uten at disse ennå er formelt vedtatt i noe organ. Som det vil fremgå av vedlagt kopi av forslag til retningslinjer er den fremgangsmåte som har vært fulgt i den aktuelle saken i store trekk slik det er foreslått. Forøvrig vises til brev i saken fra Departementet, datert 11.04.95 som redegjør for de juridiske/administrative sider.

Avslutningsvis vil jeg si at avgjørelsen er fattet samvittighetsfullt og etter beste skjønn og med kandidatens såvel som kirkens vel for øye. Beslutningen hviler på en helhetsoppfatning og er fattet etter bred konsultasjon og inngående samtale med kandidaten. Dersom det er behov for ytterligere opplysninger skriftlig eller muntlig står jeg til Ombudsmannens disposisjon.»

Klager kom med kommentarer til saken i brev 1. september 1995. Her skrev han bl.a. at «de faktiske opplysninger i rektors redegjørelse ser ut til å være riktige hva de ytre hendelser angår», men at han reagerte på at rektor hadde fått opplysninger fra universitetet om en disiplinærsak fra 1978. I brevet het det videre:

«--- Saken gjaldt jo Universitetet, og ikke Det Praktisk-teologiske seminar, så Rektor var jo uvedkommende i den gamle saken fra 1978. Dessuten ser det av redegjørelsen ut til at Rektor har bragt disse konfidensielle opplysninger videre til Lærerkollegiet, og det mener jeg er en meget alvorlig sak og ytterligere en formell feil. Hvis det er så, at Rektor i tillegg har tatt denne gamle sak med i vurderingen etter å ha fått B's brev, er saken mer alvorlig enn jeg trodde. En slik gammel sak hører fortiden til, og burde være denne nye saken totalt uvedkommende.

Som om ikke dette var nok: Hvorfor spurte Rektor etter et sykdomsbilde fra 1970? Jeg hadde best lyst til å nekte å svare, men jeg ble så overrasket av Rektors spørsmål, at jeg kanskje plumpet ut med litt for mye. En slik tabbe burde Rektor holde seg for god til å benytte seg av, spesielt med tanke på at diagnosen er 25 år gammel og inaktuell i dagens situasjon.»

Det praktisk-teologiske seminar kom tilbake til saken, og skrev i brev 13. september 1995:

«Jeg har med tilfredshet notert at klageren erkjenner riktigheten i rektors redegjørelse om «de ytre hendelser».

Til de bemerkninger som forøvrig fremkommer i klagerens brev vil jeg anføre følgende:

1. Rektor fant det etter omstendighetene nødvendig å henvende seg i saken til Det teologiske fakultet. Dokumentasjonen gjorde derfor det faktisk mulig å gi A adgang til Praktikum idet det ble klargjort at saken som sådan hørte fortiden til og var et avsluttet kapittel. Dette ble meddelt kandidaten og lærerkollegiet som forklaring på hvorfor kandidaten var gitt mulighet til å begynne på Praktikum. Det totale bilde av kandidatens mulighet til å bli gitt «egnethetsklarering» for prestatetjeneste var imidlertid slik at rektor, som tidligere opplyst, fant det nødvendig å presisere overfor kandidaten at det forelå en viss grad av usikkerhet.
2. Spørsmålet om en evt. sykdomshistorie ble stilt på bakgrunn av observasjoner i samtalene med kandidaten og hans deltagelse i innføringskurset for alle kandidater og lærere over tre dager ved semesterets begynnelse. Det var et åpent spørsmål uten noen viten om når en slik sykdomshistorie eventuelt skulle skrive seg fra. Det var som svar på dette spørsmål det bl.a kom fram at det i virkeligheten forholdt seg slik, men den skrev seg fra 1970, og at den etter kandidatens mening ikke hadde betydning idag.
3. Biskopens forslag i Luthersk Kirketidende er ikke lagt til grunn for avgjørelsen i saken. Den reflekterer imidlertid de anliggender et samlet Bispemøte har når det gjelder spørsmålet om egnethet for prestatetjenesten. Kopi av artikkelen vedlegges.»

Klager kom med ytterligere kommentarer til saken i brev 3. oktober 1995.

Før undersøkelsen av saken kunne avsluttes, ble det herfra funnet nødvendig også å stille enkelte spørsmål til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I brev til departementet 1. mars 1996 het det bl.a.:

«I brev 12. juni 1995 fra departementet til A vises til forskrift fastsatt ved kongelig resolusjon 16. desember 1977 om unntak fra og særregler om retten til å påklage forvaltningsvedtak. I forskriften § 4 heter det 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». Da det ikke er gitt noen slik særlig forskrift for Det praktisk-teologiske seminar, konkluderer departementet i brevet til A med at det ikke er klagerrett på «den bedømmelse som ligger til grunn for å nekte Dem fornyet adgang til å delta ved det pastoralkliniske kurs ved sykehus eller institusjon».

Det er ønskelig at departementets standpunkt her begrunnes noe nærmere. Dette gjelder særlig forutsetningen om at saken kun gjaldt «bedømmelsen» av studentens prestasjon. A ble, på bakgrunn av bedømmelsen av hans institusjonstjeneste, utelukket fra undervisning og videre deltakelse på seminaret. Har departementet tatt dette i betraktning ved vurderingen av om forholdet går inn under forskriftens § 4? For ordens skyld nevnes at avgjørelsen i

motsatt fall trolig vil være undergitt klagerett etter den alminnelige regel i forvaltningsloven § 28. Arvid Frihagen skriver således i sin «Forvaltningsrett» Bind II 5. utgave på s. 75:

«Beslutningen om at en elev skal utvises, bestå eksamen eller rykke opp til neste klasse og om fastsettelse av karakterer til vitnesbyrd i grunnskole, gymnas, yrkesskole og universitet må anses som enkeltvedtak.»

A skriver i sitt brev hit 29. juni 1995:

«3. Som om ikke dette er nok: Kirkedepartementets svar på klagen er underskrevet av ekspedisjonssjef ---, som også er lærer på seminaret! (Riktig nok i et annet fag). Jeg skulle tro at han dermed burde være inhabil i klagesaken.»

Det bes om en kommentar til det A her skriver.

Det synes noe uklart hvilke følger den avgjørelsen seminarets rektor har truffet vil få for A fremover i tid, herunder om han vil være avskåret fra å bli tatt opp igjen ved seminaret. Det kan være ønskelig også å få en uttalelse fra departementet om dette.

I seminarets brev hit 11. august 1995 skriver rektor --- at det ikke foreligger noen skriftlige retningslinjer for behandling av slike saker, og at det er ønskelig at dette blir etablert. Har departementet noen kommentar til dette, og er det aktuelt for departementet å engasjere seg i denne forbindelse? Slik situasjonen er i dag, er det visstnok ansett å være rektors ansvar å gi veiledning i samråd med andre tilsatte og fatte den endelige beslutning der det blir nødvendig. Seminaret ønsker å formalisere dette gjennom skriftlige retningslinjer. Er det etter departementets oppfatning fare for at rektor kan få for stor makt i slike saker, og hvordan tenkes eventuelt studentenes rettssikkerhet ivarett?»

Departementet svarte i brev 21. mai 1996:

«Departementet har lagt til grunn at Det praktisk-teologiske seminar gjennom seminarformen skal forberede teologiske kandidater til prestetjeneste i Den norske kirke. I dette ligger at seminaret skal gi teoretisk og praktisk kunnskap, øvelse og ferdigheter, og holdninger og modenhet gjennom individuell- og gruppeundervisning. Selv om seminaret avsluttes med eksamen og har en fagkrets, er det ikke et universitets- eller høyskolestudium. Seminaret må snarere sees som en modningsprosess for prestetjenesten som avsluttes med en eksamen. Det er et vilkår for å kunne fremstille seg til den avsluttende eksamen bl.a. at institusjonstjeneste er gjennomført. Når bedømmelsen går ut på at tjenesten må avbrytes, følger det av regelverket at kandidaten ikke kan fremstille seg til eksamen. Men dermed er også formålet med deltakelsen ved seminaret bortfalt. Departementet har sett det slik at når bedømmelsen ikke er gjenstand for klage, kan heller ikke rettsvirkningen av bedømmelsen være gjenstand for klage. Bedømmelsen er foretatt av institusjonsveileder, praksisveileder og rektor hver for seg og sammen. Departementet kan ikke se at prosedyren i denne saken byr på rettssikkerhetsmessige problemer.

Departementet kan ikke se at ekspedisjonssjef --- er inhabil i klagesaken. Ekspedisjonssjefen er ansatt som timelærer i faget kirkerett ved seminaret. Han har ingen befatning med seminarets bedømmelse av kandidatens institusjonstjeneste og har heller ikke hatt noen befatning med utelukkelsen av A fra undervisning og videre deltagelse på seminaret.

Ombudsmannen ber om en uttalelse om hvorvidt A i fremtiden vil være avskåret fra å bli tatt opp igjen ved seminaret. I henhold til § 8 i reglementet for Det praktisk-teologiske seminarer, fastsatt ved kongelig resolusjon av 14. januar 1939 i medhold av § 2 i lov av 14. mai 1902, fremgår ingen andre krav for opptak enn teologisk embetseksamen, og så vidt departementet kjenner til er ingen teologisk kandidat som har ønsket praktisk-teologisk eksamen tidligere blitt utelukket fra seminaret som ble opprettet i 1848. Da det ikke er fastsatt regler som tilsier noe annet, antar departementet at det må være adgang for en kandidat til å bli tatt opp igjen på nytt i det minste en gang.

Ny kirkelov som ventes å tre i kraft fra 1. januar 1997 vil inneholde følgende bestemmelse: «Ingen kan tilsettes som prest eller ordineres til prestetjeneste i Den norske kirke uten å ha gjennomført praktisk-teologisk utdanning ved institusjon og etter regler om innhold m.v. godkjent av departementet.» I samsvar med dette vil det bli fastsatt nytt regelverk for Det praktisk-teologiske seminar, herunder regler om behandling av klagesaker. Disse reglene vil bli utformet etter mønster av det som gjelder for sammenlignbare institusjoner.»

Etter at A igjen hadde kommentert saken, skrev jeg i min avsluttende uttalelse:

«Det som først og fremst slår en i øynene i denne saken, er det nesten totale fravær av skriftlige regler. Dessuten er det vedtaket som er truffet, uklart både i sin form og innhold. Saken har fått vidtrekkende følger for A ved at han - i alle fall inntil videre - er utelukket fra å arbeide som prest i den norske kirke. Avgjørelsen om dette synes å være tatt uten at det foreligger noe formelt, skriftlig vedtak, og uten at man har hatt noen skriftlig regel å vise til.

Etter forvaltningsloven 10. desember 1967 § 1 gjelder loven den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Loven definerer forvaltningsorgan som «et hvert organ for stat eller kommune». Skoler, universiteter o.l. faller inn under lovens virkeområde, og skal følge lovens regler i sin virksomhet. Det må således kunne slås fast at Det praktisk-teologiske seminar er et forvaltningsorgan, og at virksomheten der går inn under loven, med mindre det er gjort unntak i lov eller med hjemmel i lov.

Forvaltningsloven gir regler om saksbehandlingen, og særlig viktig er reglene om behandling av enkeltvedtak, det vil si avgjørelser som er direkte bestemmende for rettigheter og plikter til bestemte personer, jf. definisjonen i lovens § 2. Sentralt er i denne forbindelse reglene i § 16 om forhåndsvarsel, § 23 om skriftlighet, § 24 om begrunnelse og § 28 om klage.

Avgjørelser om opptak til eller retten til å fortsette ved skoler som gir yrkeskompetanse, må anses som enkeltvedtak, jf. Eckhoff, «Forvaltningsrett» 5. utgave 1994 s. 462, der det heter:

«--- Innen undervisningssektoren går tendensen i retning av å anse reglene om enkeltvedtak for å kunne anvendes på avgjørelser om opptak i barnehage, skoler og universiteter, og på avgjørelser om utvisning om oppflytting i høyere klasse. Derimot anses f.eks. avgjørelser om klassetall og elevtall ikke som enkeltvedtak, se Lovavdelingens uttalelse i *Matheson og Woxhoth* s. 347, jnr. 2672/79 E. ---»

Frihagen skriver om det samme i sin «Forvaltningsrett» Bind II 5. utgave 1992 på s. 75:

«At i hvert fall enkelte *eksamensavgjørelser* er enkeltvedtak, går fram av forvaltningslovens § 20, 1. ledd siden reglene i kapittel IV etter § 3 bare gjelder for enkeltvedtak slik at særregelen ellers hadde vært unødvendig. Beslutning om at en elev skal utvises, bestå eksamen eller rykke opp til neste klasse og om fastsettelse av karakterer til vitnesbyrd i grunnskole, gymnas, yrkesskole og universitet må anses som enkeltvedtak. Bedømmelsen av eksamensprøver ved andre skoler og kurs som ikke går inn som et mer formelt ledd i en autorisert eksamen på linje med håndverksbrev eller embetseksamen, antas derimot å falle utenfor, og likeledes mer uformelle prøver som ledd i den ordinære undervisning.»

Den avgjørelsen som ble tatt vedrørende A i denne saken, medførte at han ble utestengt fra videre deltakelse ved praktikum. Bestått kurs ved Det praktisk-teologiske seminar er nødvendig for å bli ordinert som prest i den norske kirke. Dette følger av lov om det praktisk-teologiske seminar av 14. mai 1902 § 1:

«Ingen teologisk Kandidat kan faa Ansættelse i geistligt Embede eller modtage Kirkens Indvielse til presteembedet for at udføre geistlig Virksomhed her i Landet, før han har bestaaet Afgangsexamen ved det praktisk-teologiske Seminar i Kristiania.»

A kunne som en følge av utestengelsen ikke tjene som prest i Den norske kirke. Vedtaket var med andre ord bestemmende for hans rettigheter og plikter i så måte, og må derfor anses som et enkeltvedtak.

A har klaget over at departementet avviste hans klage over avgjørelsen. Departementet har til dette vist til at det ved kongelig resolusjon 16. desember 1977 er fastsatt forskrift om unntak fra og særregler om retten til å påklage enkeltvedtak. Etter forskriftens § 4 kan bedømmelse av prøve eller eksamen eller andre prestasjoner bare påklages dersom det er særskilt fastsatt i forskrift. Slike regler er ikke gitt for praktikum, og seminaret faller heller ikke inn under universitetslovens virkeområde.

På nærmere spørsmål herfra utdypet departementet dette slik at når bedømmelsen ikke er gjenstand for klage, kan heller ikke rettsvirkningen av bedømmelsen være gjenstand for klage. Departementet viste i denne forbindelse til at «når bedømmelsen går ut på at tjenesten må avbrytes, følger det av regelverket at kandidaten ikke kan fremstille seg til eksamen. Men dermed er også formålet med deltakelsen ved seminaret bortfalt.»

Jeg kan ikke følge departementet her.

Riktignok lå det til grunn for avgjørelsen en bedømmelse av A's prestasjon under den praktiske delen av seminaret.

Saken her gir ikke grunn til å gå nærmere inn på denne bedømmelsen eller grunnlaget for den. Jeg forstår det slik at A ikke klager over bedømmelsen som sådan.

Forholdet er imidlertid at det ikke fantes, og heller ikke finnes, noen regler som knytter bestemte rettsvirkninger til bedømmelsen. Det var derfor ikke gitt hvilken følge det skulle få at A ikke besto den praktiske tjenesten, selv om det var tvil da han ble tatt opp ved seminaret. Oftest vil en kandidat kunne gå opp til ny prøve om han ikke består eksamen. Det samme gjelder gjerne når praksistjeneste ikke består. Slik er f.eks. ordningen opplyst å være ved Praktisk-pedagogisk seminar for lærere, hvor det skal være anledning til å gjennomføre praksisperiodene opptil tre ganger på lik linje med eksamen. I universitetsloven av 12. mai 1995 nr. 22 § 50 nr. 6 er universitetets styre gitt adgang til å gi forskrift om «avleggelse av og gjennomføring av eksamener og prøver, herunder vilkår for å gå opp til eksamen eller prøve på nytt eller for adgang til ny praksisperiode, og bestemmelser om oppmelding og vilkår for oppmelding». Tilsvarende regler var ikke gitt for Det praktisk-teologiske seminarets vedkommende. Avgjørelsen om at A ikke skulle få fortsette ved seminaret, fremstår derfor som et selvstendig vedtak i tillegg til bedømmelsen av hans prestasjon. Det er etter mitt skjønn ikke dekning for å henføre et slikt vedtak inn under unntaksbestemmelsen i den kongelige resolusjonen som en del av bedømmelsen. Det var dette vedtaket A påklagde ved bl.a. å vise til at han ikke fikk en ny sjanse til å gjennomføre praksistjenesten et annet sted, og det følger av det ovennevnte at den begrunnelsen departementet har anført for å avvise klagen, ikke var holdbar. Jeg må derfor be departementet vurdere spørsmålet på nytt.

I den forbindelse forutsetter jeg at departementet også vurderer den måten saken er blitt behandlet på av Det praktisk-teologiske seminar. Selv om det ikke er grunn til å tvile på at seminarets ledelse tilstrebet å behandle saken på en så skånsom måte som mulig for A, er det ikke til å komme forbi at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak bare delvis synes å være fulgt. Således synes det å ha blitt foretatt atskillige saksbehandlingsskritt før A ble innkalt til møtet med rektor 24. februar 1995. Noe forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 i egentlig forstand synes han ikke å ha fått, selv om det ikke kan sees bort fra at han har fått noe muntlig informasjon før dette.

Ifølge rektors orientering om saken, ble A ved to anledninger, i forbindelse med opptak til seminaret, orientert om at hans situasjon måtte vurderes underveis med tanke på om han kunne få fullføre seminaret. Dette kan i midlertid neppe anses tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav om forhåndsvarsel. Samtalen med rektor, der han ble meddelt at han ikke kunne fortsette ved seminaret, var heller ikke nok til å oppfylle lovens krav. Intensjonen bak regelen om forhåndsvarsel er nettopp at parten skal ha anledning til å komme med kommentarer etter å ha fått tenkt seg om før vedtak treffes.

Rektor har vist til at referatet fra samtalen 24. februar 1995 skulle være å betrakte som et vedtak. Jeg kan imidlertid ikke se at det går tydelig frem av dokumentet at dette er et vedtak, og heller ikke hva de faktiske og rettslige konsekvensene for A var ment å være, ut over at praktikum skulle avsluttes for hans vedkommende. Språkbruken er således diffus og lite formell, «vedtaket» er ikke skrevet på seminarets «offisielle» brevpapir, og det er heller ingen opplysninger om klagerett.

Et særskilt spørsmål er om seminaret hadde rettslig adgang til å utelukke en student uten hjemmel i avtale eller reglement. Av mangel på annen bestemmelse kan det hevdes at A burde kunne få en ny sjanse. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette, da det fremstår som uklart hva vedtaket går ut på, og jeg forutsetter at departementet om nødvendig tar stilling til spørsmålet i forbindelse med klagebehandlingen.

Saken viser med all tydelighet behovet for et regelverk på området. Mangel på regler gjør det vanskelig for kandidatene ved seminaret å forutberegne sin rettsstilling. Det er her naturlig å vise til at universitetsloven med tilhørende forskrifter inneholder utførlige regler både om eksamensordningen og reaksjoner ved brudd på gjeldende regelverk. Som departementet har påpekt, faller Det praktisk-teologiske seminar ikke inn under universitetsloven.

Jeg har imidlertid merket meg at departementet tar sikte på å utarbeide regler i forbindelse med den nye kirkeloven som ventes å tre i kraft fra 1. januar 1997. Det er ønskelig å få tilsendt et eksemplar av de nye reglene når de foreligger.

A har klaget på at seminarets rektor innhentet opplysninger om en disiplinærsak fra 1978 fra Universitetet i Oslo. Han viser til at han ikke var forespurt på forhånd, og mener det var i strid med taushetspliktlreglene at universitetet lånte ut konfidensielle dokumenter på denne måten. Videre mener A at rektor brøt taushetsplikten da han brakte disse opplysningene videre til lærerkollegiet ved seminaret.

Det er herfra ikke foretatt nærmere undersøkelser når det gjelder universitetets behandling av henvendelsen fra seminarets rektor. Klagesaken her begrenser seg til seminarets behandling. Generelt gjelder imidlertid at taushetsbelagte opplysninger som utgangspunkt ikke kan gis videre, med mindre den som opplysningene angår, har samtykket i det, jf. forvaltningsloven §§ 13 og 13 a.

Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt og innhenting av opplysninger gjelder også for rektor ved Det praktisk-teologiske seminar, som innhentet og gjorde bruk av opplysningene fra universitetet. Saksdokumentene jeg har mottatt, inneholder ikke noe nærmere om opplysningenes innhold, bortsett fra at de gjaldt en utvisningssak fra 1978. Det er ikke grunn for meg til å innhente ytterligere informasjon om dette, og jeg går således ikke nærmere inn på spørsmålet om rektor hadde tilstrekkelig grunn til å bringe opplysningene videre til lærerkollegiet ved seminaret.

Det som trenger en nærmere kommentar, er at rektor ikke forespurte A før han kontaktet universitetet og ba om å få oversendt dokumentene i disiplinærsaken. Selv om det ble ansett nødvendig å innhente dokumentene fra universitetet for å kunne ta stilling til søknaden om opptak ved seminaret, burde A vært forespurt på forhånd. For det første hadde han rimelig krav på å bli informert om et så vidt inngripende saksbehandlingsskritt, jf. prinsippet i forvaltningsloven §§ 16 og 17, og han ville da fått anledning til å gjøre gjeldende sitt syn på spørsmålet. For det andre ville han hatt muligheten til å trekke søknaden til praktikum dersom han hadde ønsket det. En søknad om opptak gir ikke uten videre institusjonen anledning til å innhente sensitive opplysninger om søkerne - søknaden kan ikke anses som et samtykke i så måte. Så vidt jeg har forstått, ble informasjonen til A om at opplysningene var innhentet og brukt, gitt lenge i etterkant og på en tilfeldig måte. Dette må kritiseres.

A har også anført at ekspedisjonssjefen var inhabil ved behandling av saken i departementet, i og med at han virket som timelærer ved seminaret.

Departementet har i brevet hit bestridt dette, og slik saken fremstår, har jeg ikke funnet å kunne reise innsigelser mot dette.

Jeg forutsetter likevel at departementet, i forbindelse med den forestående behandlingen av klagen, også vurderer klagerens habilitetsinnsigelse dersom han opprettholder den. Det forhold at inhabilitetsinnsigelse er reist fra en part, er et moment som det ifølge forvaltningsloven § 6 annet ledd skal legges vekt på.

På bakgrunn av det forestående har jeg funnet grunnlag for å kritisere behandlingen av saken på vesentlige punkter. Jeg er ikke i tvil om at avgjørelsen er fattet samvittighetsfullt og etter beste skjønn, og at det er tenkt på kandidatens beste, men finner grunn til å understreke at det er viktig at også formelle saksbehandlingsregler på området blir fulgt. Slik praksis er i dag, er behandlingen av slike saker fullstendig opp til rektor. Dette er uheldig i forhold til rettsikkerheten, og jeg vil tro også lite praktisk.

Jeg ber om å bli holdt orientert om den videre behandlingen av saken i departementet.»

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet opplyste etter dette at saken ville bli tatt opp til klagebehandling.

40.

Krav til dokumentasjon av sykdom ved omgjøring av studielån til stipend

(Sak 96-0751)

Etter utdanningsstøtteforskriften kap. IV pkt. 7.1 kan studielån omgjøres til stipend ved sykdom. Bestemmelsen krever at sykdommen dokumenteres. Ombudsmannen tok enkelte spørsmål i forbindelse med de krav Lånekassen i praksis hadde stilt til dokumentasjon av sykdom, opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet opplyste at Lånekassens «nærmere regler» var endret. Det var etter dette ikke grunn til å gå videre med saken, idet ombudsmannen la til grunn at Lånekassen i praksis ikke lenger bare aksepterte vanlig sykmelding fra lege, men i tilfelle også attest fra lege, psykiater eller psykolog gitt i ettertid.

I flere saker som ombudsmannen hadde behandlet, hadde låntakerne fått avslag på sine søknader om omgjøring av lån til stipend ved sykdom fordi studieuførheten ikke var dokumentert med sykmelding fra lege. Ombudsmannen hadde ikke rettslig grunnlag for å kritisere avgjørelsene i de konkrete klagesakene, men fant grunn til å ta enkelte spørsmål i forbindelse med dokumentasjonskravet opp med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I brevet til departementet skrev ombudsmannen:

«I henhold til kap. IV pkt. 7.1 i departementets forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte, kan søker som blir syk og av den grunn ikke kan følge undervisningen i en del av søknadsperioden, få lånet for denne tiden omgjort til stipend. Bestemmelsen krever at «sykdomsperioden må dokumenteres». I medhold av utdanningsstøtteloven av 26. april 1985 nr. 21 § 9 har Statens lånekasse fastsatt «nærmere regler» i tilknytning til de enkelte bestemmelser i departementets forskrift. I de nærmere regler til kap. IV pkt. 7.1 heter det at «med dokumentasjon forstås normalt sykemelding fra lege på trygdekontorets blankett».

På bakgrunn av de klagesaker ombudsmannen har behandlet, synes det som om Lånekassen heller ikke i praksis aksepterer annet enn slik sykemelding som tilstrekkelig dokumentasjon. Etterfølgende bekreftelse fra lege, andre former for uttalelser fra helsepersonell eller andre typer bevis for sykdomsperioden synes ikke å kunne gi grunnlag for omgjøring av lån til stipend. Er dette en riktig oppfatning av praksis, eller finnes det situasjoner hvor annen form for dokumentasjon av sykdomsperioden godtas?

Ordlyden i den aktuelle bestemmelsen i forskriften gjør det ikke klart at bare sykemelding fra lege på trygdekontorets blankett kan godtas som dokumentasjon. Og studenter har i alminnelighet heller ikke samme oppfordring til å gå til lege for å skaffe seg sykemelding under sykdom som en arbeidstaker har. Videre vil vel mange sykdomstilfeller på betryggende måte kunne dokumenteres og tidfestes på annen måte enn ved slik sykemelding.

Lånekassens nærmere regler synes i liten grad å være kjent for den enkelte lånesøker. Ved behandling av klager her har vi sett eksempler på at låntakere har kommet uheldig ut ved at de ikke har kjent til de krav som stilles for dokumentasjon av sykdomsperioden. Dersom praksis er slik at lån kun omgjøres til stipend på grunnlag av «sykemelding fra lege på trygdekontorets blankett», kan det således synes å være behov for å gjøre dette bedre kjent for låntakerne. Dette antas i tilfelle mest praktisk å kunne gjøres gjennom en forskriftsendring. Hvordan ser departementet på dette spørsmålet?

Ombudsmannen ber videre om en kort redegjørelse for hvordan departementet vurderer en eventuell praksis med utelukkende å godta sykemeldinger som nevnt. Kan det være grunn til å gjøre unntak i tilfeller hvor sykdommen og sykdomsperioden på annen måte må anses betryggende dokumentert?»

Departementet svarte:

«I de gjeldende nærmere regler til forskriften for 1996-97, kap. IV, pkt. 7.1 fastslås følgende vedrørende dokumentasjon av sykdomsperiode:

«Med dokumentasjon forstås normalt sykemelding fra lege på trygdekontorets blankett. Sykemelding må inneholde opplysninger om tidsrommet låntakeren har vært sykemeldt (begynnelsesdato og sluttdato). Fremlegges legeattest eller legeerklæring må også her konkret angis begynnelsesdato og sluttdato. Det kreves ikke at skolen bekrefter fraværet.

Dersom det av sykemeldingen framgår at søkeren har vært under 100% sykemeldt, må det framlegges bekreftelse fra lege på at søkeren likevel har vært fullstendig studieutfør for at lån skal kunne omgjøres til stipend.»

Dokumentasjonen kan altså gis i form av legeattest dersom sykemelding på trygdekontorets blankett ikke er hensiktsmessig. Videre kan godtas attest fra psykiater/psykolog. Uttalelse fra annet helsepersonell har ikke vært godtatt.

Kravet om at sykdomsperioden dokumenteres i sykemelding/legeattest ved angivelse av begynnelses- og sluttdato håndheves strengt.

Lånekassens nye søknadsblankett for søknad om omgjøring av lån til stipend åpner for at dokumentasjonskravet nå kan oppfylles på en enkel og hensiktsmessig måte. Blanketten inneholder et nytt punkt for bekreftelse fra lege ved dennes stempel og underskrift.»

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«På bakgrunn av departementets brev, forstår jeg det slik at de endringer som er foretatt i «nærmere regler» til kap. IV pkt. 7.1 i departementets forskrift om tildeling av utdanningsstøtte, medfører at Lånekassens tidligere praksis - hvor man kun godtok sykemelding fra lege på trygdekontorets blankett som dokumentasjon for sykdomsperiode - nå

er endret. Jeg legger til grunn at Lånekassen nå også godtar dokumentasjon i form av etterfølgende attest fra lege, psykiater eller psykolog.

Jeg har også merket meg opplysningene om at den nye søknadsblanketten - for søknad om omgjøring av lån til stipend - åpner for at dokumentasjonskravet nå kan oppfylles på en enkel og hensiktsmessig måte ved bekreftelse fra lege ved dennes stempel og underskrift.

Jeg takker for opplysningene, og har etter dette ikke grunn til å gå videre med saken.»

41.

Dispensasjon fra aldersskilleregelen i stipendordningen ved Statens lånekasse for utdanning

(Sak 96-0185)

En elev ved en videregående skole fikk ikke minstestipend fra Statens lånekasse for utdanning for skoleåret 1993/94 fordi han fylte 19 år før 1. januar 1994. Han hadde fått utsatt skolestart i ett år fordi han var «umoden for alderen», og mente at årsaken til dette var at han hadde et lengre opphold på sykehus på grunn av uttørring, og at han var plassert i barnehjem på grunn av morens alkoholproblemer.

De gjeldende forskrifter inneholdt ingen dispensasjonsadgang fra 19 års-grensen, og ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere avgjørelsen på juridisk grunnlag. I et brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet påpekte ombudsmannen likevel det uheldige i at regelverket ikke åpnet for unntak i særlige tilfeller, og ba departementet vurdere å innføre en slik adgang.

A fikk avslag på søknad om minstestipend fra Statens lånekasse for utdanning for skoleåret 1993/94 fordi han fylte 19 år før 1. januar 1994. Dette medførte at han, i motsetning til sine klassekamerater, ikke fikk stipend fra Lånekassen siste året på den videregående skolen.

A fremholdt i klagen til ombudsmannen at han fikk utsatt skolegangen med ett år fordi han var umoden for alderen. Han mente at årsaken til dette var at han hadde et lengre opphold på sykehus som liten på grunn av uttørring, og at han var plassert i barnehjem i 4-5 års alderen fordi hans mor hadde alkoholproblemer. Han syntes det var urettferdig at han skulle behandles annerledes enn sine klassekamerater på grunn av en vanskelig barndom.

I mitt avsluttende brev til klageren, uttalte jeg:

«Det fremgår av sakens dokumenter at klagenemnda har lagt til grunn at De fylte 19 år før 1. januar 1994, og at Deres søknad om stipend måtte behandles etter reglene i forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 1993-94 kap. III. Forskriftene inneholder ingen dispensasjonsadgang fra 19 års-grensen.

På bakgrunn av dette ble det herfra funnet nødvendig å kontakte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet for å få en orientering om praksis i slike saker. I telefonsamtale 19. mars 1996 opplyste departementet at lignende problemstillinger hadde vært oppe flere ganger, og at det ville sende ombudsmannen en redegjørelse om saken. I brev 13. juni 1996 ble departementet tilskrevet om saken. Som vedlegg fulgte en kopi av Deres klage hit for å illustrere problemstillingen.

I brev hit 26. juni 1996 gjennomgikk departementet regelverket på området, og viste til Stortingets behandling av støtteordningen i 1984 og frem til i dag. Det fremgår av brevet at det i Stortingsmelding nr. 14 (1993-94) ble foreslått at søkere under 20 år som tar VK II, skal regnes som om de er under 19 år. Dette tiltaket er imidlertid ikke blitt gjennomført, til tross for at Kirke-, utdannings- og forskningskomitéen i Innst. S. nr. 101 (1993-94) sluttet seg til det. Årsaken til dette er at departementet til nå ikke har funnet budsjettmessig dekning for de merutgifter en endring vil medføre.

Til slutt skrev departementet i sitt brev hit at det vil være lite aktuelt å åpne for en dispensasjonsadgang for 19-årige elever i videregående skole, da de fleste trolig vil vise til at de har utsatt skolegangen av spesielle årsaker. Departementet har dessuten begrunnet standpunktet med at dispensasjonsregler gjør forskriftene uoversiktlige og kompliserte å praktisere, og det vises til krav om rask behandling, som har kommet fra flere hold. Når det ikke er åpnet for å dispensere fra reglene i forskriften, følger det av forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 40 at Lånekassen ikke hadde anledning til å fravike reglene og gi Dem et minstestipend tilsvarende det som gjaldt for de

som ikke hadde fylt 19 år 1. januar 1994. I loven § 40 står det:

«En forskrift kan ikke fravikes av et forvaltningsorgan, med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det.»

På bakgrunn av dette har jeg ikke funnet å kunne kritisere Statens lånekasse for utdanning på juridisk grunnlag for vedtaket om å avslå Dem minstestipend for 1993-94.

Jeg har imidlertid forståelse for at De synes avgjørelsen virker urettferdig, og saken viser at gode grunner taler for å innføre en dispensasjonsadgang for særlige tilfeller. Jeg har i brev i dag til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gitt uttrykk for mitt syn. En gjenpart av brevet følger vedlagt til orientering.

Jeg beklager, men ut over denne min gjennomgang av saken, har jeg ikke kunnet hjelpe Dem.»

I mitt brev til departementet skrev jeg:

«Av departementets brev går det frem at det har vært foreslått at elever under 20 år som fortsatt går i den videregående skole, skal ha krav på stipend. Forslaget er imidlertid ikke blitt gjennomført av budsjettmessige årsaker. Når det gjelder spørsmålet om å innføre en dispensasjon fra 19 års-regelen, skriver departementet følgende:

«Departementet antar ellers at det inntil videre vil være lite aktuelt å åpne for dispensasjonsadgang for 19 årige elever i VK II da de fleste trolig vil vise til at de har utsatt skolegangen av spesielle årsaker.

Dispensasjonsadgang gjør forøvrig forskriftene uoversiktelige og kompliserte samt tidkrevende å praktisere. Det understrekes at kravet til rask behandling av støttesøknader er sterke fra forskjellige hold.»

Jeg kan ha forståelse for at departementet i forhold til regelverket for Statens lånekasse for utdanning må tenke på effektiviteten i saksbehandlingen, og jeg har heller ingen problemer med å se at unntaksregler eller en dispensasjonsadgang kan føre til at saksbehandlingen blir mindre effektiv. Likevel synes jeg at denne konkrete saken viser behovet for et mindre «firkantet» regelverk i spesielle situasjoner. Departementet skriver at de fleste trolig vil vise til at de har utsatt skolegangen av spesielle årsaker. Selv om så er tilfelle, tillater jeg meg å spørre om det vil være uoverkommelig å skille ut de søkerne som det på bakgrunn av vesentlige sosiale og helsemessige problemer kan være berettiget å gi dispensasjon. Dispensasjonshjemler er således gitt på en rekke områder hvor også sakstallet er høyt og behovet for rask saksbehandling og effektivitet gjør seg gjeldende. Det gjelder bl.a. innen skatte- og avgiftslovgivningen.

Med et regelverk og en praktisering av regelverket på dette området som i utgangspunktet er strengt, kan det både ut fra et prinsipielt og praktisk synspunkt virke uheldig at det ikke er gitt særlige unntaksregler eller åpnet for en dispensasjonsadgang i særlige tilfeller.

Jeg ber på dette grunnlag departementet vurdere å innføre særlige unntaksregler for tilfeller som her er omtalt eller en dispensasjonsadgang på dette området, og ber om en tilbakemelding om arbeidet.»

42.

Om forholdet mellom hjelpeverge og overformyndert

(Sak 94-1655)

A ble oppnevnt som hjelpeverge for sin bror B som var psykisk utviklingshemmet. Oppnevnelsen gjaldt B's anliggender i sin alminnelighet. Det oppsto samarbeidsproblemer i forholdet mellom A og det kommunale hjelpeapparatet, og to år etter oppnevnelsen fattet overformyndert vedtak om å overta styringen av B's midler. Som hjemmel ble det henvist til § 90 d annet ledd i vergemålsloven av 22. april 1927. Etter at fylkesmannen i klageomgangen hadde opprettholdt overformyndert vedtak, ble det vedtatt ytterligere begrensninger i hjelpevergeoppdraget.

Ombudsmannen påpekte at begrensningene i hjelpevergeoppdraget innebar at overformyndert overtok hele forvaltningen av B's økonomi og fratok A oppdraget på det økonomiske området. B ble dermed stående uten hjelpeverge innenfor det området som tradisjonelt har vært det sentrale ansvarsområdet for hjelpevergen. En slik

ordning kunne vanskelig sees å være hjemlet i vergemålsloven. Ombudsmannen uttalte at det hadde vært riktigst og i best samsvar med loven å oppnevne en ny hjelpeverge.

A ble oppnevnt som hjelpeverge for sin bror B 30. juli 1991. Det ble ikke fastsatt noen begrensninger i hjelpevergeoppdraget. Overformyndieriet fattet imidlertid to år etter vedtak om å overta økonomistyringen av B's midler med henvisning til vergemålsloven § 90 d annet ledd. Vedtaket innebar at B's konto var sperret, og at A fikk kr. 1.000,- pr. mnd. til disposisjon for B. Senere ble det på nytt fattet begrensninger i hjelpevergeoppdraget, som bl.a. innebar at A ikke skulle ha forvaltningen av B's økonomi, og heller ikke innsyn i de økonomiske anliggender vedrørende B. Vedtakene ble stadfestet av Fylkesmannen i Vestfold.

Klagen ble forelagt fylkesmannen med spørsmål om at B ble ansett for å ha et hjelpevergebehov, og om fylkesmannen i tilfellet mente at det var i overensstemmelse med vergemålsloven å stille den hjelpetrengende uten hjelpeverge. Fylkesmannen svarte:

«Det er fylkesmannens oppfatning at B helt klart har et hjelpevergebehov og at han oppfyller vergemålslovens kriterier. Så lenge dette er tilfelle, finner ikke fylkesmannen at det er i overensstemmelse med vergemålsloven å stille den hjelpetrengende uten hjelpeverge. Noe av vergemålslovens intensjon er nettopp at myndige personer som ikke selv kan ivareta sine interesser i rimelig grad skal ved behov få oppnevnt hjelpeverge. Vedrørende B ble det fattet et vedtak der hjelpevergens myndighetsområde ble innskrenket, da man mente dette ville være til beste for B. Disse oppgavene ble ivaretatt av overformyndieriene, som et midlertidig tiltak, for å se hvordan dette fungerte. Det skal understrekes at det ved dette tidspunkt ble vurdert å frata A hjelpevergeoppdraget helt, jfr. vergemålslovens § 10 annet ledd, men man valgte altså å innskrenke hans myndighetsområde i første omgang. Som det fremgår av brev fra sorenskriveren i --- datert 16. mai 1994 skulle forholdet tas opp til ny vurdering 15. september 1994, for da å ta endelig stilling om hjelpevergeoppdraget i sin helhet skulle fratas A. Dette ble ikke gjort da A sa opp B's leilighet i -- - og flyttet ham hjem til seg i slutten av august 1994.»

Videre ble det spurt om fylkesmannen mente at vergemålsloven § 90 d gir hjemmel for å tillegge overformyndieriet forvaltningen av økonomien dersom hjelpevergens oppdrag ikke omfatter det økonomiske området. Etter paragrafens ordlyd syntes kompetansen avgrenset til «midler som omfattes av hjelpevergens oppdrag».

Fylkesmannen svarte:

«Ved oppnevning av hjelpeverge skal det tas stilling til myndighetsområdet, jfr. § 90b. Som tidligere nevnt antar fylkesmannen at A's oppdrag gjelder i sin alminnelighet da det av oppnevning av 30. juli 1991 ikke fremkommer noen begrensninger. Dette innebærer vanligvis også oppgaver knyttet til økonomisk forvaltning og oppgaver knyttet til det å være rettslig stedfortreder. Som nevnt tidligere kan myndighetsområdet reguleres senere med hjemmel i § 90a nr. 3, jfr § 14. Overformyndieriet alene kan i henhold til vergemålslovens § 90d annet ledd bestemme at midler som omfattes av hjelpevergens oppdrag skal forvaltes av overformyndieriet. Dette er uavhengig av myndighetsområdet, selv om det ofte kan berøre det. Det er derfor fylkesmannens oppfatning at vergemålslovens § 90d annet ledd gir hjemmel til å tillegge overformyndieriet forvaltning av den hjelpetrengendes midler, da man antar at midlene ellers ville blitt omfattet av hjelpevergens oppdrag.»

Etter at A hadde kommentert saken, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til fylkesmannen:

«A ble oppnevnt som hjelpeverge 30. juli 1991 for sin bror B. Oppdraget var ved oppnevningen ubegrenset. Senere ble hjelpevergeoppdraget begrenset ved to anledninger, ved overformyndieriets vedtak 14. juli 1993 og 25. april 1994. Begge vedtak ble stadfestet av fylkesmannen. Det som har vært undersøkt her, er om disse vedtakene var i samsvar med vergemålsloven.

Ombudsmannen har som oppgave å føre kontroll med at det i den offentlige forvaltning ikke blir begått feil eller urett mot den enkelte borger. Det skal bemerkes at ingen har noe rettskrav på å bli eller forbli hjelpeverge. Hjelpevergeordningen er således opprettet for å verne den vergetrengendes interesser, og ikke interessene til vergen eller hjelpevergen. Når saken likevel er undersøkt fra min side, er det ut fra den interesse saken må antas å ha for den vergetrengende.

Det selvsagte utgangspunkt ved vurderingen av saken er at B er en myndig person. Formelt har han således sin rettslige handleevne i behold. Det følger av legalitetsprinsippet at myndighetene (som den store hovedregel) må ha hjemmel i lov for å kunne gripe inn i styringen av en persons midler, med mindre det foreligger et gyldig samtykke

fra hans side. Et slikt samtykke forelå ikke i nærværende sak.

I vedtaket 14. juni 1993 har overformyndieriet vist til vergemålsloven § 90 d annet ledd, og spørsmålet er om denne bestemmelsen (eventuelt andre bestemmelser i vergemålsloven) gir den nødvendige hjemmel. Lovens § 90 d annet ledd lyder:

«Overformyndieriet kan ved oppnevningen og senere bestemme at midler som omfattes av hjelpevergens oppdrag, skal forvaltes av overformyndieriet etter samme regler som for umyndiges midler.»

I Justisdepartementets rundskriv G-178/90 om endringer i vergemålsloven m.m. heter det om § 90 d, annet ledd på s. 18 følgende:

«Når det gjelder *forvaltningen* av midlene, bygger lovendringen på det syn at det ofte vil være langt mer betryggende og rasjonelt at midlene forvaltes på vanlig måte i overformyndieriet i samråd med hjelpevergen enn av hjelpevergen direkte. Det kan ofte dreie seg om store verdier. Det å føre kontroll til enhver tid med en hjelpeverge som forestår forvaltningen selv, vil da medføre et betydelig ansvar og atskillig mer arbeid enn om midlene ligger i overformyndieriets ordinære forvaltning. Dette gjelder ikke minst de større overformyndieriene hvor regnskapsføringen skjer over edb, og hvor man etter at forvaltningen er etablert, har et rutinemessig opplegg for forvaltning av de forskjellige typer aktiva. Det skulle også gjøre det mindre belastende for hjelpevergen, og lettere å få folk til å påta seg hjelpevergeoppdrag, om overformyndieriet kan påta seg det direkte ansvar for forvaltningen, jf proposisjonen s. 31. Det forekommer for øvrig også i dag at overformyndieriene i forbindelse med hjelpevergeoppdrag overtar midler til forvaltning på frivillig grunnlag i henhold til vgml § 91.»

Som det fremgår, har en målsetting med bestemmelsen vært at overformyndieriet skal forvalte midlene, særlig når det er snakk om store midler, for å avlaste hjelpevergen, men også for å føre en bedre kontroll. Det fremgår at overformyndieriet skal opptre i samråd med hjelpevergen, og det synes også å følge av en naturlig tolkning av lovens ordlyd «midler som omfattes av hjelpevergens oppdrag» at det har vært meningen at hjelpevergen fortsatt skal ha sitt hjelpevergeoppdrag på det økonomiske området i behold. Jeg viser også til Ot.prp. nr. 45 (1989-90) hvor det på s. 31 står følgende:

«--- Der hjelpevergemålet er begrenset til enkelte særlige anliggender, må overformyndieriets overtagelse av forvaltningen i alle fall være tilsvarende begrenset.»

Etter at vedtaket om overføring av økonomistyringen til overformyndieriet var fattet, ble A henvist til å få overført kr. 1.000,- i måneden til dekning av utgifter, han ble nektet kontoutskrift av brorens konto og ble nektet innsyn i brorens økonomi.

Vedtaket som er truffet om begrensningen av hjelpevergens arbeidsområde er knyttet til «forvaltningen av B's økonomi», og det er også foretatt en avskjæring av innsyn i B's «økonomiske anliggender». Den lovhjemmel fylkesmannen har vist til, gir adgang til å sette begrensninger i forhold til den hjelpetregendes «midler». Å fastsette bestemmelser om forvaltningen av den hjelpetregendes «midler», er noe annet enn å forvalte «økonomien». Jeg kan ikke se det annerledes enn at den ordning fylkesmannen her har lagt opp til harmonerer dårlig med lovens ordlyd.

Etter det jeg kan se, ble det etablert en annen ordning enn den som ut fra det ovennevnte synes å følge av lovens § 90 d, ved at hjelpevergens oppdrag ble begrenset og overtatt av overformyndieriet.

Fylkesmannen synes i korrespondansen hit riktignok å skille mellom hjelpevergens «oppdrag» og hans «myndighetsområde». Forstår jeg fylkesmannen rett, mener han at hjelpevergen kan ha et «oppdrag» som går ut over hans «myndighetsområde», og at det var tilfellet i denne saken. Det er vanskelig å se at vergemålsloven åpner for et slikt skille mellom hjelpevergens oppdrag og hjelpevergens myndighetsområde, jf. lovens § 90 b der betegnelsen «oppdrag» benyttes i overskriften, mens det i bestemmelsen ellers er uttrykket «myndighet» som er brukt. Det avgjørende ved vurderingen av saken her må uansett være de faktiske begrensninger som ble gjort i A's funksjon som hjelpeverge.

Med de begrensninger som i praksis ble gjort i hjelpevergeoppdraget ved at A ble nektet innsyn i økonomien, synes overformyndieriet i realiteten å ha overtatt økonomistyringen allerede ved det første vedtaket 14. juni 1993. I vedtaket 25. april 1994 ble så begrensningen i hjelpevergeoppdraget uttrykkelig slått fast. Det følger av det jeg har fremholdt ovenfor at vergemålsloven § 90 d vanskelig kan sees å hjemle en slik ordning som ble etablert, der overformyndieriet overtok hele forvaltningen av B's økonomi uten at han hadde noen hjelpeverge på det økonomiske

området.

Det kan spørres om andre bestemmelser i vergemålsloven enn § 90 d kan hjemle de vedtak som ble fattet. Etter vergemålsloven § 44 annet ledd, som fylkesmannen også har vist til, kan overformynderiet fastsette et beløp som vergen ikke må overskride, og bestemme at inntekten av midler i overformynderiet for en del ikke skal utbetales til vergen. Denne regel kan komme til anvendelse også for hjelpeverge etter § 90 d, jf. henvisningen i § 90 d. Men også her er det en forutsetning at vilkårene i § 90 d er oppfylt, dvs. at midlene omfattes av hjelpevergens oppdrag.

Det må således legges til grunn at vergemålsloven ikke gir adgang til å pålegge en slik ordning med «direkte styring» fra overformynderiet, som ble etablert i denne saken. En slik ordning måtte eventuelt vært etablert på frivillig grunnlag etter lovens § 91.

Ut fra sakens dokumenter synes det klart at det hadde oppstått betydelige samarbeidsproblemer mellom de kommunale organer og A. Jeg har derfor atskillig forståelse for de bestrebelse som ble gjort for å finne en ny og mer tjenlig ordning. Jeg har heller ikke grunn til å tvile på at alt ble gjort i beste mening ut fra det man antok var B's interesser. Likevel kan jeg ikke unnlate å nevne at den ordningen som ble etablert, innebar at B ble stående helt uten hjelpeverge på det økonomiske området, og det kan spørres om en slik ordning var hensiktsmessig og i samsvar med vergemålslovens intensjoner, all den stund det etter hva jeg forstår var enighet om at B klart var vergetrengende.

Etter vergemålsloven § 10 annet ledd kan ny verge oppnevnes dersom den umyndiges tarv krever det. Fylkesmannen og overformynderiet vurderte hvorvidt B's tarv krevde at det ble oppnevnt ny verge, men kom frem til at det beste for B var at hans bror beholdt hjelpevergeoppdraget inntil videre med de begrensningene som tidligere er omtalt (som en «midlertidig ordning»). Selv om hjelpevergeoppdrag kan omfatte mer enn økonomiske anliggender, har dette tradisjonelt vært ansett for å være hovedområdet for hjelpevergeordningen. Dersom det var fylkesmannens mening at den eksisterende hjelpeverge ikke egnet seg til å være hjelpeverge på det økonomiske området, ville det vel da vært riktigst og i best samsvar med loven å oppnevne en ny hjelpeverge.

Som det fremgår, har behandlingen av denne saken gitt grunn til innvendinger både når det gjelder hjemmelsgrunnlaget og hensiktsmessigheten av den ordningen som ble etablert. Da klager og den vergetrengende har flyttet til et annet fylke, og den ordningen som var etablert er avvirket, er det imidlertid ikke aktuelt å be fylkesmannen vurdere saken på nytt. Gjennomgangen av saken er dermed avsluttet fra min side.»

43.

Sykehjemsbeboers rett til å disponere midler fra folketrygden

(Sak 94-1972)

A, som hadde bodd mange år på sykehjem, ble ansett å være ute av stand til å disponere over de kontantytelser hun mottok fra folketrygden, og tilsynslegen vedtok at hjemmet skulle overta styringen i medhold av kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 § 6-8 nr. 1. Etter klage fra Eldreombudet opprettholdt fylkeslegen vedtaket.

Etter å ha undersøkt saken, uttrykte ombudsmannen tvil om fylkeslegens behandling av klagen tilfredsstilte forvaltningslovens krav til utredning og begrunnelse av vedtak. Ombudsmannen påpekte at ikke bare rent faglige hensyn bør telle med når klageinstansen avgjør om det er grunn til å iverksette selvstendige undersøkelser, men at også folks tillit til ledelsen ved institusjonen etter omstendighetene bør tillegges vekt. Det var dessuten tale om et vedtak som grep inn i pasientens selvbestemmelsesrett. Tungtveiende rettsikkerhetsmessige hensyn tilsa derfor en grundig behandling av saken.

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse sørget fylkeslegen for at det ble foretatt en uavhengig psykiatrisk undersøkelse av A. I undersøkelsen ble det konkludert med at A ikke var ute av stand til å disponere sine midler selv på grunn av sin psykiske tilstand. Fylkeslegen opphevet etter dette sitt vedtak.

A hadde vært pasient ved et sykehjem siden 1978. Sykehjemmet hadde fra innleggelsen og frem til våren 1993 forestått forvaltningen av A's trygdeytelser uten å ha hatt noe formelt rettslig grunnlag for dette. Hjemmet hadde hatt tilgang til A's bankkonti gjennom fullmakter utstedt av bestyreren. Skriftlig fullmakt ble ikke innhentet fra A selv, og hun syntes i perioden heller ikke å ha blitt vurdert med sikte på om det var grunnlag for å treffe vedtak om å overta disponeringen av trygdeytelsene i medhold av kommunehelsetjenesteloven med forskrifter. Ombudsmannen

fant ikke grunn til å gå nærmere inn på disse bakenforliggende forholdene, idet klagesaken var begrenset til å gjelde et vedtak fylkeslegen hadde truffet 21. oktober 1994 i medhold av kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 § 6-8 nr. 1.

A's niese tok våren 1993, gjennom JussHjelpa i Nord-Norge, forholdene omkring disponering av trygdeytelsene opp med fylkeslegen. Dette resulterte i en gjennomgang av og opprydding i rutinene ved sykehjemmet, samt gjennomgang av pasientregnskaper og bankkonti i regi av kommunerevisjonen.

Siden 1993 ble det truffet i alt fire vedtak om overtakelse av disponeringen av A's kontantytelser fra folketrygden. De tre første vedtakene ble truffet henholdsvis 18. mars 1993, 1. juni 1993 og 11. mars 1994. Vedtakene ble skrevet på ferdigtrykte skjemaer, med noe ulik utforming og hjemmelshenvisning. Vedtakene ble påklaget av A's niese, først ved advokat, deretter representert ved Eldreombudet. Hun tilskrev fylkeslegen i brev 12. og 24. april 1994, og fremsatte en rekke innvendinger mot de vedtak som var truffet. Det ble anført at A's niese, i strid med de gjeldende saksbehandlingsregler, ikke var blitt tatt med på råd, og at tilsynslegen ikke hadde foretatt noen medisinsk undersøkelse av A før vedtakene ble truffet. Videre ble det vist til at A, da vedtakene ble truffet, ifølge pasientjournalen ikke var blitt undersøkt av lege siden februar 1992. Eldreombudet stilte også flere kritiske spørsmål til tilsynslegens utredning og bruk av psykiatriske begreper. A ble undersøkt av tilsynslegen 13. april 1994, i forbindelse med at det var reist spørsmål om oppnevning av hjelpeverge for henne. I legeerklæringen, datert 14. april 1994, het det:

«Vurdering etter en halvtimes samtale. Pasienten er ikke orientert for måned, år og mye av tidligere sykehistorie.

Hun kjenner ikke til at hun har skrevet under på fullmakter; vet ikke hva dette er eller innebærer. Hun sier at en som heter --- har kommet og bedt henne skrive under på papirer. Pasienten viser ingen tegn til å forstå hva som er hennes økonomi eller hvordan dette styres. «andre ordner dette for meg». Hun viser ikke psykotiske tegn eller adferd.

Generelt viser hun nedsatt vurderingsevne for egen situasjon og velferd. Hun har en kognitiv svikt, men denne er ikke av demenstype ved testing utifra Mini Mental Scale (MMS).

Utifra opplysninger om andres mulige disposisjoner av økonomi og at hun ikke har hjelpeverge omsøkes Overformynderiet dette. --- OLIGOFREIN SINNSLIDELSE»

Også denne erklæringen stilte Eldreombudet kritiske spørsmål til innholdet av, og hun bemerket at den var datert *etter* at vedtakene om disponering av kontantytelsene fra folketrygden var truffet.

A's niese ble 21. mai 1994 oppnevnt til hjelpeverge for A. Oppnevningen gjaldt ivaretagelse av hennes anliggender i sin alminnelighet.

I brev 25. juli 1994 til kommunen redegjorde fylkeslegen for de lover og forskrifter som regulerte adgangen til å overta disponeringen av kontantytelser fra folketrygden for pasienter ved ulike institusjonstyper, og uttalte at den blankett sykehjemmet hadde benyttet i sine vedtak, ikke hadde tilstrekkelig klare hjemmelshenvisninger. I brev til kommunen v/sykehjemmet 28. juli 1994 ba så fylkeslegen om uttalelse til klagesaken. Kommunen svarte i brev 26. august 1994, og la ved nytt vedtak om overtakelse av disponeringen av folketrygdytelsene for A. Vedtaket var datert 17. august 1994, og var ifølge kommunen fattet «etter korrekte lover og forskrifter». Kommunen viste ellers til uttalelse 5. august 1994 fra tilsynslegen. Fra uttalelsen siteres:

«Legevedtakene vedr A er truffet på korrekt medisinsk kjennskap til pasienten.

Jeg viser til oppklarende brev vedlagt av 03.05.94 og 14.04.94

Derimot er jeg enig i at legeerklæring av 24. mai 1993 er mangelfull isolert sett. Men vedtaket er i denne sak fattet på grunnlag av kjennskap til pasienten fra tilsynslege og avd. over tid. Dette ser jeg i ettertid burde være bedre dokumentert og tas som konstruktiv kritikk fra eldreombudet. Det er blant annet derfor u.s. av 14.04.94 (se vedlegg) ble utført, slik at det for oppnevnte advokat ble klarere hvilke medisinske vilkår kjennelsen hvilte på. Brev av 14.04.94 bringer derimot ikke fram ny medisinsk viten om pasienten.»

I brevet til sykehjemmet 3. mai 1994 skrev tilsynslegen:

«Min plikt som tilsynslege er å ivareta pasienters tarv. Dette innebærer også å følge gjeldende lover og fatte vedtak

herunder når dette er indisert.

A har en tilgrunnliggende psykiatrisk lidelse som gjør at hun ikke er i stand til å disponere egne midler. Selv om hennes tidligere psykotiske symptomer er brent ut de siste årene tillater ikke dette automatisk at hun er i stand til å disponere egne midler. Hun har som mange sinnslidende et forløp av sin sykdom som regnes som typisk ved at hun vegeterer kognitivt med liten evne for å vurdere egen økonomi med stigende alder.

Jeg har kjent henne i 2 år, og har sett og pratet med henne tilnærmet hver gang jeg er på sykehjemmet; det vil si ukentlig. Hun har i perioden vært somatisk frisk. Av den grunn har hun vært lite undersøkt somatisk. Vedtaket om at sykehjemmet skal disponere folketrygdens kontantytelser er fattet på mitt inngående kjennskap til pasienten, korrelert med avdelingens opplysninger om hennes mentale funksjonsnivå. Det foreligger også pasientopplysninger i pleiekardex til underretning.

Jeg ser ingen grunn til at 1156-vedtaket er fattet på manglende medisinsk kjennskap til pasienten. Herav følger at vedtaket ikke endres.»

I en kommentar til kommunens uttalelse anførte Eldreombudet at hjelpevergen (A's niese) aldri var blitt kontaktet av tilsynslegen før avgjørelsen om overtakelse av disponering ble truffet, og at selve vedtaket bar preg av å være av administrativ karakter, mens det i henhold til forskriften skulle være et rent «legevedtak». Hun fastholdt klagen på de tidligere vedtak og påklaget samtidig også vedtaket av 17. august 1994.

Fra fylkeslegens klagevedtak 21. oktober 1994 siteres:

«Med bakgrunn i de saksdokumenter som foreligger, finner fylkeslegen av vedtak av 17.08.94 om disponering av kontantytelser fra folketrygden for A er fattet i tråd med gjeldende lov og forskrift.

Fylkeslegen finner ikke grunnlag for å underkjenne den medisinske vurdering tilsynslege --- har foretatt hva gjelder beslutningen om at ledelsen ved sykehjemmet skal disponere kontantytelser fra folketrygden for A.

Hva gjelder opprettholdelse av klage på vedtak fattet 11.03.94, ser en ikke grunnlag for å ta den opp til behandling. Som det framgår av vårt brev til sykehjemmet av 28. juli 1994, forelå det på daværende tidspunkt ikke noe gyldig vedtak, d.v.s. at det formelt sett ikke var grunnlag for fylkeslegen til å behandle saken etter forskriftens § 4-1.»

I brev 21. november 1994 brakte Eldreombudet saken inn for ombudsmannen. I klagen ble kritikken mot det medisinske grunnlaget for vedtaket om overtakelse utdypet og forsterket. Det ble anført at tilsynslegens diagnose var så generell at den ikke ga grunnlag for å utlede at A ikke selv kunne disponere sine midler, og at den kunne synes å være bygget på utredninger av pasienten som var om lag 30 år gamle. Eldreombudet fremholdt videre at det var sprik mellom tilsynslegens og hjelpevergens vurdering når det gjaldt A's funksjonsevne og -vilje. Hun viste til at hjelpevergen anså A som fullt ut i stand til å betjene sine lommepenger til egne formål. I den sammenheng viste Eldreombudet også til at behandlende lege ved et sykehus der A var innlagt i 1990 for galleoperasjon, skrev at pasienten ikke ga «uttrykk for psykotiske trekk. Hun svarer greit på spørsmål».

Eldreombudet rettet også innvendinger mot fylkeslegens saksbehandling.

Klagen ble ved brev herfra 9. februar 1995 forelagt fylkeslegen med anmodning om uttalelse til kritikken mot det medisinske grunnlaget for vedtaket. Det ble videre bedt opplyst hvilke undersøkelser fylkeslegen hadde gjort for å bringe klarhet i A's tilstand før vedtaket ble truffet, herunder om man hadde innhentet uttalelse fra annen lege eller vurdert dette. Det ble også spurt om fylkeslegen hadde innhentet A's journaler, og bedt om en redegjørelse for fylkeslegens vurdering av hennes tilstand i forhold til lovens krav om at pasienten ikke skal være i stand til å disponere midlene selv.

Fylkeslegen svarte i brev 4. april 1995:

«I behandling av klager, såvel etter tilsynsloven som etter kommunehelsesloven, innhenter fylkeslegen relevante uttalelser og opplysninger forøvrig. Når det gjelder klager som framsettes i medhold av § 4-1 i «**FORSKRIFT OM DISPONERING** ---», anser fylkeslegen det som sin fremste oppgave å bringe klarhet i om institusjonen har utarbeidet rutiner i tråd med gjeldende forskrift og om disse er fulgt opp.

Ved behandling av den aktuelle klage innhentet fylkeslegen uttalelser og opplysninger fra de faglig ansvarlige ved sykehjemmet, jfr. det som er anført ovenfor hva gjelder fylkeslegens behandling av klager. Bl.a. var feil regelbruk bakgrunnen for at fylkeslegen sendte tilsynslegens vedtak av 11.03.94 tilbake til institusjonen for ny behandling.

Sivilombudsmannen ber om fylkeslegens uttalelse til hvilke undersøkelser som ble gjort vedr. diagnostisering m.v. av A før vedtak ble fattet. De opplysninger en har om A's tilstand, og som har vært grunnlaget for fylkeslegens vurdering av saken, framgår av skriv av 14.04.94, 03.05.94 og 05.08.94 fra tilsynslege --- og kopi av hennes journal for perioden 25.10.91 - 27.07.92, jfr. Vedl. 2. Opplysningene er de samme som tilsynslegen la til grunn da vedtak ble fattet 17.08.94 i medhold av forskriftens § 2-2. Med bakgrunn i de legeopplysninger som forelå, fant ikke fylkeslegen at det var grunnlag for å underkjenne den medisinske vurderingen som ble foretatt av tilsynslege ---, følgelig var det ikke aktuelt å be om observasjon eller undersøkelse fra annen lege eller helsepersonell.

Slik fylkeslegen ser det, har hverken kommunehelseslovens § 6-8 1. ledd eller bestemmelsene i «FORSKRIFT OM DISPONERING AV KONTANTYTELSER --» § 2-2 klare krav til hvilke forhold legen skal legge til grunn ved sin vurdering av om en sykehjemsbeboer psykisk sett er i stand til å disponere egne midler. Legens beslutning om å fatte vedtak etter forskriftens § 2-2 forutsettes å være basert på en samlet faglig vurdering og som anført ovenfor, fant ikke fylkeslegen at det i utgangspunktet var grunnlag for å underkjenne tilsynslegens vurdering.»

I en kommentar 14. mai 1995 påpekte Eldreombudet at fylkeslegen hadde unnlatt å drøfte hvilke medisinske kriterier som bør legges til grunn for en avgjørelse som den foreliggende. Det ble anført at fylkeslegen må ha plikt til å fortolke og utdype regelverk og krav, ellers «er jo klageadgangen hit uten verdi». Eldreombudet gjentok også kritikken mot at hjelpevergen ikke var blitt tatt med på råd. Om vurderingen av A's helsetilstand og funksjonsnivå fremholdt Eldreombudet:

«Det fastholdes at skal diagnosen «oligofren sinnslidelse» fortsatt ha betydning for vedtaket i denne saken, og som stammer fra over 30 år tilbake i tid, så må det innhentes en ny og oppdatert vurdering fra spesialist i psykiatri som beskrivende for dagens situasjon.

I merknad til forskriftens paragraf 2-2, heter det uttrykkelig at det er beboerens *psykiske helsetilstand* som skal være avgjørende for om vedtak skal fattes eller ikke. Det er med andre ord den aktuelle funksjonsbeskrivelse av vedkommende beboer som teller, ikke hvilken diagnose som er satt for flere tiår siden. Det protesteres således på at diagnosen «oligofren sinnslidelse» anvendes i vedtaket på bekostning av det å beskrive A's praktiske handleevne slik den måtte være i dag. Spesielt reageres det på at fylkeslegen ikke har kommentarer til en slik diagnosesetting som ikke er annet enn en levning fra fortidens psykiatri. Det vises forøvrig til eldreombudets kommentarer i klage av 21.11.94 om samme.

Skal legen kunne ivareta sin «dommerrolle» på en troverdig måte, *må* han innhente komparable opplysninger fra andre som står beboeren nær, nemlig ansvarlige sykepleiere og pårørende, før han fatter sin beslutning.

I dette tilfelle er det bevist at hjelpevergens beskrivelse og oppfatning av A's funksjonsnivå overhodet ikke er tillagt vekt, da tilsynslegen aldri har samtalt med hjelpevergen for å lytte til hennes mening. Hennes beskrivelse av sin tante er en helt annen, jvf. side 4, 5. avsnitt i klagen av 21.11.94.

Om ikke annet burde niesen i egenskap av hjelpeverge vært kontaktet. Hjelpeverge for A ble oppnevnt i mai 1994, mens legen fattet sitt vedtak i august samme år.»

Fylkeslegen ble i brev herfra 26. mai 1995 bedt om å kommentere dette, og svarte slik i brev 11. september 1995:

«Saken er på ny nøye vurdert av lege og jurist ved kontoret. Når det gjelder spørsmålet om pasientens psykiske helsetilstand i relasjon til «Forskrift om disponering av kontantytelser av 11 12 88 med hjemmel i lov om helsetjenesten i kommunene» - § 2-2 vises det til fylkeslegens brev av 21 10 94 til Eldreombudet. Dette brev er tidligere lagt med som vedlegg til Sivilombudsmannen i ekspedisjon herfra av 04 04 95. Fylkeslegen har i sin vurdering lagt vekt på legens beskrivelse av pasientens funksjonsevne i dag. Legen har gitt sin uttalelse på grunnlag av grundig kjennskap til pasienten etter to år som tilsynslege ved sykehjemmet. Det er her lagt avgjørende vekt på funksjonsbeskrivelsen, mer enn på den gitte diagnose. Dette skulle være i samsvar med forskriftens § 2-2.

Når det gjelder forholdet til hjelpevergen, fremgår det av sakens dokumenter at hun hele tiden har vært orientert om saken. Hennes oppnevning som hjelpeverge har hele tiden vært relatert til vedtak om disponering av kontantytelsene

for A.

Fylkeslegen har ikke ytterligere kommentarer.»

Eldreombudet uttalte i brev 10. oktober 1995 at fylkeslegens svar ikke frembrakte noe nytt ut over at forholdet til hjelpevergen nå var kommentert. Brevet ble sendt fylkeslegen, som i brev 26. oktober 1995 meddelte at han ikke hadde mer å tilføye. Eldreombudet ga i brev 3. februar 1996 enkelte utfyllende opplysninger.

I avsluttende brev til fylkeslegen uttalte jeg:

«Adgangen til å overta forvaltningen av sykehjemspasienters trygdeytelser er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 § 6-8 nr. 1, som lyder:

«Ledelsen for sykehjem skal ha fullmakt til å disponere kontantytelser etter lov om folketrygd for pasient som ikke er i stand til å disponere midlene selv. Midlene skal nyttes slik at de kommer pasienten personlig til gode. Oppsparte midler som overstiger 3/4 av folketrygdens grunnbeløp, forvaltes ikke av institusjonen. Reglene i loven om vergemål for umyndige får ikke anvendelse på midler som institusjonen forvalter.»

De nærmere vilkår for, samt fremgangsmåten ved overtakelse, er regulert i Sosialdepartementets forskrift 11. desember 1988, fastsatt i medhold av kommunehelsetjenesteloven § 6-8 nr. 3, om disponering av kontantytelser fra folketrygden under opphold i sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie.

Forskriftens § 2-2 lyder:

«Ledelsen for boformen skal disponere kontantytelse etter folketrygden for de beboere som ikke selv er i stand til å disponere midler. Denne beslutning tas av sykehjemmets lege i samråd med nærmeste pårørende eller beboerens verge/hjelpeverge og den som har det sykepleiefaglige ansvar for beboeren.»

I rundskriv I-3/91, s. 6, har Sosialdepartementet gitt retningslinjer for praktisering av bestemmelsen. I retningslinjene til § 2-2 står det bl.a.:

«Før det tas beslutning om at ledelsen skal disponere beboerens midler, skal nærmeste pårørende eller verge/-hjelpeverge få uttale seg.

Etter at disse har uttalt seg, skal lege som har ansvaret for den medisinske behandlingen av beboerne ta beslutning om at ledelsen skal disponere beboerens midler sammen med den som har ansvaret for sykepleien av vedkommende. Beslutningen tas etter en vurdering av beboerens psykiske helsetilstand.

Det er ikke anledning til å ta beslutning etter foregående for beboere som er psykisk friske, men som av fysiske årsaker er ute av stand til å disponere over sine midler. I disse tilfellene må ledelsen av boformen ha fullmakt av beboeren for å disponere over beboerens konto.»

Forskriftens § 4-1 gir klagerett til fylkeslegen over vedtak truffet i medhold av forskriften.

Innledningsvis i brevet hit 4. april 1995 har fylkeslegen uttalt at man anser det som fylkeslegens fremste oppgave i disse sakene å bringe klarhet i om vedkommende institusjon har utarbeidet rutiner i tråd med gjeldende forskrifter, og om disse er fulgt opp. At dette er en viktig oppgave for fylkeslegen som tilsynsmyndighet, er klart. Men ved behandling av enkeltsaker opptrer fylkeslegen som klageinstans, med oppgave å overprøve en konkret avgjørelse som er truffet. Beslutningen om å overta disponeringen av en pasients trygdeutbetalinger er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven av 10. februar 1967, og som klageinstans har fylkeslegen i henhold til forvaltningsloven § 34 plikt til å prøve alle sider av saken. Han skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. lovens §§ 17 og 33. I dette ligger at også det legefaglige skjønn som er utøvet, og grunnlaget for det, skal prøves av fylkeslegen. Dette betyr ikke at fylkeslegen i enhver sak av denne type er forpliktet til å foreta egne eller besørge nye undersøkelser av pasienten. Om det er nødvendig, må bero på en konkret vurdering. Men fylkeslegens uttalelse om hva som er hans fremste oppgave i disse sakene, samt den knappe begrunnelse han har gitt om skjønnsutøvelsen i saken - jf. nedenfor - etterlater tvil om hvilke rettslige rammer han har lagt til grunn for klagebehandlingen.

I klagevedtaket har fylkeslegen kun uttalt at han ikke «finner grunnlag for å underkjenne den medisinske vurdering» tilsynslegen har foretatt. Det er ikke gitt noen selvstendig begrunnelse, og Eldreombudets mange innvendinger av

legefaglig art er ikke kommentert. Slik de faglig begrunnede innvendinger fra Eldreombudet fremsto, burde de ha vært nærmere kommentert.

Heller ikke i forbindelse med undersøkelsene herfra har fylkeslegen kommentert de konkrete medisinske vurderinger. Dette til tross for at det ble bedt om dette både i brev 21. februar og 26. mai 1995, fordi slike spørsmål sto sentralt i Eldreombudets klage. Fylkeslegen har imidlertid presisert at det var tilsynslegens funksjonsbeskrivelse «mer enn den gitte diagnose» som var avgjørende for konklusjonen om at det ikke var grunnlag for å underkjenne hans vurdering. Det er ikke tilfredsstillende at fylkeslegen også har unnlatt å kommentere nærmere spørsmålene herfra, og dette skaper ytterligere usikkerhet med hensyn til hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for fylkeslegens vedtak.

Den begrunnelse fylkeslegen har gitt, må jeg forstå slik at fylkeslegen, ut fra det foreliggende materiale, ikke anså det nødvendig selv å undersøke pasienten, eller eventuelt innhente en utenforstående leges vurdering. Det er mulig situasjonen var slik at dette kunne forsvares, og at det var tilstrekkelig og fullt forsvarlig å bygge på tilsynslegens erklæringer og uttalelser sett på bakgrunn av hans kjennskap til pasienten. Den begrunnelse og redegjørelse som fylkeslegen har gitt, er imidlertid for knapp til at det er mulig å gjøre seg opp en selvstendig mening om vurderingen på dette punkt har vært betryggende og forsvarlig.

Også i denne sammenheng er det grunn til å påpeke at det er reist innsigelser mot vedtaket av en faglig kompetent person (som ikke er imøtegått), og at dette er et moment som kunne tale for en nærmere undersøkelse fra fylkeslegens side. Journalen viser for øvrig at A's allmenntilstand ved årskontrollen for 1991 er beskrevet på en måte som kan synes ikke å samsvare med funksjonsbeskrivelsen i legeerklæringen av 14. april 1994. Det er heller ikke opptegnelser i journalen i den mellomliggende periode om funksjonsnivået.

Det er ikke bare faglige vurderinger som vil kunne være relevante ved avgjørelsen av om et vedtak som dette bør gjøres til gjenstand for selvstendige undersøkelser av klageinstansen. Også andre omstendigheter ved saken kan tilsi at dette gjøres, selv om klageinstansen i og for seg anser det faglige grunnlag betryggende. Konkret vil jeg her først påpeke det forhold at hjelpevergen, etter det som er opplyst, ikke ble kontaktet av tilsynslegen i noen fase av denne saken for å fremlegge sine vurderinger av hvordan A fungerte, og om det kunne være behov for overtakelse av disponeringen. Dette er en feil ved saksforberedelsen, ettersom forskriftens § 2-2 sier at legen skal treffe sin beslutning «i samråd med nærmeste pårørende eller verge/hjelpeverge og den som har det sykepleiefaglige ansvar for beboeren». Som vedlegg til Eldreombudets klage til fylkeslegen 12. april 1994 fulgte en skriftlig uttalelse fra hjelpevergen om hennes vurdering av A's funksjonsnivå m.v. Saksbehandlingsfeilen i underinstansen kan likevel ikke sies å være rettet opp ved dette, ettersom hjelpevergens vurdering er en helt annen enn tilsynslegens, og uttalelsen ikke er kommentert verken av tilsynslegen eller fylkeslegen. Det forhold at hjelpevergen ikke synes å være tatt med på råd, har i en viss forstand sammenheng med det som etter mitt syn kanskje er det viktigste moment som i denne saken kunne tale for en nærmere prøving av tilsynslegens vurdering, nemlig den mistillit hjelpevergen synes å ha hatt til ledelsen ved sykehjemmet. Og denne mangelen på tillit må sees på bakgrunn av at det ved sykehjemmet er avdekket en mangeårig til dels regelstridig praksis om disponering av pasientenes kontantytelser fra folketrygden. Når situasjonen er slik, blir det særlig viktig at det ikke hefter tvil hos de berørte om berettigelsen av det vedtak som er truffet.

Avslutningsvis understreker jeg at det her er tale om vedtak som griper inn i den enkelte pasients selvbestemmelsesrett. For pasienter som ikke har andre midler enn minsteytelsene fra folketrygden, er vedtaket særlig inngripende. Også av hensyn til tilliten til den institusjon og de personer som overtar forvaltningen av midlene, er det påkrevet at beslutninger blir truffet i betryggende former etter en korrekt saksbehandling. Tungtveiende rettssikkerhetsmessige hensyn tilsier derfor en grundig behandling av disse sakene.

Jeg ber om at fylkeslegen foretar en ny gjennomgang av saken på bakgrunn av det som her er fremholdt.»

På bakgrunn av min uttalelse sørget fylkeslegen for at det ble foretatt en uavhengig psykiatrisk undersøkelse av A. Denne konkluderte med at A ikke var evnemessig redusert i en slik grad at hun var ute av stand til å disponere sine midler selv på grunn av sin psykiske tilstand. Fylkeslegen opphevet etter dette sitt vedtak.

(Sak 96-1175)

Ombudsmannen stilte spørsmål til Statens helsetilsyn i forbindelse med at kontrollkommisjonen ved Rogaland psykiatriske sykehus, avdeling Stavanger, hadde stengt i forbindelse med ferieavvikling. Helsetilsynet opplyste i sitt svar at man hadde sikret en ordning for behandling av klagesakene i forbindelse med ferieavviklingen, og at tilsynet på bakgrunn av det inntrufne ville utarbeide et rundskriv til kontrollkommisjonene for å minne om at tidsfristene også måtte overholdes i ferietiden.

I en avisartikkel som sto på trykk i en lokalavis sommeren 1996, fremgikk det at kontrollkommisjonen på grunn av ferieavvikling sommeren 1996 ville holde stengt i 6 uker, noe som ville føre til at pasienter ved sykehuset ikke ville få sine klager behandlet i perioden.

På bakgrunn av det som fremkom i avisartikkelen tok ombudsmannen opp med Helsetilsynet spørsmålet om hvorvidt det var gitt dispensasjon fra bestemmelsene i «instruks for kontrollkommisjoner i det psykiske helsevern» pkt. 2 jf. pkt. 8. I instruksens pkt. 2 heter det bl.a.:

«Ved psykiatrisk sykehus, psykiatriske klinikker og psykiatriske avdelinger ved almensykehus skal kommisjonen holde møte på stedet minst 2 ganger hver måned.

Formannen skal for øvrig innkalle kommisjonens medlemmer til møte når det foreligger klagesaker eller andre presserende saker til behandling.»

Instruksens pkt. 8 gir Statens helsetilsyn adgang til å dispensere fra disse bestemmelsene i «særlige tilfeller».

Det ble videre spurt om Helsetilsynet ville foreta seg noe i anledning de opplysningene som fremkom i artikkelen.

Helsetilsynet svarte slik:

«Det bekreftes at Helsetilsynet *ikke* har gitt dispensasjon fra bestemmelsene i pkt. 2 i «instruks for kontrollkommisjoner i det psykiske helsevern» i det aktuelle tilfelle.

Etter å ha fått oversendt en orientering fra fylkeslegen, har Helsetilsynet i de siste dager vært i kontakt med fylkesmannen i Rogaland med tanke på å avverge en mulig stans i klagesaksbehandlingen i den aktuelle kontrollkommisjon.

Fylkesmannens kontor har i dag meddelt at det er avholdt møte med fungerende formann i kontrollkommisjonen, og at man har kommet fram til en ordning som sikrer at klagesaker blir behandlet i samsvar med kravene i instruksens også i forbindelse med ferieavviklingen.

Helsetilsynet finner på bakgrunn av hendelsen grunn til å gå ut med et rundskriv til alle landets kontrollkommisjoner og minne om at virksomheten - også i ferietiden - må innrettes slik at fristene i lov om psykisk helsevern og instruksens kan overholdes. Kopi av rundskrivet vil bli oversendt ombudsmannen.»

I mitt avsluttende brev til Helsetilsynet uttalte jeg følgende:

«Jeg har merket meg at man nå synes å ha kommet frem til en ordning som sikrer at behandlingen av klagesaker ved Kontrollkommisjonen for Rogaland psykiatriske sykehus, avdeling Stavanger - også i forbindelse med årets ferieavvikling - skjer i samsvar med de frister som oppstilles i instruksens for kontrollkommisjonenes arbeid. Likeledes har jeg notert meg at Helsetilsynet nå vil utarbeide et rundskriv til kontrollkommisjonene der det minnes om at virksomheten også i ferietiden må innrettes slik at fristene i lov om psykisk helsevern og instruksens blir overholdt.

På bakgrunn av det som fremkommer i Helsetilsynets brev - herunder det varslede rundskrivet - finner jeg ikke grunn til å noe videre initiativ vedrørende denne problemstillingen nå. Av hensyn til pasientenes rettssikkerhet finner jeg likevel grunn til å understreke viktigheten av å opprettholde kontrollkommisjonenes drift også i forbindelse med ferieavvikling, slik at lovens og instruksens frister overholdes.»

45.

Krav til utformingen av vedtak om sosialtjenestens hjelpetilbud til psykisk utviklingshemmet

(Sak 94-0863)

A bodde i egen bolig i et bofellesskap for psykisk utviklingshemmede. Broren B, som også var hjelpeverge, søkte om midler til hjemmetjeneste og støttekontakt for A. Søknaden ble avslått av klientutvalget i kommunen. Etter klage fastholdt fylkesmannen klientutvalgets vedtak. Ombudsmannen kritiserte at sosialtjenestens vedtak var uklart på flere punkter, særlig at det ikke fremgikk at spørsmålet om støttekontakt var behandlet.

A, som var psykisk utviklingshemmet, bodde i egen bolig i bofellesskap for psykisk utviklingshemmede. Broren B, som også var hjelpeverge, søkte om økte ressurser til hjemmetjeneste og støttekontakt. Søknaden ble avslått av klientutvalget i kommunen. Fylkesmannen i Vestfold fastholdt etter klage klientutvalgets vedtak, og la til grunn at A allerede hadde såkalt en-til-en-bistand og fremholdt at daglig leder av bofellesskapet dessuten hadde fullmakt til å engasjere ekstra personell når forholdene krevde det. Han mente derfor at det tilbudet A allerede hadde, var tilfredsstillende.

I klagen hit fremholdt B at vedtaket bygget på feil faktum, og skrev:

«Fylkesmannen ser ut til å bygge dekninga på telefonsamtale med personalet 20.4.93. Fylkesmannen burde kunne sjå at det spriker ein del mellom det fylkesmannen får opplyst hjå personalet og det klientutvalet får opplyst i saksframlegget til sosialsjefen. Dersom eg, eller hjelpeverge og pårørende til A sin nabo, vert spurt om kven me trur vert ført mest bak ljuset, fylkesmannen eller klientutvalet, - er me ikkje i tvil om at det må vera fylkesmannen. Med den tilgang fylkesmannen hadde til andre opplysningar, burde opplysningane frå personalet vorte nærmare kontrollert, t.d. ved timelister, stillingsheimlar eller hjå tenestemottakarane ved deira representantar. For A sin del kan me i alle fall sei at opplysningane til personalet ikkje stemmer med det me opplever. For naboen, som er utviklingshemma og døvblind, sin del vert det også opplyst frå personalet, om at han har så godt som 1 : 1 -dekning heile vakentida, noko familien hans og hjelpevergen ser ikkje stemmer.

Fylkesmannen skulle også kunne ha sett, at vedtaket om fullmakt til å sette inn ekstrahjelp, som det i fylgje fylkesmannen ikkje hadde vist seg vore behov for, ville slutte å gjelde 5 døger etter datoen til fylkesmannen sitt brev.»

Hjelpevergen stilte også spørsmål ved om det var riktig at A ikke hadde økonomi til å reise ut av boligen, og at han derfor ikke hadde nytte av ekstrahjelp med tanke på slike utflukter.

Klagen ble forelagt for fylkesmannen, som svarte slik:

«Fylkesmannen og fylkeslegen har gjennom lang tid holdt seg løpende orientert om hvilket tilbud A har mottatt i Y kommune, samt hvordan A's situasjon generelt sett har vært. Informasjonen er innhentet av Vestfold fylkeskommunes habiliteringstjeneste som ledd i oppfølgingen av ansvarsreformen overfor Y kommune. Videre har det vært innhentet informasjon direkte fra bofellesskapet i sakens anledning.

Den 16. mars 1993 innkalte fylkeslegen og fylkesmannen i fellesskap til møte med habiliteringstjenesten for funksjonshemmede, habiliteringsteamet, og Y kommune, se vedlegg. Tema for møtet var gjensidig orientering om forholdene for A og hvordan det samarbeides for å bedre/endre disse. Møtet ble avholdt den 25. mars 1993 hos fylkeslegen.

Fylkesmannen og fylkeslegen i fellesskap anmodet habiliteringsteamet om en vurdering av A's situasjon, og av hvilke tilbud A har behov for. Videre ble habiliteringsteamet bedt om å vurdere nødvendige tiltak vedrørende A's adferd, jfr. vedlagte kopi av brev av 29. mars 1993.

Habiliteringsteamets vurdering fremkommer av brev av 2. april 1993, se vedlagte kopi.

Personalet i X redegjorde pr. telefon i detalj for tilbudet de hadde til A, hvilket også fremkommer av fylkesmannens vedtak av 19. mai 1993 s. 1.

Fylkesmannen har hele tiden vært klar over hvilke tilbud A har mottatt fra kommunens side. Det skal videre nevnes

at fylkesmannen ikke har hatt noe å utsette på Y kommune i så måte. Fylkesmannen har sammen med fylkeslegen vært på befaringsreise på X og har også ved flere anledninger hilst på A.

Fylkesmannen er på denne bakgrunn av den oppfatning at saken var svært godt belyst før vedtak av 19. mai 1993 ble fattet.

Fylkesmannen har også den senere tid vært i kontakt med sosialkontoret i Y kommune i sakens anledning. Det ble her opplyst at B på vegne av sin bror A for en tid siden har sagt opp leieavtalen med Y kommune vedrørende boligen A bebodde i Y.

Fredag 2. september 1994 flyttet A fra Y kommune til en leilighet i boligen til sin bror B. B's bolig ligger i Z kommune. Det ble videre opplyst at B og hans familie, herunder broren A, om kort tid flytter videre til ---, hvor familien opprinnelig kommer fra.

A mottar således ikke lenger noen tjenester eller hjelp fra Y kommune.

Slik fylkesmannen ser det, er derfor klagesaken med dette ikke lenger aktuell i og med at klienten har flyttet ut av kommunen.

Fylkesmannen finner på bakgrunn av ovenstående ikke grunn til å kommentere B's brev av 19. mai og 7. juni 1994.»

B kom med kommentarer til saken i brev 5. oktober 1994, hvor han ba om at ombudsmannen fortsatte sine undersøkelser, til tross for at han og broren A hadde flyttet ut av kommunen. Videre fremholdt han at kommunen hadde plikt til å fatte enkeltvedtak for hver enkelt tjeneste, og at dette ikke var gjort.

Fylkesmannen ble i brev herfra bedt om å kommentere de spørsmål i saken som han tidligere hadde avstått fra å kommentere.

Fylkesmannen svarte slik:

«Fylkesmannen har i samarbeid med fylkeslegen ved flere anledninger i forbindelse med gjennomføringen av «Ansvarsreformen» hatt kontakt med både Y kommune og de andre kommunene i ---. Dette har skjedd på formelt plan ved avtalte tilsynsbesøk i kommunene og ved andre typer avtalte besøk i annen kontakt av f.eks mer rådgivende, drøftende karakter. Både fylkeslege og fylkesmann har tatt aktivt del i kommunenes utforming av boliger som er bygget for å dekke behov hos psykisk utviklingshemmede personer. Fylkesmannen og fylkeslegen har også blitt holdt orientert om og deltatt i drøftelser om organiseringen av tjenestene i disse boligene. Y kommune og bofellesskapet har på denne måten blitt godt kjent for tilsynsmyndighetene.

Fylkesmannen har ikke funnet grunner for å gå inn å kontrollere timelister og turnusplaner og overprøve disse i Y kommune. Det har ikke kommet inn klager av samme karakter fra andre beboere i bofellesskapet.

Det vises også til at Habiliteringstjenesten har vært inne i bofellesskapet for å veilede personale i deres behandling av A. Heller ikke fra denne tjenesten har det kommet melding om at bofellesskapet skulle være spesielt dårlig bemannet.

Når det gjelder bemanning i et bofellesskap som X hvor det bor 4 personer i hver sin leilighet, er det naturlig og i samsvar med intensjonene i «Ansvarsreformen» at personalet - som er ansatt i kommunen og ikke spesielt i bofellesskapet - fordeler arbeidsoppgaver etter de behov som til enhver tid viser seg å være tilstede hos den enkelte beboer.

Disse behovene kan variere med dagsform og forutsetninger hos den enkelte. Det er ikke å vente at behovene skal være fullstendig statiske. Balansen mellom å leve et privat liv i egen leilighet og å være del av et fellesskap er uhyre fin og en stadig utfordring for personalet. Ikke alltid samsvarer oppfatningene om dette mellom pårørende og personale og den enkelte beboer.

Det har vært mye uenighet mellom Y kommune og B, men de konkrete rammene som er gitt A i bofellesskapet har ikke fylkesmannen eller fylkeslegen funnet grunn til å kreve endringer på.

A har uføretrygd som hans bror og hjelpeverge har hatt forvaltningen av inntil han ble fratatt denne av

overformynderiet. Grunnene for dette er redegjort for bl.a. i brev fra Y kommune til overformynderiet i Y av 15.02.93.

Fylkesmannen er kjent med at A ikke har hatt økonomi til å delta i utflukter p.g.a at han ikke har hatt råd. Når han i slike tilfeller må bli hjemme, må han ha personale hos seg for ikke å bli værende alene i boligen.

Fylkesmannen har ikke foretatt spesielle undersøkelser i denne forbindelse fordi kommunen selv reiste sak overfor Overformynderen for å få skiftet hjelpeverge slik at A's økonomi kunne forvaltes i bedre samsvar med A's primære behov (mat og klær) og de tilbud om aktiviteter som til enhver tid ble gitt ham. Det vises for øvrig til de dokumenter i saken som omhandler dette.

Det er riktig at A ikke har hatt støttekontakt. Dette er begrunnet med at Y kommune ikke fant å kunne etterkomme familiens ønske om å engasjere en ung pike på 17 år (familiemedlem). Kommunen fant det uforsvarlig og lite ønskelig å engasjere en ung pike i et oppdrag som ideelt sett burde gis en mann på A's egen alder. Det er ikke uvanlig at støttekontakter velges ut med tanke på samsvarende alder og interessefelt, samt evt. kvalifikasjoner som trengs for å håndtere personer med adferdsavvik. Ytterligere forsøk på å engasjere egnet støttekontakt til A har ikke lyktes for kommunen.

Det er kjent for fylkesmannen at rekruttering av personer til slik tjeneste ofte kan være vanskelig. Vanskene øker med grad av adferdsavvik hos den som trenger støttekontakt. Fylkesmannen har ikke funnet grunnlag for å tvile på Y kommunes opplysninger i denne sammenheng. De erfaringer som Y kommune har gjort er de samme som andre kommuner har gjort når det gjelder støttekontakter til personer med store funksjonshemninger.

Fylkesmannen er kjent med at Y kommune - i tråd med «Ansvarsreformens» intensjoner - benytter sitt kommunalt ansatte personale til oppgaver i flere boliger ettersom behovene endrer seg. Det er derfor riktig at det noen dager i uken oppholder seg personale i X bofelleskap uten at det er beboere tilstede.

Disse dagene er benyttet som personalberedskap i tilfelle sykdom slik at beboere kan bli sendt hjem fra arbeid eller skole til X eller til andre boliger (i så fall rykker personalet ut). Videre er personale på disse dagene på kurs, mottar veiledning, holder møter, ajourfører rapporter, skriver korrespondanse eller forbereder aktiviteter. Dette er ikke en uvanlig måte å organisere personalet på i kommunene generelt.»

I brev 27. mars 1995 kom B med kommentarer til fylkesmannens svar. Til spørsmålet om støttekontakt bemerket han:

«Vedrørende punktet om støttekontakt opplever eg også fylkesmannen som bortforklarande. Det går ikkje fram av klagevedtaket at fylkesmannen på den tida gjorde konkrete vurderingar av støttekontaktdelen av søknaden, anna enn eventuelt slutningen om at A rett og slett ikkje hadde god nok økonomi til å motta støttekontaktenester!! 17-åringen fylkesmannen nemner må sikta til ei ung dame som på den tida denne saka verserte var nærmare 19. Ikkje at eg forstår kva det skulle ha med saka å gjera, men ho er ikkje familiemedlem til A. Som dotter til mi svigerinne og nær mi stedotter i alder, har ho vore mykje saman med oss og dermed A i feriar og elles. Dette skulle vel både då og no vera med på å gjera henne meir aktuell enn elles som støttekontakt - men kanskje kommunen og fylkesmannen såg på ei viss familietilknytning som ei diskvalifiserande side? Den same unge dama er no støttekontakt for A her i Z, ved sida av helsefagstudiet sitt. På søknadstidspunktet var det forøvrig ein mann på A sin alder frå hans eige nettverk (heilt utan familietilknytning, om det skulle vera av interesse) som var aktuelt å foreslå som støttekontakt - men me kom aldri så langt - gjorde vi vel! Han har etter at A flytta hit til Z hjelpt oss mykje med den private omsorga for A og hatt ansvar for han på eiga hand fleire gonger - utan betaling.

Det går heller ikkje fram kva dei «ytterligere forsøk» på å skaffa støttekontakt gjekk ut på. Det er vanleg at kommunane lyser etter øyremerka støttekontaktar i avisa, eller skipar til kurs for støttekontaktar for å betre rekrutteringa - slik m.a. nabokommunen --- har gjort (2x) med stor oppslutnad. Eg har ikkje registrert slik aktivitet frå Y kommune, men det forhindrar ikkje at fylkesmannen har det - utan at dette kjem fram. Ei anna mogleg løysing kommunen burde sett på, dersom dei såg på det å skaffa støttekontaktperson som eit vanskeleg problem, var å høyra med meg (sjølv om eg ville vist til anna alternativ). Det ville i alle fall vore vanleg forventad adferd av ein sosialetat som såg på rekruttering som mogleg grunn for å avslå søknad, at dei fyrst søkte etter aktuell person gjennom søkar og søkar sitt private nettverk. Dette vart i alle høve ikkje gjort.

Dersom det verkeleg var slik at desse problema vart lagt til grunn for avslaget i klientutvalet, skulle det ha gått klart fram av vedtaksdokumentet, evt. med vising til anna dokument. Dette har ikkje eg kunna sett. Problemet vart heller ikkje lufta i munnlege kontaktar, heller ikkje på den delen av utvalgsrådet denne part tok del i. Det går heller ikkje fram av fylkesmannen sitt vedtak at det var «opplysningar» som var kjende for fylkesmannen på vedtakstidspunktet, heller ikkje at dei i så fall vart lagt til grunn.

Det same må kunna seiast om det at A ikkje skulle ha økonomi til å ta imot støttekontaktenester, når det gjeld den kommunale delen av saksbehandlinga. Sjølv om det hadde vore rette opplysningar, er det mi haldning at det er eit usakeleg og urimeleg grunnlag å avslå ein støttekontaktsøknad på. Ikkje all bruk av støttekontakt treng å kosta brukaren noko særleg. --- Det kan etter mitt syn ikkje vera fagleg tvil om at A ville ha drege stor nytte av eit støttekontakttilbod, sjølv om han ikkje hadde kunna ta del i dyre aktivitetar.»

Fylkesmannen ble i brev herfra bedt om å kommentere B's innvendinger, herunder spørsmålet om det var nødvendig å treffe enkeltvedtak for hver enkelt tjeneste.

Fylkesmannen svarte slik:

«Normalt er det ikke noe i veien for å fatte vedtak om å innvilge støttekontakt og omfanget av ordningen selv om kommunen på vedtakstidspunktet ikke har egnet person tilgjengelig. Det vedtas å innvilge søknaden og deretter tas det stilling til person, avlønning m.v.

I dette tilfellet søkte imidlertid ikke hjelpevergen om en ordinær støttekontaktordning for A i henhold til sosialtjenestelovens § 4-2 c), men derimot om *en bestemt person* som støttekontakt. Ut fra en faglig vurdering mente sosialtjenesten i Y at denne personen ikke var egnet som støttekontakt for A. Fylkesmannen vil i den forbindelse vise til at det kun er vedtaket om tildeling av tjenesten, samt omfanget av tildelt tjeneste som kan påklages til fylkesmannen. *Hvilken person* som sosialtjenesten ansetter som støttekontakt er ikke gjenstand for klage til fylkesmannen. Den faglige vurderingen som sosialtjenesten baserer sitt valg av støttekontakt på, kan heller ikke overprøves av fylkesmannen.

Når det gjelder hvilke ytterligere forsøk som ble gjort for å skaffe egnet støttekontakt for A, kan vi opplyse følgende: Y kommune har en rekke tilgjengelige personer som støttekontakter oppført på liste som det «plukkes fra» når kommunen velger egnet støttekontakt i det enkelte tilfelle. Denne listen ble også i dette tilfellet gjennomgått og i tillegg ble en del personer som kjente A, konkret spurt om å være støttekontakt for ham. Det var dessverre ingen som ønsket å påta seg oppdraget. Y kommune mente at fordi A på dette tidspunkt var urolig og utagerende, fant man det riktig å styrke bemanningen i boligen i stedet for å gjøre flere forsøk på å finne en støttekontakt.

B har anført at det er feil når det ikke ble truffet enkeltvedtak om de enkelte tjenestetilbud og viser i den forbindelse til Sosial- og helsedepartementets avgjørelse av 27.01.95 i en annen sak fra samme bofellesskap i Y. Fylkesmannen kan slutte seg til departementets syn som fremkommer i denne saken, bl.a. at «det er viktig å se hele tjenestetilbudet i sammenheng» - se siste avsnitt side 2. I lys av dette, mener vi at det i tilstrekkelig og forsvarlig grad ble truffet enkeltvedtak om de tjenestetilbud som A kulle få fra Y kommune. Det bemerkes i denne sammenheng at det etter lov om sosiale tjenester ikke er nødvendig å treffe ett enkeltvedtak for hver enkelt tjeneste, men at hele tjenestetilbudet kan tas med i ett og samme enkeltvedtak og hvert enkelt tjenestetilbud er gjenstand for klage til fylkesmannen. Sosialtjenestens vedtak i denne saken kunne med fordel ha vært mer detaljerte i sin form, men fordi A's behov for tjenester var under løpende faglig vurdering, har fylkesmannen forståelse for at dette var vanskelig.»

Etter at partene igjen hadde fått anledning til å kommentere saken, uttalte jeg:

«Til spørsmålet om saken var godt nok opplyst:

I § 17 første ledd i forvaltningsloven av 10. februar 1967 heter det:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.»

Bestemmelsen pålegger forvaltningen et selvstendig ansvar for å sørge for sakens opplysning. Hva som skal til for at saken «er så godt opplyst som mulig», er imidlertid skjønnsmessig og må vurderes fra sak til sak. Omfanget av undersøkelsesplikten vil variere etter forholdene i saken og etter hvilke praktiske muligheter myndighetene har til å innhente ytterligere opplysninger.

I brev hit har fylkesmannen opplyst at han i likhet med fylkeslegen gjennom lang tid har holdt seg løpende orientert både om hvilket tilbud A har mottatt i Y kommune, og hvordan hans situasjon generelt sett har vært. Han har særlig vist til den informasjon fylkeskommunens habiliteringstjeneste har gitt, og til de opplysninger som har vært gitt direkte fra bofellesskapet. Fylkesmannen og fylkeslegen skal også ha vært på befaring og hilst på A.

B har flere ganger i sine brev hit kommet inn på informasjonsspørsmålet og gitt uttrykk for at fylkesmannen ikke har undersøkt saken godt nok. Jeg forstår det også slik at han stiller seg tvilende til om fylkesmannens undersøkelser har vært så grundige som det er gitt inntrykk av i korrespondansen for ombudsmannen.

Slik saken nå foreligger ut fra dokumentene, har jeg ikke grunnlag for å kritisere fylkesmannen for ikke å ha undersøkt saken tilstrekkelig. Også fylkesmannens vedtak 19. mai 1993 synes å vise at saken var grundig vurdert og at fylkesmannen hadde inngående kjennskap til saken. En annen sak er at det på flere punkter er uenighet mellom fylkesmannen og B om faktiske spørsmål og hva som vil være det beste for A. Men dette behøver ikke å bety at saken ikke var godt nok opplyst da vedtaket ble truffet. Jeg kan således ikke se at det er grunnlag for å kritisere fylkesmannen for manglende utredning av saken før vedtaket ble fattet.

Til spørsmålet om enkeltvedtak for de enkelte tjenester i henhold til sosialtjenesteloven

B har vist til de vedtak som er fattet i saken, og mener det er feil at det ikke ble fattet enkeltvedtak for hver enkelt tjeneste.

I § 8-1 i Sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 heter det:

«Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her. Avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak. ---»

Selv om det ikke direkte er uttalt, innebærer annet punktum i sitatet at sosialmyndighetene plikter å følge reglene for enkeltvedtak ved avgjørelsen om å tildele støtte etter sosialtjenesteloven. Et krav vil være at det skal gå klart frem av vedtaket hva som er tildelt, slik at man har et grunnlag for å vurdere om tilbudet er godt nok.

Dette er også uttalt av Helse- og sosialdepartementet i en sak vedrørende hjelpetilbudet til en annen beboer i samme bofellesskap. Departementet uttalte bl.a. følgende:

«Beslutninger om tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven skal fattes som enkeltvedtak. Det er ikke tilstrekkelig at andre faktiske omstendigheter medfører at det i perioder foreligger et forsvarlig tilbud.

--- funksjonshemming er av en slik karakter at det i utgangspunktet må stilles store krav til hva som er et forsvarlig tilbud, derfor må det også stilles krav til presisjonsnivået i vedtakene. De skal angi tjenestens mengde og innhold på en slik måte at parten skal kunne vurdere om dette virker tilstrekkelig. I --- tilfelle må det videre stilles krav om kompetanse til å kommunisere med døvblinde. Ettersom det er viktig å følge --- utvikling framover bør det også formaliseres rutiner for oppfølging og evaluering. Vi viser for øvrig til I-719 «Veileder for saksbehandlingen av sosiale tjenester».)»

og

«Det er viktig å se hele tjenestetilbudet til --- i sammenheng. Behovet for tjenester innenfor sosialsektoren vil avhenge av tilbudet fra andre sektorer, f.eks dagtilbudet. Vi har fått oversendt referater fra evalueringsmøte 18. oktober 1994 der mange av de impliserte deltok. Departementet vil be om at det arbeides videre med et samordnet bo- og tjenestetilbud for --- og at sosialtjenesten om nødvendig tar ansvaret for dette jf. sosialtjenesteloven § 3-2.»

Fylkesmannen har særlig vist til at departementet har fremhevet at det er viktig å se hele tjenestetilbudet i sammenheng, og han har derfor i saken her kommet til at det i tilstrekkelig og forsvarlig grad var truffet enkeltvedtak om tjenestetilbudet fra Y kommune. Videre skriver fylkesmannen at det ikke er nødvendig å treffe enkeltvedtak for hver enkelt tjeneste, men at hele tilbudet kan tas med i ett og samme enkeltvedtak og slik at hvert enkelt tjenestetilbud er gjenstand for klage. Fylkesmannen konkluderer til slutt med at sosialtjenestens vedtak kunne vært mer detaljerte i sin form, men at man har forståelse for at dette kan være vanskelig.

Jeg er i utgangspunktet enig med fylkesmannen i at det ikke er nødvendig med ett enkeltvedtak for hver enkelt tjeneste, men at flere tjenester kan tas med i ett vedtak. Det må imidlertid være en forutsetning at hvert enkelt tjenestetilbud er beskrevet så presist at man kan vurdere om dette virker tilstrekkelig i forhold til lovens krav og eventuelt gjøre det gjeldende som klagegrunn.

Sosialtjenestens vedtak av 19. januar 1993 lød:

«1.	Daglig leder i boligen bemyndiges til å vurdere løpende behovet for å sette inn ekstra bemanning i spesielle situasjoner.
2.	Det settes inn ekstra hjelp til å bistå med morgenstellet hver dag, etter daglig leders nærmere vurdering.
3.	Det settes inn ekstra støttekontakt for å følge beboerne til Trio-klubben i Z på torsdager. Vedtaket iverksettes i det omfang daglig leder bestemmer.
4.	Samtlige tiltak er begrenset inntil seinst 8.2., da effekten av tiltakene, samt den ressursbruk tiltakene har betydd, tilbakerapporteres sosialsjefen.
5.	Ytterligere vurdering av behov for bemanning, tiltak m.v. foretas etter at utredning fra --- foreligger.»

De vedtak som ble fattet 10. februar og 23. mars 1993, er nærmest likelydende med dette.

I likhet med fylkesmannen har jeg forståelse for at det for sosialtjenesten i en sak som denne kan være vanskelig å angi tjenestetilbudet i detalj, idet det var behov for løpende å vurdere A's situasjon. Fylkesmannen har antydnet at vedtakene likevel kunne ha vært mer detaljert utformet. Etter mitt skjønn burde vedtakene vært klarere utformet. Et punkt som skiller seg ut, er pkt. 1 som omhandler daglig leders bemyndigelse til å vurdere løpende behovet for å sette inn ekstra bemanning i spesielle situasjoner. Dette punktet er i virkeligheten ingen tildeling av rettigheter til klienten, men fremstår som en slags kompetansetildeling til daglig leder. Vedtaket har på dette punkt således ikke noe presist materielt innhold, og det vil i ettertid være vanskelig å påvise om dette punktet er etterlevd eller ikke. Slik pkt. 1 er utformet, kan det være uklart om punktet anses som en del av et enkeltvedtak om tildeling av tjenesten eller ikke. Det kan i og for seg neppe reises innvendinger mot at det i forbindelse med vedtak om tildeling av tjenester etter sosialtjenesteloven også inntas bestemmelser og retningslinjer til de som skal sette vedtaket i verk. Det bør imidlertid skilles klart mellom hva som er vedtak om tildeling av støtte etter loven, og hva som er instruks eller kompetansetildelingen til personalet. Det er uheldig at dette ikke er gjort i denne saken.

En annen innvending er at det så vidt skjønnes ikke foreligger vedtak når det gjelder A's grunnleggende hjelpetilbud. I alle fall er det ikke i saken her dokumentert andre vedtak enn de som det er henvist til ovenfor.

Til spørsmålet om behandlingen av søknaden om støttekontakt

Så vidt skjønnes ble søknad om støttekontakt fremsatt i brev 5. januar 1993 sammen med søknad om styrking av hjemmetjenestetilbudet til A.

I søknaden heter det:

«På vegne av A søker me om tildeling av heimeteneste-/støttekontaktresursar, slik at han har 1:1-assistanse den tida han ikkje er på dagsenteret. Me meiner då utanom rimeleg ro-tid (frå 21-22-tida til 7-8-tida).»

Saksdokumentene inneholder lite vedrørende søknaden om støttekontakt. Riktignok ble det satt inn støttekontakt for å følge beboerne til fritidsklubb en gang i uka. Det fremgår imidlertid ikke av saken at det har vært vurdert å opprette støttekontakt for A personlig. I brev hit fra fylkesmannen er det gitt en redegjørelse for hva som er gjort i saken vedrørende søknaden om støttekontakt, men noe skrevet materiale finnes altså ikke fra dette.

Fylkesmannen viser først til at kommunen ikke fant B's ønske om å engasjere en 17 år gammel jente som støttekontakt for A tilfredsstillende, og dessuten at andre forsøk på å få egnet støttekontakt ikke har lyktes. I et senere brev blir det vist til at B ikke har søkt om en ordinær støttekontaktordning for A, men derimot om en bestemt person som støttekontakt. Denne personen ble av kommunen ikke ansett som egnet, og denne faglige vurderingen har ikke fylkesmannen funnet å kunne overprøve. Videre ble det vist til at kommunen hadde kontaktet alle de som sto på kommunens liste som tilgjengelige som støttekontakter og dessuten en del personer som kjente A, uten at noen ønsket å påta seg oppdraget. Etter en vurdering fant kommunen det bedre å styrke bemanningen i boligen i

stedet for å gjøre ytterligere forsøk på å skaffe en støttekontakt. Til slutt blir det nevnt at A ikke skulle ha økonomi til å ha støttekontakt.

B har bestridt at han søkte om en bestemt person som støttekontakt, og det er heller ikke noe i det skriftlige materiale som tyder på at han har gjort det. Jeg kan derfor vanskelig se at myndighetene hadde noen grunn til ikke å behandle B's søknad om støttekontakt. Hvis det er slik at kommunen har gjort de nevnte undersøkelser, og kommet frem til at B ikke skulle få støttekontakt, burde dette ha fremgått i et vedtak som det var mulig å klage over. Unnlåtelsen må derfor kritiseres. Med bakgrunn i at A nå har flyttet fra ---, finner jeg likevel ikke grunn til å foreta meg noe ytterligere i anledning dette spørsmålet.

Til spørsmålet om kommunens hjelpetilbud til A var tilfredsstillende

B er i sin klage sterkt kritisk til innholdet av det tilbudet A har fått av Y kommune, og han er også av den oppfatning at A har fått for lite hjemmetjeneste i forhold til det han skulle hatt krav på.

Vurderingen av om innholdet og omfanget av hjemmetjenesten for A var tilfredsstillende, er en vurdering som i stor grad må bygge på et medisinsk-faglig skjønn. Ut fra sakens dokumenter har jeg ikke funnet grunnlag for å reise tvil om forsvarligheten av det skjønn som har vært utøvet, og jeg har derfor ikke funnet grunn til å gå videre med dette spørsmålet.»

46.

Spørsmål om adgangen til å kreve refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt

(Sak 95-1569)

Etter sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 § 5-10 kunne sosialmyndighetene kreve refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt for økonomisk sosialhjelp ytt stønadmottakeren samme år. Etter å ha mottatt en rekke klager på vedtak etter bestemmelsen, tok ombudsmannen opp enkelte spørsmål med Sosial- og helsedepartementet på generelt grunnlag.

Ombudsmannen kritiserte at departementet i et rundskriv hadde lempet på kravet til forhåndsvarsel og individuell vurdering av om refusjon skulle kreves.

Etter sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 § 5-10 kunne sosialmyndighetene kreve refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt for økonomisk sosialhjelp ytt stønadmottakeren samme år. Bestemmelsens første punktum lød:

«Dersom en stønadmottaker har krav på et overskytende skattebeløp etter skatteavregningen, kan sosialtjenesten kreve refusjon i dette beløp for sosialhjelp utbetalt stønadmottakeren i samme år.»

Bestemmelsen ble opphevet ved lov 12. mai 1995 nr. 24. Etter at jeg hadde mottatt en rekke klager på refusjonsvedtak etter bestemmelsen, besluttet jeg å ta enkelte spørsmål opp med Sosial- og helsedepartementet på generelt grunnlag, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 5, jf. §§ 4 og 7. Klagene gjaldt i det vesentlige enkeltsaker, men reiste spørsmål av generell forvaltningsrettslig karakter. Jeg mottok dessuten tre henvendelser fra Juss Hjelpa i Nord-Norge, der jeg ble anmodet om å ta spørsmål knyttet til lovbestemmelsen opp på generelt grunnlag.

I brev 6. oktober 1995 rettet jeg flere spørsmål til Sosialdepartementet. Departementet svarte i brev 16. januar 1996. Etter at Juss Hjelpa i Nord-Norge hadde fått uttale seg, ble saken avsluttet herfra.

A. Forhåndsvarsel

Et av spørsmålene jeg tok opp med departementet, gjaldt kravet til forhåndsvarsel. Jeg viste til et rundskriv Sosialdepartementet hadde sendt ut 1. juli 1994 om forståelsen og praktiseringen av refusjonsbestemmelsen (rundskriv I-24/94), der det het om forhåndsvarsel:

«Selve lovbestemmelsen inneholder ingen spesielle regler om varsling, og den bygger heller ikke på noen klar forutsetning om at dette skjer før sosialtjenestens refusjonskrav fremmes. Sosialtjenestens aktivitetsplikt inntreer først

når ligningen foreligger tilgjengelig for kommunene. I prinsippet avskjæres ikke refusjonsadgangen av andre regler enn de ordinære foreldelsesfrister. I praksis må imidlertid kravet fremmes før utbetalingen av pengene foretas, i motsatt fall går kravet over til å bli en alminnelig usikret fordring mot stønadmottakeren.

Den fremgangsmåte Sosial- og helsedepartementet vil anbefale er imidlertid at stønadmottager gjøres oppmerksom på den mulige refusjonsadgang allerede når vedtaket om sosialhjelp fattes. Det er viktig at stønadmottager blir klar over sosialtjenestens kompetanse, da et refusjonsvedtak av denne type kan være svært inngripende. Dette er en orientering som ikke får betydning for beregningen av klagefrister.

Sosialtjenesten bør i den grad fremgangsmåten i forrige avsnitt ikke er fulgt, sende ut varsel om at refusjon vil bli vurdert krevd. Dette kan gjøres i et generelt brev til alle stønadmottagere på den tid Skattedirektoratet sender ut melding om foreløpig skatteavregning (ved forenklet selvangivelse), eller i god tid før høstens ligningsoppgjør forventes. Vi er imidlertid oppmerksom på at dette nå er for sent for årets oppgjør, for så vidt gjelder forenklet selvangivelse.»

Jeg påpekte at departementet i rundskrivet hadde *anbefalt* at stønadmottaker ble gjort oppmerksom på den mulige refusjonsadgangen allerede når vedtaket om sosialhjelp ble fattet, og at sosialtjenesten i den grad denne fremgangsmåten ikke ble fulgt, *burde* sende ut et varsel om at refusjon ville bli vurdert krevd. Departementet ble bedt om å redegjøre nærmere for når den anbefalte fremgangsmåte kunne fravikes. Videre ba jeg opplyst om den anbefalte fremgangsmåten var vurdert opp mot kravene til forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16, og hvilke vurderinger departementet eventuelt hadde gjort i den forbindelse.

Til dette svarte departementet:

«På grunn av tidsaspektet var det ikke praktisk mulig å varsle hver enkelt klient om at refusjon ville bli vurdert samt å gi vedkommende anledning til å uttale seg i saken, slik forvaltningsloven § 16 første ledd krever. På denne bakgrunn vurderte Sosial- og helsedepartementet det slik at forhåndsvarsel kunne sløyfes i medhold av unntaksregelen i forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a.

Det var ikke noe vilkår for å kreve refusjon etter sosialtjenesteloven § 5-10 at klienten var informert om refusjonsadgangen på forhånd, f eks i forbindelse med vedtaket om tildeling av økonomisk stønad. Regelen er den samme når det gjelder refusjon i etterbetalte trygdeytelser, jf lovens § 5-9. Gode grunner taler likevel for at klienter gjøres kjent med refusjonsadgangen på et tidlig tidspunkt. Generelt må det være opp til sosialkontoret å avgjøre hvilken informasjon det bør gis og når og på hvilken måte det mest hensiktsmessig bør skje.»

Juss Hjelpa i Nord-Norge kommenterte dette slik:

«Departementet gir ved rundskriv I-24/94 et inntrykk av at sosialtjenesteloven ikke stiller krav til forhåndsvarsel forut for et enkeltvedtak hjemlet i denne lov. Vi viser her til Sivilombudsmannens brev av 06.10.95 pkt. B «Forhåndsvarsel».

Departementet er selvsagt kjent med at dette ikke er tilfelle, jfr. sosialtjenestel. § 8-1 jfr. forvaltningsl. §§ 3 første ledd og 16. Dette uttrykkes også ved deres brev av 16.01.96. Fremstillingen av kravet til forhåndsvarsel i rundskrivet er således uheldig og direkte misvisende.

Problemstillingen knytter seg videre til spørsmålet om unntaksreglene for forhåndsvarsel kom til anvendelse eller ikke, når vedtak etter sosialtjenestel. § 5-10 ble truffet.

Juss Hjelpa kan ikke stille seg bak departementets vurdering av at det ikke var praktisk mulig å varsle hver enkelt klient om at refusjon ville bli vurdert, samt å gi vedkommende anledning til å uttale seg i saken.

Departementet anså heller ikke dette som praktisk umulig ifølge deres eget rundskriv I-24/94:

«Sosialtjenesten bør i den grad fremgangsmåten i forrige avsnitt ikke er fulgt, sende ut varsel om at refusjon vil bli vurdert krevd. *Dette kan gjøres i et generelt brev til alle stønadmottagere på den tid Skattedirektoratet sender ut melding om foreløpig skatteavregning (ved forenklet selvangivelse), eller i god tid før høstens ligningsoppgjør forventes.*» (Understreket av oss.)

Konsekvensene av at det ikke var gitt forhåndsvarsel før refusjonstrekk ble iverksatt, var til dels svært uheldig for

enkelte. Mange hadde innrettet seg i den tro at de ville få utbetalt skattepenger. Ved at skattepengene ble trukket av sosialtjenesten uten varsel, måtte flere misligholde betalingsavdrag til sine kreditorer, andre måtte avlyse en planlagt ferie, o.l.»

I min avsluttende uttalelse skrev jeg om spørsmålet:

«Det er riktig som departementet har fremholdt, at sosialtjenesteloven § 5-10 ikke inneholdt noe krav om at «klienten var informert om refusjonsadgangen på forhånd». Dette betød likevel ikke at sosialtjenesten kunne unnlate å varsle om at refusjon ville bli vurdert krevet. Sosialtjenesteloven må her som ellers suppleres av forvaltningslovens bestemmelser, herunder reglene om saksforberedelse ved enkeltvedtak i kap. IV. I sosialtjenesteloven § 8-1 er det uttrykkelig fastsatt at forvaltningsloven kommer til anvendelse om ikke annet er bestemt. Så langt jeg kan se, er det verken i sosialtjenesteloven eller forarbeidene til den holdepunkter for å anta at det ved vedtak om refusjon etter lovens § 5-10 har vært ment å gjøre unntak fra forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling.

Uttalelsen i departementets rundskriv om at lovbestemmelsen ikke «inneholder noen regler om varsling», og at loven heller ikke bygger på noen «klar forutsetning om at dette skjer før sosialtjenestens refusjonskrav fremmes», synes etter dette lite heldig. Dette fordi den som leser rundskrivet, lett kan få et inntrykk av at departementet mener at det ikke gjaldt noe krav om forhåndsvarsling. Departementet burde i det minste ha kommentert forholdet til varslingskravet i forvaltningsloven.

Forvaltningsloven § 16 pålegger forvaltningen å varsle en «part som ikke allerede har uttalt seg i saken» før vedtak treffes. Parten skal gis høve til å uttale seg innen en nærmere fastsatt frist. Etter § 16 tredje ledd kan forhåndsvarsel unnlates dersom:

- «a) slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres,
- b) parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet,
- c) vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap vil at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.»

Sosialdepartementet har i brevet hit anført at det på grunn av tidsaspektet ikke var praktisk mulig å «varsle hver enkelt klient om at refusjon ville bli vurdert samt gi vedkommende anledning til å uttale seg i saken, slik forvaltningsloven § 16 første ledd krever». På denne bakgrunn har departementet kommet til at forhåndsvarsel kunne «sløyfes i medhold av unntaksregelen i forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a».

Jeg kan vanskelig se at departementet her har tatt et riktig utgangspunkt. Lovens ordlyd forutsetter at det skal foretas en konkret vurdering av om forhåndsvarsel kan unnlates. Selv om tiden fra ligningen blir offentliggjort og frem til utbetalingen av det overskytende skattebeløp ofte kunne være knapp, var det ikke i samsvar med loven - og neppe heller nødvendig - å gjøre generelt unntak fra hovedregelen om forhåndsvarsling. I større kommuner med mange sosialklienter ville riktignok tiden kunne bli i korteste laget. I mindre kommuner ville situasjonen imidlertid kunne ligge annerledes an. Det kunne heller ikke være noe i veien for at sosialmyndighetene sendte ut et generelt varsel i forkant, dvs. før ligningen ble lagt ut. Kravet om forhåndsvarsel må sees i sammenheng med forvaltningsloven § 17 første ledd om at en sak skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Krav om refusjon griper direkte inn i den enkeltes økonomi, og myndighetene var gitt en vidtgående og skjønnsmessig adgang til å fremme slike krav. Dette ga særlig grunn til å varsle den enkelte, slik at han ble gitt anledning til å uttale seg før utbetalingen ble stanset.

For ordens skyld nevner jeg at selv om sosialkontoret har gjort oppmerksom på «den mulige refusjonsadgang allerede når vedtaket om sosialhjelp fattes», kan ikke det gi grunnlag for å fravike en så vesentlig regel som påbudet om forhåndsvarsel og adgangen for partene til å uttale seg før refusjonsspørsmålet er aktuelt. Jeg finner videre grunn til å påpeke at det i juridisk teori er antatt at det må følge av forvaltningsloven § 16, jf. § 17, at myndighetene i den grad forhåndsvarsel ikke har latt seg gjennomføre, så vidt mulig skal anse vedtaket som foreløpig og ta saken opp til ny vurdering etter at partene har fått mulighet til å få uttale seg, jf. bl.a. Arvid Frihagen, Forvaltningsloven, Kommentartutgave Bind 1, 2. utgave, Oslo 1986 s. 392 og Geir Woxholt, Forvaltningsloven med kommentarer, Oslo 1993 s. 271.»

B. Individuell vurdering

Det andre spørsmålet jeg tok opp med departementet, gjaldt kravet til individuell vurdering av om refusjon skulle kreves.

I departementets rundskriv I-24/94 het det:

«Sosialtjenesteloven § 5-10 er en «kan-regel». Den gir sosialtjenesten *kompetanse* til å kreve refusjon, men ikke *plikt*.»

Og videre:

«I henhold til reglene om enkeltvedtak og god forvaltningsskikk, bør sosialtjenesten konkret og i hvert tilfelle vurdere om det skal kreves refusjon. I den grad sosialtjenesten har rutiner og kapasitet til dette, bør dette gjøres.

På grunn av det store antall saker som det må tas stilling til i løpet av kort tid, ser departementet at det i mange tilfeller ikke lar seg gjøre å foreta et skjønn i den grad det hadde vært ønskelig. Når krav om refusjon sendes kemneren, må det derfor ansees som tilstrekkelig at det samtidig sendes brev til de berørte stønads-mottagere om at det er fattet vedtak om refusjon og at dette vedtak kan påklages etter de vanlige klageregler.»

Departementet ble bedt om å utdype det her siterte. Det ble i denne forbindelse spurt om departementet mente at lovens forutsetning om individuell vurdering ikke var absolutt. Fra foreleggelsesbrevet siteres:

«Det går frem av departementets rundskriv I -24/94 at det er «det store antall saker som det må tas stilling til i løpet av kort tid» som kunne danne bakgrunn for å fravike lovens forutsetning om individuell vurdering. Det bes opplyst om departementet har instruert sosialkontorene om å foreta en individuell vurdering i ettertid, dersom det ikke har vært utøvet et tilstrekkelig skjønn før vedtak ble truffet. Eller er det kun de sosialklientene som påklager sosialkontorenes vedtak, som oppnår en individuell vurdering?»

Gjennom de saker en har hatt til behandling her, kan det synes som enkelte sosialkontor ikke har informert om at det er truffet vedtak om refusjon uten forutgående individuell vurdering. Sosialkontorene synes heller ikke å ha oppfordret den enkelte til å klage for å oppnå individuell vurdering. Ser departementet noen betenkeligheter ved dette og at den enkelte først oppnår individuell vurdering i en eventuell klageomgang? Hvorledes ser departementet på sammenhengen mellom en slik fremgangsmåte og forvaltningslovens klageregler - mener departementet at den enkelte oppnår en reell overprøving dersom den individuelle vurdering først skjer i forbindelse med klagebehandlingen?»

Til dette svarte departementet:

«Etter departementets oppfatning forelå det flere tungtveiende grunner som talte for å behandle saker etter sosialtjenesteloven § 5-10 mer summarisk enn andre typer saker. Etter sin ordlyd inneholdt sosialtjenesteloven § 5-10 kun ett vilkår for at refusjonsadgangen kunne brukes, nemlig at skatteyteren hadde mottatt økonomisk stønad i det aktuelle skatteåret. På denne bakgrunn og ikke minst på grunn av tidsaspektet vurderte Sosial- og helsedepartementet det slik at den individuelle behandlingen av saker etter sosialtjenesteloven § 5-10 måtte kunne begrenses til å konstatere om dette vilkåret var oppfylt i den enkelte saken og til å fatte *individuelle* vedtak om refusjon på dette grunnlaget. Departementets retningslinjer åpnet ikke for at kommunene kunne fatte et generelt vedtak om at refusjonsadgangen ville bli benyttet overfor alle aktuelle klienter, slik det skal ha forekommet i Tromsø kommune, jf Juss Hjelpa i Nord-Norges brev av 26. juli 1995 til Sivilombudsmannen. Det var følgelig heller ikke i tråd med departementets anbefalinger dersom klienter først ble gjort kjent med kravet om refusjon ved mottakelsen av skatteavregningen.

Slik departementet vurderte det ville et krav om fullstendig invididuell vurdering av hver enkelt skatteyers forhold i den korte tiden frem til utbetalingen av overskytende skatt trolig ha resultert i at kommunene kun hadde rukket å fatte lovlige refusjonskrav overfor noen personer. De andre aktuelle klientene ville ha fått utbetalt det overskytende skattebeløpet uavkortet. Det ville med andre ord ha ført til en urimelig forskjellsbehandling blant klienter som faktisk oppfylte vilkårene i sosialtjenesteloven § 5-10.

Et annet forhold departementet la vekt på var at det som regel er vanskelig, om ikke umulig, å konstatere om det i et konkret tilfelle er årsakssammenheng mellom stønadsbehovet og for høyt skattetrekk. Dertil kommer at forarbeidene etter vår oppfatning ikke er helt entydige når det gjelder kravet om årsakssammenheng. I Ot prp nr 29 er det uttalt at

«Det foreslås derfor en bestemmelse *tilsvarende* (understreket av oss) den som finnes i lov 9. desember 1955 nr. 2 om innkreving av underholdsbidrag § 10 tredje ledd.» Denne bestemmelsen som senere er tatt inn i bidragsinnkrevingsloven § 8 fjerde ledd, stiller ikke opp noe krav om årsakssammenheng mellom for høyt skattetrekk og manglende bidragsbetaling.

For å bøte på den summariske behandlingen som ble foretatt i første omgang understreket departementet i rundskriv I-24/94 at det skulle tas hensyn til spørsmålet om årsakssammenheng ved fastsettelse av refusjonskravet. Meningen var at kommunene, etter at kemneren var underrettet om ikke å utbetale skattebeløpet, skulle fatte et endelig refusjonsvedtak basert på en helhetlig vurdering av den enkelte skatteyers forhold.

Utover dette har departementet ikke instruert sosialkontorene om i ettertid å foreta en fullstendig individuell vurdering av hver enkelt refusjonssak. Vi er imidlertid kjent med at enkelte kommuner foretok en slik vurdering. I andre kommuner var klientene henvist til å påklage refusjonsvedtaket til fylkesmannen for å oppnå individuell vurdering. Det er lett å være enig i at det ikke var i tråd med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper, blant annet totrinns-behandlingen som er forutsatt i forvaltningsloven § 28, at den individuelle vurderingen for enkelte klienters vedkommende var avhengig av at de benyttet seg av klageadgangen.

Dette negative forholdet ble ytterligere forsterket av at enkelte sosialkontor - slik det er blitt kjent i ettertid - hadde unnlatt å informere om at refusjonsvedtaket kunne påklages på vanlig måte.

På grunnlag av erfaringene med praktiseringen av sosialtjenesteloven § 5-10 høsten 1994 tok Sosial- og helsedepartementet sikte på å lage et nytt rundskriv for å sikre at senere refusjonssaker ble behandlet på en forsvarligere måte. Departementet hadde grunn til å anta at noen av de problemene som ble avdekket i forbindelse med skatteoppgjøret i 1994, dermed kunne elimineres for fremtiden. Dette gjaldt blant annet manglende forhåndsinformasjon om refusjonsadgangen og forsvarlige rutiner for innhenting av opplysninger fra kemneren. Videre regnet departementet med at økt erfaring med denne typer saker i seg selv ville føre til en mer betryggende saksbehandling og en mer ensartet praksis kommunene imellom når det gjaldt bruken av refusjonsadgangen.

Etter planen skulle rundskrivet være kommunene i hende i god tid før skatteavregningen i 1995. Arbeidet ble imidlertid stilt i bero da det ble fremmet forslag om å oppheve § 5-10, et forslag som Stortinget senere vedtok.»

I sine merknader til departementets brev skrev Juss Hjelpa i Nord-Norge:

«Rundskriv I-24/94 har gitt inntrykk av at departementet mener at kravet til individuell vurdering kan fravikes på grunn av arbeidspress hos sosialtjenesten. Dette har departementet tilbakevist. Departementet har påpekt at rundskrivet var ment å presisere hvilken individuell vurdering som kreves for å treffe vedtak etter sosialtjenesteloven § 5-10. Her viser departementet til at det må være tilstrekkelig å påvise at vedkommende har mottatt sosialstønad. Videre presiserer departementet at det ikke er tilstrekkelig å fatte et generelt vedtak om at refusjonsadgangen ville bli benyttet. Det må treffes individuelle vedtak for hver enkelt sak.

Resultatet fra våre spørreundersøkelser om praktiseringen av sosialtjenesteloven § 5-10 hos fylkesmenn og kommuners sosialkontor, viser at en større andel av de spurte mener det kunne foretas refusjonstrekk *uten individuell behandling*. Etter disses synspunkt var altså ... en ren konstatering av om vedkommende har mottatt sosialstønad tilstrekkelig til å karakterisere behandlingen som individuell.

Departementet og de nevnte fylkesmenn/sosialkontor har altså forskjellig oppfatning av hva som regnes som individuell behandling. Om disse fylkesmenn og kommunene har tatt dette standpunkt på grunnlag av det nevnte rundskriv, er ukjent. På grunn av vår erfaring med denne saken, finner vi imidlertid grunn til å tro at rundskrivet har hatt betydning for deres oppfatning.

Det er svært uheldig at rundskrivet er misvisende på dette punkt. Det avgjørende spørsmål er imidlertid hva som er innholdet i kravet til individuell behandling.

Juss Hjelpa kan heller ikke dele departementets oppfatning av at kun en konstatering av at vedkommende har mottatt sosialstønad kan regnes som *individuell behandling*. Med individuell behandling har vi forstått et krav om at sosialtjenesten konkret og i hvert enkelt tilfelle, vurderer om det skal kreve refusjon. Det er ikke individuell behandling med mindre individuelle forhold tas i betraktning ved fastsettelsen av vedtaket. Om selve kravet til individuell behandling og dets nærmere innhold, viser vi til tidligere korrespondanse.

Ifølge departementets brev forelå det flere «tungtveiende grunner» som talte for at det ikke forelå ytterligere krav til individuell behandling enn det ovennevnte. Vi viser til departementets uttalelse på side 2, annet avsnitt:

«Slik departementet vurderte det ville et krav om *fullstendig individuell* vurdering av hver enkelt skatteyers forhold i den korte tiden frem til utbetalingen av skatteyers skatt trolig resulterte i at kommunene kun hadde rukket å fatte *lovlige refusjonsvedtak* overfor noen personer. De andre aktuelle klientene ville ha fått det overskytende skattebeløp uavkortet. Det ville med andre ord ha ført til en urimelig forskjellsbehandling blant klienter som faktisk oppfylte vilkårene i sosialtjenesteloven § 5-10.» (Understreket i kursiv av oss.)

Med *fullstendig* individuell vurdering forutsettes det at departementet viser til de momenter som kommer til uttrykk i rundskrivets pkt. 3 «Skjønnsvurderingen».

Den summariske behandlingen begrunnes, slik vi forstår det, av hensyn til et likhetsprinsipp. For at alle skal bli behandlet likt reduseres kravet til individuell behandling til et minimum.

Juss Hjelpa har ikke forståelse for departementets juridiske resonnering på dette punkt.

Etter vår oppfatning forutsetter både sosialtjenesteloven generelt og § 5-10 spesielt, samt alminnelig forvaltningsrett at *hver enkelt sak* vurderes før et enkeltvedtak treffes. Dette selv om forvaltningen har fritt skjønn med hensyn til de vurderinger som skal foretas. Av myndighetsmisbrukslæren følger det videre at forvaltningen plikter å foreta et skjønn som blant annet ikke er vilkårlig og sterkt urimelig.

For å kunne praktisere sosialtjenesteloven § 5-10 har departementet akseptert en forvaltningspraksis som ikke ivaretar de hensyn som ligger bak en individuell vurdering. Praksisen har ført til både vilkårlige og sterkt urimelige avgjørelser.

Kravet om individuell behandling er av lovs rang og kan derav ikke fravikes ved rundskriv. Kravet kan heller ikke fravikes av praktiske og effektivitetsmessige hensyn som reduserer den individuelle behandling til å helt unnlate at det tas i betraktning individuelle forhold ved hver enkelt sak.

Hvis ikke den individuelle vurderingen lot seg gjennomføre innen den tidsrammen som sosialtjenesten hadde til disposisjon, kunne ikke refusjonsadgangen etter vårt syn gjennomføres.»

Jeg uttalte om spørsmålet:

«Sosialtjenesteloven § 5-10 var utformet som en «kan-regel», dvs. at den ga sosialtjenesten *kompetanse* til å kreve refusjon, men ingen plikt. Sosialtjenesten skulle ut fra en skjønnsmessig vurdering avgjøre om refusjon skulle kreves.

Ut fra sakene jeg har hatt til undersøkelse, kan det synes som om flere sosialkontor har truffet vedtak om refusjon uten å foreta en slik individuell vurdering. En slik praksis er ikke i samsvar med loven. Når sosialtjenesteloven § 5-10 gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle, må dette forstås slik at den pålegger sosialmyndighetene en plikt til å utøve et skjønn. Det vil da ikke være i samsvar med loven helt å unnlate, eller begrense seg til å foreta en ensidig eller helt summarisk vurdering.

En avgjørelse om å foreta refusjon vil normalt få konsekvenser for den økonomiske situasjon til en sosialhjelpsmottaker og avgjørelsen vil derfor bl.a. også kunne få betydning for vedkommende stønadmottakers behov for sosialhjelp. Refusjonsavgjørelsens karakter tilsier derfor at det blir foretatt en konkret og individuell vurdering.

Departementet har i redegjørelsen hit fremhevet at det forelå flere tungtveiende grunner som talte for å behandle saker etter sosialtjenesteloven § 5-10 mer summarisk enn andre type saker. Som begrunnelse for dette er det vist til at sosialtjenesteloven § 5-10 kun inneholdt ett vilkår for at refusjonsadgangen kunne brukes, og dessuten til tidsaspektet fra skatteavregningen ble lagt ut til utbetaling av tilgodehavende på skatten.

Jeg kan vanskelig følge departementet her. Rett nok stilte loven kun ett vilkår for at refusjonsadgangen kan brukes, nemlig at skattyteren hadde mottatt økonomisk stønad i det aktuelle skatteåret. Dette var imidlertid satt som en *betingelse* for at forvaltningen kunne utøve et skjønn, og ikke som et skjønnsmoment forvaltningen skulle legge vekt på. Forvaltningen kunne således ikke la være å utøve skjønnet - det ga loven ingen holdepunkter for. Hvorvidt

kompetansen sosialmyndighetene var tildelt, skulle nyttes, måtte bero på en sammensatt skjønnsmessig vurdering. Rundskriv I-24/94 gjorde også anvisning på dette når det på s. 3 het at skjønnnet skulle «bygge på vanlige sosialfaglige vurderinger med utgangspunkt i situasjonen stønadmottakeren er i på det tidspunkt skatteoppgjøret kommer». I rundskrivet var det videre trukket frem relevante momenter for skjønnsvurderingen, bl.a. ble det uttalt at det skulle legges vekt på virkningene refusjonsvedtaket ville ha i forhold til den enkelte.

Departementet har påpekt at det kunne være vanskelig å konstatere om det i et konkret tilfelle forelå «årsakssammenheng mellom stønadsbehovet og for høyt skattetrekk». (Dette utgjorde også en av grunnene til at Stortinget fant grunn til å oppheve lovbestemmelsen, jf. Innst. O. nr. 43 1994-95 s. 2.) Jeg kan imidlertid ikke se at dette utgjør noe argument for å sette til side lovens krav til individuell behandling.

Jeg kan se at knapp tid fra skatteavregningen legges ut til utbetaling fant sted, kunne skape problemer for sosialmyndighetenes saksbehandling, og dermed for mulighetene til å gjennomføre refusjon. Dette kan imidlertid ikke i seg selv være et tilstrekkelig argument fra å fravike de kravene loven stiller. Hvordan forvaltningen skal forholde seg dersom det ikke er praktisk mulig å overholde lovens krav, kan det være delte meninger om. Det sentrale for meg er at spørsmålet ikke hadde vært vurdert av lovgiver, og at departementet i en slik situasjon ikke uten videre kunne lempe på de krav loven stilte.

Som kjent ble sosialtjenesteloven § 5-10 opphevet på bakgrunn av et lovforslag fra stortingsrepresentant Erling Folkvord (RV). I Innst. O. nr. 43 (1994-95) uttalte flertallet i sosialkomiteén:

«Komiteen mener at det i praksis vanskelig lar seg gjøre å henføre det overskytende skattebeløp til ulike skattepliktige fordeler og fradragsberettigede utgifter. Det vil ofte være vanskelig å tilbakeføre skatten til bestemte tidsperioder innenfor det aktuelle skatteåret, i og med at skatten utlignes for hele året under ett. Komiteen mener derfor at det er nesten umulig å fastslå om det er årsakssammenheng mellom stønadsbehov og for høyt skattetrekk.»

Videre het det:

«I henhold til forvaltningsloven skal det i slike saker fattes enkeltvedtak. En individuell vurdering vil si at hver sak blir vurdert ut fra den enkeltes situasjon i henhold til gjeldende regelverk. På grunn av den korte tidsfristen sosialkontoret har på seg fra skatteavregningen blir lagt fram til vedtak må treffes, mener flertallet at det vanskelig lar seg gjøre å fatte individuelle vedtak og samtidig oppfylle forvaltningslovens krav til riktig saksbehandling.

Etter en samlet vurdering mener flertallet at § 5-10 i lov om sosiale tjenester vanskelig kan praktiseres slik loven var ment når det gjelder årsakssammenheng mellom for høyt skattetrekk og sosialstønad, krav til individuell behandling og forvaltningslovens saksbehandlingsregler.»

Uttalelsene illustrerer at lovgiver ikke ønsket at refusjon i tilbakebetaling i skatt skulle gå på bekostning av grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, og kan i så måte understreke betydningen av at saker der det viser seg å være umulig å oppfylle lovens krav, blir lagt frem for lovgiver.

At departementet i rundskrivsform (Rundskriv I-24/94) la opp til og aksepterte en summarisk skjønnsvurdering, var således i dårlig samsvar med de hensyn den tidligere lov måtte antas å bygge på. Departementet fremholder riktignok at meningen var at «kommunene, etter at kemneren var underrettet om ikke å utbetale skattebeløpet, skulle fatte et endelig refusjonsvedtak basert på en helhetlig vurdering av den enkelte skatteyters forhold». Dette går imidlertid ikke klart frem av departementets rundskriv, og synes heller ikke å være oppfattet av sosialkontorene. Sakene jeg har undersøkt, synes tvert i mot å vise at flere kommuner har forstått rundskrivet slik at det var tilstrekkelig med en summarisk vurdering, eventuelt ingen vurdering overhodet.

En individuell vurdering av refusjonssakene synes i mange tilfeller først å være oppnådd i en eventuell klageomgang. Som departementet påpeker, er dette lite heldig. Den individuelle vurdering var i så fall gjort avhengig av at vedtaket ble påklaget. Spesielt betenkelig var dette om sosialmyndighetene unnlot å opplyse om at avgjørelsen var truffet uten at det var foretatt en slik vurdering som loven forutsatte.

I enkelte saker kan det for øvrig synes som om verken kommunen eller fylkesmannen som klageinstans har foretatt noen fullstendig vurdering. Dette henger bl.a. sammen med den begrensning i fylkesmannens prøvelsesadgang som er fastsatt i sosialtjenesteloven § 8-7. Dette er imidlertid et spørsmål jeg vil gå nærmere inn på ved avslutningen av

den enkelte klagesak.»

47.

Spørsmål om et sosialkontor i tilstrekkelig grad hadde vurdert virkningen av å kreve refusjon for tildelt sosialhjelp

(Sak 95-0883)

A mottok sosialhjelp i 1993, og i september 1994 fattet Asker sosialkontor i medhold av sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 § 5-10 vedtak om refusjon med kr. 12.272,- som A skulle få tilbakebetalt i skatt for inntektsåret 1993. Etter klage kom Fylkesmannen i Oslo og Akershus til at kr. 2.500,- skulle holdes utenfor refusjonsbeløpet til dekning av utgifter til innredning av A's leilighet.

Ombudsmannen påpekte at det knyttet seg tvil til fylkesmannens vedtak på flere punkter, særlig med hensyn til om det var foretatt en slik skjønnsvurdering som loven krevde. Ombudsmannen ba derfor fylkesmannen se på saken på nytt.

A mottok sosialhjelp i 1993, og i september 1994 fattet Asker sosialkontor i medhold av sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 § 5-10 vedtak om refusjon med kr. 12.272,- som A skulle få tilbakebetalt i skatt for inntektsåret 1993. Etter klage kom fylkesmannen til at kr. 2.500,- skulle holdes utenfor refusjonsbeløpet til dekning av utgifter til innredning av A's leilighet.

A fremholdt i klagen til ombudsmannen at hun ikke var varslet om refusjonsadgangen på forhånd, og at hun hadde innrettet seg i den tro at hun skulle få skattepenger tilbake. Blant annet hadde hun leid en nesten umøblert leilighet i den tro at hun kunne bruke skattepengene til diverse anskaffelser, også ut over det fylkesmannen i klagevedtaket hadde holdt utenfor refusjonsbeløpet.

Klagen ble forelagt fylkesmannen, idet det særlig ble vist til et rundskriv fra Sosial- og helsedepartementet nr. I-24/94, der det het om skjønnsvurderingen:

«Det må også ansees som lite heldig at et krav om refusjon medvirker til at en person som har blitt selvhjulpen, igjen blir berettiget til sosialhjelp for det samme beløpet.»

Fylkesmannen svarte:

«Klager fikk innvilget stønad til kursavgift og briller 141194 med tils. kr 2.733,- og stønad til mat kr 350,- pr. uke i tre uker 020195, mens det ble tatt refusjon i tilbakebetalt skatt kr 12.272,- 230994. ---

I vårt vedtak av 280295 heter det:

«--- Hun har i ettertid fått sosialhjelp til briller med kr 1.200,-. Fylkesmannen ser det som lite heldig at søker som i utgangspunktet vurderes som selvhjulpen, må få sosialhjelp pga. refusjon i tilbakebetalt skatt. Dette er ikke lovens intensjon.»

Når det gjelder utgifter til briller, er overnevnte merknad særlig aktuell, da klager tidligere hadde søkt om stønad til dette og fått avslag. Klager søkte på stønad til kursavgift 081194, dvs. ca. 1 1/2 mnd. etter at refusjon var vedtatt administrativt. Sosialkontoret var etter det vi forstår ikke kjent med hennes ønske/behov for kurs på det tidspunkt refusjon ble vedtatt. I stedet for å yte stønad til briller og kursavgift, burde disse utgiftene kommet til fradrag fra refusjonen ved klagebehandlingen. Klager fikk 020195 innvilget stønad til mat kr 350,- pr. uke i tre uker. I tilfeller der en person i utgangspunktet er selvhjulpen, kan det være vanskelig å forutse hendelser/behov som vil oppstå etter at refusjon er foretatt. Vi ser det imidlertid som sannsynlig at klager hadde klart seg uten sosialhjelp om refusjon ikke ble vedtatt, men i rundskriv I-24/94 heter det at «Skjønnet som skal foretas skal bygge på vanlige sosialfaglige vurderinger med utgangspunkt i situasjonen stønadsmottager er i på det tidspunkt skatteoppgjøret kommer».

Ombudsmannen ber også om kommentar til klagers klage av 231194 der hun skriver at «Det er også helt slutt med at trygdekontoret betaler for telefon». Som påpekt skrev Fylkesmannen i sitt vedtak at «Søker har mulighet for å søke om grunnstønad til telefonhold etter folketrygdloven». Etter Ombudsmannens henvendelse, kontaktet Fylkesmannen for sikkerhets skyld Fylkestyngdekontoret om dette. Vi fikk der opplyst at det fremdeles var mulig å søke

grunnstønad til telefon. Det antas kjent at Fylkesmannen ikke kan si noe om klagers mulighet for å få søknaden innvilget, da slike søknader avgjøres av trygdekontoret/Fylkestrygdekontoret.

Det bes videre i kommentar til brev av 250195 fra klager til Fylkesmannen der hun skriver:

«I loven står det at jeg er bidragspliktig så lenge min datter går på videregående skole og er 19 år. Hun søkte bidragsfogden og de spurte om ikke vi kunne ordne det selv, da det ville spare dem for en god del arbeide. Jeg har også snakket med bidragsfogden, og der kunne de ikke forstå at sosialkontoret ikke godtok bidraget.»

Som påpekt i Ombudsmannens brev, viste Fylkesmannen i sitt vedtak til barnelovens § 53, der det bl.a. heter: «Vil barnet etter fylte 18 år halde fram med slik skulegang som må reknast som vanleg, har det krav på pengetilskot for den tid skulegangen varer ved. Dette gjeld likevel ikkje dersom det etter dei *økonomiske kåra* til foreldra og tilhøva elles ville vere urimelig å påleggje tilskot.» (Fylkesmannens kursivering).

I forskrift av 20. mars 1989 med endringer av 17 september 1992 heter det bl.a.:

«--- Det må også foretas en vurdering av den bidragspliktige betalingsevne på bakgrunn av den øvrige forsørgelsesbyrden. --- I tilfeller der den bidragspliktige har stor forsørgelsesbyrde for øvrig eller har lav inntekt, må det foretas en konkret rimelighetsvurdering av om det skal pålegges bidrag.»

Det heter videre:

«Hvis den bidragspliktiges samlede inntekter er så lave at bruk av prosentsats for bidrag til ett barn (11%) ville utgjøre et lavere beløp enn bidragsforskuddet, skal bidraget fastsettes skjønnsmessig. Når bidraget i disse tilfellene skal fastsettes skjønnsmessig, vil man kunne variere bidraget fra prosentsatsenes «normalbidrag» og nedover til kr 0,-, alt etter omstendighetene i den enkelte saken. *Ved fastsettelsen av bidraget må det tas hensyn til at den bidragspliktige må ha midler til eget underhold.*» (Fylkesmannens kursivering).

Som Ombudsmannen er kjent med, er ytelser etter §§ 5-1 og 5-2 subsidiære, dvs. at alle andre utveier skal prøves før sosialhjelp ytes. Dvs. at klager ikke kan betale frivillig bidrag til sin datter, om hun pga. dette ikke har tilstrekkelig til eget livsopphold og må søke sosialhjelp. Er bidraget imidlertid fastsatt av bidragsfogden, må dette tas hensyn til ved utmåling av sosialhjelpen. Men det må imidlertid søkes om nedsettelse av bidraget eller om å bli fritatt fra å betale bidrag. Dette følger av sosialhjelpens subsidiære karakter. Som vi viste til i vårt vedtak av 280295:

«Skal bidragsutgifter regnes som livsopphold etter lov om sosiale tjenester, må bidragskrav som hovedregel fremmes via bidragsfogden og være fastsatt der etter gjeldende regelverk.»

Svaret fra fylkesmannen ble oversendt klager som fremholdt at hennes fraskilte ektemann hadde «omtrent samme pensjonen» som henne, og at «han måtte betale bidrag, så dersom min datters søknad hos bidragsfogden hadde blitt behandlet, da hadde jeg ikke sluppet unna».

Videre fremholdt hun:

«Den største grunnen til at jeg forlanger skattepengene tilbake er: Jeg fikk ikke beskjed om refusjon av skattepengene. Beskjeden kom 14 dager - 3 uker etter at jeg hadde skrevet under kontrakten på leiligheten. Noe jeg aldri ville gjort dersom jeg hadde visst om dette.»

A' s brev ble oversendt fylkesmannen, som ikke hadde ytterligere kommentarer til saken.

I min avsluttende uttalelse fremholdt jeg:

«Sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 § 5-10 første punktum hadde følgende ordlyd før paragrafen ble opphevet i 1995:

«Dersom en stønadmottaker har krav på et overskytende skattebeløp etter skatteavregningen, kan sosialtjenesten kreve refusjon i dette beløp for sosialhjelp utbetalt stønadmottakeren i samme år.»

Bestemmelsen er en «kan-regel», det vil si at den gir sosialtjenesten kompetanse til å kreve refusjon, men ingen plikt. Det er sosialtjenesten som ut fra en skjønnsmessig vurdering skal vurdere om refusjon skal kreves.

I rundskriv I-24/94 fra Sosial- og helsedepartementet er det gitt nærmere retningslinjer for når sosialtjenesten kan kreve refusjon, og hvordan skjønnsvurderingen skal foretas.

Under pkt. 3 heter det at «skjønnets som skal foretas skal bygge på vanlige sosialfaglige vurderinger med utgangspunkt i situasjonen stønadsmottager er i på det tidspunktet skatteoppgjøret kommer».

Departementet anfører også under samme punkt:

«Det må også ansees som lite heldig at et krav om refusjon medvirker til at en person som har blitt selvhjulpen, igjen blir berettiget til sosialhjelp for det samme beløpet.»

I administrasjonens innstilling til klientutvalget gis følgende vurdering av klagers situasjon:

«Søker har tidligere fått avslag på vinterklær og briller ut fra en vurdering av at hun selv skulle være i stand til å sørge for dette innenfor innvilget hjelp eller tilgjengelige midler fra trygden. Søker var senest i sommer vurdert til å være selvhjulpen. Hun vil således ikke bli avhengig av sosialhjelp på grunn av refusjonsretten.»

I ettertid har A fått tildelt kr. 2.733,- i stønad til briller og kursavgift og likeledes kr. 350,- pr. uke i 3 uker i stønad til mat. Fylkesmannen har i sitt vedtak gitt uttrykk for at det var uheldig at klager fikk behov for stønad til dekning av utgifter til briller på grunn av refusjonsvedtaket. Dette er jeg enig i, og fylkesmannen synes for så vidt å ha lagt til grunn en riktig forståelse av loven. Så vidt jeg forstår fylkesmannens redegjørelse hit, erkjenner han også at stønad som A mottok til kursavgift og mat, kunne vært unngått dersom refusjonskravet ikke var blitt gjort gjeldende. Fylkesmannen viser imidlertid til at det kunne være vanskelig å forutse dette på det tidspunkt refusjon ble vedtatt, og at det etter departementets rundskriv er situasjonen på refusjonstidspunktet som skal legges til grunn for vurderingen. Heller ikke på dette punkt har jeg noe å innvende mot fylkesmannens resonnement. Jeg finner likevel grunn til å påpeke at situasjonen var annerledes da klientutvalget behandlet saken etter at A hadde klaget. Klagers behov for nevnte stønadsbeløp synes da å ha vært kjent, samtidig som sosialhjelp fortsatt ikke var utbetalt. Klientutvalget synes derfor å ha hatt mulighet til å ta i betraktning den økonomiske situasjon klageren var kommet i, og burde ha gjort det istedenfor å opprettholde administrasjonens vedtak, og dermed skape ytterligere behov for sosialhjelp. Underinstansen har som kjent full anledning - og etter omstendighetene plikt - til å endre sitt eget vedtak dersom det foreligger nye opplysninger i klageomgangen. Dette følger indirekte av forvaltningsloven § 33 som viser til lovens kap. IV og V, deriblant reglene om saksforberedelse.

Fylkesmannen har kommet til at det ikke kan tas hensyn til underholdsbidraget til datteren fordi bidraget ikke er pålagt av bidragsfogden, men avtalt «frivillig» mellom mor og datter. Fylkesmannen synes med andre ord å legge til grunn at klageren ikke var berettiget til sosialhjelp fordi hun betalte bidrag i stedet for å sørge for sitt eget livsopphold, og at det derfor ikke kan innvendes mot refusjonsvedtaket at det på dette punkt gjorde henne «berettiget til sosialhjelp». Fylkesmannen skriver i sitt vedtak 28. februar 1995 om dette:

«Skal bidragsutgifter regnes som livsopphold etter lov om sosiale tjenester, må bidragskrav som hovedregel fremmes via bidragsfogden og være fastsatt der etter gjeldende regelverk.»

Jeg finner grunn til å stille spørsmålstegn ved det standpunkt fylkesmannen her har inntatt og den begrunnelse som er gitt.

A har forklart at hennes datter hadde søkt om bidrag gjennom bidragsfogden, men at partene ble bedt om å løse spørsmålet gjennom avtale. Dette er ikke kommentert av fylkesmannen, som så vidt jeg skjønner kun har lagt vekt på at bidraget formelt sett ikke var fastsatt av bidragsfogden. Dette til tross for at kravet om at bidraget skal være fastsatt av bidragsfogden, ifølge fylkesmannens vedtak kun skal gjelde «som hovedregel».

Som nevnt gir sosialtjenesteloven § 5-10 anvisning på en skjønsmessig vurdering i det enkelte tilfelle. Bestemmelsen pålegger sosialmyndighetene en plikt til å utøve et skjønn, og det vil være i strid med loven å erstatte skjønnstemaet med formelle kriterier. Også departementets rundskriv legger opp til at det skal foretas en skjønsmessig vurdering. Jeg forstår fylkesmannen slik at han ikke har foretatt noen vurdering av klagerens betalinger til datteren, men kun har konstatert at betalingen ikke var pålagt av bidragsfogden, dvs. at det er lagt avgjørende vekt på et rent formelt kriterium. Dette kan vanskelig forenes med lovens ordlyd og synes også å kunne føre til lite rimelige resultater.

Kravet om at det skal utøves et individuelt skjønn, kan riktignok ikke være til hinder for at det ble stilt krav til *dokumentasjonen* av opplysninger eller forhold klienten påberoper seg. I denne saken synes det imidlertid ikke å være uenighet om de faktiske forhold. Jeg forstår det slik at det er på det rene at A har betalt bidrag til sin datter. Når beløpet likevel ikke er nærmere vurdert eller tatt i betraktning av fylkesmannen, synes det å skyldes det rent formelle - at beløpet ikke er pålagt betalt av bidragfogden.

Jeg må derfor be fylkesmannen foreta den vurdering som loven etter mitt skjønn gir anvisning på. For ordens skyld nevnes at jeg med dette ikke har tatt stilling til utfallet av en ny vurdering. Det er heller ikke grunn for meg til å gå nærmere inn på enkelthetene i vurderingen, herunder spørsmålet om A etter barneloven § 53 hadde plikt til å betale datteren. Dette er spørsmål som fylkesmannen eventuelt prejudisielt må ta stilling til. Et annet spørsmål er hvorvidt det bør være ubetinget avgjørende om behandlingen av bidrag var pliktmessig eller ikke.

For øvrig bemerkes at skjønnstemaet ikke fullt ut vil være det samme ved vurderingen av refusjon etter sosialtjenesteloven § 5-10 som ved spørsmålet om sosialstønad skal ytes etter lovens § 5-1 og § 5-2. Utgangspunktet for vurderingen, og det man søker å oppnå, vil være ganske forskjellig: Refusjon innebærer at penger tas fra klienten, mens vedtak etter lovens § 5-1 og § 5-2 har til hensikt å tilføre klienten ressurser. Slik fylkesmannen i sitt brev hit 12. september 1995 viser til skjønnstemaet i sosialtjenesteloven § 5-1 og § 5-2, kan det se ut som om denne nyansen ikke har kommet klart nok frem.

Når fylkesmannen i sitt vedtak kun viser til bidragsfogdens manglende behandling av saken som grunnlag for vedtaket, er det også grunn til å påpeke at sosialtjenesten så vidt jeg forstår ikke har undersøkt saken med bidragsfogden for om mulig å få bekreftet eller avkreftet A's versjon av saksforholdet. Vedlagt hennes klage fulgte kopi av søknad om bidrag 17. desember 1993 fra datteren til trygdekontoret, noe som viser at hun i alle fall har vært i kontakt med bidragsfogden. Dersom det er riktig at klageren og hennes datter av bidragsfogden ble oppfordret til å ordne saken seg imellom, kan det - uavhengig av de mangler jeg ovenfor har påpekt - synes lite rimelig at utgiftene ikke ble tatt hensyn til i vurderingen. Uansett burde saken etter min mening vært undersøkt nærmere før fylkesmannen valgte å se bort fra disse utgiftene som A faktisk hadde hatt.

Når det gjelder de andre innsigelsene klageren har gjort gjeldende, har jeg ikke funnet noe å utsette på fylkesmannens behandling. Således har klager anført at hun ikke var blitt varslet om refusjonsadgangen på forhånd. Av saksdokumentene fremgår at klager ble underrettet om refusjonsadgangen i et generelt brev 22. august 1994, men en feil i systemet gjorde at hun ikke ble varslet tidligere.

I rundskrivet fra Sosial- og helsedepartementet anbefales at stønadmottaker gjøres oppmerksom på den mulige refusjonsadgang allerede når vedtaket om sosialhjelp fattes. Dette er imidlertid ikke avgjørende for om refusjon kan kreves. Sosialtjenesten bør imidlertid, dersom dette ikke er gjort, sende ut varsel om at refusjon vil bli vurdert krevd. Dette ble gjort i brev 22. august 1994, og jeg har ingen merknader til dette.

Som det fremgår av min drøftelse ovenfor, mener jeg det knytter seg berettiget tvil til fylkesmannens vedtak på flere punkter. Dette gjelder særlig spørsmålet om det er foretatt en slik skjønnsvurdering som loven krever. Jeg ber derfor fylkesmannen om å se på saken på nytt.»

48.

Refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt for sosialhjelp ytt samme år - virkningen av saksbehandlingsfeil

(Sak 95-1430)

En sosialhjelpsmottaker klaget på at sosialkontoret i medhold av sosialtjenesteloven § 5-10 hadde trukket i skattebeløp han hadde til gode ved skatteavregningen for inntektsåret 1993.

Fylkesmannen la til grunn at avgjørelsen ikke tilfredsstilte lovens krav, men at manglene var rettet opp gjennom klagebehandlingen. Ombudsmannen påpekte at fylkesmannen skulle ha sendt saken tilbake til kommunen for ny behandling der, da verken sosialkontoret eller klientutvalget hadde foretatt den skjønnsmessige vurdering som loven krever.

I forbindelse med skatteoppgjøret for 1993 ble det foretatt trekk i A's tilgodehavende på skatt med til sammen kr. 14.675,- for sosialhjelp ytt ham samme år. A ba om at beløpet likevel ble utbetalt ham. Sosialkontoret motsatte seg dette, dels under henvisning til sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 § 5-10, dels under henvisning til at A

urettmessig hadde mottatt sosialhjelp på et tidligere tidspunkt, og at «inndratte skattepenger» ville «gå til fradrag på skyldig beløp». A klaget igjen over trekket. Helse- og sosialutvalget i Moss kommune opprettholdt vedtaket og sendte saken til fylkesmannen for klagebehandling der. Fylkesmannen vedtok å sende saken tilbake til kommunen for ny behandling og ga følgende begrunnelse:

«Det fremgår ikke av dokumentene hvilken lovhenviisning som ligger til grunn for sosialtjenestens behandling av saken/vedtak og følgelig ikke om dette er en sak som har vært behandlet etter lov om sosiale tjenester § 5-6 «Følgen av at det er gitt uriktige opplysninger» eller § 5-10 «Refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt». Dette må fremgå av dokumentene.

Til § 5-6 «Følgen av at det er gitt uriktige opplysninger.»

Det vises her til rundskriv I-1/93 lov om sosiale tjenester punkt 5.6.2 s. 136 om hvilke vilkår som må være oppfylt for at sosialtjenesten i medhold av denne bestemmelsen skal kunne vedta at sosial stønad skal tilbakebetales. En kan ikke se at det er foretatt en utredning og vurdering som ivaretar kravene i denne bestemmelsen. Det fremgår av rundskrivet punkt 5.6.1 hvordan sosialtjenestens fremgangsmåten for innkreving skal kunne være i saker som fyller vilkåret i bestemmelsen.

Til § 5-10 «Refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt.»

I denne bestemmelsen har sosialtjenesten nå fått en uttrykkelig lovhjemmel til å kunne kreve refusjon i krav på overskytende skatt for sosialhjelp ytt i samme periode. Det vises til rundskriv I-24/94 fra det kgl. Sosial- og helsedepartement som setter nærmere krav til saksbehandlingen i disse sakene. Dette gjelder både hvem som omfattes av refusjonsadgang, krav til individuell vurdering i hver sak og elementer i saksbehandlingen.

Skjønnets som skal foretas skal bl.a. bygge på vanlige sosialfaglige vurderinger med utgangspunkt i situasjonen stønadsmottager er i på det tidspunkt skatteoppgjøret kommer. Det må også ansees som lite heldig at et krav om refusjon medvirker til at en person som har blitt selvhjulpen, igjen blir berettiget til sosialhjelp for det samme beløpet.

Fylkesmannen finner ikke at denne helhetlige, individuelle, sosialfaglige vurderingen er foretatt i denne saken.

Fylkesmannen vil også bemerke at saken mangler helt vesentlige dokumenter som bl.a. det påklagede administrative vedtaket, refusjonskravet og klagers første klage. En kan heller ikke se at det foreligger en begrunnelse for vedtaket i klientutvalget. Med henvisning til klientutvalgets vedtak 3. ledd vil vi påpeke at fylkesmannens kompetanse ikke er begrenset til å vurdere saker. Se generell informasjon ovenfor.

Med henvisning til ovennevnte bemerkninger og mangler finner ikke fylkesmannen at det er tilstrekkelig grunnlag i den fremlagte saken/dokumentene til å kunne fatte vedtak i det påklagede vedtaket. ---»

Etter flere purringer fra fylkesmannen behandlet kommunen saken på nytt, og vedtok å opprettholde avgjørelsen om refusjon i kravet på tilbakebetaling av skattepenger. Saken ble etter dette sendt over til fylkesmannen «til vurdering». Fylkesmannen stadfestet etter dette kommunens vedtak.

A brakte saken inn for ombudsmannen og klaget over at det var tatt refusjon i skattepengene hans, at det ikke var truffet noe skriftlig vedtak om dette, og at han ikke på forhånd var blitt varslet om mulighetene for refusjon.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble forelagt fylkesmannen. Fylkesmannen ble spurt om, og eventuelt når, A ble underrettet om sosialkontorets avgjørelse om å kreve refusjon. Det ble også bedt opplyst når og hvordan sosialkontoret underrettet kemneren om at det krevet refusjon i tilbakebetalte skattepenger. Videre ba jeg opplyst om A forut for vedtaket om refusjon ble gjort oppmerksom på den mulige refusjonsadgangen.

I brevet het det videre:

«I fylkesmannens klageavgjørelse heter det at fylkesmannen som klageinstans bare har «kompetanse til å omgjøre vedtak som er fattet av sosialtjenesten dersom vedtaket er i strid med lov om sosiale tjenester eller forskrifter gitt med hjemmel i loven». Det heter videre at «(v)edtaket kan omgjøres dersom det bygger på en åpenbart urimelig skjønnsmessig vurdering». Det bes på bakgrunn av det fylkesmannen her skriver opplyst om fylkesmannen er kjent med hvorvidt sosialkontoret har foretatt en slik skjønnsmessig vurdering som sosialtjenesteloven § 5-10 gir

anvisning på, eller om sosialkontoret på grunn av tidsnød etter at skatteavregningen ble lagt ut, traff et generelt vedtak om refusjon. Kjenner fylkesmannen i så tilfelle til om det ble foretatt en skjønnsmessig vurdering i forbindelse med sosialkontorets/klientutvalgets behandling av A's klage?»

I svarbrevet viste fylkesmannen til saksutredningene for klientutvalget i kommunen, og fortsatte deretter:

«Fylkesmannen har i sin avgjørelse lagt vekt på at A på tidspunktet for skatteavregningen hadde en netto inntekt på kr. 6.948,- pr. måned, og at det ikke var dokumentert spesielle utgifter innenfor livsoppholdsbegrepet i sosialtjenesteloven, heller ikke til bolig. Fylkesmannen anså på bakgrunn av dette at A på dette tidspunktet var selvhjulpen, og at han som følge av refusjonskravet ikke ville bli berettiget sosialhjelp for samme beløp.»

Fylkesmannen viste også til en uttalelse fra kommunen der det het:

«1.	A ble underrettet om refusjonskravet da ligningen ble lagt ut. Kopi av «Avregningsoppgjør 1993» er tidligere oversendt Fylkesmannen. Det er i tillegg informert om refusjonsadgangen i minst ett av vedtakene gitt i 1993.
2.	Sosialetaten ble oppmerksom på at A skulle tilbakebetales skatt da ligningen var tilgjengelig for kjøring av oppdeckingsliste. Oppdeckingslisten er datert 09.09.94.
3.	Kemneren ble oversendt en diskett for oppdekking da ligningen var tilgjengelig. Kjøringen ble utført av Moss kommunes EDB-avdeling og var i samsvar med Datatilsynets krav.»

Da det herfra ikke kunne sees at sosialkontorets vedtak om å kreve refusjon i tilbakebetalt skatt for inntektsåret 1993 lå ved de saksdokumentene som ble oversendt fra fylkesmannen, ble dette vedtaket etterlyst. Fylkesmannen opplyste at sosialkontoret ikke hadde fattet noe vedtak om å kreve refusjon. Som vedlegg fulgte kopi av en uttalelse fylkesmannen hadde innhentet fra kommunen der det het:

«Vi innser at det i denne sammenhengen er begått en formell feil med utgangspunkt i forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak. Rundskriv I-24/94 var imidlertid slik vi vurderer det, noe «rundt i kantene» hva angikk formkravet i denne type saker noe også sivilombudsmannens engasjement i saken bærer bud om, uten at det skal brukes som en kvalifisert unnskyldning for vår handlemåte i denne aktuelle saken.

Til de praktiske konsekvensene av at formkravene ikke er oppfylt i denne saken vil vi få anføre:

Forvaltningslovens § 41 åpner for at et vedtak er gyldig selv om reglene i forvaltningsloven ikke er overholdt. Forutsetningen for dette er imidlertid at den feil som er begått, ikke har virket bestemmende inn på vedtakets innhold. I denne saken ville det slik vi vurderer det, ikke virket inn på innholdet i hva vi gjorde, om A hadde fått beskjed om refusjonskravet i form av et individuelt enkeltvedtak begrunnet på forskriftsmessig måte og med angivelse av klageadgang. Sosialtjenesten hadde krevd refusjon og opprettholdt et slik vedtak ved klagebehandlingen på samme måte som i denne saken. Selv om det ikke er fattet et forskriftsmessig enkeltvedtak i saken, har A blitt informert om klageadgangen og benyttet den, men ikke vunnet frem hverken i førsteinstans eller hos klageinstansen. Realiteten i saken er slik sett at man har forholdt seg til den som om det var fattet et forskriftsmessig vedtak. A har etter dette rent faktisk ikke blitt fratatt noen saksbehandlingsmessige rettigheter underveis i saksbehandlingen. Innholdet i saken er med utgangspunkt i rundskriv I-24/94 og daværende lovhjemmel i sosialtjenestelovens § 5-10 hverken lovstridig eller åpenbart urimelig slik vi tolker det etter klageinstansens behandling av A's klage i sakens anledning. En samlet vurdering av det som her er anført tilsier at den formelle feilen som er begått, neppe kan ha påvirket sakens innhold.»

Saken ble etter dette nok en gang forelagt fylkesmannen med spørsmål om det forhold at sosialkontoret ikke hadde truffet noe skriftlig vedtak i saken, fikk noen følger for fylkesmannens vurdering av klagevedtaket.

Til dette svarte fylkesmannen:

«Fylkesmannen anser å ha støtte i rettspraksis for synspunktet at senere saksbehandling kan avhjelpe feil som forelå på et tidligere stadium i saken, Rt. 1965 s. 679. Også i Ombudsmannens årsmelding 1982 s. 58 legges dette synspunkt til grunn.

Fordi fylkesmannen har vært klar over kommunens mangelfulle behandling av saken, og behandlet den i henhold til

dette, anser fylkesmannen at saken har fått forsvarlig saksbehandling ved at klager har vært informert om at saken har pågått, og at saken er tilstrekkelig opplyst. Etter fylkesmannens syn er det derfor lite trolig at saksbehandlingsfeilene kan ha innvirket på sakens realitet, og at vårt vedtak den --- antas å være gyldig, jfr. fvl § 41.»

Etter at A hadde fått anledning til å uttale seg, uttalte jeg:

«I henhold til lov om sosiale tjenester 13. desember 1991 nr. 81 § 5-10 kunne sosialmyndighetene kreve refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt for økonomisk sosialhjelp ytt sosialklienter samme år. Bestemmelsen lød:

«Dersom en stønadsmottaker har krav på et overskytende skattebeløp etter skatteavregningen, kan sosialtjenesten kreve refusjon i dette beløp for sosialhjelp utbetalt stønadsmottakeren i samme år. ---»

Bestemmelsen ble opphevet ved lov 12. mai 1995 nr. 24 med virkning fra og med inntektsåret 1994. Lovendringen får således ingen betydning for behandlingen av denne saken.

Beslutning om å kreve refusjon er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. lovens § 2 første ledd bokstav b. Konsekvensene av dette er at forvaltningslovens saksbehandlingsregler i kap. IV, V og VI kommer til anvendelse. Dette er også uttrykkelig fastsatt i sosialtjenesteloven § 8-1 der det heter at forvaltningsloven «gjelder med de særregler som er fastsatt i loven her».

Som fylkesmannen har påpekt, er det i denne saken på det rene at sosialkontoret ikke fulgte de grunnleggende behandlingsregler som gjelder for enkeltvedtak da det foretok trekk i A's tilgodehavende på skatten. Av de feil som er begått, nevner jeg at det ikke ble truffet et skriftlig vedtak, jf. forvaltningsloven § 23, at det ikke ble gitt noen begrunnelse, jf. forvaltningsloven § 24 første ledd, og at A heller ikke ble underrettet om at skattepengene ble holdt tilbake, jf. forvaltningsloven § 27. A fikk heller ikke opplysninger om klageadgang, klagefrist og den nærmere fremgangsmåten ved klage. Jeg har også merket meg at det ikke ble gitt noe forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Jeg er klar over at uttalelsen i Sosialdepartementets rundskriv I-24/1994 om at lovbestemmelsen ikke «inneholder noen regler om varsling», og at loven heller ikke bygger på noen «klar forutsetning om at dette skjer før sosialtjenestens refusjonskrav fremmes» lett kan gi den som leser rundskrivet, et inntrykk av at departementet mente at det ikke gjaldt noe krav om forhåndsvarsling. Denne uttalelsen samsvarer imidlertid dårlig med forvaltningslovens krav. Dette utgjør da også et av de forhold jeg har påpekt i en egen uttalelse 30. oktober 1996 til Sosialdepartementet om forståelsen og praktiseringen av sosialtjenesteloven § 5-10. (Uttalelsen er referert i meldingen på s. 163, sak 95-1569.)

Som fylkesmannen påpeker, må virkningene av de feil som er gjort, avgjøres på bakgrunn av forvaltningsloven § 41 som lyder:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

I brev hit 29. august 1996 opplyser fylkesmannen at han er «av den oppfatning at saken er endelig avgjort av fylkesmannen som klageinstans». Jeg forstår fylkesmannen slik at han mener at feilene i den forberedende saksbehandlingen må anses rettet opp ved den senere behandlingen av saken, og at feilene som er gjort, således ikke kan ha hatt betydning for gyldigheten av vedtaket om å kreve refusjon i tilbakebetalingen av skatt.

Selv om jeg er enig i at enkelte av de feil som er gjort, må anses uten betydning som følge av den etterfølgende klagebehandlingen av saken, finner jeg likevel grunn til å stille spørsmålsteget ved det standpunkt fylkesmannen her har inntatt.

Som understreket i min uttalelse 30. oktober 1996 til Sosialdepartementet, gir sosialtjenesteloven § 5-10 anvisning på en skjønsmessig vurdering i det enkelte tilfelle. Bestemmelsen pålegger sosialmyndighetene en plikt til å utøve et skjønn, og det vil da ikke være i samsvar med loven helt å unnlate å foreta en individuell vurdering, eller å begrense seg til å foreta en ensidig eller helt summarisk vurdering. Også departementets rundskriv legger opp til at det skal foretas en skjønsmessig vurdering.

Så vidt jeg kan se, har verken sosialkontoret eller klientutvalget i kommunen foretatt noen slik skjønsmessig vurdering som loven krever. Da kommunen foretok trekk i A's tilgodehavende på skatten, ble det så vidt jeg forstår,

ikke foretatt noen skjønnsmessig vurdering overhodet. Dette synes for øvrig også fylkesmannen å ha lagt til grunn i sin siste redegjørelse hit. Etter at A påklaget trekket, foretok kommunen en individuell behandling. Av saksdokumentene går det imidlertid ikke klart frem hva som utgjorde lovgrunnlaget for refusjonstrekket. Som fylkesmannen påpekte i sitt første klagevedtak, var det uklart om avgjørelsen om refusjon hadde grunnlag i sosialtjenesteloven § 5-6 «Følgen av at det er gitt uriktige opplysninger» eller lovens § 5-10 «Refusjon i krav på tilgodehavende av skatt». På bakgrunn av sakens dokumenter er det heller ikke mulig å fastslå om kommunen hadde vurdert de hensynene som Sosialdepartementet i rundskriv I-24/94 har trukket frem som relevante ved vurderingen av om refusjon skulle kreves etter sosialtjenesteloven § 5-10. Også dette forhold ble påpekt av fylkesmannen i hans første klage.

Etter at fylkesmannen vedtok å sende saken tilbake til kommunen, ble saken behandlet av kommunen på nytt. I møtebok for klientutvalget i kommunen ble det presisert at det var sosialtjenesteloven § 5-10 som utgjorde grunnlaget for avgjørelsen om refusjon. Når det gjelder den nærmere skjønnsmessige vurderingen, er det imidlertid fra kommunens side vist til at «A ikke har fremført spesielle argumenter som tilsier tilbakebetaling». Uttalelsen er åpenbart utilstrekkelig som begrunnelse, og skaper tvil om klientutvalget har foretatt noen nærmere vurdering av om grunnlaget for å kreve refusjon var til stede. Uttalelsen kan dessuten tyde på at klientutvalget har forstått loven feil. Det som utvalget skulle ta stilling til, var ikke om tilgodehavende på skatten kunne kreves tilbake av sosialklienten, men om myndighetene hadde grunnlag for å kreve refusjon. Så vidt jeg forstår, har også fylkesmannen lagt til grunn at klientutvalgets siste vedtak ikke tilfredsstillende lovens krav, og det er da ikke nødvendig for meg å kommentere dette nærmere.

Når det gjelder spørsmålet om klagebehandlingen fra fylkesmannen kan sies å ha reparert de feil som var begått, skal bemerkes at vedtak etter sosialtjenesteloven i første instans skal treffes av vedkommende kommune. Fylkesmannen har således helt korrekt i klagevedtaket vist til at han som klageinstans bare har kompetanse til å omgjøre vedtaket «dersom det bygger på en åpenbart urimelig skjønnsmessig vurdering», jf. sosialtjenesteloven § 8-7. Det kan imidlertid ikke være riktig at fylkesmannen foretar den skjønnsmessige vurderingen som etter loven tilligger kommunen i første instans. Når kommunen ikke synes å ha foretatt noen skjønnsmessig vurdering, må det riktige være å pålegge kommunen å foreta en slik vurdering, slik at man sikrer en reell toinstansbehandling av skjønnsspørsmålet. I denne saken har dette ikke skjedd.

På dette grunnlag har jeg funnet å måtte be fylkesmannen om å se på saken på nytt, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Jeg ber om å bli orientert om hva fylkesmannen foretar seg.»

49.

Refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt for sosial støtte til opphold i mødre hjem

(Sak 95-0789)

A mottok sosialhjelp i 1993, hovedsakelig i form av stønad til opphold i mødre hjem. I juli 1994 fattet sosialkontoret vedtak om refusjon i overskytende skatt for 1993. Ombudsmannen påpekte at det på flere punkter knyttet seg tvil til forhold av betydning for refusjonsvedtaket. Han ba derfor fylkesmannen vurdere saken på nytt.

Fylkesmannen omgjorde etter dette vedtaket og ba om at A fikk utbetalt skattepengene.

A mottok sosialhjelp i 1993, hovedsakelig i form av stønad til opphold i mødre hjem for seg og to barn. I juli 1994 fattet sosialkontoret vedtak om refusjon i penger A fikk til gode på skatten for 1993. A fremholdt overfor ombudsmannen at vurderingen av hennes situasjon på tidspunktet for refusjonsvedtaket var feil, og at hun hadde behov for å få skattepengene utbetalt. Hun ba ombudsmannen om en vurdering av om sosialkontoret hadde hjemmel til å kreve refusjon for penger som hadde vært brukt til hjelpetiltak til familien, og som var utbetalt til mødre hjemmet, ikke til henne direkte.

Etter at klagen var forelagt fylkesmannen, og klageren hadde fått uttale seg, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til fylkesmannen:

«Sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 § 5-10 første punktum hadde følgende ordlyd inntil paragrafen ble opphevet i 1995:

«Dersom en stønadsmottaker har krav på et overskytende skattebeløp etter skatteavregningen, kan sosialtjenesten kreve refusjon i dette beløp for sosialhjelp utbetalt stønadsmottakeren i samme år.»

A har anført at hun aldri har fått «utbetalt» pengene for oppholdet på mødreheimet, og at sosialkontoret derfor ikke hadde adgang til å kreve refusjon.

Det må være riktig å tolke regelen om refusjon slik at også penger som utbetales for institusjonsopphold direkte fra sosialkontoret til institusjonen, som i dette tilfelle, etter forholdene må kunne inngå som en del av et grunnlag for eventuell refusjon etter § 5-10. Vedtaket gir grunn til innvendinger på flere punkter.

Jeg nevner først at Sosial- og helsedepartementet i rundskriv I-24/94 synes å forutsette at vedtak om refusjon først skal fattes når ligningen er utlagt og det er kjent hvor mye klienten eventuelt får tilbakebetalt i skatt. Først da vil sosialkontoret normalt ha den nødvendige kunnskap om klientens økonomi. Departementet gir imidlertid også anvisning på at klienten bør varsles på forhånd om at refusjon vil bli vurdert, slik at han kan forberede seg på at kravet blir gjort gjeldende når ligningen foreligger. I dette tilfelle har sosialsenteret fattet vedtak om refusjon av kr. 122.285,-, som omfatter hele beløpet sosialsenteret har «lagt ut» for oppholdet på --- hjem, samt stønad til reiser, avlastning osv. Vedtaket ble fattet før ligningen ble lagt ut, og så vidt jeg har forstått før sosialsenteret visste hvilket beløp klager ville få tilbakebetalt i skatt. Således heter det i vedtaket: «Beløpet går til fratrukk i det krav De eventuelt måtte ha på tilbakebetaling av skatt.»

Her som ellers gjelder kravet i forvaltningsloven § 17 om at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak blir fattet. Samtidig krevde sosialtjenesteloven § 5-10 at refusjonsspørsmålet ble avgjort etter en konkret vurdering. Slik saken er opplyst, kan jeg vanskelig se at sosialkontoret kunne ha den nødvendige oversikt over sakens og klagers økonomi da vedtak ble fattet. Inntrykket av at saken ikke var tilstrekkelig opplyst, bestyrkes av at sosialkontoret opererte med uriktig beløp for hvilke utlegg sosialtjenesten hadde hatt, noe fylkesmannen senere rettet opp. (Beløpet ble endret fra ca. kr. 122.000,- til ca. kr. 96.000,-.) I denne saken synes det som om sosialkontoret automatisk har fattet vedtak om refusjon av hele beløpet uten å foreta noen skjønnsmessig vurdering av klagers situasjon slik loven krevde. Slik kan det ikke gjøres. Jeg bemerker også at det beløp klienten kan pålegges å betale, ikke uten videre er identisk med sosialtjenestens utgifter. Nærmere regler om dette er gitt i Forskrift om vederlag for opphold i institusjon m.v., fastsatt av Sosial- og helsedepartementet 26. april 1995 i medhold av kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 og sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81. Etter forskriftens § 3 skal vederlaget klienten kan pålegges å betale, være begrenset til 75 % av inntekten innenfor folketrygdens grunnbeløp, og 85 % av det overskytende. Saksdokumentene gir ikke holdepunkter for at sosialsenteret har foretatt en slik beregning. Vedtaket ble imidlertid påklaget, og refusjonsspørsmålet ble vurdert under klagebehandlingen. Spørsmålet er derfor om feilene kan anses reparert. Så vidt jeg kan se, ble det under klagebehandlingen foretatt en ny, selvstendig vurdering ut fra de opplysninger som da forelå. Dette er vel og bra. Et spørsmål som har voldt noe tvil, er imidlertid om kravet til årsakssammenheng kan anses oppfylt.

I Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-24/94 heter det:

«Bestemmelsens ordlyd gir en vid adgang til å kreve refusjon i tilbakebetalt skatt. Det er i bestemmelsens forarbeider, Ot.prp. nr. 29 (1990-91) s. 85, sagt at forutsetningen for refusjonsadgangen er at korrekt skattetrekk hadde gitt vedkommende en inntekt som ville ha gjort det unødvendig å yte sosialhjelp med et beløp tilsvarende det vedkommende har til gode. Det forutsettes altså en årsakssammenheng mellom for høyt skattetrekk og behovet for sosialhjelp.»

Så vidt jeg forstår tar refusjonsvedtaket utgangspunkt i hele beløpet som sosialkontoret har betalt for A og hennes barns opphold på mødreheimet, kr. 8.600,- i måneden. Det fremgår ellers at klager har betalt husleie fastsatt i leieavtale mellom henne og mødreheimet på kr. 740,- i måneden. Det må etter min mening være klart at det kun kan være slik nødvendig årsakssammenheng som loven forutsetter for det beløpet klager eventuelt ville ha måttet betale i egenandel, dersom hun hadde hatt økonomi til dette. Det er kun dette beløpet det i så fall kan hevdes å ha vært «unødvendig» å yte.

Fylkesmannen har i brevet hit ikke besvart spørsmålet om hvor mye beboere med tilstrekkelige midler ville måtte betale i egenandel for opphold ved et mødreheim. Heller ikke i vedtaket er dette nærmere kommentert. Fylkesmannen har dog korrigert det beløpet sosialtjenesten hadde lagt ut for oppholdet. På samme måte som for sosialsenterets refusjonsvedtak, kan det med andre ord stilles spørsmål ved om fylkesmannen har vurdert klagerens

eventuelle betalingsplikt etter vederlagsforskriften § 3. Bestemmelsen fremtrer som en «kan»-regel, det vil si at betalingsplikten ikke inntreer automatisk. Dette synes også forutsatt i forskriftens § 2, der det heter at kommunen «treffer vedtak om vederlag etter denne forskrift». Forskriften forutsetter med andre ord at sosialmyndigheten i det enkelte tilfellet avgjør hvor stor andel av utgiftene vederlaget skal omfatte, og jeg kan ikke se at det er gjort i denne saken. Muligens har man gått ut fra at beløpet uansett ville blitt større enn de ca. kr. 14.000,- klageren fikk tilbake på skatten. Men dette kommer ikke frem i vedtaket, og en slik antakelse kan uansett ikke erstatte forskriftens krav om at det skal treffes et vedtak.

Et annet forhold er at fylkesmannen har opplyst at søker hadde god inntekt i første periode av oppholdet, og da ville vært i stand til å betale egenandel. Sosialtjenesten lot henne likevel beholde sin inntekt gjennom hele 1993, dels som følge av en forglemmelse, og dels fordi man ønsket at hun skulle ha mulighet til å legge seg opp penger til investeringer/etablering i fremtiden.

Det er ikke gitt at sosialtjenesten kan kreve refusjon etter sosialtjenesteloven § 5-10 i et slikt tilfelle. Har sosialtjenesten med vitende og vilje unnlatt å kreve egenandel, kan den ikke «ta igjen det forsømte» ved å kreve refusjon. Kravet om årsakssammenheng ville da ikke være tilfredsstillt, og krav om refusjon ville innebære et misbruk av ordningen.

Selv om det i vedtaket om sosialhjelp synes å være tatt forbehold om refusjon i tilbakebetalt skatt, innebærer fylkesmannens opplysning om at man unnlot å kreve egenandel, et usikkerhetsmoment i saken som etter min mening trenger en nærmere avklaring.

Et tredje forhold som det kan reises spørsmål ved, gjelder det udekkede skattekrav A hadde fra X kemnerkontor på kr. 42.000,-. Hun mente dette burde vært dekket før sosialtjenesten kunne kreve refusjon i hennes krav på tilbakebetaling av skatt for 1994. Om dette skriver fylkesmannen i brev hit:

«Fylkesmannen var i kontakt med skattedirektoratet vedrørende adgangen til å *motregne restskatt* fra X med tilgodehavende skatt fra Y. Det ble vist til skattebetalingslovens § 24 og forskrift om gjennomføring av avregning § 10. Utgangspunktet var at skatterestanser som skal søkes dekket ved avregningsoppgjøret i en annen kommune, måtte meldes skriftlig til kommunekassereren i avregningskommunen innen 5. mai i det året avregningen skulle foretas. Meldinger etter nevnte tidspunkt ble ikke tatt i betraktning ved dette avregningsoppgjøret. Dekning av skatterestanser har prioritet foran skattekrav generelt og til slutt andre krav. I denne konkrete saken var det ikke fremmet krav om oppdekking av restskatt fra X kemnerkontor overfor søker. Tilgodehavende skatt ble dermed utbetalt sosialtjenesten etter refusjonskrav med hjemmel i sosialtjenestelovens § 5-10.»

Og videre:

«Spørsmålet blir deretter om det vil være «åpenbart urimelig» å ikke utbetale tilgodehavende skatt til søker slik at hun kan nedbetale deler av restskatten oppgitt til kr 42.402,-. I telefonsamtale med Y kemnerkontor ble det opplyst at tilgodehavende skatt ble utbetalt sosialtjenesten på bakgrunn av refusjonskrav, da det ikke var fremmet krav om oppdekking av restskatt fra X kemnerkontor innen fristen den 5. mai 1994. Fylkesmannen kontaktet deretter X kemnerkontor og fikk opplyst at vedtaket om etterligning fra 1992/restskatten trådte i kraft 06.10.94 og av betalingskortet fremgår at første forfall var 17.10.94. Det er dermed på det rene at det overhodet ikke ble fremmet noe krav om oppdekking fra X kemnerkontor i 1994. Videre ble det opplyst at det ved en forglemmelse heller ikke var fremmet krav om oppdekking i 1995. Fylkesmannen har imidlertid ikke opplysninger om skatteoppgjøret for 1994 som ble utlagt høsten 1995. Denne saken ble av X kemnerkontor ansett som meget spesiell og av hensyn til søker og hennes barn ble det inngått en gunstig nedbetalingsavtale for søker. Hun betaler kr 1.500,- pr. måned i avdrag og så lenge beløpet er innbetalt innen forfallstid belastes ikke renter. Pr. 24.10.95 oppgis saldoen til kr 22.697,-. Det innebærer at søker det siste året har innbetalt kr 19.705,-.

Fylkesmannen har ikke funnet det dokumentert at refusjonskravet har satt søker i en slik situasjon at hun igjen har blitt avhengig av sosialhjelp. Søker er selvhjulpel og hun har kommet frem til en gunstig nedbetalingsavtale med sin kreditor som ikke kan sies å true hennes livsopphold. Søkere situasjon kan dermed ikke sies å skille seg nevneverdig ut fra hvordan andre som også har fått restskatt har det.

Fylkesmannen viser til ovennevnte kommentarer og har på bakgrunn av en ny gjennomgang av saken ikke funnet sosialtjenestens vedtak om å kreve refusjon som «åpenbart urimelig».

A har kommentert dette slik:

«Det framgår av svarbrevet at dekning av skatterestanser har prioritet foran skattekrav generelt og til slutt andre krav. Følgelig skulle egentlig tilgodehavende skatt fra Y gått til dekning av min restskatt i X. Ved en feil ble ikke dette meddelt skriftlig til kommunekassereren i Y. Det er urimelig at --- sosial(senter) av den årsak selv tok refusjon i tilgodehavende. At andre instanser gjør feil, bør ikke ramme meg. Høsten 95 betalte jeg på eget initiativ tilbake til X kemnerkontor utbetalt restskatt fra Y. (kr. 10.390,-)»

Det fylkesmannen her skriver, er vel og bra, og gir i seg selv ikke grunn til merknader fra min side. Jeg forstår det slik at dersom melding var blitt sendt kommunekassereren innen 5. mai, ville restskatten fra X blitt motregnet i skatteavregningen. A ville i så fall ikke ha fått penger tilbake på skatten, og det ville følgelig ikke vært aktuelt å kreve refusjon etter sosialtjenesteloven § 5-10. Når melding ikke ble sendt innen fristen 5. mai, og A faktisk fikk et krav på tilbakebetaling av skatt, måtte sosialmyndighetene være berettiget til å vurdere og eventuelt fremme krav om refusjon i tilgodehavendet. Jeg har således ingen innvendinger mot at sosialkontoret tok opp spørsmålet om refusjon.

Da vedtak om refusjon ble fattet, var restskatten fortsatt ikke utlignet. Jeg må derfor legge til grunn at kravet - og i alle fall omfanget av det - måtte fremstå som usikkert for sosialmyndighetene. Skattereglene er kompliserte, og det vil normalt ikke kunne kreves at sosialmyndighetene i en sak som denne skulle gjøre seg opp en selvstendig mening om klientens skatteplikt. Jeg kan derfor ikke kritisere at sosialkontoret ikke tok hensyn til restskatten til X kemnerkontor. (Som nevnt ovenfor, burde imidlertid saken vært undersøkt bedre på enkelte andre punkter.)

Da A påklaget refusjonsvedtaket, og klagesaken ble behandlet, var situasjonen imidlertid en annen. Restskatten var da beregnet og kjent for sosialmyndighetene.

Refusjonsbestemmelsen i sosialtjenesteloven § 5-10 er en «kan-regel», det vil si at den gir sosialtjenesten kompetanse til å kreve refusjon, men ingen plikt. Det er sosialtjenesten som ut fra en skjønnsmessig vurdering skal vurdere om refusjon skal kreves. I klageomgangen vil vurderingen måtte foretas ut fra klagerens økonomiske situasjon slik den da foreligger.

Som nevnt var det også først under klagebehandlingen den skjønnsmessige vurderingen etter sosialtjenesteloven § 5-10 synes å ha blitt foretatt. Skattekravet på kr. 42.000,- må antas å ha vært et vesentlig element i klagerens økonomi. Det er derfor ikke tvil om at dette burde vært tatt med i skjønnsvurderingen om hvorvidt man skulle foreta refusjon. Verken i vedtaket til --- sosialsenter, Klientutvalget eller i fylkesmannens klagevedtak synes det som om dette er gjort. I fylkesmannens vedtak er det kun vist til at sosialkontoret ikke har plikt til å dekke gjeld, og at søker må komme frem til en nedbetalingsordning med ligningsmyndighetene. Fylkesmannens redegjørelse for de undersøkelsene som er foretatt, kan tyde på at disse er foretatt i ettertid, og at man på tidspunktet for vedtaket overhodet ikke gjorde det til noe spørsmål at klager hadde et udekket skattekrav på kr. 42.000,-. Slik skulle det ikke ha vært gjort.

Som det fremgår ovenfor, har jeg kommet til at det på flere punkter knytter seg berettiget tvil om forhold av betydning for refusjonsvedtaket. Jeg må derfor be fylkesmannen vurdere saken på ny og treffe et nytt vedtak om refusjonskravet skal opprettholdes eller ikke.»

Fylkesmannen omgjorde etter dette sitt vedtak og ba om at A fikk utbetalt tilgodehavende skatt for 1993. Fra vedtaket siteres:

«Sosialhjelpen ble gitt til dekning av oppholdsutgifter for søker og hennes 2 barn ved --- mødre hjem. Ytelsen er tilknyttet et særskilt formål, dvs. et institusjonsopphold, og kommunens utgifter for familien tilsvarende den kommunale egenandel. Sosialtjenesten opplyser at søker hadde god inntekt i første periode av oppholdet og at hun ville vært i stand til å dekke noe selv. Det ble likevel ikke foretatt noen vurdering/beregning av hvor mye søker ville vært i stand til å dekke på bakgrunn av sin økonomi. Selv om vilkårene for å yte hjelp etter lovens § 5-1 ikke er tilstede, kan sosialtjenesten yte hjelp etter § 5-2 til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Ved at sosialtjenesten dekket oppholdsutgiftene for familien i en vanskelig periode, ble søker ansett i stand til å kunne opparbeide seg egne midler til etablering i egen bolig.

Det fremgår av forarbeidene til loven at forutsetningen for sosialtjenestens refusjonsadgang er at dersom søker hadde betalt korrekt skattetrekk så ville tilgodehavende skatt (kr 14.245,-) vært til søkers disposisjon i -93, noe som igjen kunne ha redusert hennes behov for sosialhjelp tilsvarende. Søkers inntekt har, slik Fylkesmannen forstår sakens

dokumenter, ikke vært av betydning for innvilget sosialhjelp i -93. Selv om søker hadde betalt korrekt skattetrekk i -93, må det antas at hun likevel ville fått utbetalt det samme beløpet i sosialhjelp. Fylkesmannen kan dermed ikke se at det er grunnlag for å ta refusjon. Det kan ikke sies å være årsakssammenheng mellom for høyt skattetrekk i inntektsåret og behovet for sosialhjelp.»

50.

Om bruk av alkohol under fengselsfaglig konferanse - rimeligheten av å bruke sanksjoner mot innsatte for alkoholbruk

(Sak 94-0791)

En innsatt (A) klaget over at han var ilagt permisjonskarantene for å ha drukket alkohol under permisjon da han deltok i en fengselsfaglig konferanse. - Ombudsmannen uttalte at det ville ha vært å foretrekke om tjenestemenn som var til stede under konferansen, hadde grepet inn umiddelbart, i stedet for kun å rapportere episoden i ettertid. Han mente det var lite heldig dersom tilsatte i fengselsvesenet drakk alkohol mens det var til stede innsatte som var underlagt vilkår om alkoholforbud.

A klaget også over at politiskoleaspiranter under opplæring i anstalten ikke hadde skilt eller lignende som viste at de var politi- og ikke fengselstjenestemenn. Ombudsmannen uttalte at det ville være en fordel om politiskoleaspiranter som har sin praksisperiode i fengsel, markerer dette, f.eks. gjennom bruk av skilt eller lignende. Ombudsmannen uttalte seg også om såkalt soning på kontrakt, og fremholdt at det var lite heldig dersom en sammenlignende vurdering av kontraktsvilkårene skulle avdekke store ulikheter mellom fengslene.

1. Permisjonskarantene i forbindelse med alkoholinntak på en fengselsfaglig konferanse

En fengselsinnsatt (A) klaget over at han var ilagt permisjonskarantene for å ha drukket alkohol under permisjon da han deltok i en fengselsfaglig konferanse. Han hevdet at han på grunn av en mageoperasjon kort tid før konferansen avsto helt fra alkoholinntak. Han viste også til at innsatte på konferansen tidligere åpent hadde nytt alkohol, og også var blitt tilbudt vin fra direktører i fengselsvesenet. Han mente dette måtte sees på som en aksept for at innsatte nøytralt alkohol på konferansen. A bestred også at fengselsmyndighetene hadde hjemmel for å ilegge ham alkoholforbud.

Saken ble forelagt Fengselsstyret, som svarte:

«Det fremgår --- at alkoholforbud pålegges alle innsatte som får permisjon fra fengselet, og at domfelte også ble pålagt dette som et ledd i permisjonsvilkårene i forbindelse med konferansen.

Ut fra de rapporter som ble skrevet av de deltakende tjenestemenn, fant man det tilstrekkelig godtgjort at domfelte hadde nytt alkohol i strid med alkoholforbudet i permisjonsvilkårene. Man festet tilstrekkelig tillit til deres observasjoner. I ettertid bemerkes at det mest korrekte ville ha vært at tjenestemennene tok affære og grep inn «på stedet». Dette kan imidlertid ikke forsvare at domfelte ikke senere skulle refses for forholdet. Han må selv ta ansvar for følgene av brudd på permisjonsvilkår. Det er i overensstemmelse med vanlig praksis at permisjonskarantene ilegges i tilfelle hvor permisjonsvilkår er brutt. Normalt ilegges fire måneders karantene ved alvorligere brudd. Etter omstendighetene fant man at to måneders karantene var en passende reaksjon for angjeldende brudd på alkoholforbudet.

Hvorvidt innsatte tidligere har drukket litt vin på disse konferanser, er umulig å kommentere. Generelt bemerkes at alle innsatte pålegges alkoholforbud under permisjoner, og i den grad brudd på dette forbud registreres, skal det reises refsessak som følge av dette. Påstanden om at ansatte i Fengselsstyret skal ha tilbudt innsatte vin, tilbakevises på det sterkeste.

Det vises til direktørens uttalelse/undersøkelse med helseavdelingen i fengselet ad domfeltes påstand om at foretatt mageoperasjon skulle ha vært til hinder for inntak av alkohol. Det fremgår at den medisinske behandling på dette tidspunkt ikke var til hinder for inntak av alkohol.»

Til Fengselsstyrets svarbrev fulgte en uttalelse fra direktøren for fengselet der A var innsatt. Der het det:

«I praksis vil alle permittenter --- ha vilkår om å avholde seg «fra å nyte alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler». Vilkåret for permisjonen fremgår av vedlagte brev som permittenten må underskrive før

permisjonseddelen skrives ut. I tillegg fremgår vilkåret av permisjonseddelen. Det ble derfor satt vilkår om alkoholforbud i nærværende tilfelle. Aktuelle brev foreligger imidlertid ikke da dette ble makulert etter løslatelsen -->»

A kommenterte Fængselsstyrets svar slik:

«Men i VILKÅRENE som ble utstedt står heller INTET om alkoholforbud. ---

Som ovenstående sitat fra f.regl. § 59.6. klart viser, forefinnes intet generelt forbud mot alkoholinntak, men slikt kan settes som vilkår av dir. All den tid man her har forsømt seg og ikke satt slikt vilkår, kan man heller ikke, etter min klare oppfatning STRAFFE meg fordi man TROR jeg har hatt alkohol i glasset. I tillegg kommer altså MOMENTET at dette var feil! For første gang drakk jeg ikke alkohol på Synnseter, nemlig! Hadde jeg gjort så, hadde jeg, uten problemer, stått for dette.»

I min avsluttende uttalelse skrev jeg:

«Hvorvidt A inntok alkohol eller ikke, er et bevisspørsmål som ligger dårlig til rette for nærmere undersøkelser fra min side. Fængselsinspektøren, som så vidt jeg har forstått var til stede, skrev rapport om saken, og A har fått anledning til å uttale seg. Så vidt jeg kan se, er gjeldende saksbehandlingsregler fulgt i saken. Som fremholdt av Fængselsstyret, ville det ha vært å foretrekke om tjenestemennene hadde grepet inn umiddelbart på stedet. Når det ikke ble gjort, kan det spørres om hensiktsmessigheten av å reagere med karantene i ettertid. Reaksjonen skal brukes i nær tilknytning til de forhold det sanksjoneres mot, og ser man på stedet «gjennom fingrene» med uønskede forhold, kan det spørres om man i ettertid heller bør benytte seg av advarsel og tilrettevisninger. Rettslig sett har jeg imidlertid ikke grunnlag for å si at det var uriktig å reagere med karantene i ettertid.

Under den avsluttende behandlingen av saken her har Fængselsstyret oversendt permisjonseddelen som ble utstedt i forbindelse med Synnseterseminaret. Under rubrikken «vilkår under permisjonen» er det bestemt at den innsatte skal «avholde seg fra å nyte alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler». At A hadde alkoholforbud under permisjonen, synes etter dette ikke tvilsomt. Hjemmelen for å fastsette alkoholforbud under permisjon synes å fremgå av fængselsloven § 34, jf. § 56 og fængselsreglementets § 59.6. Saken her gir ikke grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

A har vist til at fængselsmyndighetene ved sin opptreden, og uavhengig av eventuelle vilkår om alkoholforbud, må sies å ha gitt aksept for at det ble nytt alkohol under konferansen. Han har vist til at flere tilsatte i fængselsvesenet skal ha drukket alkohol sammen med innsatte, og at de tilsatte burde ha grepet inn på stedet dersom de mente at det forelå et regelbrudd.

Hvorledes de faktiske forhold under konferansen har vært, er det av naturlige grunner vanskelig for meg å bringe klarhet i. Det er imidlertid grunn til å fremheve at det er lite heldig dersom tilsatte i fængselsvesenet ved denne eller andre konferanser på Synnseter har drukket alkohol sammen med innsatte. Det må kreves at tjenestemenn i fængselsvesenet ikke opptrer på en måte som kan vanskeliggjøre oppholdet for de innsatte. Det må unngås at innsatte blir stilt overfor fristelser som de er pålagt å avstå fra. Dersom det er riktig at tilsatte i fængselsvesenet ved ulike anledninger har latt være å gripe inn overfor innsatte som har drukket, eller til og med selv har inntatt alkohol sammen med innsatte, kan dette dessuten gi et inntrykk av aksept og at KROM-konferansen er et slags «fristed». Dette kan selvsagt ikke aksepteres.

Offentlige tjenestemenn på tjenestereiser, konferanser eller i andre oppdrag skal opptre på en måte som er i samsvar med de krav som følger med stillingen, og jeg forutsetter at Justisdepartementet om nødvendig instruerer tjenestemennene om dette.

Jeg forutsetter også at regelverket blir håndhevet konsekvent slik at ikke enkelte innsatte går fri, mens det blir reagert overfor andre. Dokumentene i saken gir meg likevel ikke grunnlag for å slutte at reaksjonen mot klageren var et utslag av usaklig forskjellsbehandling eller motivert ut fra utenforliggende hensyn.»

2. Klage over at politiaspiranter gjorde tjeneste ved X landsfængsel og sikringsanstalt

A klaget også over at politiskoleaspiranter hadde tjenestegjort i anstalten uten at dette kom til kjenne ved skilt eller på annen måte. Om dette skrev han:

«--- Når man ikke er siktet eller mistenkt, bør man selv få avgjøre hvorvidt man ønsker å snakke med politiet eller ei, som ordinære borgere ute i samfunnet. Kun retten kan TVINGE en til å vitne, så vidt jeg vet, ved PÅLEGG herom.»

Og videre:

«--- politiskole-aspiranter --- går fritt rundt i anstalten, som en annen ansatt, uten skilt e.a. som viser at han ikke er ansatt i fengselsvesenet, men politiaspirant. Dette er meget betenkelig; politiet jobber altså i anstalten, i «hemmelighet» (for fangene som møter dem), som en del av opplæringen.»

Også dette klagepunktet ble forelagt Fengselsstyret. I svarbrevet hit viste Fengselsstyret til en uttalelse fra fengselet der A var innsatt. I uttalelsen het det:

«Når det gjelder opplysningen om at politiskolestudenter går «fritt rundt i anstalten, uten skilt e.a. som viser at han ikke er ansatt i fengselsvesenet», refererer dette seg til aspiranter fra Politihøgskolen som har en praksisperiode i anstalten av noen ukers varighet. Det er nå nærmere ett år siden --- fengsel sist hadde slike studenter i anstalten og ordningen er godkjent av Fengselsstyret. I likhet med anstaltens tjenestemenn underskriver aspirantene erklæring om taushetsplikt. Studentene bærer for øvrig ikke uniform, og skiller seg således ut fra tjenestemennene ellers i avdelingene.»

I min avsluttende uttalelse skrev jeg om dette:

«Det kan ikke reises innvendinger mot at politiskolestudenter har praksisperiode ved fengslene. Tvert imot må de erfaringer de her får, anses som nyttige for den tjenesten de senere skal utføre. De innsatte vil nok likevel oppfatte politiet - og også politiskolestudenter - som «utenforstående» i fengselsammenheng, og som er satt til å ivareta andre oppgaver innen strafferettspleien enn fengselstjenestemenn. Dette gjelder selv om politiskolestudentene har underskrevet en taushetserklæring, og det slik sett ikke måtte være fare for at opplysninger politiskolestudentene får tilgang til, blir brukt av politiet. De ulike følelser og forventninger de innsatte kan ha, må fengselsmyndighetene etter min oppfatning ta hensyn til, og på en enkel måte sørge for at de politistudenter som har sin praksisperiode i fengselsanstalt, tilkjennegir dette, f.eks. gjennom et skilt e.l. En slik markering brukes også ved enkelte helseinstitusjoner for at pasienter og andre skal kunne vite hvilken faggruppe personen tilhører, og burde således ikke virke påfallende eller fremmed.»

3. Kontraktssoning - permisjon

A klaget over at han var utsatt for forskjellsbehandling, idet han som «kontraktssoner» ikke fikk permisjon ut over 18 døgn pr. år så lenge han sonet ved fengselet. Han viste til at praksis varierte fra den ene anstalten til den andre, og at samtlige innsatte ved et annet fengsel fikk utvidet permisjonskvote etter å ha sonet på kontrakt en viss tid. Ved fengselet der A var innsatt, skal dette derimot ha vært forbeholdt innsatte i kontraktsavdelingen.

I et brev fra Fengselsstyret til fengselsdirektøren var spørsmålet kommentert slik:

«A har videre i brev til Fengselsstyret klaget over at han ikke gis adgang til inntil 30 døgn permisjon i året som kontraktssoner så lenge han ikke sitter i kontraktsavdeling. Spørsmålet behandles for tiden på generelt grunnlag i Justisdepartementet i forbindelse med oppfølging av Kontraktsoningsutvalgets innstilling. Fengselsstyret er kjent med den ordning som praktiseres ved fengselet og har inntil videre ingen bemerkninger til denne.»

Spørsmålet ble også kommentert i svarbrevet til ombudsmannen. Der sto det:

«Oppfølgingen av innstillingen vil formelt endelig skje gjennom den kommende stortingsmelding «Kriminalomsorgen i år 2000». Kontraktssoning er tatt opp som eget punkt i denne meldingen. Et vesentlig punkt i meldingen vil være hvordan soningsprogresjonen for innsatte - herunder adgangen til å sone på kontrakt - skal gjennomføres fremover. Man er klar over at dagens kontraktssoning (innholdet av kontraktene) varierer fra fengsel til fengsel. Inntil meldingen er behandlet av Stortinget (forhåpentligvis i løpet av vårsesjonen 96), anser imidlertid Fengselsstyret at direktørene må utforme innholdet i kontraktssoning ut fra hva som er praktisk mulig og hensiktsmessig ut fra «lokale hensyn». Dette gjelder også om, og på hvilket tidspunkt, permisjonskvoten skal utvides.»

I min avsluttende uttalelse skrev jeg:

«Å konstatere at A er utsatt for usaklig forskjellsbehandling ved å vise til at han som «kontraktssoner» ikke fikk permisjon ut over 18 døgn pr. år, mens praksis ved et annet fengsel var slik at samtlige fikk utvidet permisjonskvote etter å ha sonet på kontrakt en viss tid, synes å bygge på en for snever vurdering. Dersom det skal foretas en sammenlignende vurdering av kontraktssoningsstilbudene ved ulike anstalter, må kontraktene og kontraktsvilkårene vurderes samlet. Skulle en slik sammenlignende vurdering avdekke store ulikheter, er jeg enig med klager i at dette er lite heldig. De innsatte har bare i begrenset grad mulighet for å velge det fengsel de ønsker å sone ved, og en bør derfor være varsom med å behandle de innsatte ulikt dersom forskjellene ikke er saklig begrunnet. Så vidt jeg forstår, er også Fengselsstyret enig i dette. Ønsket om en mer sentralstyrt bruk av kontraktssoning synes også å være en av grunnene til at Justisdepartementet i 1992 opprettet et utvalg til å gjennomgå og vurdere ordningen med kontraktssoning. Så vidt jeg forstår, vil Justisdepartementet nå i en stortingsmelding om kriminalomsorgen følge opp innstillingen det såkalte Kontraktssoningsutvalget ga i 1993. Et vesentlig punkt i meldingen vil være «soningsprogresjonen for innsatte - herunder adgangen til å sone på kontrakt». På bakgrunn av at ordningen med kontraktssoning nå er under vurdering, har jeg kommet til at det ikke er grunnlag for meg til å gå videre med spørsmålet nå.»

51.

Utsatt iverksetting av refselsesbeslutning ved klage til ombudsmannen

(Sak 95-2008)

En innsatt (A) klaget over at en beslutning om refselse var blitt fullbyrdet, til tross for at avgjørelsen var brakt inn for ombudsmannen, og før Fengselsstyret hadde tatt stilling til en begjæring om å gi klagen oppsettende virkning. Han klaget også over at Fengselsstyrets muntlige avgjørelse om ikke å gi klagen oppsettende virkning, ikke var blitt nedtegnet og meddelt ham.

Ombudsmannen viste til forvaltningsloven § 42 første ledd tredje punktum og uttalte at fengselsdirektøren burde ha ventet med å iverksette refselsen til Fengselsstyret hadde tatt stilling til spørsmålet om utsatt fullbyrdelse. Etter at ombudsmannen tok spørsmålet opp, opplyste Fengselsstyret at muntlige avgjørelser heretter ville bli skriftlig bekreftet sammen med en begrunnelse, og at dette ville bli gjort av Fengselsstyret selv, dersom avgjørelsen er til ugunst for den innsatte.

A klaget over at en refselse var blitt fullbyrdet, til tross for at han hadde klaget til ombudsmannen. A mente fullbyrdelsen skulle ha vært utsatt mens ombudsmannen undersøkte saken.

Saken ble i første omgang overlatt Fengselsstyret for behandling der. Dette fordi det ikke fremgikk av saksdokumentene at Fengselsstyret hadde behandlet spørsmålet om å gi klagen oppsettende virkning.

Fengselsstyret kom tilbake til saken og opplyste at domfeltes saksmappe var gjennomgått, og at det viste seg at Fengselsstyret hadde tatt stilling til spørsmålet om oppsettende virkning i form av et «muntlig vedtak hvor anmodningen om oppsettende virkning med fullbyrdelse av refselsen ble avslått». Dette vedtaket ble samme dato meddelt direktøren for krets fengselet hvor A var innsatt. Ifølge opplysninger fra fengselsdirektøren hadde domfelte imidlertid ikke mottatt skriftlig underretning om Fengselsstyrets vedtak. Dette ble beklaget. Til spørsmålet om klage til ombudsmannen hadde oppsettende virkning, fremholdt Fengselsstyret:

«--- Eventuell etterfølgende klage til ombudsmannen kan i forhold til spørsmålet om oppsettende virkning i utgangspunktet ikke likestilles med klage til rette klageinstans. Generelt tilsier praktiske forhold/preventive grunner at fullbyrdelse av refselsler skjer så raskt som mulig. Det ble imidlertid vurdert her om det var grunn til å gjøre unntak fra nevnte utgangspunkt.

I så henseende er det et vesentlig ledd i vurderingen om det faktiske grunnlag for ileggelse av refselse er uklart. I dette tilfellet fant man ikke grunnlag for refselsen tvilsomt.»

A kommenterte dette i brev til ombudsmannen og viste til at iverksettelsen av refselsen var påbegynt allerede før Fengselsstyret hadde tatt stilling til om klagen til ombudsmannen skulle gi oppsettende virkning. Han klaget også over at Fengselsstyrets muntlige vedtak ikke ble nedtegnet og meddelt ham.

Saken ble forelagt Fengselsstyret, som ble bedt om å oppgi hva som var grunnlaget for praksisen med å overlate til direktøren for fengselet å utforme vedtak skriftlig. Det ble spurt om grunnen til at dette ikke ble gjort av

Fengselsstyret selv, særlig i saker der det var nødvendig å gi en begrunnelse. Fengselsstyret ble også bedt om å opplyse hvorfor det i saken her var nødvendig å treffe et muntlig vedtak, jf. fengselsloven § 1 a sjette ledd, der det heter at saksbehandlingen og vedtaket kan være muntlig når det «tilsies av praktiske grunner».

I Fengselsstyrets svarbrev ble det vist til en uttalelse fra fengselsdirektøren hvor spørsmålet om oppsettende virkning ble kommentert slik:

«Det følger av f.regl. § 35.6 at iverksettelse av refselse skal settes i verk uten opphold. Domfeltes klage til Fengselsstyret ble avslått ved Fengselsstyrets vedtak 09.06.95. Refselsen ble etter dette igangsatt den 15.06.95. Innsattes klage til Sivilombudsmannen er datert 14.06.95. I klagen anmoder innsatte om at refselsen gis oppsettende virkning inntil Sivilombudsmannen har gitt uttalelse i saken. Kopi av innsattes klage ble journalført den 15.06.95, og kom først ut til saksbehandler den 16.06.95, dvs. ca. ett døgn etter at refselsen var igangsatt. Anmodningen ble da umiddelbart oversendt Fengselsstyret, som underrettet anstalten pr. tlf. samme dag om at anmodningen ikke ble tatt til følge.»

Til spørsmålet om praksis med å treffe muntlige vedtak opplyste Fengselsstyret:

«--- Muntlige vedtak herfra treffes i saker det haster med å få en avgjørelse på. I praksis har man - dog ikke helt konsekvent - overlatt til direktøren å utforme vedtaket skriftlig. Dette for å spare tid slik at den innsatte skal få underretning om vedtaket snarest mulig. I dette tilfelle ble søknaden avslått og det mest korrekte ville ha vært at Fengselsstyret selv - eventuelt i ettetid - bekreftet sitt vedtak skriftlig. Vi vil fremover innføre den praksis at direktøren kun utformer vedtaket skriftlig (med kopi til Fengselsstyret) i tilfelle hvor vedtaket er til gunst for innsatte.

Muntlig vedtak ble forøvrig truffet fordi man anså at saken hastet. Av hensyn til innsatte selv syns man det var rimelig med en rask avgjørelse fordi refselsen på dette tidspunkt var iverksatt.»

Etter at A hadde fått uttale seg, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til Fengselsstyret:

«Spørsmålet om iverksettelsen av et forvaltningsvedtak skal utsettes ved klage til ombudsmannen, er nå regulert i forvaltningsloven § 42 første ledd tredje punktum. Fordi det har betydning for den videre fremstilling, siterer jeg paragrafen i sin helhet slik den lyder etter lovendringen:

«Underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Når en part eller en annen med rettslig klageinteresse akter å gå til søksmål eller har reist søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstol, kan organ som nevnt utsette iverksettingen til det foreligger endelig dom. Det samme gjelder når en part eller en annen med rettslig klageinteresse akter å bringe eller har brakt en sak inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Anmodningen om utsetting skal avgjøres snarest mulig. For øvrig gjelder det som er bestemt i annen lovgivning om utsettende virkning av klage, søksmål m.m.

Det kan settes vilkår for utsettingen. Avslag på anmodning om utsetting skal være grunnlagt. Begrunnelsen skal gis samtidig med avslaget.»

Lovendringen trådte i kraft 1. april 1995. Den nye lovteksten gjaldt således da A klaget til ombudsmannen.

Etter fengselsloven § 1 a gjelder forvaltningsloven § 42 også for fengselssaker.

Etter fengselsreglementet § 35.6 skal beslutning om refselse iverksettes «uten opphold». Bestemmelsen er ikke til hinder for at klage til ombudsmannen gis oppsettende virkning, og slik er den også blitt praktisert før lovendringen.

Jeg har ingen grunn til å trekke i tvil at spørsmålet om å gi klagen oppsettende virkning faktisk ble tatt opp med Fengselsstyret, og at det traff et muntlig vedtak. En håndskrevet påtegning på et oversendelsesbrev fra fengselsdirektøren til Fengselsstyret synes å bekrefte dette.

Fengselsstyret har i brev hit beklaget at avgjørelsen ikke ble nedtegnet av fengselsadministrasjonen og overlevert A. Beklagelsen er på sin plass. Så vidt jeg kan se, er det heller ikke i saken fremlagt noen dokumentasjon på at Fengselsstyrets avgjørelse ble meddelt A, og hvilken begrunnelse han eventuelt fikk. Heller ikke dette er tilfredsstillende og bidrar til å skape uklarhet omkring hva som ble gjort.

Etter fengselsloven § 1 a sjette ledd kan saksbehandlingen, herunder vedtaket og underretningen til den innsatte, være muntlig når det tilsies «praktiske grunner». Saken her gir likevel grunn til å understreke at utgangspunktet er skriftlig saksbehandling, også i fengselsvesenet. Selv om kriteriet for å velge muntlig saksbehandling etter loven ikke er særlig strengt («praktiske grunner»), kreves det en positiv, saklig begrunnelse for å fravike hovedregelen. Den omleggingen av praksis som nå skal ha skjedd ifølge Fengselsstyrets brev ---, synes å ha gode grunner for seg. Jeg forstår Fengselsstyret slik at muntlige vedtak Fengselsstyret treffer, heretter konsekvent vil bli bekreftet skriftlig, og at Fengselsstyret selv vil skrive bekreftelsen dersom vedtaket er til ugunst for den innsatte. Jeg vil imidlertid be Fengselsstyret vurdere om det ikke også ellers bør være slik at det organ som har fattet en muntlig avgjørelse, selv bekrefter hva det har bestemt. Dette synes i hvert fall å måtte gjelde i saker der det knyttes vilkår til en tillatelse, f.eks. en permisjon. Riktignok er det slik at Fengselsstyret normalt overlater til fengselsdirektøren å fastsette de nærmere permisjonsvilkår. Men dersom Fengselsstyret unntaksvis fastsetter slike vilkår selv, bør de vel nedtegnes eller bekreftes skriftlig av Fengselsstyret i en eller annen form.

Etter forvaltningsloven § 42 annet ledd skal avslag på anmodning om utsetting være grunnlagt. Begrunnelsen skal gis samtidig med avslaget. Etter endringen av § 42 i 1995 vil dette også gjelde saker som bringes inn (eller som den innsatte «akter» å bringe inn) for ombudsmannen. Gode grunner taler for at kravet til samtidig begrunnelse gjelder uansett hvem som treffer avgjørelsen, og uavhengig av bestemmelsen om grunngeving i fengselsloven § 1 femte ledd, men saken her gir ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

Som nevnt er det ikke dokumentert og heller ikke opplyst i saken her hvilken begrunnelse som eventuelt ble gitt A. Jeg antar at det i ettertid vil være vanskelig å finne ut av dette, og det illustrerer for så vidt betydningen av å nedtegne avgjørelser skriftlig. I ettertid har imidlertid Fengselsstyret opplyst at et vesentlig ledd i vurderingen er om det faktiske grunnlag for refselse anses klart eller ikke. Det heter videre at Fengselsstyret i dette tilfellet ikke fant «grunnlaget for refselsen tvilsomt». Min undersøkelse av klagen A hadde fremsatt over saksbehandlingen generelt, ble avsluttet i brev ---. Gjennomgangen av saksdokumentene avdekket ikke forhold som ga grunn for meg til å foreta nærmere undersøkelser i den saken. Med denne konklusjonen har jeg heller ikke funnet grunnlag for å kritisere Fengselsstyrets avgjørelse om ikke å gi klagen oppsettende virkning.

A har fremhevet med styrke at fengselsdirektøren burde ha ventet med å iverksette refselsen til Fengselsstyret hadde tatt stilling til spørsmålet om utsettelse. Slik saken er opplyst, er jeg enig i dette. Fengselsstyrets klagevedtak ble truffet 9. juni 1995, og klagen til ombudsmannen er datert fem dager senere. - 14. juni 1995. Selv om forholdet skulle være at klagen til ombudsmannen ble skrevet etter at (og kanskje som en følge av at) A fikk vite at refselsen skulle utholdes, kan det da vanskelig hevdes at han burde ha klaget før, eller at formålet med klagen kun var å få utsatt fullbyrdelsen. Jeg kan heller ikke se at det i denne saken skulle by på særlige problemer å forelegge spørsmålet om oppsettende virkning for Fengselsstyret før fullbyrdelsen av refselsen tok til. Årsaken til at det gikk nesten to døgn før spørsmålet ble forelagt Fengselsstyret, synes ifølge direktørens redegjørelse å være at saken måtte journalføres før den kom frem til saksbehandler. Forsinkelsen på grunn av journalføringen er et forhold anstalten må bære ansvaret for. Så vidt jeg har forstått, reagerte saksbehandler umiddelbart etter at han hadde mottatt brevet og fikk en avgjørelse fra Fengselsstyret samme dag. Ut fra et saksbehandlingssynspunkt synes det derfor ikke å ha vært noe i veien for at avgjørelsen kunne vært truffet dagen før dersom saksdokumentene på det tidspunkt var blitt mottatt av saksbehandler. Jeg antar at dette enkelt kunne vært ordnet ved at saksbehandler f.eks. mottok en kopi mens saken lå i arkivet for journalføring.»

52.

Behandling av søknader om straffavbrudd når domfelte unndrar seg soningen - fengselsmyndighetenes praksis

(Sak 95-1099)

A hadde rømt fra fengselet og søkte om straffavbrudd i medhold av fengselsloven av 12. desember 1958 nr.7 § 33. Søknaden ble nektet realitetsbehandlet under henvisning til at fengselsmyndighetene «etter fast praksis» ikke behandlet «søknader om soningsavbrudd så lenge domfelte ikke befinner seg i anstalten». Ombudsmannen kunne ikke se at fengselsmyndighetene hadde grunnlag for å følge en slik praksis, og ba om at saken ble undergitt realitetsbehandling. Fengselsstyret tok deretter saken opp til behandling og opplyste at praksis ville bli endret, slik at søknader om straffavbrudd som hovedregel ville bli realitetsbehandlet, selv om den innsatte unndro seg frihetsberøvelsen.

A henvendte seg til fengselsledelsen med en begjæring om straffavbrudd på grunn av helsemessige forhold. Fengselsdirektøren avsto begjæringen under henvisning til at fengselslegen først måtte foreta en vurdering av A's helsetilstand. A motsatte seg dette, da det forutsatte at han møtte opp i fengselet til fortsatt straffullbyrdelse. Fengselsdirektørens avgjørelse ble påklaget til Fengselsstyret, som fastholdt at klagen ikke skulle realitetsbehandles, og viste til at man «etter fast praksis» ikke behandlet «søknader om soningsavbrudd så lenge domfelte ikke befinner seg i anstalten».

A's advokat tok deretter saken opp med ombudsmannen, og Fengselsstyret ble tilskrevet herfra og bedt om å redegjøre nærmere for praksis. Fengselsstyret svarte:

«Fengselsloven § 33 og fengselsreglementet § 59.9 gir hjemmel for å tilstå avbrytelse av frihetsberøvelsen dersom det skjønnes påkrevd av hensyn til den innsattes helbredstilstand eller når andre vektige grunner tilsier det. Hensynet bak bestemmelsen er å gi fengselsmyndighetene en hjemmel for å kunne avbryte frihetsberøvelsen når domfelte blir soningsudyktig av helsemessige årsaker, eller når andre grunner gjør at fortsatt fengselsopphold blir urimelig tyngende.

Etter fast praksis behandler ikke Fengselsstyret søknader om soningsavbrudd fra innsatte som bevisst unndrar seg frihetsberøvelsen.

For at frihetsberøvelsen skal kunne avbrytes forutsettes det at den domfelte utholder straff, noe A pr. d.d. ikke gjør.

Den helhetsvurdering som fengselsvesenet må foreta i saker om soningsavbrudd forutsetter også at flere faktorer enn bare domfeltes helsetilstand må vurderes. Vurderingen må bygge på legeuttalelser og på anstaltens observasjoner av og kjennskap til domfelte i anstalten. Det er også vanlig å foreta en vurdering av om alternative soningsformer kan avhjelpe den domfeltes helsemessige problemer, og eventuelt tre istedet for et avbrudd. Fengselslegens vurdering er her av vesentlig betydning. Når domfelte unndrar seg frihetsberøvelsen, umuliggjøres den fengselsfaglige vurdering, og en forsvarlig saksbehandling kan således ikke finne sted.

Enhver sak som forelegges Fengselsstyret undergis individuell behandling. I denne forbindelse blir også spørsmålet om eventuelt å gjøre unntak fra praksis om ikke å realitetsbehandle saker fra domfelte som unndrar seg fullbyrdingen, vurdert.

Fengselsstyret kan ikke se at det foreligger grunner som tilsier at man bør gjøre unntak i denne sak. Her vises også til at man vanskelig vil kunne vurdere hvorvidt vilkårene for soningsavbrudd er til stede så lenge domfelte nekter å la seg fremstille for fengselslegen.»

A's advokat kommenterte Fengselsstyrets brev. Han fremholdt at A gjennom Fengselsstyrets praksis ble utsatt for et «forferdelig press og et problem han ikke kan få løsning på». Han viste også til straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 § 459 og mente at denne bestemmelsen hadde relevans for behandlingen av saken.

Saken ble deretter forelagt Fengselsstyret på nytt. Fengselsstyret svarte:

«Når det gjelder advokatens videre anførsler vedrørende bruken av straffeprosessloven § 459, er det Fengselsstyrets syn at forståelsen av denne bestemmelse kan komme inn som et relevant moment ved tolkingen av fengselsloven § 33. Det vises her bla. til Ståle Eskelands «Fangerett», kapitel 7.2 om frihetsberøvelse, hvor Eskeland argumenterer for at fengselsloven § 33 bør tolkes i samsvar med straffeprosessloven § 459, slik at den innebærer en plikt for fengselsvesenet til å avbryte frihetsberøvelsen om det skjønnes påkrevd av hensyn til domfeltes helsetilstand. Dette innebærer i praksis at vurderingen av soningsdyktighet vil være like i begge situasjoner.

Det vesentlige i denne sak er imidlertid ikke om fengselsloven § 33 må forstås slik at den pålegger fengselsvesenet en slik plikt til å avbryte frihetsberøvelsen. Finner fengselsvesenet at domfeltes helbredstilstand gjør det påkrevd å avbryte frihetsberøvelsen, vil dette etter fast praksis skje. Problemet er, som påpekt i Fengselsstyrets brev av 29.09.95, at man ikke får foretatt den fulle fengselsfaglige vurdering som fengselsloven § 33 forutsetter når domfelte unndrar seg fra soning. ---

En rimelig løsning på saken ville være at A meldte seg til anstalten til fortsatt fullbyrdelse av straffen, slik at fengselslegen fikk foretatt en vurdering av hans helsetilstand i forhold til om videre soning vil være urimelig, jf

fengselsloven § 33. En slik løsning vil kunne skje etter nærmere avtale med direktøren for X kretsfengsel, slik at legeundersøkelsen kan skje samme dag.»

Etter at A's advokat igjen hadde kommentert saken, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til Fengselsstyret:

«Fengselsmyndighetene har i korrespondansen med A's advokat gitt uttrykk for at de ikke vil «realitetsbehandle» begjæringen om soningsavbrudd etter fengselsloven § 33, jf. fengselsreglementet § 59.9. En slik avgjørelse må anses som et avvisningsvedtak. Dette gjelder selv om «dette uttrykk ikke er brukt av vedkommende forvaltningsorgan», jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 36 og Geir Woxholt, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. utg. (Oslo 1993) s. 68.

Selv om det ikke er direkte uttalt i forvaltningsloven, har forvaltningen normalt plikt til å besvare de henvendelser den mottar. At forvaltningen har plikt til å svare på de henvendelser den mottar, er riktignok ikke ensbetydende med at den også har en plikt til å *realitetsbehandle* dem. Med mindre det foreligger en avvisningsgrunn, er det likevel på det rene at forvaltningen i adskillig grad har en slik plikt. Dette gjelder klart nok på områder hvor folk er gitt adgang til å søke om en tillatelse eller en ytelse. Forvaltningen har da plikt til å ta stilling til de søknadene som kommer inn.

Etter fengselsloven § 33 kan frihetsberøvelsen avbrytes «når det skjønnes påkrevd av hensyn til den innsattes helbredstilstand eller når andre vektige grunner tilsier det». Utfyllende regler er gitt i fengselsreglementets § 59.9. Dette må forstås slik at en innsatt har rett til å søke om straffavbrudd dersom han mener vilkårene for det er til stede, og at han har krav på å få søknaden realitetsbehandlet.

Spørsmålet denne saken reiser, er om dette også gjelder i de tilfeller der den domfelte ulovlig er fraværende fra anstalten. Dette spørsmålet må i prinsippet løses ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og en tolkning av fengselsloven § 33.

Som argument for å avvise søknaden har Fengselsstyret vist til «fast praksis». Dette kan imidlertid ikke være et tilstrekkelig argument i seg selv. Det avgjørende må i tilfelle være de hensynene praksisen bygger på.

Fengselsstyret har fremhevet at straffavbrudd forutsetter at domfelte utholder straff, og at A ikke gjør det i dag. Jeg kan vanskelig følge Fengselsstyret her. Rett nok heter det i fengselsloven § 13 at bestemmelsene i kap. III, som fengselsloven § 33 faller inn under, kommer til «anvendelse på *innsatte* som i fengselsvesenets anstalter utholder frihetsstraff, sikring eller forvaring» om «ikke annet er sagt» (min utheving). Imidlertid har det ved utformingen av bestemmelsen neppe vært hensikten å trekke noen grense mot de tilfeller der den domfelte ulovlig er fraværende fra anstalten. Å trekke noen konklusjoner ut fra ordlyden i § 13 synes det således ikke å være grunnlag for. Jeg kan heller ikke se at andre bestemmelser i fengselsloven skulle være rettslig til hinder for å realitetsbehandle søknader fra personer som ulovlig er fraværende fra anstalten. «Innsatt» i lovens forstand må som utgangspunkt omfatte den som på lovlig måte er satt inn til soning i fengselsanstalt. Om vedkommende unndrar seg soningen, kan det ikke rokke ved at vedkommende fortsatt må ha status som «innsatt», i alle fall i forhold til fengselsloven § 33. Henvisningen til at domfelte ikke utholder fengselsstraff når han er uteblitt eller rømt, synes uansett ikke å harmonere godt med det Fengselsstyret skriver helt avslutningsvis i det første brevet hit 29. september 1995, der det heter at det i enhver sak som forelegges Fengselsstyret, blir vurdert om det er grunn for å «gjøre unntak fra praksisen om ikke å realitetsbehandle saker fra domfelte som unndrar seg fullbyrding». Når fengselsmyndighetene behandler søknader om soningsavbrudd, må det tas utgangspunkt i fangens situasjon slik den faktisk er på søknadstidspunktet. Dette gjelder selv om det kan sies at den situasjon fangen er kommet opp i, helt eller delvis er selvforskyldt. Er grunnlaget for søknaden psykiske problemer, og disse er blitt forverret på grunn av den situasjon domfelte er i etter rømningen, er dette således et faktum myndighetene må ta i betraktning.

Fengselsstyret har dernest vist til at fengselsmyndighetene vanskelig kan vurdere hvorvidt vilkårene for straffavbrudd er til stede, så lenge domfelte nekter å la seg fremstille for fengselslegen.

Selv om fengselsvesenet må kunne vente at A i noen grad bidrar til sakens opplysning, er det rettslige utgangspunkt at søkeren ikke har noen rettsplikt til å gi opplysninger til forvaltningen. En annen sak er at søkeren normalt vil være tjent med å gi forvaltningen de opplysninger den trenger og derfor gir opplysningene frivillig. Dersom opplysningene ikke blir gitt, kan følgen bli at søknaden må avslås. Etter omstendighetene kan det også bli aktuelt å avvise søknaden med den begrunnelse at det ikke er mulig å få saken tilstrekkelig opplyst uten søkerens medvirkning. I en del tilfeller vil myndighetene kunne ha valget mellom enten å avvise saken eller avslå søknaden. I innstillingen fra Forvaltningskomitéen, avgitt 13. mars 1958 heter det om dette:

«Om myndighetene i slike tilfelle formelt skal nekte å behandle saken (avvise den) eller avslå søknaden etter realitetsbehandling på det grunnlag som foreligger, er det ikke grunn til å gå nærmere inn på her. Men i hvert fall synes søkeren å ha krav på klar beskjed om at hans søknad ikke vil bli behandlet før opplysningene er fremskaffet. Ut fra den betydning dette har for den enkelte søker, kunne det overveies å lovfeste en slik regel. Man er imidlertid ikke kjent med at den praksis som følges har voldt ulemper eller ført til klager, og noen lovregel om forholdet antas derfor ikke påkrevet.»

Gode grunner taler for at forvaltningen bør være varsom med å avvise en sak dersom søkeren uttrykkelig ber om at saken undergis realitetsbehandling. Dette gjelder i alle fall innen fengselsvesenet der søkeren normalt er undergitt frihetsberøvelse. En slik tilbakeholdenhet synes å harmonere best med utgangspunktet om at den enkelte ikke har noen rettsplikt til å gi opplysninger til forvaltningen. Dessuten unngår man å sette saken på spissen. Et riktigere utgangspunkt vil være å treffe en avgjørelse på bakgrunn av de opplysninger som måtte foreligge.

Som det fremgår av redegjørelsen over, synes det å være mest riktig å realitetsbehandle søknaden fra A, og jeg ber derfor Fengselsstyret om å se på saken på ny, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 § 10 annet ledd.

Jeg ber også Fengselsstyret vurdere praksis generelt, og herunder behovet for å gi skriftlige regler.»

Fengselsstyret tok deretter saken opp til realitetsbehandling og bestemte at straffullbyrdelsen for A, etter direktørens nærmere bestemmelse, skulle «være avbrutt inntil ny søknad om benådning var endelig avgjort». Fengselsstyret endret dessuten praksis og uttalte at søknader om straffavbrudd fra innsatte som unndrar seg frihetsberøvelse, som hovedregel vil bli realitetsbehandlet.

53.

Saksbehandlingsrutiner i forbindelse med bruk av forelegg etter automatisk trafikkontroll

(Sak 95-0472)

På bakgrunn av en konkret klagesak tok ombudsmannen opp med Riksadvokaten enkelte generelle spørsmål knyttet til de rutiner som følges ved bruk av automatisk trafikkontroll. Av særlig interesse var bruken av et standardbrev til bileieren om at forenklet forelegg ville bli utferdiget dersom vedkommende var fører av bilen. Etter å ha mottatt Riksadvokatens redegjørelse, uttalte ombudsmannen at standardbrevet hadde en noe uheldig utforming, og det ble stilt spørsmål om det ikke burde vært gitt en orientering om vedkommendes rettigheter som mistenkt. Det ble videre uttalt at det burde legges opp til en kontrollordning ved utsendelsen av standardbrevet, og at utsendelsen ikke burde skje med politimesterens navn trykt på brevet så lenge han ikke hadde hatt noen befatning med saken. Det burde også fremgå at utsendelsen skjedde etter fullmakt. På bakgrunn av at standardbrevet var utformet av Justisdepartementet, ble departementet i eget brev bedt om å vurdere eventuelle endringer av den praksis som ble fulgt. Justisdepartementet meddelte deretter at det var utarbeidet nye standardbrev, forenklet foreleggesskjema og orientering til bøtelagte.

På bakgrunn av opplysninger som fremkom i en konkret klagesak, tok jeg ved brev 22. mars 1995 opp enkelte forhold knyttet til de rutiner som følges der det er registrert overtredelse av fartsgrense ved automatisk trafikkontroll.

Bakgrunnen for saken var i korte trekk:

A klaget til ombudsmannen over et politikammers «forvaltningsmessige behandling» av en sak om overtredelse av fartsgrense registrert ved automatisk trafikkontroll.

Politimesteren i Bergen underrettet ved brev 15. oktober 1993 B om at hennes bil ved en automatisk trafikkontroll ved ble registrert med en hastighet på 92 km/t i en sone der høyeste tillatte hastighet var 50 km/t. Av brevet fremgikk det at dersom B «var fører av bilen, vil forenklet forelegg bli utferdiget og oversendt --- i løpet av kort tid». Det var imidlertid A som var fører av bilen, og den 20. oktober ringte han politikammeret og opplyste om dette. Etter dette ble det tatt ut tiltalebeslutning, og den 21. april 1994 ble A i Bergen byrett dømt for forseelse mot vegtrafikkloven § 31 første ledd, jf. § 5 første ledd til en straff av fengsel i 18 dager. A anket over straffeutmålingen til Høyesterett, som 2. september 1994 forkastet anken.

Det var på det rene at bilen holdt en hastighet på 92 km/t. Etter regelverket er det ikke adgang til å utferdige forenklet forelegg dersom bilføreren har kjørt i en større hastighet enn 75 km/t i en 50 km/t-sone. Forenklet forelegg

skulle således ikke vært utferdiget i dette tilfellet.

Politikammeret erkjente i brev 13. november til A at det ble gjort en feil ved utsendelsen av forelegget, og beklaget også forholdet. På bakgrunn av de opplysninger som forelå, fant jeg ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre med klagen fra A.

Ved brev herfra ble imidlertid enkelte generelle spørsmål vedrørende de rutiner som følges ved bruk av automatisk trafikkontroll tatt opp med Riksadvokaten på generelt grunnlag. I brevet het det:

«Det bes herunder redegjort for hva som kan være bakgrunnen for at det i et tilfelle som dette, der det ikke var adgang til å utferdige forenklet forelegg, likevel ble sendt et standardbrev til bileieren om at forenklet forelegg ville bli utferdiget dersom vedkommende var fører av bilen.

Mener Riksadvokaten at brevets innhold er i samsvar med de prinsipper og krav straffeprosessloven stiller når det gjelder spørsmålsstilling og antar Riksadvokaten at adressaten hadde status som mistenkt? Ser Riksadvokaten rettsikkerhetsmessige betenkeligheter ved de rutiner som har vært fulgt i den foreliggende sak?

Jeg har videre merket meg at brevet som ble sendt ut, bare synes å ha vært påført politimesterens navn trykt, og at verken etterforsker eller politijurist har signert, jf. vedlagte kopi av brevet som B mottok. Hvis det også faktisk forholdt seg slik, kan det stilles spørsmål om det fra politiets side føres en forsvarlig og tilstrekkelig kontroll med de brev som sendes ut i disse saker.»

Riksadvokaten innhentet uttalelser fra politikammeret og førstestatsadvokaten i Hordaland. I Riksadvokatens svarbrev het det:

1. «Forsåvidt gjelder ombudsmannens spørsmål om «hva som kan være bakgrunnen for at det i et tilfelle som dette», ble sendt ut et standardbrev til bilføreren, viser til pkt. 6, 7 og 8 i Bergen politikammers uttalelse. Det fremgår at utsendelsen av standardbrevet i dette tilfellet skyldtes rutinesvikt, menneskelig feil, som er beklaget, og som det ikke er grunn til å frykte gjentakelse av. Riksadvokaten kan vanskelig besvare ombudsmannens spørsmål utover dette.
2. Standardbrevet inneholder såvidt riksadvokaten kan se, bare en indirekte spørsmålsstilling, og den er naturlig nok knyttet til hvem var fører. I flg. Justisdepartementets instruks av 1. desember 1993 skal politiet sende melding om overtredelsen til motorvogneier. Bergen politikammer antar at standardbrevet er utarbeidet sentralt. Er dette riktig, vil en tro at dette har skjedd i Justisdepartementet, og det kan da reises spørsmål om ikke politiavdelingen er nærmest til å svare på sivilombudsmannens spørsmål. Riksadvokaten ville nok vurdert å ha med en setning om at angitte hastighet legges til grunn med mindre man hører fra vedkommende, og at utferdigelse av forenklet forelegg skjer uten ytterligere etterforskning i tråd med prinsippet i påtaleinstruksen § 7-5 fjerde ledd.
3. Riksadvokaten antar at utsendelse av brevet i seg selv ikke gir bileieren mistenktstatus. Men iverksettes etterforskning med f.eks. avhør av ham, må vedkommende gis status som mistenkt med mindre det er holdepunkter for at en annen var fører.
4. Praktiske grunner tilsier åpenbart at man etablerer rutiner med standardbrev til eier, hvor overtredelsen ligger innenfor området for forenklet forelegg. Såvidt vites er det ikke tidligere reagert på denne fremgangsmåte, og riksadvokaten mener den må kunne forsvares også rettsikkerhetsmessig.
5. Utsendelse av standardbrev bør kunne overlates til kontorfunksjonærer som er instruert om ordningen. Politimesterens navn bør da neppe fremkommet på brevet, og utsendelse bør skje etter fullmakt.»

I mitt avsluttende brev til Riksadvokaten uttalte jeg:

«På bakgrunn av de opplysninger som er fremkommet i saken, legger jeg til grunn at utsendelsen av standardbrevet skyldtes rutinesvikt og menneskelig feil. Jeg har etter omstendighetene ikke funnet grunn til å forfølge denne siden av saken videre.

Jeg har imidlertid funnet grunn til knytte noen kommentarer til utformingen og rutinene for utsendelse av standardbrevene.

1. Etter vegtrafikkloven av 18. juni 1965 nr. 4 § 31 b, jf. straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 § 256 er det stilt nærmere krav til bruk og utforming av forelegg. Videre er det i Instruks for bruk av forenklet forelegg i trafikksaker, fastsatt av Justisdepartementet 1. desember 1993, gitt utfyllende regler. Standardbrevet, som sendes til bileieren ved

registrering av fartsovertredelse ved bruk av automatisk trafikkontroll, inneholder ikke all den informasjon til siktede som det er stilt krav om i lov og instruks (f.eks. frist for vedtakelse, at dette er et tilbud om summarisk avgjørelse og konsekvenser dersom det forenklete forelegget ikke vedtas). Bakgrunnen for dette er at standardbrevet er ment som en første orientering/forespørsel til bileieren om fartsovertredelsen, bl.a for å avklare hvem som var fører av bilen. Den nødvendige informasjonen om det forenklete forelegget blir deretter formidlet til vedkommende ved tilsendelse av foreleggelsesblanketten.

Jeg har i utgangspunktet ingen innvendinger mot dette systemet. Standardbrevet har imidlertid etter min mening fått en noe uheldig utforming. Riksadvokaten antyder også dette i svarbrevet hit. Det gis således uttrykk for at «(R)iksadvokaten ville nok vurdert å ha med en setning om at angitte hastighet legges til grunn med mindre man hører fra vedkommende, og at utferdigelse av forenklet forelegg skjer uten ytterligere etterforskning i tråd med prinsippet i påtaleinstruksen § 7-5 fjerde ledd». Etter min mening taler gode grunner for at slik informasjon blir inntatt i standardbrevet.

Det kan også stilles spørsmål ved om ikke standardbrevet burde inneholde en generell orientering om vedkommendes rettigheter, f.eks. at det kan nektes vedtatt og at saken da i tilfelle vil gå til ordinær etterforskning og pådømmelse, rett til dokumentinnsyn etc. Hvorvidt slik informasjon bør gis, vil bl.a. avhenge av om bileieren er å anse som mistenkt ved utsendelse av standardbrevet. Riksadvokaten antar i svarbrevet hit at utsendelse av standardbrevet i seg selv ikke gir bileieren status som mistenkt. Etter min mening kan imidlertid gode grunner tale for at bileieren på dette stadiet anses som mistenkt, med de rettigheter dette gir vedkommende etter straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Det vil naturlig nok være en viss presumsjon for at bileieren var fører av bilen - bileieren er således den som i utgangspunktet peker seg ut som den ansvarlige. Hensikten med standardbrevet er nettopp å bringe på det rene om bileieren er identisk med den person som var bilfører da fartsovertredelsen ble registrert. Dersom vedkommende ikke var fører av bilen, vil, i følge standardbrevet, «ytterligere etterforskning» bli iverksatt. Dette kan tale for å anse vedkommende som mistenkt. Videre kan det være et behov for å gi bileier mistenktstatus allerede på dette stadiet, slik at bileieren bl.a. kan anmode om innsyn i utskrift av fartsmåling, tidspunkt, sted og fotografi m.v. I denne sammenheng viser jeg til at Hov, «Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse» (1983) s. 107, antar at tiltak fra politiets side som «--- er av en slik karakter at det tar sikte på å bringe på det rene om vedkommende virkelig har begått den straffbare handlingen eller ikke», tilsier at en er å anse som mistenkt. Slik brevet er formulert kunne således gode grunner tale for å anse bileieren som mistenkt med de rettslige konsekvenser det måtte få. Da det her er tale om en skjønnsmessig vurdering, finner jeg det riktig å begrense meg til å påpeke disse forhold som kunne tale for å gi adressaten for brevet mistenktstatus, uten imidlertid å trekke noen endelig konklusjon.

2. Et annet spørsmål saken reiser, er de rutiner som følges, og den kontroll som foretas, ved utsendelse av standardbrevene.

På bakgrunn av det som ble opplyst i telefonsamtale med kriminalsjefen ved Bergen politikammer, er det avdelingssjefen (polititjenestemann) ved ATK-kontoret som er bemyndiget til å utferdige forenklet forelegg. Utsendelsen av standardbrevet gjøres av en kontorfullmektig ved ATK-kontoret. Så vidt skjønnes har ikke tjenestemannen med forenklet foreleggsmyndighet noen befatning med saken på dette tidspunkt.

En kontroll fra polititjenestemannens side ville gjort ordningen med utsendelse av standardbrev mer betryggende, og ville antakelig ha forhindret den feilen som ble gjort i den konkrete klagesaken. En slik kontroll ville nok også vært i bedre samsvar med «Instruks om forenklet forelegg» § 4 c, der det heter at forenklet forelegg ikke skal brukes utenfor «normaltilfellene» og ikke skal utferdiges dersom det foreligger særlig skjerpene eller formildende omstendigheter. I og med at det ved utsendelsen av standardbrevet blir tatt standpunkt til om det er adgang til å utferdige forenklet forelegg, blir det tale om noe mer enn en ren kontorforretning. Jeg kan heller ikke se at det kan medføre praktiske vanskeligheter å legge inn en rutine som skal sikre mot at det begås slike feil ved utsendelsen som skjedde i den konkrete klagesaken. Dersom man velger å fortsette med å bruke det standardformularet som ble brukt i den foreliggende sak, bør det etter min mening legges opp til en kontrollordning ved utsendelsen.

I tråd med hva Riksadvokaten har lagt til grunn, bør utsendelsen av standardbrevene heller ikke skje med politimesterens navn trykt på brevet så lenge han ikke har hatt noen befatning med saken. Videre bør det fremkomme at utsendelsen skjer etter fullmakt.»

I eget brev til Justisdepartementet samme dag fremhold jeg:

«På bakgrunn av opplysninger i en konkret klagesak, tok jeg, ved brev 22. mars 1995 til Riksadvokaten, opp enkelte forhold knyttet til de rutiner som følges der det er registrert overtredelse av fartsgrense ved automatisk trafikkontroll. Nærmere opplysninger om bakgrunnen for at saken ble tatt opp på generelt grunnlag, fremgår av mitt brev til Riksadvokaten.

Som det fremgår av brevet, har jeg funnet grunn til å rette flere innvendinger mot utformingen av det standardbrevet som benyttes ved bruk av automatisk trafikkontroll. Når det gjelder det nærmere innholdet, vises det til mitt brev til Riksadvokaten.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, synes det som det standardbrevet som benyttes er utformet sentralt av Justisdepartementet. Under henvisning til ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 11, bes departementet derfor vurdere nærmere de forhold som er påpekt i mitt brev med sikte på eventuelle endringer av den praksis som i dag følges.

Riksadvokaten er underrettet med en gjenpart av dette brevet.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva departementet gjør i saken.»

Ved brev 14. januar 1997 meddelte departementet:

«Det er nå tatt i bruk ny dataprogramvare ved politiets behandling av ovennevnte overtredelser. Dette sammen med en innskjerping av rutinene, håper vi vil sikre korrekt utsendelse av brev, forelegg o.s.v. i disse sakene.

Det er utarbeidet nye standardbrev, forenklet foreleggskjema og orientering til botlagte, se vedlegg.»

54.

Praktiseringen av kravet for aldersgrense i saker om oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed

(Sak 94-1627)

Fire chilenske barn søkte familiegjenforening med sin chilenske mor, som var bosatt i Norge. Søkerne var under aldersgrensen for barn etter reglene for familiegjenforening på det tidspunkt det ble søkt oppholdstillatelse, men søknadene ble avslått under henvisning til at søkerne på vedtakstidspunktet hadde passert aldersgrensen, jf. utlendingsforskriften § 23 bokstav e. Spørsmålet i saken var om søknadstidspunktet eller vedtakstidspunktet skulle legges til grunn ved vurdering av om vilkåret «barn under 18 år» var oppfylt. - Ombudsmannen kom til at tungtveiende grunner taler for at det må være tilstrekkelig at alderskravet er oppfylt på søknadstidspunktet, og anbefalte Justisdepartementet for fremtiden konsekvent å legge dette til grunn. Departementet meddelte at det ville innrette seg i samsvar med dette.

En chilensk borger kom til Norge i 1987 og fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. I 1989 ble det søkt om familiegjenforening mellom henne og hennes fire barn, som da bodde hos bestemoren i Chile. Søkerne var under 20 års-grensen for familiegjenforening etter § 42 i den daværende fremmedforskriften, men Utlendingsdirektoratet avslo søknaden, idet forsørgelseskravet i samme bestemmelse ikke var oppfylt.

Avslaget ble påklaget, med senere tilleggsopplysninger om at barnas far var avgått ved døden i et chilensk fengsel. Søsknene søkte deretter på nytt gjennom ambassaden i Chile, denne gangen med separate søknader for hver enkelt. Justisdepartementet fastslo at de nye søknadene ikke fikk noen betydning i forhold til den tidligere sak, ettersom det dreide seg om samme forhold.

I 1993 tok Justisdepartementet klagen til følge i forhold til den yngste av søsknene, født 31. mai 1976. For de øvrige søsknene, A, født 4. april 1971, og B og C, begge født 23. oktober 1973, ble klagen avslått med den begrunnelse «at klager ikke omfattes av den personkrets som har rett til tillatelse i familiegjenforeningsøyemed. Det vises til utlendingsloven § 9, jf. utlendingsforskriften § 22 første ledd og § 23 litra e».

På vegne av A, B og C brakte advokaten saken inn for ombudsmannen, og uttalte at Justisdepartementet etter hans oppfatning bygget på en uriktig tolkning av utlendingsforskriftens § 23 bokstav e. Det siteres fra klagen:

«Jeg mener Justisdepartementet her har begått feil lovtolkning idet både B, født 23.10.73, og C, født 23.10.73

(tvillinger), var under 18 år da søknad om familiejenforening ble sendt av undertegnede den 24.11.89. De var også under 18 år da jeg påklaget vedtaket i klage av 14.4.90. Jeg mener Justisdepartementet har fattet et uriktig vedtak vedrørende B og C i og med at det må være søknadstidspunktet som skal legges til grunn ved vurderingen av om søker er «barn under 18 år» jfr. utlendingsforskriftens § 23 bokstav e.»

Klagen ble forelagt Justisdepartementet, som uttalte følgende om hvilket tidspunkt som anses avgjørende i forhold til aldersvilkåret i utlendingsforskriften § 23 bokstav e:

«--- Som et utgangspunkt vil man i praksis legge søknadstidspunktet til grunn for vurderingen av om alderskravet er oppfylt. Praksis er nettopp basert på det synspunkt at det ikke skal legges utlendingen til last at saksbehandlingen kan ha trukket ut, når dette ikke skyldes klagerens egne forhold. Dette betyr at når alderskravet var oppfylt på søknadstidspunktet, men f eks underholdskravet ikke var det, vil departementet i klageomgangen innvilge tillatelse dersom det da er klart at underholdskravet er blitt oppfylt på et senere tidspunkt enn søknadstidspunktet, selv om klageren på vedtakstidspunktet er blitt for gammel. Etter departementets syn må dette anses som rimelig og praksisen går i favør av utlendingene, jf at det i henhold til § 23 første ledd bokstav e kreves at samtlige vilkår må være oppfylt for at søkeren skal ha rett til tillatelsen. Skulle man lagt seg på en rigid tolkning av § 23 bokstav e, ville alternativet være at departementet opprettholdt direktoratets vedtak uht at det var korrekt på det tidspunkt direktoratet avgjorde saken, for så å henvise klageren til eventuelt å søke på nytt. Klageren ville så måtte søke igjen, denne gangen ville underholdskravet være oppfylt, men alderskravet ville føre til avslag. Eventuelt ville departementet kunnet vurdere klagesaken opp mot andre bestemmelser i regelverket, så som utlendingsforskriften § 24 annet ledd.

Praksisen med å legge alderen på søknadstidspunktet til grunn kan imidlertid ikke gjelde ubetinget i alle de saker der denne problemstillingen gjør seg gjeldende, jf også begrunnelsen for praksisen. Med andre ord, praksis må kunne fravikes der lang saksbehandlingstid skyldes forhold som utlendingen selv har herredømme over. (Mao; utlendingen skal ikke selv kunne medvirke til å trekke ut saksbehandlingstiden i påvente av at øvrige vilkår skal bli oppfylt, hvilket må anses å være et rimelig motstykke til begrunnelsen for ovennevnte praksis). Ved vurdering av om man skal gjøre unntak fra praksis uht til ovenstående, må det da bla sees på hvor lang tid som er gått og hvem som har hovedansvaret for at det er gått lang tid. Det er det også relevant å se hen til hvilke hensyn som ligger bak familiejenforeningsreglene og eventuelt hvor nær opptil aldersgrensen søknaden i sin tid ble fremmet. Reglene om jenforing med foreldre er hovedsaklig gitt ut fra barns behov for foreldreomsorg inntil en viss alder og selvsagt hensynet til at foreldre og mindreårige barn så langt mulig bør være samlet som familie. Dette hensynet gjør seg normalt mindre gjeldende jo eldre barna er blitt, og eventuelt i tilfeller der barna selv har etablert egne familier.»

Advokaten kommenterte departementets redegjørelse med følgende:

«Side 1 av Justisdepartementets redegjørelse er en korrekt fremstilling av utlendingsforskriftens § 23 første ledd e. En slik klar praktisering av bestemmelsen har imidlertid Justisdepartementet tidligere ikke klart å gjøre i nærværende sak.

På side 2 i sin redegjørelse kommer imidlertid departementet med en sammenblanding av ulike anførsler som er uriktige. For det første kan jeg ikke se at det er juridisk adgang til å si at man ikke skal legge alderen på søknadstidspunktet til grunn i alle saker. En slik tolkning av forskriften fremgår verken av forarbeidene eller av ordlyden i forskriften.

For det andre kan jeg ikke se hva som anføres som hjemmel for at Justisdepartementet mener de kan fravike rettighetsbestemmelsene i § 23 første ledd e, dersom saksbehandlingstiden er lang. Jeg kan heller ikke se at dette kan gjøres selv om utlendingen mot formodning skal ha medvirket til å trekke ut saksbehandlingstiden.»

Advokatens kommentarer foranlediget følgende fra Justisdepartementet:

«Foruten å vise til vårt svar av 23.01.1995, vil departementet presisere at hovedregel og utgangspunkt er at *alle* vilkår må være oppfylt *på vedtakstidspunktet*. En slik tolkning følger direkte av en almindelig fortolkning av forskriftens ordlyd, se § 22 første ledd «..forutsetning at underhold er sikret...» samt § 23 første ledd litra c «ugift barn under 18 år...».

Det fremgår ikke av forskriften at søknadstidspunktet skal legges til grunn. At forvaltningen har utviklet en praksis som i utgangspunktet går i søkers favør, mht å legge alderen på søknadstidspunktet til grunn, er ikke ensbetydende

med at man ikke kan fravike dette utgangspunkt i enkelte saker hvor det blant annet vil komme til å stride mot hele bestemmelsens innhold og motiver eller hvor formålet for denne praksis for øvrig ikke blir oppfylt.»

Advokaten fremholdt etter dette følgende:

«Undertegnede finner Justisdepartementets siste redegjørelse noe forvirrende på bakgrunn av at det nå anføres:

«departementet vil presisere at hovedregel og utgangspunkt er at alle vilkår må være oppfylt på vedtakstidspunktet».

I Justisdepartementets brev av 23.1.95 anføres det imidlertid:

«Som et utgangspunkt vil man i praksis legge søknadstidspunktet til grunn for vurderingen av om alderskravet er oppfylt».

På bakgrunn av disse to motstridende opplysningene fra departementet vil det bli umulig for advokater for fremtiden å gi råd til klienter da departementet synes å legge til grunn at man selv kan skalte og valte med vilkårene.

Som tidligere anført må selvsagt alle vilkår være tilstede når man fatter vedtak i saken. Ett av disse vilkår er at søknad er sendt før søker er fylt 18 år. Dersom man, slik Justisdepartementet her gjør, skal legge alderen til søker på vedtakstidspunktet til grunn, vil som tidligere opplyst sendretighet og stor arbeidsbelastning i Utlendingsdirektoratet kunne få meget uheldige konsekvenser for en uskyldig søker.»

Saken ble etter dette forelagt på ny for departementet, og det ble bl.a. bedt om en avklaring av om departementet mente det er forskriftens regel at søkeren må være under 18 år på vedtakstidspunktet. Departementet ga følgende redegjørelse:

«Departementet ønsker å vise til sine to foregående brev, og ber om at de deri fremkomne opplysninger sees i sammenheng. Det synes som at advokat --- har trukket to setninger ut av sin sammenheng og satt dem opp mot hverandre. I sitt brev av 23.01.1995 foretok departementet en grundig gjennomgang av regelverket og dets motiver og derav utledet praksis. I sitt brev av 03.03.1995 presiserte departementet hovedlinjene i reglene og praksis.

Departementet har ingen ytterligere redegjørelse å komme med. Det kan kun gjentas at i hht regelverket er hovedregelen at alle lovens vilkår må være oppfylt på vedtakstidspunktet. For at ikke ulik saksbehandlingstid skal ramme tilfeldig samt for å ivareta lovens motiver og formål (grovt sagt; barns gjenforening med foreldre p.g.a. omsorgsbehov) har utlendingsmyndighetene imidlertid praktisert det utgangspunkt at man kan se bort fra alder på vedtakstidspunktet og legge alder på søknadstidspunkt til grunn - såfremt dette ikke vil undergrave regelens formål. En slik vurdering er individuell i hver sak, avhengig av sakens natur vis a vis bestemmelsen innhold og formål.»

Jeg forela etter dette saken nok en gang for departementet, idet jeg fant tolkningsspørsmålet problematisk. I brevet til departementet het det følgende:

«Når jeg har funnet grunn til å stille et spørsmåltegn ved å knytte aldersgrensekravet til vedtakstidspunktet, skyldes det følgende:

For det første knytter lovens § 9 første ledd retten til opphold til søknaden, jf. henvisningen til «etter søknad». For det annet vil retts tekniske hensyn tale for at søknadstidspunktet legges til grunn. Derneft vil forvaltningens fremdrift med saken ikke kunne få betydning for avgjørelsen, noe som vil være egnet til å styrke tilliten til forvaltningen. Dersom vedtakstidspunktet legges til grunn, vil det kunne gi grunnlag for spekulasjon om at forvaltningen kan la behandlingen trekke ut. Jeg kan på den annen side ikke uten videre se at det vil svekke håndhevelsen av innvandringsreglene eller gi grunnlag for illojal omgåelse av reglene dersom søknadstidspunktet legges til grunn. Endelig viser jeg også til Langlouis og Tornøe, Utlændingeloven med kommentarer (1993) s. 104 flg., der den tilsvarende regel i den danske utlændingelov § 9 nr. 3 er omtalt.

Før saken avsluttes bes det derfor om departementets kommentar til dette. Det bes også brakt på det rene hvordan den danske utlendingsforvaltning praktiserer den danske lov § 9 nr. 3. Det bes videre redegjort for om det for øvrig foreligger rettspraksis, uttalelser i forarbeider e.l. til støtte for departementets syn.»

I sitt svar uttalte departementet bl.a. følgende:

«Utgangspunktet er at man legger alder ved søknadstidspunktet til grunn. Er både alder- og underholdsvilkåret oppfylt under klagebehandling, vil tillatelse bli gitt. I enkelte saker er underhold sikret i klageomgangen, men barnet er blitt noe eldre enn 18 år. Da vil man også i endel tilfeller kunne innvilge søknaden, forutsatt at barnet var under 18 år på søknadstidspunktet. Her må det foretas en konkret vurdering og man vil her både se på årsaken til at tiden er gått, samt at man vil måtte se på i hvilken grad hensynene bak reglen om familiegjening fortsatt gjør seg gjeldende, dvs man må foreta en vurdering av behovet for familiegjening. Rent teknisk kan man si at det utfra forskriftens ordlyd må kreves at samtlige vilkår er oppfylt også på vedtakstidspunktet for at man skal kunne omfattes av rettighetsbestemmelsen. Departementet har imidlertid i praksis lagt seg på en noe mer liberal linje enn hva som følger av bestemmelsens ordlyd. Dette bl a under henvisning til at hensynet til «barnets» omsorgsbehov er sentralt i bestemmelsen og de øvrige hensyn som gjør seg gjeldende med bakgrunn i saksbehandlingstid, jf vår redegjørelse i brev av 23.01.95»

For øvrig viste departementet til en del uttalelser i forarbeidene til loven, og gjorde nærmere rede for den informasjon departementet hadde fått om praksis etter dansk lovgivning.

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg følgende:

«I henhold til utlendingsloven av 24. juni 1988 nr. 64 § 9 har nære familiemedlemmer krav på å få innvilget oppholdstillatelse dersom visse nærmere definerte vilkår er oppfylt. Bestemmelsens første ledd lyder:

«De nærmeste familiemedlemmene til norsk eller nordisk borger som er bosatt i riket eller til utlending som har eller får lovlig opphold i riket i medhold av §§ 8 eller 12, har etter søknad rett til oppholdstillatelse dersom underhold er sikret og det ikke foreligger omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3.»

Etter § 23 bokstav e i utlendingsforskriften er et vilkår for familiegjening for barn med en herboende forelder, at barnet er under 18 år. Spørsmålet i denne saken er om søknadstidspunktet eller vedtakstidspunktet skal legges til grunn ved vurderingen av om vilkåret «barn under 18 år» er oppfylt.

Justisdepartementet har lagt til grunn at den generelle hovedregel er at vurderingen av om vilkårene for gjening er oppfylt, skal skje ut fra forholdene på vedtakstidspunktet. Dette gjelder samtlige vilkår, som etter regelverket alle må være oppfylt samtidig. I visse tilfeller kan det likevel gjøres unntak fra denne hovedregelen, slik at søknadstidspunktet legges til grunn.

Fra advokat --- side er det anført at det må være søknadstidspunktet som skal legges til grunn ved vurderingen av om søker oppfyller kravet til alder.

Loven har overlatt det til forvaltningen i forskrift å avgrense kretsen av de nærmeste familiemedlemmene. I forskriftens § 23 er kretsen av personer nærmere fastlagt, og til flere av de personer som er bestemt å skulle omfattes av kretsen med rett til «familiegjening» er det stilt et aldersgrensekraft på 18 år. Spørsmålet er så om det med dette vil være tilstrekkelig at aldersgrensekraftet er oppfylt på søknadstidspunktet, eller om søker også må være 18 år på vedtakstidspunktet.

Meningen med å gi de nærmeste familiemedlemmer en rett til opphold er å søke å respektere familielivet. En families rett til å få oppholde seg sammen er forankret i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8 og i Den europeiske sosialpakt artikkel 19 nr. 6, se Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 60 f. Det har vært meningen med lovens rettighetsbestemmelse først og fremst å gi beskyttelse til ektefellen og de forsørgede barn. Dette er understreket både i utvalgsinnstillingen til ny fremmedlov (s. 194) og i proposisjonen (s. 59 flg.). Når det gjelder de forsørgede barn, er det i proposisjonen drøftet utførlig hvilken aldersgrense som burde settes. Det er vist til at aldersgrensekraftet var vanskelig å sette. Når det i proposisjonen ble uttalt at 18 år vel var det som ville være det riktigste, var det grunnlagt i en antakelse om at en slik grense ville være best egnet til å fange opp de barn som var å anse som forsørget av sine foreldre, se proposisjonen s. 62.

Forholdet til våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser har vært et viktig hensyn bak rettighetsbestemmelsen. Selv om rekkevidden av de internasjonale konvensjoner ikke var avklart og praksis var under utvikling, var det ønskelig å få lovfestet hensynet til familiens rett til familieliv som et utgangspunkt og som hovedregel. Med dette utgangspunkt taler etter min mening de beste grunner for at loven bør forstås og praktiseres på den måte som best vil være egnet til å fremme formålet med bestemmelsen. Da formålet er å gi *beskyttelse* til de forsørgede barn og at aldersgrensekraftet er satt for å fange opp normaltillfellene, synes de beste grunner å tale for at

aldersgrensekrevet bare knyttes til søknadstidspunktet.

Videre vil det retts teknisk være en fordel å knytte alderskravet til søknadstidspunktet. Etter det departementet har opplyst, synes det også i praksis å bli godtatt et aldersgrensekrev knyttet til søknadstidspunktet. At loven henviser til søknaden som et av vilkårene for å kunne få gjøre bruk av retten, kunne også tale for å knytte alderskravet til søknadstidspunktet. Dermed vil det ikke kunne stilles noe spørsmålstejn ved at forvaltningens behandling av saken trekker i langdrag. Videre vil en slik forståelse også best ivareta forutberegneligheten og bidra til å eliminere den usikkerhet som en tidkrevende saksbehandling vil kunne medføre. Å knytte aldersgrensekrevet til søknadstidspunktet, vil med andre ord være best egnet til å styrke tilliten til forvaltningens behandling av saken. En slik forståelse vil også best samsvare med den danske lov, hvor det i henhold til Lone B. Christensen m.fl.: Udlændingeret (1995) s. 90 er lagt til grunn at «(b)etingelsen om barnets mindreårighet skal være oppfylt ved *ansøgnings indgivelse*». Uten at det i og for seg kan være avgjørende, peker jeg på at en brosjyre om familiegjenforening, utgitt av Utlendingsdirektoratet, avgrenser kretsen av de familiemedlemmer som kan søke om gjenforening ved å henvise til 18 års aldersgrenser.

Selv om tungtveiende grunner således taler for at forskriftens § 23 bokstav e) må forstås slik at det er tilstrekkelig at alderskravet er oppfylt på søknadstidspunktet, har jeg ikke rettslig grunnlag for å kritisere departementet for den måten det har anvendt bestemmelsen på. Jeg har da lagt vekt på at det er vanskelig å tolke noe ut av selve ordlyden i forskriften, og at det ikke er sagt noe direkte om spørsmålet i forarbeidene til utlendingsloven.

Jeg vil imidlertid på bakgrunn av ovenstående anbefale departementet konsekvent å legge til grunn at aldersgrensekrevet knyttes til søknadstidspunktet, samt at de angjeldende søknadene om familiegjenforening behandles på nytt. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva som foretas.»

Etter dette kom departementet tilbake til saken i et nytt brev, og påpekte en del forhold knyttet til oppfølgingen av mitt standpunkt. Departementet ba om et møte «med sikte på å avklare disse spørsmålene før departementet tar standpunkt til spørsmålene om praksisendring og en eventuell omgjøring av de aktuelle sakene».

I mitt svarbrev påpekte jeg at jeg på bakgrunn av en konkret klagesak hadde gjort rede for hvordan jeg ser på de retts spørsmål som ble reist i klagen hit. Hvordan departementet skulle følge opp dette, og herunder hvilke konsekvenser dette skal få for andre saker og for andre retts spørsmål enn den saken og det spørsmål som ble behandlet av meg, ønsket jeg av prinsipielle grunner ikke å uttale meg om.

Departementet kom etter dette tilbake og opplyste at det heretter konsekvent ville legge alder på søknadstidspunktet til grunn i forhold til utlendingsforskriften § 23 bokstav e. Når det gjaldt de konkrete søknadene, opplyste departementet at det nå hadde innvilget oppholdstillatelse for to av klagerne. For den tredje klageren var avslaget opprettholdt, idet hun hadde stiftet egen familie.

Saken ga etter dette ikke grunn til noe mer fra min side.

I sitt høringsbrev 14. november 1996 om endringer i utlendingsforskriften, foreslo departementet at vilkåret skulle være at søknaden om oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed var «fremstilt før barnet fylte 16 år eller innvilget før barnet er 18 år».

55.

Oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed for to barn

(Sak 96-0647)

To barn hadde fått avslått sin søknad om oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed med sin herboende far. Faren hadde flyttet til Norge i mai 1987, men hadde etter det opplyste sørget for barnas økonomiske underhold. Barna hadde bodd hos sin farmor siden februar 1987. Søknaden ble avslått idet faren ikke hadde hatt den faktiske omsorgen for barna, jf. utlendingsforskriften § 23 bokstav e, og fordi det heller ikke forelå særlig tilknytning til riket eller sterke menneskelige hensyn som tilsa at oppholdstillatelse ble gitt, jf. forskriftens § 24 annet ledd.

Etter en helhetsvurdering av saken, basert på de faktiske forhold som disse var opplyst, fant ombudsmannen å måtte karakterisere avslaget som klart urimelig. Ombudsmannen trakk bl.a. frem at konsekvensen av vedtaket kunne bli at barna ikke fikk bo sammen med verken sin mor eller far. Et hovedhensyn bak reglene om familiegjenforening har

nettopp vært å legge til rette for å ivareta barns behov for foreldrenes omsorg. Departementet ble derfor bedt om å vurdere saken på ny, og etter en fornyet vurdering ble barna gitt oppholdstillatelse.

A og B var født henholdsvis i 1983 og 1986, og hadde siden februar 1987 bodd hos sin farmor. Faren flyttet til Norge i mai 1987, men hadde etter det opplyste sørget for barnas økonomiske underhold. Farmoren var etter hvert blitt syk og gammel, og hadde vansker med å ta seg av de to på en tilfredsstillende måte. Søknaden om familiegjenforening ble avslått, idet departementet la til grunn at faren ikke hadde hatt den faktiske omsorgen for barna, jf. utlendingsforskriften § 23 bokstav e, og fordi det heller ikke forelå særlig tilknytning til riket eller sterke menneskelige hensyn som tilsa at oppholdstillatelse ble gitt. I foreleggelsesbrevet herfra til Justisdepartementet ble det vist til at det fremgår av utlendingsforskriften § 23 bokstav c at vilkårene for oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed for barn som har begge sine foreldre i landet, er at barnet er ugift, under 18 år og skal bo sammen med begge foreldrene. Når barnet bare har en av foreldrene i landet, er vilkårene etter § 23 bokstav e for familiegjenforening for barn under 18 år at herboende «alene har hatt den faktiske omsorgen for barnet og fortsatt skal ha det».

Videre ble det vist til at det ikke syntes som om en slik skjerpet regel i de tilfellene hvor bare en av foreldrene bor i landet, er nærmere omtalt i forarbeidene til utlendingsloven. I Ot.prp. nr. 46 (1986-87) heter det kort på s. 62, nederst første spalte, at det i forhold til den tidligere fremmedloven og -forskriften «har vært ansett tilstrekkelig at en av foreldrene bor i Norge». I Eli Fisknes' kommentarutgave til utlendingsloven er regelen omtalt på s. 118-119, særlig i tilknytning til barn i polygame ekteskap. Det heter at «(i) slike tilfeller som i alle tilfeller der et barn bor sammen med den ene av foreldrene i hjemlandet, kan det hevdes at det ikke representerer familiegjenforening i egentlig forstand å flytte barnet fra den ene av foreldrene til den andre. Det er derfor et vilkår for å ha rett til familiegjenforening i medhold av bokstav e at herboende alene har hatt den faktiske omsorgen for barnet og fortsatt skal ha det».

På denne bakgrunn ble det stilt følgende spørsmål:

«Ut fra de faktiske forhold klageren har gjort rede for, synes en slik begrunnelse for det skjerpede vilkår i § 23 bokstav e lite treffende i dette tilfellet. Dersom det er omsorgspersonens alder og sviktende helse som medfører at hun ikke lenger kan ivareta barnas omsorgsbehov, vil det uansett måtte gjøres endringer i barnas situasjon. Det kan derfor stilles spørsmål om det i disse tilfellene er saklig grunn til å gjøre forskjell mellom de tilfellene hvor begge foreldrene bor i Norge, og de tilfellene hvor bare en forelder er bosatt her. Det bes om departementets syn på denne problemstillingen.

I departementets avslag på omgjøringsbegjæringen 17. januar 1996 er det vist til at farmoren har «4 andre barn ikke langt unna» og at departementet «finner det ikke sannsynlig at ikke den utvidete familie vil tre inn som hjelp om moren er alvorlig syk». Blant annet på bakgrunn av dette finner departementet at det ikke «foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at familiegjenforening bør skje med herboende i Norge».

Departementet bes gjøre nærmere rede for de avveininger som ligger til grunn for konklusjonen om at det ikke foreligger sterke menneskelige hensyn i dette tilfellet. Hvilken vekt har departementet lagt på det forhold at det ut fra det klager opplyser, synes rimelig klart at det uansett vil måtte gjøres endringer i den situasjon barna har levet i siden 1987? Hvordan mener departementet det harmonerer med de alminnelige reglene om gjenforening mellom barn og foreldre, at det skjerpede vilkår i § 23 bokstav e i praksis her kan føre til at barna ikke får bo sammen med verken far eller mor?»

I sitt svarbrev fant departementet det nødvendig å supplere fremstillingen av de faktiske forhold. Fra brevet siteres:

«Det fremgår at (barnas far) aldri har vært gift med barnas mor, hvilket ikke er uvanlig i Nigeria selv om man har barn sammen. Herboende og barnas mor var sammen fra 1982-86. De bodde imidlertid ikke sammen, men hos sine respektive foreldre. Barna bodde hos moren. Omsorgen ble overført til farmoren rett forut for at herboende reiste til Norge. Herboende har altså ikke bodd i et etablert familieliv med sine to barn. Det må legges til grunn at herboende på utreisetidspunktet følte seg rimelig sikker på at barnas beste ble forsvarlig ivaretatt. Farmoren var på dette tidspunktet allerede enke (siden 1970). Det fremgår at hun livnærte seg ved jordbruk. Hun fikk i denne situasjonen ansvaret for 2 barn på henholdsvis 4 og 1 år.

Departementet har merket seg at herboende har 4 søsken ikke langt unna i tillegg til barnas besteforeldre på morssiden. Hvor moren faktisk bor er ikke helt på det rene, men det er klart at herboende hadde kontakt med henne i

begynnelsen av 1993. Det er ikke fremkommet noen opplysninger etter dette tidspunktet som skulle tilsi at det nå er umulig å få kontakt med henne.»

Til spørsmålet om det er saklig grunn til å gjøre forskjell på de tilfellene der begge foreldrene bor i Norge og de tilfellene hvor bare den ene bor her og det uansett må gjøres endringer i omsorgssituasjonen, påpekte departementet at dets tolkning av utlendingsforskriften § 23 bokstav e var godtatt både i en dom i Oslo byrett og i tidligere saker for ombudsmannen. Departementet gjorde imidlertid oppmerksom på at det var i ferd med å vurdere om bestemmelsen burde «mykes opp», og påpekte videre at saker som faller utenfor denne bestemmelsen, alltid ble vurdert i forhold til utlendingsforskriften § 24 annet ledd, som gir hjemmel for å gi oppholdstillatelse dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn.

Om vurderingen av dette uttalte departementet følgende:

«Det sentrale vurderingstemaet er om barna er sikret en forsvarlig omsorgssituasjon i hjemlandet. Om omsorgen forstås av biologisk mor eller far er ikke uten videre avgjørende. Familie- og omsorgsrelasjoner i den tredje verden er forskjellig fra vårt eget samfunn. Så også i Nigeria. Barna oppfattes der som hele storfamiliens eie. Det er ikke uvanlig at barn vokser opp hos andre enn de biologiske foreldrene. Ofte blir de plassert hos den som er best økonomisk i stand til å ivareta omsorgen, jfr. dok 18 i saken.

Faren har hevdet at han er den eneste mulige omsorgspersonen for barna. Departementet vil igjen minne om at faren aldri har levd i et etablert familieliv med sine barn, og at han overlot omsorgen for barna til sin mor i 1987. Ut fra sakens dokumenter legges det til grunn at barna har en stor familie i nærheten av der de bor. Flere av farens søsken bor i nærheten. I tillegg til farmor bor barnas besteforeldre på morssiden, som barna bodde sammen med frem til 1987, også i den samme byen. Barnas mor bor i landet, og en må anta at morens foreldre vet hvor datteren er.

Departementet legger videre til grunn at herboende vil kunne fortsette å støtte barna økonomisk. En kan i den forbindelse opplyse at en gjennomsnittlig månedslønn i Nigeria er ca. 250 kroner.

På bakgrunn av det ovenstående har departementet lagt til grunn at barna er sikret en forsvarlig omsorg i hjemlandet.

Det er ikke uten videre et avgjørende moment for innvilgelse etter § 24 annet ledd at det uansett må foretas en endring av barnas omsorgssituasjon. Men søknaden ville blitt innvilget dersom barna ikke var sikret en tilfredsstillende omsorgssituasjon i hjemlandet.»

Klagernes advokat påpekte til dette bl.a. følgende:

«Departementet legger vekt på at «storfamilien» i Nigeria kan ta seg av barna og at dette ikke er «uvanlig». Departementet påberoper seg også at barna ofte blir plassert hos den som er økonomisk best i stand til å ivareta omsorgen og viser i den forbindelse til dok. 18 i saken. Departementet nevner ikke at den som barna plasseres hos som oftest er mannen jfr. dok. 18.

Jeg kan ikke finne noe holdepunkt i ambassadens uttalelser for at søsken av foreldrene har noen omsorgsplikt for barna hverken juridisk eller etter tradisjon.

Departementet har ikke sannsynliggjort at de 4 søsknene av C vil ta seg av barna. Tvert i mot hevder C at de ikke er villig til dette og at de mener at C som far er forpliktet til å ta seg av sine barn selv.»

Advokaten fremholdt på denne bakgrunn at det ikke var «sannsynliggjort at barna er sikret en forsvarlig omsorg». Han uttalte videre:

«Det bemerkes forøvrig at departementets begrunnelse om storfamiliens omsorgsplikt virker noe paradoksalt for å begrunne at barna ikke skal få oppholdstillatelse i Norge. Jeg minner her om at departementet ikke har vært villig til å legge storfamiliens betydning til grunn når det gjelder innvandring til Norge jfr. Ot. prp. nr. 46/1986-87 side 64. Departementet ville her ikke gå inn for forslag om å utvide mulighetene for familieforening.»

Endelig fremholdt advokaten at barna, gjennom den kontakten som hadde vært, var sterkt knyttet til sin far, og at det ville kunne styrke barnas identitetsutvikling dersom far og barn nå ble gjenforenet. Etter advokatens syn ville en gjenforening åpenbart være til barnas beste.

Departementet hadde etter dette ikke ytterligere merknader. I brev herfra ble det stilt spørsmål om hvor langt det omtalte arbeidet med å endre utlendingsforskriften var kommet, og om man arbeidet med endringer som konkret kunne få betydning for denne saken. I sitt svarbrev viste departementet til at en rekke endringsforslag var sendt på høring 14. november 1996, men at det var for tidlig å si noe om hvilken betydning dette kunne få for en sak som dette. Dette foranlediget en merknad fra advokaten om at departementets forslag til endring av utlendingsforskriften § 23 bokstav e «viser at selv departementet synes at regelverket er så urimelig at det må endres».

I mitt avsluttende brev til departementet ga jeg uttrykk for følgende:

«Det er fra klagerens side ikke bestridt at søknadene falt utenfor anvendelsesområdet til utlendingsforskriften § 23 bokstav e, som slår fast at som nærmeste familiemedlemmer skal regnes:

«barn under 18 år når bare en av foreldrene bor i riket, når vedkommende alene har hatt den faktiske omsorgen for barnet og fortsatt skal ha det».

Vilkåret om at herboende må ha hatt den faktiske omsorgen for barna, slik uttrykket faktisk omsorg er forstått, er ikke oppfylt i dette tilfellet.

Derimot ble det hevdet i klagen at bestemmelsen «ikke er hjemlet i utlendingsloven § 9, og derfor er ugyldig». Denne problemstillingen ble ikke tatt opp i foreleggelsesbrevet til departementet, idet jeg tidligere har vurdert spørsmålet og da lagt til grunn at det «ikke (er) grunnlag for å konstatere motstrid mellom forskrift og lov på dette punkt», jf. mitt avsluttende brev 9. november 1993 i ombudsmannsak 92-1137, som departementet tidligere har mottatt gjenpart av. Dette er således utgangspunktet for min vurdering også av denne saken.

Departementet har opplyst at det i alle tilfeller som ikke faller inn under § 23 bokstav e, blir vurdert om det er grunnlag for å gi oppholdstillatelse i medhold av utlendingsforskriften § 24 annet ledd, jf. utlendingsloven § 8 annet ledd. Bestemmelsens første punktum lyder som følger:

«Når sterke menneskelige hensyn taler for det, kan arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse i medhold av lovens § 8 annet ledd også gis til familiemedlem o.l. som ikke faller inn under første ledd eller § 23.»

Det springende punkt i saken blir således om sterke menneskelige hensyn her taler for at det blir gitt oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed med klagernes far. Vurderingen av dette tilligger i utgangspunktet forvaltningen selv, som en del av forvaltningsskjønnet. Avgjørelsen kan likevel kritiseres fra min side dersom den må anses ugyldig eller klart urimelig, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Som nevnt foran, fremgår det ikke av forarbeidene til utlendingsloven hvorfor man har gjort forskjell med hensyn til forsørgelseskravet på de tilfellene hvor en søker har begge sine foreldre i Norge og de tilfellene hvor bare den ene er bosatt her. Når man i odelstingsproposisjonen tar utgangspunkt i uttrykket «forsørgede barn», synes det som om dette først og fremst er ment som en tilnærming til diskusjonen om hvilken aldersgrense som skulle settes for barns rett til oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed. For øvrig er det bare kort nevnt at dersom barna er under aldersgrensen, har det i forhold til daværende regelverk «vært ansett tilstrekkelig at en av foreldrene bor i Norge», Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 62.

Når man likevel i utlendingsforskriften vedtok dette skjerpede vilkår om faktisk omsorg for den gruppen som bare har en forelder i Norge, synes det å ha hatt som begrunnelse at man anså det for ikke å representere noen egentlig familiegjenforening dersom barna bare ble flyttet fra den ene av foreldrene til den andre, jf. sitatet ovenfor fra Eli Fisknes' kommentarutgave til utlendingsloven. Etter sin ordlyd rammer imidlertid bestemmelsen langt videre enn disse tilfellene, og i den foreliggende saken er en slik begrunnelse lite treffende. I foreleggelsesbrevet til departementet ble det derfor påpekt at det kan stilles spørsmål om det da er saklig grunn til å gjøre forskjell ut fra om søkeren har en eller begge foreldre i Norge. Departementet ble bedt om sitt syn på denne problemstillingen, men dette er ikke kommentert i særlig grad av departementet.

Det dreier seg i denne saken om to barn som ikke bor sammen med noen av foreldrene. Når det uansett må gjøres endringer i barnas omsorgssituasjon, slik jeg legger til grunn at det må gjøres her, har jeg vanskelig for å se at det foreligger saklig grunn til å gjøre forskjell mellom barn som har en av foreldrene i Norge og barn som har begge foreldrene her - med mindre det er et aktuelt alternativ at barna tar opphold hos den andre av foreldrene. Det synes ikke som om det er tilfelle her.

Når § 23 bokstav e er slik utformet at de som bare har en av foreldrene i Norge i mange tilfeller faller utenfor rettighetsbestemmelsen, kan reelle hensyn trekke i retning av at det bør gis oppholdstillatelse i medhold av andre bestemmelser i forskriften. Jeg tenker her først og fremst på hensynet til familiens enhet og til at barn bør få muligheten til å bo sammen med i det minste en av foreldrene. Hensynet til å beskytte kjernefamilien, foreldre og barn, og å legge til rette for at disse kan bo sammen, må sies å være et fremtredende hensyn ikke bare i utlendingsloven og forarbeidene til denne, men også i internasjonale konvensjoner som Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og Barnekonvensjonen.

I dette tilfellet har departementet pekt på andre mulige omsorgspersoner i hjemlandet, og nevnt at barn i Nigeria oppfattes «som hele storfamiliens eie» og at det ikke er uvanlig «at barn vokser opp hos andre enn de biologiske foreldrene». Jeg har ikke grunnlag for å vurdere nærmere hva som er vanlig eller ikke vanlig i Nigeria, men jeg mener likevel at dette er momenter av begrenset vekt i denne forbindelse.

Det er et trekk i odelstingsproposisjonen at det ikke legges særlig vekt på tradisjonelle oppfatninger i søkerens hjemland om familiens avgrensning. Det er forholdet mellom ektefeller/samboere og mellom foreldre og barn som står i sentrum for reglene om familiegjenforening, og det legges gjennomgående liten vekt på familierelasjoner som faller utenfor dette, selv om disse relasjonene måtte ha større betydning i søkerens hjemland enn hos oss.

På denne bakgrunn er jeg tilbøyelig til å mene at det ville fremstå som et paradoks, dersom denne type argumentasjon skulle tillegges avgjørende betydning for å avslå en søknad om oppholdstillatelse. Dette kan illustreres ved å nevne at man her altså vil avslå en søknad om oppholdstillatelse under henvisning til storfamiliens tradisjonelle ansvar for og interesse i familiemedlemmenes barn, mens utlendingsmyndighetene i andre tilfeller ikke er villig til å legge vekt på et slikt forhold. En vil for eksempel ikke uten videre ta hensyn til at eldste sønn i enkelte kulturer har et særlig ansvar for sine foreldre når disse blir gamle, ved behandlingen av søknader om oppholdstillatelse for foreldre med herboende, voksne barn. Dette er en kjent problemstilling, også fra klager til ombudsmannen.

For øvrig er det så vidt jeg kan se ikke dokumentert fra departementets side at det å bo hos andre familiemedlemmer er et reelt og praktisk alternativ i dette konkrete tilfellet. Det bør i det minste kunne kreves at departementet kan påvise en faktisk ordning av omsorgssituasjonen, og ikke bare basere seg på hva som er vanlig.

Uansett er det lite tilfredsstillende at konsekvensen av departementets vedtak kan bli at barna ikke får bo sammen med verken sin mor eller far. Når et hovedhensyn bak reglene om familiegjenforening er å legge til rette for å ivareta barns behov for foreldrenes omsorg, kan dette vanskelig sies å være noen god løsning.

Jeg finner også grunn til å trekke frem at mens det tidligere har vært et argument i saker som dette at vilkårene i § 23 første ledd bokstav e, innebar en ønsket og planlagt innstramming av adgangen til familiegjenforening for barn med bare en forelder i Norge, er det nå et visst argument i motsatt retning at departementet har sendt på høring et forslag som innebærer en klar oppmyking av bestemmelsen. Vilåret om at herboende alene skal ha hatt den faktiske omsorgen for barnet, foreslås nå tatt bort, og det heter på s. 5 i høringsbrevet at med departementets forslag vil «utgangspunktet --- bli at foreldrene selv kan bestemme hvor barnet skal oppholde seg». Forslaget lyder:

«ugift barn under 18 år når bare en av foreldrene bor i riket, når søknad er fremsatt før barnet fylte 16 år eller innvilget før barnet er 18 år.»

I tillegg kommer vilkår med hensyn til foreldreansvaret og samtykke fra den andre forelderen.

Selv om det i høringsbrevet ikke er gitt noen nærmere begrunnelse for forslaget, må det sies å være naturlig at man ser hen til dette forslaget ved vurderingen av søknader etter utlendingsforskriften § 24 annet ledd. Dette i hvert fall i den forstand at man lettere kan se bort fra enkelte hensyn som ellers vil tale mot å gi oppholdstillatelse i tilfeller som dette, som for eksempel hensynet til ikke å uthule hovedregelen i § 23.

Etter en helhetsvurdering av saken og de momenter som er nevnt ovenfor, og basert på de faktiske forhold som disse nå er opplyst, finner jeg å måtte karakterisere avgjørelsen om ikke å gi oppholdstillatelse til A og B i familiegjenforeningsøyemed med deres herboende far, som klart urimelig. Jeg vil derfor be departementet vurdere saken på ny, og ber om å bli underrettet om utfallet av departementets nye vurdering.»

Justisdepartementet gjorde deretter om avgjørelsen, slik at de to barna ble innvilget oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd og utlendingsforskriften § 24.

56.

Spørsmål om utvisning og avslag på søknad om oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed var et uforholdsmessig tiltak, særlig i forhold til mindreårig

(Sak 95-0715)

En utlending ble utvist i medhold av utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a, idet han hadde oppholdt seg i Norge i nærmere 7 år uten tillatelse og etter Justisdepartementets oppfatning hadde unndratt seg effektivering av et tidligere vedtak.

Han hadde kommet til Norge i 1988 som asylsøker, men etter at asylsøknaden ble avslått i første instans og det ble besluttet at effektiveringen av vedtaket ikke skulle utsettes inntil klagen var avgjort, hadde han ikke lenger hatt lovlig opphold i landet. Han var gift med en norsk statsborger og de hadde ett barn sammen, men en søknad om oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed ble avslått under henvisning til utvisningsvedtaket.

Etter en konkret vurdering av om utvisningen ville være et uforholdsmessig tiltak, særlig overfor mindreårig, reiste ombudsmannen spørsmål om det var foretatt en balansert vurdering av saken og uttrykte tvil om vedtakets holdbarhet.

A kom til Norge i 1988 som asylsøker, men asylsøknaden ble avslått av Justisdepartementet i første instans 13. juni 1988. Avslaget ble påklaget, men departementet besluttet 23. juni 1988 at effektiveringen av departementets vedtak ikke skulle utsettes inntil klagen var avgjort. A hadde etter dette ikke lovlig opphold i landet.

Klagen til ombudsmannen gikk i det alt vesentlige på at utvisningsvedtaket var et uforholdsmessig tiltak overfor A og hans nærmeste familie. I utvisningsvedtaket var dette vurdert på følgende måte:

«Med hensyn til klagers tilknytning til riket, giftet han seg 17.12.94 med norsk borger, B. Sammen har de ett barn, C f. ---90. Departementet vil i denne forbindelse bemerke at ekteskapet ble inngått ca en måned etter at Utlendingsdirektoratet fattet sitt utvisningsvedtak 16.11.94. Klager skal siden 1989 ha bodd sammen med en annen norsk kvinne, ---, og advokat --- søkte 29.03.93 på vegne av klager om oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av samboerskap med henne. Klager har ikke bodd sammen med sin sønn, og barnets mor, før høsten 1994. Hensynet til barnet er viktig, men ikke avgjørende. Departementet finner etter en konkret vurdering av herværende sak at man vanskelig kan se at utvisningsvedtaket griper inn i en veletablert og stabil familiesituasjon.»

I klagen hit hadde A og B følgende kommentar til dette:

«At han ikke flyttet sammen med sin nåværende hustru og deres felles barn før høsten -94, betyr ikke at barnets kontakt med faren ikke har vært regelmessig og stabil før den tid.»

Det var opplyst at A ble sendt ut av landet 9. mai 1995.

Klagen ble forelagt Justisdepartementet, som bl.a. ble bedt om å gjøre rede for hvordan det hadde vurdert hensynet til barnet og hvordan det hadde sett på opplysningene i saken om kontakten mellom A og sønnen. Det var videre fremlagt en ny legeerklæring for B, og departementet ble bedt om å opplyse om denne medførte noen endring i departementets vurdering av om utvisningen ville være et uforholdsmessig tiltak.

For øvrig ble departementet bedt om å gjøre rede for praksis med hensyn til utvisning av utlendinger med langvarig ulovlig opphold i Norge, og det ble også påpekt herfra at det ikke gikk frem av saksdokumentene om klagen i asylsaken var behandlet av Kongen i statsråd. Departementet ble derfor bedt om å opplyse om dette var gjort.

Om forholdet mellom A og sønnen het det i departementets redegjørelse bl.a. følgende:

«I august 1994 skal A ha flyttet sammen med B og deres felles sønn og 17.12.94, en drøy måned etter at Utlendingsdirektoratet fattet sitt utvisningsvedtak 16.11.94, inngikk A og B ekteskap. Dette innebar en sterkere tilknytning mellom A og sønnen. Imidlertid svekkes dette tilknytningspunktet noe av tidspunktet for ekteskapsinngåelsen. Sett på bakgrunn av at A overhodet ikke hadde kontakt med sønnen fra 22.09.90 og frem til på nyåret 1993 og at det kun foreligger en venninnes utsagn om ukentlig samvær fra 1993 finner departementet at

utvisningsvedtaket ikke griper inn i en velordnet og stabil familiesituasjon. Når dette er sagt har departementet ingen holdepunkter for å anta at barnets beste ikke tilsier at A bør få bli i Norge, men hensett til den grove overtredelsen av utlendingsloven finner imidlertid ikke departementet å kunne legge avgjørende vekt på hensynet til barnet. Som nevnt innledningsvis veier hensynet til barnet tungt, men det må ses opp mot alvorligheten av det straffbare forhold som ligger til grunn for utvisningsvedtaket. Vedrørende alvorligheten av det straffbare forhold er det lagt utslagsgivende vekt på at A har unndratt seg effektivering av vedtaket og at han har nesten 7 års ulovlig opphold i riket, noe som er en grov overtredelse av utlendingsloven § 6 annet ledd.»

Når det gjaldt den nye legeerklæringen, ble det påpekt fra departementets side at det var lagt til grunn at utvisningen av A ville «innebære et inngrep i forholdet mellom ham og ektefellen». På bakgrunn av ekteskapets korte varighet og hans etter departementets oppfatning grove overtredelse av utlendingsloven, hadde imidlertid departementet kommet til at «utvisningsvedtaket ikke er uforholdsmessig». De nye opplysningene endret ikke departementets vurdering av dette.

Når det gjaldt praksis med hensyn til utvisning av utlendinger for overtredelse av utlendingsloven, viste departementet til Utlendingsdirektoratets rundskriv nr. 11/94, hvor det heter at utvisning skal vurderes dersom en utlending har oppholdt seg ulovlig i landet i mer enn tre måneder. Departementet bemerket følgende om A's sak:

«I herværende sak hadde A over 6 års ulovlig opphold da Utlendingsdirektoratet fattet utvisningsvedtaket 17.11.94. Et ulovlig opphold av den varighet er en grov overtredelse av utlendingsloven, jf første alternativ i utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a.

A ble videre utvist fordi han hadde unndradd seg gjennomføringen av departementets vedtak av 13.06.88 som innebar at han skulle forlate riket, jf utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a, annet alternativ. A forlot ikke landet slik han hadde plikt til å gjøre. Politiet forsøkte å effektivere departementets vedtak 20.06.89 ved å pågripe A på mottaket. Det lyktes imidlertid A å komme seg unna. Departementet har ved flere anledninger avslått omgjøringsbegjæringer og i den forbindelse bedt politiet om å foreta uttransporteringen av klager. Politiet på sin side har forsøkt å pågripe klager ved flere anledninger, men uten å lykkes.

Som det fremgår av det ovennevnte er det henvist til to forskjellige forhold som medfører at A ble utvist fra riket i medhold av utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a.»

Om behandlingen av klagen i asylsaken uttalte departementet følgende:

«Departementet avsto, som første instans, ovennevntes asylsøknad i vedtak av 13.06.88 (dok 9). Departementets vedtak ble påklaget 16.06.88 av advokat --- (dok 10), og det ble samtidig begjært oppsettende virkning. Departementet fant 21.06.88 (dok 25), ikke å kunne utsette iverksettelsen av vedtaket. Da det ikke ble gitt oppsettende virkning på vedtaket, er nevnte vedtak endelig. Det ser ut som om selve klagen ved en inkurie ikke er behandlet av Kongen i Statsråd.

Av sakens dokumenter fremgår det at Justisdepartementet etter dette har mottatt flere omgjøringsbegjæringer fra advokat ---. Ingen av dem er imidlertid blitt tatt til følge og det ble samtidig purret med hensyn til en uttransportering av A.

Det faktum at man ikke kan se at klagesaken vedrørende avslaget på politisk asyl ennå ikke er behandlet av Kongen i Statsråd er beklagelig. Imidlertid har det, som det fremgår av det ovennevnte, ikke hatt betydning for den øvrige saksgangen.»

B kom med merknader til departementets redegjørelse, og uttalte bl.a. følgende:

«Departementet viser til at hensynet til barnet alltid er et viktig vurderingsmoment i utvisningssaker. De sier videre at de i saken ikke har noen annen dokumentasjon enn (en venninnes) brev av 08.03.95. som beskriver forholdet mellom far og sønn. Justisdepartementet har ikke vist interesse eller gjort forsøk på å innhente slik dokumentasjon, samtidig som de altså hevder at hensynet til barnet er viktig. Departementet sier videre at de ikke har holdepunkter for å anta at barnets beste ikke tilsier at A bør få bli i Norge. Allikevel utviser de A varig fra Norden. Jeg mener fortsatt at departementet ikke har hatt tilstrekkelig grunnlag til å kunne finne at hensynet til C ikke er tungtveiende nok.

Departementet kunne, dersom de hadde vært interesserte, innkalt C, A og meg til samtale, de kunne om ønskelig fått

flere uttalelser om forholdet mellom A og C. Slike uttalelser må nødvendigvis komme fra personer vi har et nært forhold til, som f.eks. ---, utenforstående vil ikke kunne si noe om samspeillet oss i mellom.»

Det ble i brevet videre fremholdt at de ikke var kjent med Utlendingsdirektoratets utvisningsvedtak på det tidspunkt ekteskapet ble inngått. Vedtaket ble først kjent for dem etter Oslo politikammers telefaks til advokat --- 10. januar 1995.

Om hvorvidt A hadde unndratt seg gjennomføring av vedtaket i asylsaken, ble fremholdt følgende:

«Som advokat --- gjentatte ganger har påpekt, har A hele tiden forsøkt å legalisere sitt opphold i Norge. Departementet ser på det forhold at A har brukt advokat som et tegn på at han har ønsket å holde seg skjult. Dette argumentet holder etter min mening overhode ikke mål; bruk av advokat er en nødvendighet da han/hun kjenner lovverket og vet hvilke lover det henvises til, og hvilke lover som taler for vår sak. Et annet moment er at dersom A ville ønsket å leve skjult i Norge, ville han ikke til stadighet gjort forsøk på å få oppholdstillatelse ved å henvende seg til myndighetene.

Politiet skal ha gjort flere forsøk på å pågripe A for effektivering av vedtak, bl.a. ved henvendelse til hans tidligere svoger som er bosatt i Oslo. Det er mulig at politiet har forsøkt å oppspore han, men det synes meg i såfall merkelig at politiet da aldri har kontaktet hverken tidligere samboer --- eller meg. Politiet hadde opplysninger allerede i mars -93 om navn og adresse på daværende kjæreste --- (innlevering av søknad om oppholdstillatelse), de hadde også opplysninger om at han hadde en sønn med meg. Politiet har ifølge --- aldri ringt eller oppsøkt dem på oppgitte adresse, de har heller aldri kontaktet meg.»

Etter dette brev kom departementet tilbake til saken med en kort kommentar, hvor det bl.a. ble fremholdt at hensynet til barnet i henhold til artikkel 3 i FN's barnekonvensjon skal være «a primary consideration», men at dette ikke er til hinder for at det også legges vekt på andre hensyn. I dette tilfellet hadde departementet funnet at det ikke var holdepunkter for «å anta at barnets beste ikke tilsa at A burde få bli i Norge». Hensett til den grove overtredelsen av utlendingsloven det her var tale om, hadde departementet likevel ikke funnet å kunne legge avgjørende vekt på hensynet til sønnen.

I en senere merknad fremholdt A og B bl.a. at «(d)et er og blir C (nå 5 år) som lider skade av departementets utvisningsvedtak». De påpekte også at det beste for C uten tvil ville være at hans far ble gitt oppholdstillatelse, og at utvisningsvedtaket har store konsekvenser for hans fremtid og identitet.

Justisdepartementet hadde etter dette ikke ytterligere merknader.

I mitt avsluttende brev uttalte jeg følgende om saken:

«Det fremgår av utlendingsloven § 6 at en utlending som akter å ta arbeid i landet eller å oppholde seg her i mer enn 3 måneder, må ha arbeids- eller oppholdstillatelse. Det er ikke tvil om at A har oppholdt seg her i strid med denne bestemmelsen. Det fremgår videre av utlendingsloven § 29 første ledd bokstav a at utlending som grovt har overtrådt en bestemmelse i utlendingsloven, kan utvises. Utlendingsdirektoratet og Justisdepartementet har lagt til grunn at et ulovlig opphold på over 6 år må anses som en grov overtredelse av utlendingsloven.

I tillegg er det et selvstendig grunnlag for utvisning etter § 29 første ledd bokstav a at utlendingen «unndrar seg gjennomføring av vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket». Etter at departementet 23. juni 1988 hadde besluttet at gjennomføringen av departementets avslag på hans søknad om asyl ikke skulle utsettes inntil klagen var avgjort, hadde A ikke lenger lovlig adgang til opphold i Norge.

Den som et forvaltningsvedtak retter seg mot, har i utgangspunktet selv ansvaret for å innrette seg etter vedtaket. Om politiet skulle lagt ned større ressurser for å få gjennomført vedtaket med tvang, er for så vidt uten betydning for spørsmålet om hvorvidt det kan sies at A unndro seg gjennomføring av vedtaket. Det kan ikke være tvil om at han visste at han oppholdt seg ulovlig i landet. Således pliktet han, også etter den dagjeldende fremmedloven av 1956, å forlate landet. At klagesaken ikke ble fremmet for Kongen i statsråd, kan i seg selv ikke gjøre noen endring i dette.

Departementet har lagt til grunn at begge de alternative utvisningsvilkårene i § 29 første ledd bokstav a er til stede i denne saken. Jeg finner etter omstendighetene ikke tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på dette.

Slik saken ligger an, blir spørsmålet i saken om utvisningen var et uforholdsmessig tiltak overfor A selv eller hans

nærmeste familiemedlemmer. Selv om utlendingsloven § 29 annet ledd bare henviser til § 29 første ledd bokstav b, har departementet likevel vurdert saken i forhold til denne bestemmelsen. Annet ledd første punktum lyder som følger:

«Utvisning etter første ledd bokstav b besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.»

Det følger av denne bestemmelsen at utvisning ikke skal besluttes dersom det ville være et uforholdsmessig tiltak overfor de nærmeste familiemedlemmer. Betydningen av barnekonvensjonen blir etter dette at dens bestemmelse om at hensynet til barnet skal være «a primary consideration», innebærer at hensynet til barnet skal være blant de hensyn som veier tungt når forvaltningen vurderer om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak.

Barnekonvensjonen gir likevel, av naturlige grunner, ingen nærmere anvisning på hvordan de ulike momenter som måtte gjøre seg gjeldende i den enkelte sak, skal avveies mot hverandre. Det er klart at bruken av uttrykket «uforholdsmessig tiltak» i utlendingsloven § 29 innebærer at bestemmelsen ikke forbyr enhver utvisning som vil medføre et inngrep i forhold til utlendingen selv eller familiemedlemmene. Det må foretas en avveining mellom på den ene side det forhold som danner grunnlag for utvisningen og på den annen side den virkning utvisningen får for den som eventuelt skal utvises og for hans nærmeste familiemedlemmer.

Som påpekt i Lorenzen, Rehof og Trier, Den Europæiske Menneskeretskonvention, 1994 s. 239, skal staten påvise at betingelsene i art. 8 (2) er oppfylt, «hvilket typisk i udvisningssager vil være en proportionalitetsafvejning». Det nevnes som eksempel her at en utvisning av en av foreldrene til et barn «vil typisk udgøre et indgreb i familielivet, og en adskillelse kræver, at staten påviser, at indgrebet var nødvendigt som udtryk for et *presserende socialt behov*, jf EMD 138 Berrehab».

Det fremgår at Justisdepartementet har foretatt en slik avveining i denne saken. Det har vært kjent med de ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende og vurdert om utvisningen ville være et uforholdsmessig tiltak i forhold til A og hans nærmeste familiemedlemmer. I vurderingen har det lagt til grunn at utvisningen vil være å betrakte som et inngrep både i forhold til B, som A's ektefelle, og i forhold til deres sønn. Departementet har likevel ment at det forhold som ligger til grunn for utvisningen er av en slik alvorlig karakter at det til tross for dette ikke kan sies at utvisningen vil innebære et uforholdsmessig tiltak i forhold til de tre.

Det som står fast er at utvisningen griper inn i et reelt samlivsforhold mellom A og B og vil legge hindringer i veien for deres samliv. Av større betydning er det at utvisningen også har hatt inngripende konsekvenser for forholdet mellom A og hans sønn. Departementet har selv uttalt at det ikke synes å være holdepunkter for noe annet enn å anta at hensynet til sønnens beste isolert sett tilsier at A bør få bli i Norge. Det må legges til grunn at det var regelmessig kontakt mellom ham og sønnen i lang tid før han ble utvist, og det synes også klart at alle tre bodde sammen som en familie i en viss tid før de ble kjent med utvisningsvedtaket. Det synes også klart at ekteskapet mellom A og B ble inngått før de var kjent med utvisningen.

Mot dette må avveies det forhold at A oppholdt seg i landet uten tillatelse gjennom flere år. Utlendingskontroll er for så vidt viktig, og staten har en åpenbar interesse i å holde kontroll med utlendinger som oppholder seg i landet. Ut fra det som foreligger, kan det imidlertid vanskelig uten videre være riktig at dette forhold tillegges så stor vekt at det slår igjennom overfor de tungtveiende momenter som i denne saken taler mot utvisning. Det kan derfor reises spørsmål om det her er foretatt en balansert vurdering av saken, og det kan synes som om de offentlige innvandringskontrollhensyn har blitt tillagt uforholdsmessig stor vekt.

Etter det opplyste har B og sønnen reist til Chile for å være sammen med A der. Dette sier noe om forholdet mellom de tre. Dette, sammenholdt med den tvil jeg mener hefter ved utvisningsvedtakets holdbarhet, gjør at jeg vil anmode departementet om å ta saken opp til ny vurdering. I den forbindelse ber jeg spesielt om at departementet vurderer om det ikke kan være rimelig i det minste å gjøre innreiseforbudet tidsbegrenset, jf. utlendingsloven § 29 siste ledd.

Når det gjelder avslaget på søknaden om oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed, var dette en direkte følge av vedtaket om utvisning. Det følger av lovens § 9 første ledd at en utlending ikke har krav på oppholdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed dersom det foreligger slike omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3, dvs. «omstendigheter som vil gi grunn til å nekte utlendingen adgang til riket --- i medhold av andre regler i loven». Det at vedkommende er utvist er en slik omstendighet. Det er således ikke grunn til å gå nærmere inn på dette avslaget

her.

Det er imidlertid grunn til å uttrykke kritikk mot departementet for at asylsaken fra 1988 etter det opplyste ikke har blitt lagt frem til behandling i klageinstansen. Det er ikke gitt noen forklaring på hvordan dette har kunnet skje.»

Jeg forutsatte etter dette at departementet nå vurderte hvordan klagesaken skulle avsluttes, og ba om å bli underrettet om utfallet av departementets nye vurdering av utvisningssaken samt om hvordan asylsaken ble avsluttet.

Departementet foretok deretter en vurdering av utvisningssaken, og kom til at det tidligere vedtaket delvis kunne gjøres om slik at innreiseforbudet ble begrenset til fem år. Når det gjaldt klagen i asylsaken, ble denne endelig avslått av Kongen i statsråd.

I brev til departementet ga jeg uttrykk for at jeg fant det vanskelig å se at det av de hensyn departementet anførte, skulle være nødvendig å fastsette et så langvarig innreiseforbud. Etter en helhetsvurdering fant jeg likevel ikke grunn til noe ytterligere i saken, ut over at jeg påpekte overfor klagerne at loven åpner for å søke om at innreiseforbudet oppheves.

57.

Spørsmål om rett til saksomkostninger etter at vedtak om avslag på søknad om statsborgerskap var opphevet

(Sak 95-1730)

A's søknad om norsk statsborgerskap ble avslått av Utlendingsdirektoratet, men etter klage ble vedtaket opphevet og saken tatt opp til ny behandling. A søkte om dekning av sakskostnader med hjemmel i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36, men kravet ble avslått både av direktoratet og Justisdepartementet. Departementets avslag ble begrunnet med at det ikke var truffet noe enkeltvedtak som var «endret til gunst» for klager fordi hun ikke hadde fått noen rettigheter ut over de hun hadde på søknadstidspunktet. - Ombudsmannen uttalte at opphevelsesvedtak som ikke medførte noen permanent eller midlertidig endring av rettstilstanden i klagers favor, falt utenfor forvaltningsloven § 36 første ledd. Det var naturlig å regne opphevelsesvedtaket i saken til denne kategorien. I forhold til statsborgersaken hadde ikke vedtaket medført noen endring av rettstilstanden for klager.

A søkte om norsk statsborgerskap. Utlendingsdirektoratet avsto søknaden under henvisning til at hun hadde fremlagt falsk fødselsattest, gitt uriktige opplysninger om sitt navn/familieforhold og at hun ikke kunne anses som mor til B slik hun hadde opplyst. Vedtaket ble påklaget, og på bakgrunn av nye opplysninger i klagen, la direktoratet til grunn at hun var mor til B og ikke hadde gitt uriktige opplysninger om sitt navn/familieforhold. Det ble imidlertid fremholdt at hun hadde levert forfalsket fødselsattest. Videre ga direktoratet uttrykk for at en tvilte på hennes påstand om at hun ikke hadde noen identifikasjonspapirer/attester før hun giftet seg. Direktoratet fant likevel ikke grunn til å opprettholde vedtaket på dette grunnlaget, og opphevet istedet avslaget og tok saken opp til ny behandling. Det ble i den sammenheng bedt om flere opplysninger for å få bekreftet hennes identitet.

På bakgrunn av direktoratet opphevelsesvedtak, fremmet A's advokat krav om dekning av sakskostnader med hjemmel i forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36. Kravet ble avslått av Utlendingsdirektoratet under henvisning til at klager selv var skyld i at søknaden om statsborgerskap ble avslått. Etter klage opprettholdt Justisdepartementet avslaget, men med en annen begrunnelse enn direktoratet. I departementets avslag het det:

«Begrunnelsen er at det ikke foreligger noe enkeltvedtak som er endret til gunst for klager, jf. forvaltningsloven 2 første ledd bokstav b, jf § 36 første ledd. At Utlendingsdirektoratet har opphevet sitt eget vedtak av 24.03.95, innebærer at ikke klager har fått noen rettigheter utover de hun hadde på søknadstidspunktet. Klager har ennå ikke fått statsborgerskap og utfallet av klagebehandlingen over statsborgerskapssaken er fremdeles uvisst.

Dersom direktoratets vedtak av 24.03.95 blir omgjort, eventuelt etter klagebehandling i Justisdepartementet, slik at klager gis norsk statsborgerskap, kan klager fremme en ny søknad om dekning av saksomkostninger.»

A brakte saken inn for ombudsmannen.

Saken ble forelagt Justisdepartementet. Departementet ble bedt om å kommentere nærmere anførselen i klagen om at opphevelsesvedtaket hadde en selvstendig betydning for klager. I foreleggelsesbrevet ble det på denne bakgrunn fremholdt følgende:

«--- På bakgrunn av de nye faktiske opplysningene som fremkom, la direktoratet til grunn at klager var mor til B og at hun ikke hadde gitt uriktige opplysninger om sitt navn/familieforhold. Det vises her til det som fremholdes i klagen til ombudsmannen:

«Etter mitt syn er departementets begrunnelse heller ikke korrekt i relasjon til en korrekt tolkning av forvaltningslovens § 36, 1. ledd. Departementet har vurdert resultatet av opphevelsen i forhold til søkers situasjon forut for det negative vedtak. Det korrekte må være å se resultatet av opphevelsen av det negative vedtak i forhold til søkers situasjon etter at Utlendingsdirektoratets avslag forelå - det er dette som er resultatet av klagen og de omkostninger som søker ble påført for å ivareta sine interesser i klagebehandlingen. Med utgangspunkt i Utlendingsdirektoratets vedtak av 24.3.95 hvor søknad om statsborgerskap var avslått med den begrunnelse at A hadde fremlagt falske opplysninger og at man la til grunn at hun ikke var mor til B, så er det klart at Utlendingsdirektoratets vedtak av 29.6.95 medførte en vesentlig bedring i hennes rettsstilling. Vedtaket av 29.6.95 utgjør derfor formelt og reelt en endring til gunst for A.»

Mener departementet at vedtaket ikke innebærer en endring til gunst for parten i relasjon til § 36, selv om det ble lagt til grunn for den videre behandling av saken at hun var mor til B og ikke hadde gitt uriktige opplysninger om sitt navn/familieforhold? Er departementet av den oppfatning at dette ikke innebærer en bedring av hennes rettsstilling sett i forhold til søknaden om statsborgerskap som er relevant i denne sammenheng? Mener departementet at endringen av forvaltningsloven § 36 ved lov 12. januar 1995 nr. 4 har hatt noen betydning i denne sammenheng?»

I departementets svarbrev het det:

«I Justisdepartementet mener at Utlendingsdirektoratets beslutning av 29.06.95 ikke innebærer en endring til gunst for klageren i relasjon til forvaltningsloven § 36.

Det materielle innholdet av direktoratets beslutning er at direktoratet vil behandle saken på nytt med et noe annet faktagrunnlag. Hvorvidt alle de andre vilkårene er oppfylt, er ikke avgjort verken i Utlendingsdirektoratets vedtak av 24.03.95 eller ved direktoratets brev av 29.06.95. Opphevelsen fører dermed heller ikke til noen midlertidig endring for klageren i den rettsstilstand som saken gjelder, nemlig klagers statsborgerskap.

Det er selvfølgelig mulig å hevde at opphevelsen innebærer en «endring til gunst» for parten ved at hun får en fornyet saksbehandling i førsteinstans. Men i forarbeidene til forvaltningsloven § 36 i Ot.prp. nr. 27 (1968-69) side 47 heter det:

«Det at et vedtak blir opphevd, vil i seg selv ikke innebære at det endres til gunst for parten. Her må man se på hva resultatet endelig blir.»

På bakgrunn av blant annet Sivilombudsmannens uttalelser i årsmeldingen 1989, side 86, ble det i et høringsnotat fra Justisdepartementet oktober 1990 foreslått at «opphevet» skulle tilføyes forvaltningsloven § 36 som et selvstendig alternativ ved siden av «endret». På bakgrunn av en del kritiske høringsuttalelser og på grunn av de økonomiske konsekvensene, ble forslaget strøket i Ot.prp. nr. 75 (1993-94), se side 52 annen spalte. Forslaget ble heller ikke tatt med i Innst. O. nr. 4 - 1994-95, og akkurat denne delen av § 36 er blitt stående uforandret. Departementet legger derfor til grunn at hvorvidt endringen har vært til gunst for klager eller ikke, må avgjøres ut fra den rettsstilling klageren står i etter et endelig vedtak.

II

Departementet kan heller ikke se at Utlendingsdirektoratets beslutning av 29.06.95 innebærer en endring i klagers rettsstilling i forhold til søknaden om statsborgerskap.

Slektsskapsforholdet mellom klager og hennes datter har ingen selvstendig betydning for søknaden om statsborgerskap. Det omtvistede vilkåret etter Lov om riksborgerrett § 6 er om klager «har fare sømeleg fram». Om dette og andre vilkår er oppfylt, er etter det departementet kjenner til, ennå ikke avklart.

At Utlendingsdirektoratet endrer vurderingen av et faktisk forhold, vil nødvendigvis heller ikke si at alle andre vilkår for å innvilge statsborgerskap er oppfylt. Dersom direktoratet avslår søknaden om statsborgerskap på et annet grunnlag, og en klage blir forelagt Justisdepartementet, kan departementet likevel opprettholde Utlendingsdirektoratets avslag med direktoratets opprinnelige begrunnelse.

Det foreligger heller ikke noen endring i retten til å få søknaden om statsborgerskap behandlet. Klagers rett til å få søknaden behandlet, avhenger ikke av noe enkeltvedtak, men følger direkte av alminnelige forvaltningsrettslige grunnsetninger og eventuelt reglene om klage og omgjøring i forvaltningsloven kap. VI, og utløses ved framleggelse av søknad, eventuelt klage. Utgangspunktet er igjen at det må foreligge en bindende realitetsavgjørelse.

Departementet har fått opplyst at det ikke er vanlig praksis i Utlendingsdirektoratet å oppheve tidligere vedtak for så å fortsette klagebehandlingen. Grunnen til at det skjedde her, var hensynet til klagerens datter som på uriktig grunnlag risikerte avslag på en egen søknad om bosettingstillatelse. Det normale ville ellers vært å behandle saken på nytt uten å oppheve tidligere vedtak. Dette samsvarer forøvrig også med departementets praksis ved klagebehandling. Det synes derfor å bero på en tilfeldighet at Utlendingsdirektoratet i den foreliggende saken valgte å fravike vanlige rutiner ved klagebehandling.

III

Endring av forvaltningsloven § 36 har hatt liten betydning for departementets vurdering. Klagen har vært behandlet etter reglene slik de har vært siden 01.04.95, men ved gjennomgang av tidligere lovtekst og ovennevnte forarbeider, synes det ikke som om tvilsspørsmålet i denne saken ville ha blitt avgjort annerledes om den gamle bestemmelsens ordlyd var blitt lagt til grunn.»

A kommenterte departementets svar, og fremholdt at departementets tolking av forvaltningsloven § 36 ville innebære en innsnevring av dekningsmulighetene for rene opphevelsesvedtak. Det ble i den sammenheng vist til at det ikke var tvil om at flertallet i Justiskomiteén hadde ment å gi en vesentlig utvidelse av retten til dekning av sakskostnader ved endring av forvaltningsvedtak til gunst for klager. Meningen måtte derfor være at rene opphevelsesvedtak, som tidligere falt inn under forvaltningsloven § 36 annet ledd, nå falt inn under det nye første ledd i bestemmelsen. For det annet ble departementets anførsel om at opphevelsesvedtaket ikke innebar noen bedring i klagers rettsstilling, imøtegått. I brevet het det om dette:

«--- Dette belyses best ved at departementet selv har gått med på at det er uvanlig at direktoratet opphever tidligere vedtak, men at dette ble gjort, nettopp av hensyn til de negative konsekvenser det første vedtak kunne føre med seg.

For øvrig har jeg noe problemer med å forstå hvilke saksbehandlingsrutiner departementet skisserer for normal klagebehandling i Utlendingsdirektoratet. Faktum er at klagesaken ble avsluttet ved direktoratets omgjøringsvedtak den 29.6.95 - det pågår ingen ytterligere klagebehandling. Videre behandling av *søknad* om statsborgerskap er foreløpig lagt i bero i påvente av nye opplysninger (som nå er innhentet og oversendt utlendingsmyndighetene).»

Saken ble etter dette på nytt forelagt departementet. I departementets svarbrev det fremholdt:

«Departementet fastholder at vurderingen av hvorvidt opphevelsen av vedtaket av 24.03.95 innebærer en endring av rettsstillingen for klager eller ikke, må vurderes i forhold til sakens realitet. Klager har etter det opplyste fremdeles ikke fått statsborgerbevilling.

I den grad spørsmålet om opphevelsen av vedtaket av 24.03.95 innebærer en endring eller ikke, skulle være uklart, taler dessuten de beste grunner for nettopp å avvende resultatet av klagebehandlingen i forhold til realiteten bak søknaden. Departementet finner det ikke riktig at erstatningsplikt for saksomkostninger skal utløses ved opphevelsen alene, og uten at det ennå er tatt stilling til klagen.

At den nevnte fremgangsmåten ble brukt av hensyn til en tredje part, kan etter departementets syn ikke tillegges vekt. Dessuten var forholdet her at man ønsket å forhindre at den tredje partens søknad om oppholdstillatelse ble avgjort på et uriktig grunnlag fordi hennes tillatelse igjen er avhengig av klagerens tillatelse.»

Advokaten kom etter dette på nytt tilbake til saken og fremholdt at klagesaken var avsluttet ved opphevelsesvedtaket. Utlendingsmyndighetene hadde imidlertid fortsatt klagers søknad om norsk statsborgerskap til behandling.

I mitt avsluttende brev til klager uttalte jeg:

«Forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 36 første ledd lyder etter lovendring 12. januar 1995 nr. 4 slik:

«Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært

nødvendige for å få endret vedtaket, med mindre endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.»

Etter forvaltningsloven § 36 første ledd er det et grunnvilkår for tilkjenning av sakskostnader at vedtaket «blir endret til gunst for en part». Spørsmålet i saken er om direktoratets opphevelsesvedtak 24. mars 1995 kan anses å være en «endring til gunst» for klager i bestemmelsens forstand.

Før lovendringen i 1995 ble bestemmelsen forstått slik at den i utgangspunktet kom til anvendelse både ved *endring og opphevelse* av vedtak til gunst for en part, men likevel ikke i de tilfellene der et enkeltvedtak ble *opphevet* uten at dette medførte noen permanent eller midlertidig endring av rettstilstanden i klagers favør. Det vises i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 75 (1993-94) s. 48, uttalelse av Justisdepartementets lovavdeling 5. januar 1989 og Ombudsmannens årsmelding 1989 s. 86.

Denne rettstilstanden innebar at opphevelsesvedtak som i seg selv hadde en selvstendig verdi for parten fordi rettigheter eller plikter inntrådte, permanent eller midlertidig, før nytt realitetsvedtak ble truffet, i praksis ble ansett omfattet av forvaltningsloven § 36 første ledd. Slike opphevelsesvedtak var f.eks. opphevelse av et uhjemlet pålegg (påbud/forbud), selv om endringen av rettstilstanden skulle være av midlertidig karakter fordi førsteinstansen kunne treffe et nytt gyldig vedtak med samme innhold. Også opphevelse av et avvsningsvedtak ble ansett som et vedtak «endret til gunst» etter forvaltningsloven § 36 første ledd, uten hensyn til hva sluttresultatet ble etter realitetsbehandlingen av saken. Derimot ble opphevelse av et vedtak om ikke å innvilge en tillatelse eller et fritak ansett å falle utenfor bestemmelsen. En slik opphevelse medførte verken noen varig eller midlertidig endring i den rettstilstanden realiteten i saken gjaldt. Selv om det kunne anføres at en slik «ren» opphevelse etter ordlyden innebar en «endring til gunst for klager» i betydning av at klager ville oppnå fornyet og korrekt behandling av saken, ble en slik tolkning av bestemmelsen ansett å falle utenfor anvendelsesområdet. Det ble vist til de restriktive uttalelsene i forarbeidene om anvendelsesområdet for bestemmelsen bl.a. av hensyn til de økonomiske konsekvensene, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-69) s. 47 og Innst. O. nr. 50 (1976-77) s. 7. Jeg viser her til den tidligere nevnte uttalelsen i ombudsmannens årsmelding 1989 s. 86, der en opphevelse av et vedtak om å nekte en søknad om fradeling ble ansett å falle utenfor forvaltningsloven § 36 første ledd.

Opphevelsesvedtaket i denne saken gjelder direktoratets tidligere vedtak om å nekte å innvilge søknad om statsborgerskap. Etter sin art vil det være naturlig å sammenligne dette opphevelsesvedtaket med den sistnevnte gruppen av «rene» opphevelsesvedtak, som tidligere ikke ble ansett omfattet av uttrykket «endret til gunst» i forvaltningsloven § 36 første ledd. Det fremgår av opplysningene i saken at søknaden om statsborgerskap fortsatt er under behandling. I forhold til realiteten i saken - nemlig statsborgerskapsaken - har ikke opphevelsesvedtaket medført noen endring i rettstilstanden for klager. Som påpekt av departementet, vil det forhold at utlendingsdirektoratet har endret sin vurdering av et faktisk forhold i saken ikke si at de øvrige vilkår for å innvilge statsborgerskap er oppfylt etter lov om riksborgerrett av 8. desember 1950 nr. 3.

Spørsmålet blir etter dette om lovendringen i 1995 har ført til noen endring av rettstilstanden på dette punkt.

I Ot.prp. nr. 75 (1993-94) om lov om endringer i forvaltningsloven m.v. fremmet Regjeringen forslag om at retten til dekning av sakskostnader fortsatt som hovedregel skulle knyttes til tilfeller hvor endringen skyldes at det forelå feil ved saksbehandlingen, avgjørelsesgrunnlaget, lovanvendelsen eller annen ugyldighetsgrunn. I proposisjonen ble det heller ikke fremmet forslag om å videreføre forslaget i Justisdepartementets høringsnotat om å utvide området for hovedregelen i § 36 første ledd til å gjelde alle tilfeller der et vedtak ble *opphevet*. Forslaget i høringsnotatet var fremmet på bakgrunn av at ombudsmannen i saken omtalt i årsmeldingen for 1989 s. 86 hadde angitt flere gode grunner som kunne tale for en oppmykning av bestemmelsen. På bakgrunn av uttalelser fra høringsinstansene om usikkerheten knyttet til de økonomisk konsekvensene, ble forslaget imidlertid ikke videreført. Departementet tilføyde i tilknytning til dette at forvaltningsloven § 36 annet ledd ga «en viss adgang til å dekke sakskostnader i tilfeller hvor et enkeltvedtak oppheves uten at dette medfører noen permanent eller midlertidig endring av rettstilstanden i klagerens favør».

I forbindelse med Stortingets behandling av lovforslaget, ble anvendelsesområdet for forvaltningsloven § 36 første ledd utvidet. Justiskomiteens flertall foreslo å erstatte dagjeldende § 36 første og annet ledd med ett nytt første ledd. Flertallets forslag ble vedtatt av Stortinget, og innebærer at parten nå i utgangspunktet har krav på dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendig for å få endret et vedtak til gunst for parten, selv om dette ikke skyldes slike ugyldighetsgrunner som det tidligere var vilkår om. Etter lovendringen vil også tilfeller hvor endringen av vedtaket skyldes overprøving av den *skjønnsmessige vurdering* av hva vedtaket skal gå ut på, i utgangspunktet

faller inn under plikten til å dekke sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 første ledd. Dette representerer en utvidelse i forhold til den tidligere bestemmelsen i § 36 annet ledd hvor det bare var en skjønnsmessig adgang til å tilkjenne sakskostnader i slike tilfeller.

Stortingsbehandlingen medførte imidlertid ikke noen endring av departementets forslag om å unnlate å la forvaltningsloven § 36 første ledd omfatte alle tilfeller der et vedtak ble opphevet til gunst for parten. På bakgrunn av de opplysninger som fremgår av forarbeidene, kan jeg derfor ikke slutte annet enn at rettstilstanden når det gjelder dekning av sakskostnader for den type opphevelsesvedtak denne saken gjelder står i samme stilling som tidligere i relasjon til forvaltningsloven § 36 første ledd.

Ut fra de opplysningene som foreligger i saken og på bakgrunn av det jeg tidligere har fremholdt om rettstilstanden på dette punkt, kan jeg således ikke se at det er grunnlag for å kritisere departementets avslag i saken. Søknad om dekning av sakskostnader må derfor eventuelt fremmes når realiteten i saken er avgjort.»

58.

Ansattes krav på erstatning for skade på briller påført av en pasient ved et kommunalt sykehjem

(Sak 96-0752)

En pasient ved et kommunalt sykehjem ødela brillene til en av de ansatte. Ibestad kommune avslo å dekke mer enn halvparten av A's utgifter til nye briller. - Ombudsmannen konkluderte med at det forelå et objektivt erstatningsansvar ut fra det synspunkt at kommunen må sies å ha et omsorgsansvar overfor sine ansatte. Etter ombudsmannens mening var det heller ikke grunnlag for å lempe kommunens ansvar etter bestemmelsen i skadeserstatningsloven § 5-2.

A's briller ble ødelagt av en pasient på det kommunale sykehjemmet der hun arbeidet. A søkte om å få erstattet sine utgifter til nye briller med kr. 4.311,-. Administrasjonsutvalget i kommunen vedtok 27. mars 1995 å dekke halvparten av utgiftene. Fra rådmannens innstilling, som ble enstemmig vedtatt, siteres:

«Kommunen har ingen praksis på om og i hvilken utstrekning kommunen skal dekke kostnadene ved slike skader. I så måte blir sakens utfall av prinsipiell karakter.

Når dekning vurderes bør det legges til grunn forhold som at ansatte generelt skal og må utvise alminnelig aktsomhet i arbeidet, brillenes alder, årsaken til skaden, egenandel, kostnadene/prisklassen på de nye brillene m.m.

I denne saken skyldes hendelsen en uventet bevegelse fra en pasient. Arbeidstakeren har trolig utvist forventet aktsomhet og kan lite lastes for episoden. Dette tilsier kommunal kostnadsdekning, men av preventive grunner må det likevel være en egenandel. De skadede brillene var videre knapt ett år gamle, jfr. kvittering. Dette trekker den kommunale andelen opp. Hadde de brillene vært flere år, ville egenandelen måtte bli vesentlig høyere. De nye brillene synes å være nokså dyre, men det viser seg at prisen på de skadede brillene var på samme nivå.

Rådmannen tilrår halv kommunal dekning.»

A «anket» over avgjørelsen. Hun viste bl.a. til at andre kollegaer hadde fått erstattet ødelagte briller i lignende situasjoner. I svarbrev fra kommunen ble det bl.a. uttalt at utvalget ikke hadde funnet grunnlag for å omgjøre vedtaket. Norsk Sykepleierforbund tok deretter på vegne av A saken opp med kommunen. Kommunen besvarte 23. juni 1995 forbundets henvendelse. I nytt brev la forbundet frem dokumentasjon på at andre tilsatte hadde fått full erstatning, og ba kommunen redegjøre for årsaken til forskjellsbehandlingen. Kommunen uttalte 29. januar 1996 at man ikke hadde ytterligere kommentarer og viste til det som gikk frem av administrasjonsutvalgets vedtak og tidligere besvarelser.

På vegne av A tok Norsk Sykepleierforbund saken opp med ombudsmannen.

Saken ble forelagt kommunen. Det ble bl.a. stilt spørsmål om årsaken til at det ble krevet egenandel av A, men ikke av B og C.

I kommunens svarbrev het det bl.a.:

«Hva er årsaken til at A ble avskrevet egenandeler:

Ibestad kommunes begrunnelse for å avkreve egenandel framgår av administrasjonsutvalgssak nr. ---:

- Alminnelig aktsomhet i arbeidet.

- Brillenes alder.

- Årsaken til skaden.

Kostnadene/prisklassen på brillene.

Hvorfor ble B og C ikke avskrevet egenandeler:

B og C ble ikke avskrevet egenandeler av følgende årsaker:

- Kostnadene/prisklassen var lavere enn for A.

- Sakene var gjenstand for desentral behandling uten at det var stillet opp felles retningslinjer på området.

Ibestad kommune har først i etterkant etablert en felles lønns- og personalstab blant annet med oppgave å utarbeide enhetlige retningslinjer på personalområdet.

Hva beløp skadene seg til for B og C:

Rådmannen har fått opplyst at utgiftene i disse tilfellene utgjorde i underkant av halvparten av det beløpet A krever dekket.

Innebærer avgjørelsen i A's sak en endring av praksis i kommunen:

Ibestad kommunes vedtak innebærer for såvidt en praksisendring. Begrunnelsen framgår av redegjørelsen foran.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Etter det jeg forstår, har kommunen erkjent erstatningsansvar for den skade en av pasientene ved --- sykehjem påførte A's briller, uten å ha opplyst nærmere hvilket grunnlag erstatningsansvaret hviler på.

Etter min mening taler de beste grunner for å anse kommunen ansvarlig på objektivt grunnlag. Kommunen må sies å ha et omsorgsansvar overfor sine ansatte som forutsetter at skader som blir påført den enkelte i tjenesten skal dekkes av kommunen når skadelidte selv har opptrådt i samsvar med forsvarlig tjenesteutøvelse og den skadede gjenstand må sies å være en del av den ansattes normale arbeidsutstyr.

Kommunen har i foreliggende tilfelle bare dekket halvparten av A's utgifter til nye briller. Forbundets anførsel om at A har vært utsatt for forskjellsbehandling fordi kommunen i sammenlignbare saker har dekket utgifter til nye briller fullt ut, er imøtegått av kommunen. Ved avslutningen av saken her finner jeg ikke grunn til å ta stilling til denne anførelsen. Jeg forstår imidlertid kommunens uttalelse slik at man har lagt stor vekt på brillenes kostnader i A's sak i forhold til B og C's saker. A's utgifter til nye briller beløp seg til kr. 4.311,-. Kommunen har pekt på at utgiftene i de to andre tilfellene «utgjorde i underkant av halvparten av det beløpet A krever dekket».

Kommunen har opplyst at avgjørelsen i A's sak er truffet etter en vurdering av hennes aktsomhet i arbeidet, brillenes alder, årsaken til skaden og prisklassen på brillene. Administrasjonsutvalget la i sin avgjørelse til grunn at A trolig hadde utvist «forventet aktsomhet». Ut fra opplysningene i saken, synes «prisklassen på brillene» å ha vært avgjørende for kommunens vedtak. Det fremgår at A er totalt avhengig av briller i hverdagen. Etter det jeg kan se, er det ikke fremkommet opplysninger i saken som tilsier at A har kjøpt unødvendig dyre briller. I brev 3. april 1995 til kommunen har A vist til at hun har progressive briller, og at det er «glassene som er viktige og dermed dyre». Slik saken er opplyst, synes det etter min mening ikke å være grunnlag for å lempe kommunens ansvar, jf. bestemmelsen i skadeserstatningsloven av 13. juni 1969 § 5-2.

På denne bakgrunn anmoder jeg kommunen om å vurdere saken på nytt og ber om å bli orientert om utfallet av den nye vurderingen.

Ved brev 14. februar 1997 ga kommunen følgende underretning:

«Ibestad kommune innrømmer en uklar kommunal praksis på området før egne retningslinjer ble vedtatt. På denne bakgrunn gis full utgiftsdekning til A i denne saken.»

Selv om saken nå måtte anses løst for A's vedkommende, fant jeg i et nytt brev til kommunen grunn til å presisere at jeg i min avsluttende uttalelse hadde lagt til grunn at kommunen var erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag og at eventuell lemping av ansvaret måtte skje etter bestemmelsen i skadeerstatningsloven av 13. juni 1969 § 5-2.»

59.

Krav om erstatning for tap av trål ved uskadelligjøring av mine fra krigstiden

(Sak 95-1622)

En yrkesfisker fikk under arbeid en mine fra krigen i trålen. Forsvaret besluttet å sprengne minen etter at trålen med minen var senket til bunnen. Fiskeren krevet at staten skulle erstatte trålen med kr. 23. 500,-.

Ombudsmannen uttalte at gode grunner kunne tale for at staten ga yrkesfiskeren erstatning, uavhengig av den erstatningsrettslige bedømmelsen. Han viste også til at Forsvaret i en lignende sak hadde gitt erstatning, og på dette grunnlag ba han om at saken ble vurdert på ny.

A, som var yrkesfisker, fikk under arbeid en mine fra krigen i trålen. Politiet ble varslet om funnet, og i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser om funn og fjerning av sprenglegemer, ble personell fra Østlandet sjøforsvarsdistrikt tilkalt. Det ble besluttet å uskadelliggjøre minen, etter at den nederste delen av trålposen var senket til bunnen. Minen ble så sprengt. A søkte om erstatning på kr. 23.500,- for innkjøp av ny trål, men Forsvarets overkommando avslo kravet. I avslaget viste Forsvarets overkommando til at det ikke fantes noe «ansvarsgrunnlag som gjør forsvaret ansvarlig for tapet». Det ble videre vist til at Forsvaret ikke var ansvarlig for «Tyske etterlatenskaper som følge av 2. verdenskrig».

A brakte saken inn for ombudsmannen og fremholdt at en navngitt kapteinløytnant i Forsvaret, som var ansvarlig for uskadelligjøringen av minen, skulle ha forsikret ham om at Forsvaret ville dekke alle kostnadene ved den tapte trålen. Han mente at Forsvaret allerede på dette grunnlag måtte anses ansvarlig for de oppståtte skadene. Han mente dernest at Forsvaret uansett måtte være ansvarlig på subjektivt grunnlag, idet Forsvaret opptrådte culpøst da minen ble uskadelliggjort. For det tredje fremholdt han at Forsvaret måtte anses ansvarlig på objektivt grunnlag.

Forsvarets overkommando ble bedt om å kommentere klagen. Forsvarets overkommando ble videre bedt om å redegjøre nærmere for hvilken plikt Forsvaret hadde til å uskadelliggjøre minen. Endelig ba jeg opplyst om Forsvarets overkommando kun hadde vurdert hvorvidt det kunne sies å foreligge ansvar på rent erstatningsrettslig grunnlag, eller om det også hadde vurdert hvorvidt det var grunnlag for å anbefale A billighetserstatning.

Forsvarets overkommando svarte:

«Forsvarets personell som utførte det aktuelle oppdraget, hevder at de ikke kom med noe utsagn som var egnet til å binde Forsvaret økonomisk. Forsvarets overkommando/Juridisk kontor har ikke funnet grunn til å betvile dette.

Under enhver omstendighet foreligger det bristende forutsetninger, da A opplyste overfor Forsvarets personell at omkostningene ville beløpe seg til ca kr 2000 - 3000,-.»

Og videre:

«Forsvaret fastholder at vårt personell ikke handlet erstatningsbetingende uaktsomt ifm dette aktuelle oppdraget.

Forsvarets personell vurderte måten de løste oppdraget på for å være den sikreste måte å utføre oppdraget på. Dette må ses i sammenheng med det press og de farer de er utsatt for ifm disse sprengningsoppdragene. Det var to erfarne offiserer som har utført mange sprengningsoppdrag, som bisto A.

I denne sammenheng vises det også til at det var A selv som forklarte, og som fysisk opererte utstyret slik at posen

ble senket. A var også den som fysisk kuttet trålposen.

Gjennom rettspraksis er det lagt til grunn at visse vilkår må være oppfylt for at det skal kunne pålegges en objektiv erstatningsplikt på ulovfestet grunnlag. Blant annet må risikoen for skade være stadig, typisk og ekstraordinær. Forsvaret erkjenner at disse nødvendige vilkårene foreligger ifm denne virksomheten, men disse vilkårene er ikke tilstrekkelige for å pålegge ansvar på dette grunnlag. Man må foreta en konkret helhetsvurdering, hvor vurderingstemaet blir å se hvem som står nærmest til å bære tapet. I denne saken har Forsvaret særlig lagt vekt på: I) i hvis interesse den skadegjørende handling er foretatt, II) mulighetene for å forsikre seg mot slike skader og III) om det var nødvendig å foreta handlingen.

I) Forsvaret betrakter dette som en bistandshandling til A. Dette momentet ble det også, som det fremgår av Deres brev, lagt avgjørende vekt på av Høyesterett i Rt 1983 s 758. Det er med andre ord i A's interesse at minen blir uskadeliggjort. Den bistanden Forsvaret yter i slike situasjoner, er regulert i bestemmelsen som bl a er inntatt i Kunngjøring til Forsvaret (KtF) 1969 s 127 flg. Bestemmelsen følger vedlagt. Det fremgår av den ovennevnte avgjørelse i Rt 1983 s 758, at Høyesterett finner det klart at bestemmelsen ikke gir noe hjemmel for erstatningsansvar.

II) Videre har Forsvaret lagt vekt på at A står nærmest til å forsikre seg mot slike skader. Forsvaret antok i sin vurdering at det ikke er uvanlig blant yrkesfiskere å forsikre sitt utstyr mot skade.

III) Til slutt har vi også lagt vekt på at dette var en nødvendig handling, på et område Forsvaret i all vesentlighet har enekompetanse. Dette momentet ble det også lagt vekt på i Rt 1983 s 758. Det gjør ikke bistanden mindre nødvendig det faktum at A hadde latt minen henge å slå mot båtsiden, og at dette hadde gått bra.»

Forsvarets overkommando opplyste videre at det ikke fant grunn til å anbefale A å søke billighetserstatning fra statskassen, da det «etter en helhetsvurdering ikke anså A's tilfelle å være av en slik karakter som faller inn under denne ordningen».

Forsvarets overkommandos svarbrev ble forelagt klageren, som fastholdt de tidligere fremsatte anførsler.

Etter at Forsvarets overkommando igjen hadde kommentert saken og presisert at det kunne se «vanskeligheten av å forsikre en trål mot skader som følge av en grunnberøring», ble det herfra bestemt å forelegge saken for Forsvarsdepartementet. Departementet ble bedt om å vurdere om A, uavhengig av den erstatningsrettslige bedømmelsen burde få dekket sitt tap av staten. Departementet svarte at det ikke hadde fullmakt til å gi erstatning ut fra billighet.

Etter at klageren hadde fått anledning til å uttale seg, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til departementet:

«Hvorvidt det fra Forsvarets personell ble gitt bindende løfte om å betale erstatning, er det av forståelige grunner vanskelig for meg å ta stilling til. Ord står mot ord med hensyn til hva som ble sagt. Forholdet lar seg vanskelig avklare nærmere herfra. Saksbehandlingen her er normalt skriftlig, og jeg har i denne saken ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gjennomføre vitneavhør m.v. Min vurdering av det passerte bygger således på en gjennomgang av sakens dokumenter og ut fra dem er det ikke klart om Forsvarets personell har gitt noe løfte om erstatning. Blant sakens dokumenter ligger to uttalelser fra de involverte tjenestemenn. Som påpekt av klageren har tjenestemennene der ikke uttrykkelig tilbakevist at det skulle være gitt noe løfte om erstatning. Tvert imot anbefales i den ene uttalelsen at det utbetales erstatning i en størrelsesorden av kr. 3000,- til A. I den andre uttalelsen er det uttalt at Forsvarets personell ikke kan «love eller bestemme *størrelsen* på eventuell erstatning» (min utheving).

Spørsmålet om det i det enkelte tilfelle foreligger erstatningsansvar for staten, er i sin alminnelighet ikke så godt egnet for behandling fra ombudsmannens side. Når statlig myndighet tar stilling til et krav om erstatning, innebærer ikke det en endelig avgjørelse av erstatningsspørsmålet, men kun hvilket standpunkt det offentlige inntar som part i saken. Et eventuelt erstatningskrav vil med andre ord den annen part ha i behold, selv om staten skulle avise kravet. Dersom parten ønsker å gå videre med saken, vil den ordinære fremgangsmåte være å gå til sak for domstolene. I en slik sak vil gjenstanden for rettens prøvelse være erstatningsspørsmålet som sådan - uten hensyn til hvilket standpunkt forvaltningen måtte ha inntatt. En eventuell prøvelse fra ombudsmannen vil derimot måtte være begrenset til å undersøke det offentliges behandling av det krav som er reist.

Med dette forbehold mener jeg at gode grunner kunne tale for at det offentlige, uavhengig den erstatningsrettslige bedømmelsen, i dette tilfellet dekker skadene som A er blitt påført. For det første viser jeg til uklarhetene med hensyn til hva Forsvarets personell uttalte på stedet om erstatning. For det andre kan det, som påpekt av klageren, også synes rimelig at det offentlige dekker det tap som den enkelte borger tilfeldigvis er blitt påført som følge av krigens etterlatenskaper. Slik saken er opplyst, kan det synes som en tilfeldighet at det var A som fikk minen i trålen. A synes også å ha hatt begrensede muligheter til å forsikre seg mot den type skader det her er tale om. Dersom staten dekker skadelidtes tap i dette tilfellet, kan det også bidra til at minefunn blir meldt fra om til ansvarlige myndigheter, noe som er ønskelig sett ut fra allmennhetens interesser.

Så vidt jeg forstår, er også departementet enig i at gode grunner kunne tale for å gi A erstatning. Departementet har imidlertid avslått å gi erstatning idet det mener at det ikke har «adgang til å gi erstatning på et slikt grunnlag».

Fra Forsvarsdepartementet har mitt kontor fått opplyst at Forsvarets overkommando, etter at A's sak ble forelagt for departementet, har funnet grunnlag for å yte erstatning i en annen sak hvor en fisker fikk en mine fra krigen i trålen. Så vidt jeg forstår, var minen i denne saken norsk, og dette skal også ha vært avgjørende for spørsmålet om å gi erstatning. Hvorvidt Forsvaret i denne saken utbetalte erstatning uten at erstatningsansvar (på objektivt eller subjektivt grunnlag) var erkjent, er ikke opplyst.

Ut fra ovenstående ber jeg departementet vurdere saken på ny. Før det treffes en ny avgjørelse, bør saken forelegges Regjeringsadvokaten til uttalelse. Jeg minner om at det vil være grunnlag for å utbetale erstatning dersom det foreligger uttalelse fra Regjeringsadvokaten som åpner for at det kan skje.

Departementet bes underrette klager direkte om sin nye vurdering. Jeg ber likevel om å bli orientert om hva som blir gjort i saken.»

60.

Fylkesskattekontors saksbehandling i skattesak - plikten til å nedtegne opplysninger og bruk av møtereferat

(Sak 96-0014)

A klaget over Hordaland fylkesskattekontors saksbehandling i forbindelse med ligningen av hans næringsvirksomhet for inntektsåret 1990. Han hevdet at et møte med fylkesskattekontoret hadde hatt preg av forhør, og viste også til at han var blitt nektet å konferere med sin revisor før han måtte svare på spørsmål. Ombudsmannen kritiserte at det ikke forelå referat fra møtet. Han uttalte at forvaltningen kan ha plikt til å nedtegne faktiske opplysninger av betydning for saken i et møtereferat ut fra hensynet til god forvaltningsskikk. Videre la ombudsmannen til grunn at skattyter ikke hadde noen forklaringsplikt, selv om det etter omstendighetene kan måtte aksepteres at ligningsmyndighetene ønsker svar fra skattyter selv og ikke hans fullmektig. Det må imidlertid kreves at de spørsmål som stilles er klare og åpne, og at de ikke stiller skattyter i en tvangssituasjon.

I klage til ombudsmannen tok A opp et møte han i mars 1993 hadde hatt med tilsatte ved Hordaland fylkesskattekontor vedrørende ligningen av hans oppdrettsvirksomhet for inntektsåret 1990. A hevdet at møtet hadde hatt preg av å være et forhør. Han skulle bl.a. ha blitt nektet å ha virksomhetens regnskapsfører til stede i møtet. Han skulle også ha blitt nektet å konferere om de spørsmål som ble stilt med den revisor han hadde med under møtet. A hevdet at skattemyndighetene hadde påstått at han drev «svart» oppdrettsvirksomhet, og at de satt inne med beviser for dette. På spørsmål fra A skulle imidlertid myndighetene ha nektet å legge frem bevisene, eller oppgi hvilke bevis det var tale om.

I brev herfra 23. februar 1996 ble fylkesskattekontoret bedt om å redegjøre for møtet og i den forbindelse kommentere A's anførsler. Det ble også bedt om merknader til en anførsel fra A om at ligningsbehandlingen for angjeldende inntektsår hadde trukket ut.

I svarbrev 29. april 1996 redegjorde fylkesskattekontoret for hvem som deltok på møtet. Deltakerne var en førstekonsulent fra fylkesskattekontoret og ligningssjefen i A's kommune, foruten A og hans revisor. Fylkesskattekontoret opplyste videre i brevet at det i forbindelse med utarbeidelsen av svaret til ombudsmannen hadde hatt en samtale både med vedkommende førstekonsulent og ligningssjefen i A's kommune, og at svaret hit i stor grad var basert på opplysninger fra disse samtalene for så vidt gjaldt selve møtet. Det ble opplyst at det ikke forelå referat fra møtet.

På de sentrale punkter vedrørende avviklingen av møtet imøtegikk fylkesskattekontoret den fremstilling A hadde gitt i klagen til ombudsmannen. Fylkesskattekontoret hevdet at A aldri ble nektet å ha sin regnskapsfører til stede. Heller ikke skal han ha blitt nektet bistand fra sin revisor under møtet, bortsett fra ved ett konkret tilfelle hvor et spørsmål ble stilt direkte til A med anmodning om at han besvarte spørsmålet først. Deretter fikk revisor uttale seg om spørsmålet. Det ble oppgitt at årsaken til denne fremgangsmåten var at spørsmålet dreide seg om avklaring av et viktig faktisk forhold. Hva spørsmålet nærmere gjaldt, ble det ikke opplyst om i brevet. For øvrig skrev fylkesskattekontoret at det ble stilt spørsmål på en korrekt og tydelig måte, i samsvar med vanlig praksis.

Fylkesskattekontoret ga i sitt svar også en redegjørelse for bakgrunnen for de spørsmålene som ble stilt omkring mulig svart oppdrettsvirksomhet i ---. Fylkesskattekontoret baserte seg i den forbindelse på dokumenter det hadde fått oversendt fra Fiskerisjefen i ---. Dokumentene viste at A i 1988 hadde fått konsesjon til drift også i ---, og at fiskerisjefen i 1989 hadde kontrollmålt et etablert oppdrettsvolum der. Eier skulle ifølge fiskerisjefen være A's selskap A AS. I et brev fra fiskerisjefen til A's selskap 19. oktober 1989 - dvs. etter kontrollen - het det at det syntes å være «samsvar mellom Dykkar konsesjonstilsagn og den drifta som var etablert ved anlegget Dykkar då vi foretok kontrollen». Fylkesskattekontoret skrev at man ikke hadde med seg disse dokumentene til møtet, men at man regnet med at dette var korrespondanse som var kjent for A. Fylkesskattekontoret opplyste også at det etter møtet, ved brev 13. april 1993, var blitt sendt kopi av de aktuelle brevene til A's revisor. Ved brev 16. april 1993 fra fiskerisjefen til fylkesskattekontoret ble det ifølge fylkesskattekontoret gitt nye opplysninger om virksomhetene på ---. En gjenpart av brevet skal ha blitt sendt A. De nye opplysningene førte til at fylkesskattekontoret besluttet å legge saken til side for så vidt gjaldt A og hans oppdrettsvirksomhet. Denne beslutningen skal først ha blitt meddelt A's advokat muntlig på telefon, og senere skriftlig ved brev 2. juli 1993.

Til spørsmålet om sen saksbehandling, fremholdt fylkesskattekontoret at saken var komplisert både faktisk og rettslig. Fylkesskattekontoret viste videre til at behandlingstiden også ble kommentert i kontorets brev til A 4. mai 1993. I dette brevet skrev fylkesskattekontoret at mangelfulle opplysninger fra skattyters side hadde vært en medvirkende årsak til tidsbruken. I brevet ble det likevel beklaget fra fylkesskattekontorets side, at ligningen for 1990 ikke var blitt gjennomført på en korrekt måte. Det heter ellers i brevet hit at saken etter at ligningsvedtak ble truffet 17. november 1993, hadde en normal behandlingstid, de spesielle forhold i saken tatt i betraktning.

I brev 5. juni 1996 fastholdt og i noen grad utdypet A sin fremstilling av saken. Fylkesskattekontoret meddelte i brev 20. juni 1996 at brevet ikke foranlediget ytterligere merknader.

I min avsluttende uttalelse i skrev jeg:

«Som nevnt er det på flere punkter ulik oppfatning mellom A og fylkesskattekontoret når det gjelder hva som skjedde på det omtalte møtet.

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig. Dette innebærer at det normalt ikke foretas avhør av parter og vitner, slik at jeg må basere mine undersøkelser på det skriftlige materiale i saken, herunder de skriftlige uttalelser fra forvaltningen og dens tjenestemenn som måtte bli innhentet. Ettersom det ikke ble laget noe referat eller gjort andre nedtegnelser fra det møtet A hadde med skattemyndighetene i 1993, er det bare deltakernes utsagn i ettertid jeg har å holde meg til når det gjelder hva som skjedde og hvordan møtet ble gjennomført. Utsagnene spriker og gir ikke grunnlag for å trekke noen sikker konklusjon. Det er ikke grunn til å tro at ytterligere undersøkelser fra min side vil kunne kaste nærmere lys over saken. I denne situasjon kan det fra min side bare konstateres at partene har ulik oppfatning og vurdering når det gjelder den generelle gjennomføringen av møtet, og de konkrete punktene som er referert foran. På basis av de spørsmål som ble stilt herfra, og fylkesskattekontorets svar, har jeg likevel funnet grunn til å knytte enkelte kommentarer til de aktuelle saksbehandlingsspørsmålene.

Det gjelder ingen generell lovfestet plikt for ligningsmyndighetene til å utarbeide møtereferat. I den utstrekning det fremkommer, eller det er grunn til å anta at det vil kunne fremkomme, nye faktiske opplysninger av betydning for saken i møte, vil det imidlertid kunne følge av prinsippet om god forvaltningsskikk at det gjøres nedtegnelser for å skape klarhet og notoritet. Også ellers kan hensynet til orden og notoritet tilsi at referat blir utarbeidet. Det synes å ha vært et viktig formål med det møtet som ble avholdt i mars 1993, å få klarlagt faktiske forhold av betydning for ligningsbehandlingen. Blant annet må det legges til grunn at fylkesskattekontoret før møtet hadde mistanke om at A kunne holde en del av sin oppdrettsvirksomhet utenfor beskatning, og at et formål med møtet var å konfrontere ham med denne mistanken. Slik saken er opplyst, finner jeg grunnlag for å konkludere med at det i dette tilfellet burde ha vært sørget for at det ble gjort nedtegnelser til referat, og at det var i strid med prinsippet om god forvaltningsskikk at dette ikke ble gjort. Hensynet til ryddighet og notoritet må her veie tungt.

Fylkesskattekontoret har opplyst at A i ett enkelt tilfelle under møtet ble bedt om å svare på et spørsmål på egne vegne først, uten å konferere med revisor. Det kan ikke herfra tas stilling til det konkrete tilfellet på basis av de sparsomme opplysningene som foreligger. Generelt sett kan jeg ikke se at det knytter seg avgjørende betenkeligheter til en slik fremgangsmåte. Hvorvidt fremgangsmåten ligger innenfor rammene av god forvaltningsskikk, må bero på en konkret vurdering ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Det vesentlige i den forbindelse vil være om forvaltningen har en saklig og rimelig grunn for å be om skattyters personlige uttalelse først, selv om han møter med fullmektig. I så fall kan det ikke være noe i veien for å gjøre det. Men det er grunn til å presisere at skattyter ikke vil ha plikt til å forklare seg muntlig. Han kan derfor unnlate å svare dersom han ønsker det. I en konkret situasjon som den fylkesskattekontoret har beskrevet - hvor ligningsmyndighetene uttrykkelig anmoder skattyter om selv å uttale seg - vil det være naturlig at skattyter også gjøres oppmerksom på at han ikke har noen forklaringsplikt. Etter omstendighetene må det antas at myndighetene vil ha plikt til å gjøre skattyter oppmerksom på dette. Det vil klart være en saksbehandlingsfeil - og kritikkverdig - om myndighetene opptrer på en måte som er egnet til å gi skattyteren inntrykk av at han plikter å svare på spørsmål der det i realiteten ikke foreligger en slik plikt. En del av kravet til en forsvarlig møteavvikling består i at den private part opplyses om de rettigheter han har. Det gjelder også generelt at de spørsmål som stilles skal være klare og åpne. Den private part skal ikke oppleve å bli satt i en tvangssituasjon.

Bakgrunnen for at fylkesskattekontoret gikk ut fra at A også drev oppdrettsvirksomhet i ---, var de brevene det hadde fått oversendt fra fiskerisjefen. Etter å ha lest brevene finner jeg en slik oppfatning forståelig. Jeg ser ikke bort fra at fylkesskattekontorets forhåndsoppfatning påvirket spørsmålsstillingene under møtet dithen at det ikke ble stilt tilstrekkelig åpne spørsmål. Men, som nevnt foran, har jeg ikke grunnlag for å trekke noen sikre konklusjoner når det gjelder spørsmålet om det ble fremsatt direkte påstander om «svart» virksomhet, og om fylkesskattekontoret faktisk nektet å oppgi grunnlaget for sine påstander/spørsmål på dette punkt. Jeg begrenser meg etter dette til å bemerke at det hadde vært naturlig om fylkesskattekontoret hadde tatt med seg de aktuelle dokumentene til møtet, slik at skattyter kunne ha blitt gjort kjent med grunnlaget for ligningsmyndighetenes mistanke. Slik saken er opplyst, gir det grunn til beklagelse at dette ble unnlatt - tatt i betraktning at dette som nevnt synes å være et forhold fylkesskattekontoret på forhånd hadde besluttet å ta opp i møtet. Jeg finner grunn til å understreke at skattyter som den klare hovedregel har rett til å bli gjort kjent med, og eventuelt få se, grunnlaget for ligningsmyndighetenes mistanker eller spørsmålsstillinger.

Det kan konstateres at det tok uvanlig lang tid å få utarbeidet en ligningsfastsettelse for A og hans virksomheter for inntektsåret 1990. Fylkesskattekontoret har beklaget dette forholdet, en beklagelse som er på sin plass. I betraktning av at ligningen for angjeldende inntektsår, som bl.a. gjaldt opphør av virksomhet, synes å ha vært usedvanlig komplisert, har jeg ikke funnet grunn til å gå videre med dette forholdet. Jeg har her også lagt vekt på at de kompliserte skattemessige forholdene stiller særlige krav til skattyters opplysningsplikt, og til at fylkesskattekontoret som nevnt beklaget forholdet.»

61.

Skattebegrensning på grunn av liten skatteevne; skatteloven § 78 nr. 2

(Sak 95-1487)

A klaget til ombudsmannen over at han ikke hadde fått innvilget krav om skattebegrensning på grunn av liten skatteevne. Det viste seg at A gjennom flere år hadde hatt lave inntekter, og det gikk ikke frem av begrunnelsen om ligningsnemnda og overligningsnemnda hadde vært kjent med dette. Ombudsmannen stilte spørsmål ved om kravene til begrunnelse av vedtak var oppfylt, og ba om at saken ble fremlagt for overligningsnemnda til ny behandling. Etter fornyet behandling i overligningsnemnda ble A innvilget skattebegrensning.

A klaget over at han ved ligningen for inntektsåret 1993 ikke fikk medhold i krav om skattebegrensning på grunn av liten skatteevne. Den administrative behandlingen av spørsmålet ble endelig avgjort ved vedtak i Trondheim overligningsnemnd. Fra vedtaket siteres:

«Skattyter klager i brev av 02/11-94 på vedtaket i ligningsnemnda.

I sin klage skriver han at han stiller seg uforstående til behovsprøvingen som er foretatt da han sammen med samboer har en alminnelig inntekt på kr 30.966 dvs. kr 2.580 pr mnd. Denne skal dekke husleie, strøm mat og klær til han selv, hans samboer og hennes to særkullsbarn. Satsen for sosiale tjenester er fortiden kr 5.620.

Videre skriver han at nedgangen i inntekt ikke skyldes forbigående nedgang i inntekt, arbeid deler av året eller at han frivillig har avstått fra inntektsgivende arbeid. Skattyter opplyser også at han driver et lite transportfirma på heltid.

Overligningsnemnda bemerker:

Ved vurdering av skattelovens § 78 nr. 2 skal det gjennomføres en omfattende behovsprøving. Og det skal ses på om skattyteren har så lav alminnelig inntekt at den sammen med andre fordeler er tilstrekkelig til nødvendig underhold for han selv og de andre personer han har plikt til å forsørge.

Selv om hele husstandens økonomiske situasjon skal vurderes så sier også skattelovens § 78. nr 2 at det ved vurderingen av den økonomiske situasjon skal denne bare vurderes opp mot personer han er pliktig til å forsørge. Hans samboer har egne inntekter, og skattyter har ikke plikt til å dekke samboer og hennes særkullsbans leveomkostninger.

Overligningsnemnda kan etter de opplysninger som foreligger i saken ikke se at skattyter har krav på skattebegrensning.»

I klagen til ombudsmannen anførte A at han og familien knapt hadde penger å leve for, og at «den såkalte behovsprøvingen som skal utføres i slike tilfeller må ha vært gjort på helt gale premisser eller kanskje uteblitt totalt».

Klagen ble forelagt ligningskontoret med anmodning om å redegjøre for hvilke forhold det konkret var blitt lagt vekt på ved avgjørelsen. Ligningskontoret svarte slik:

«Ligningskontoret har ført en streng praksis med hensyn til å innrømme næringsdrivende skattebegrensning. Dette fordi det for denne skattytergruppen ansees normalt å ha variasjon i inntekten fra år til annet. I følge Lignings-ABC vil det normalt ikke være behov for slik skattebegrensning (§ 78 nr. 2) ved forbigående nedgang i inntekten.

Den konkrete vurdering som ligger til grunn for avgjørelsene er at A's inntekt i 1993 var lav, men at dette ble ansett å være forbigående.

Vedlagt følger klagen med vedlegg. Ligningskontoret har ingen relevante saksdokumenter utover selvangivelsene for de siste 10 år. Vi finner det lite hensiktsmessig å oversende disse, idet vi heller kan gi en oversikt over alminnelig inntekt (nto. inntekt) og personinntekt (pensjonsgivende inntekt) for de siste 10 år, dersom dette er ønskelig.»

Etter anmodning herfra ble inntektsoversikt for årene 1984 - 1994 oversendt fra ligningskontoret. Fra oversikten gjengis:

«Inntektsår:	Alm. inntekt (nto. inntekt):		Personinntekt (pensj.givende):
1994	+ 58.100 ¹⁾	næring:	+ 110.100 ³⁾
1993	- 16.300 ²⁾	næring:	+ 23.400
		lønn:	9.700 (dagpenger)
1992	+ 3.500	næring:	- 14.100
		lønn:	73.900
1991	- 18.900	næring:	- 21.900 (to næringer)
		lønn:	59.900
1990	+ 15.700	næring:	+ 22.600
		lønn:	74.800 (dagpenger)
1989	+ 17.800	lønn:	97.400 (inkl. dagp. 42.100)»

Under note 2 bemerket ligningskontoret at det i den alminnelige inntekt for 1993 lå et fremførbart underskudd på kr. 17.111,- som det måtte gjøres tillegg for ved vurdering av skatteevnen. For øvrig skrev ligningskontoret:

«I selvangivelsen for 1994 opplyser skattyter at transportvirksomheten skal legges ned og at han nå skal satse på andre ting.

Som nevnt i tidligere korrespondanse var den konkrete vurdering hos oss at skattyters inntekt var lav, men at dette ble ansett for å være en forbigående inntektsnedgang. Det ble da sett hen til at skattyteren var selvstendig næringsdrivende, og variasjon i inntekten anses normalt for denne skattytergruppen.

Det er videre tatt hensyn til at skattyter har samboer, men hennes inntekt er ikke egnet til å bidra til underhold av ham.»

I mitt avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg:

«Skatteloven av 18. august 1911 nr. 8 § 78 lød i 1993 som følger:

«1. For skattytere som har rett til fradrag etter § 77 nr. 1 og 2, skal det ikke beregnes skatt eller trygdeavgift når den alminnelige inntekt ikke overstiger kr 60.400 for enslige og kr 94.200 for ektepar. Det samme gjelder for skattytere som mottar overgangsstonad etter § 10-4 eller § 12-3 eller etterlattepensjon etter § 10-5 i lov om folketrygd, eller som mottar avtalefestet pensjon (AFP). For skattytere som nevnt skal kommuneskatt, fylkesskatt, fellesskatt og trygdeavgift ikke overstige 55 prosent av inntekt over beløpsgrensene. Ved fastsettelsen av inntekten skal det gjøres et tillegg på 5 prosent av skattyterens og eventuell ektefelles nettoformue ved statsskatteligningen, utover skattefritt beløp etter § 70.

2. Hvis en skattyter har så lav inntekt at den sammen med andre fordeler som er oppebåret, ikke kan anses tilstrekkelig til nødtørftig underhold for vedkommende selv og i tilfelle de personer som denne har plikt til å forsørge, kan skatten beregnes etter bestemmelsene i nr. 1. Slik skatteberegning kan bare innrømmes når skattyterens økonomiske stilling også ellers er slik at det foreligger et påtagelig behov for reduksjon av skatten.

3. Departementet kan gi forskrifter om praktiseringen, herunder bestemme at andelshavers andel av formue i boligselskap som nevnt i § 51 sjette og syvende ledd kan unntas ved beregning av formuestillegg etter nr. 1.»

Med hjemmel i paragrafens nr. 3 har Finansdepartementet 8. desember 1989 fastsatt forskrift om skattebegrensning ved liten skatteevne. Forskriftens avsnitt II, §§ 9 til 11, omhandler skattebegrensning etter § 78 nr. 2. I henhold til forskriften § 9, skal en avgjørelse etter § 78 nr. 2 treffes «etter ligningsmyndighetenes konkrete skjønn over skattyterens økonomiske stilling». At det skal foretas en konkret vurdering, er også understreket i Skattedirektoratets lignings ABC, jf. utgaven for 1993 s. 656, der det heter at skattebegrensning etter § 78 nr. 2 krever «en mer omfattende behovsprøving».

I ABC'en er det også gitt relativt utførlige retningslinjer for fastsettelse av det inntektsgrunnlaget vurderingen skal baseres på. Blant annet fremgår at det i alminnelig inntekt skal gjøres tillegg for fradragsposter som ikke berører skatteevnen. Imidlertid skal det ikke gjøres tillegg for minstefradraget, og heller ikke skal skattefrie sosiale stønader medregnes. Det er verken i loven, forskriften eller gjeldende administrative retningslinjer gitt anvisning på hvilket inntektsnivå som eventuelt kan begrunne skattebegrensning. Også dette understreker behovet for en individuell og konkret prøving av skattyters situasjon. Det kan her synes naturlig å gi inntektsgrensene i nr. 1 en viss veiledende betydning. Hvis det reelle bildet er at en skattyter over tid ikke har mer til disposisjon enn grupper som omfattes av nr. 1, taler gode grunner for at det som utgangspunkt bør gis skattebegrensning.

Inntektsgrensen for enslige var i 1989 kr. 55. 200,-, i 1991 kr. 59.000,- og i 1993 altså kr. 60. 400,-. Av inntektsoversikten fra ligningskontoret går det frem at A i alle år siden 1989 har hatt lavere alminnelig inntekt enn dette - i enkelte år betydelig lavere selv om det gjøres tillegg for fradragsposter som ikke berører skatteevnen. Personinntekten har stort sett ligget over grensen, men også den har i alle år vært svært lav, bortsett fra i 1994. Hva fradragspostene har bestått i, ut over underskudd fra næringsvirksomheten, er det ikke gitt opplysninger om. I hvilken grad disse fradragene skal tas hensyn til ved beregning av inntektsgrunnlaget, dvs. om de relaterer seg til nødvendige utgifter til husholdet, er det derfor ikke mulig å se ut fra det som foreligger.

Verken i de administrative vedtak eller i ligningskontorets brev hit er det redegjort nærmere for hvilket inntektsgrunnlag som er lagt til grunn, eller foretatt noe konkret skjønn over A's eventuelle behov for skattebegrensning. Ligningskontoret har vist til at man generelt har ført en streng praksis overfor næringsdrivende fordi deres inntekt erfaringsvis varierer, og det er så - uten nærmere begrunnelse - lagt til grunn at A's lave inntekt må antas å være forbigående. Ut over dette er avgjørelsen ikke begrunnet.

De vilkår loven stiller opp for å gi skattebegrensning etter § 78 nr. 2, er strenge, og jeg understreker at jeg, slik saken er opplyst, ikke har grunnlag for å uttale noe om A kan anses å fylle vilkårene. Imidlertid kan jeg ikke se at ligningsmyndighetene i denne saken har oppfylt de krav til individuell og konkret vurdering som loven og forskriften gir anvisning på. Ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 3-11 stiller ikke strenge krav til begrunnelse av vedtak. Men kravene til begrunnelse må avpasses etter bl.a. hvilket spørsmål som skal avgjøres, skattyters anførsler og, etter omstendighetene, hvilken nemnd som behandler saken. Hvor det som her gjelder et spørsmål der lovgivningen uttrykkelig gir anvisning på en konkret skjønnsutøvelse, må det kunne kreves at det faktiske grunnlag for og hovedelementene i skjønnsavveiningen er redegjort for i vedtaket. Som nevnt gis det i nemndsvedtakene ingen slik nærmere redegjørelse vedrørende A's økonomiske situasjon og mulige behov for lettelser. Det er også uklart om ligningsmyndighetene har sett på inntektsforholdene i de foregående år ved vurderingen for inntektsåret 1993. Dette må klarligvis være relevant for vurderingen av skattyters konkrete behov for lettelser, men også for spørsmålet om den lave inntekten må antas å være bare forbigående. I denne forbindelse bemerkes at da overligningsnemnda traff sitt vedtak, forelå det etter hva jeg kan se ikke inntektsopplysninger for 1994 for A. Man hadde således kun tallene fra de foregående år å sammenligne med.

Jeg har kommet til at det er grunn til å be ligningskontoret fremlegge saken for ny behandling i overligningsnemnda. Dersom avgjørelsen opprettholdes, bør det fremgå av begrunnelsen hvilket inntektsgrunnlag nemnda har basert seg på, og det bør tas stilling til om og i tilfelle i hvilken grad inntektsnivået i de foregående år skal vektlegges ved behovsvurderingen. Det bør også fremgå hva som nærmere ligger i uttrykket «forbigående», og hva man konkret har bygget på når det er antatt at inntektsnedgangen var forbigående.»

Ligningskontoret meddelte senere at overligningsnemnda etter ny behandling hadde innvilget A skattebegrensning.

62.

Plikten til å vurdere om tilleggsskatt skal unnlates etter ligningsloven § 10-3

(Sak 96-0015)

Overligningsnemnda i Haugesund hadde ikke vurdert om det forelå unnskyldningsgrunner etter ligningsloven § 10-3 bokstav b), som kunne føre til at tilleggsskatt likevel ikke skulle anvendes overfor A. Ombudsmannen uttalte at ligningsmyndighetene har en plikt til å vurdere forholdet til unntaksbestemmelsene, selv om skattyter ikke har påberopt spesifikke unnskyldningsgrunner. Skattyters klage må sees som en pretensjon om at ligningsmyndighetene ikke har hjemmel til å anvende tilleggsskatt, og for å avgjøre dette rettssanvendelsesspørsmålet, må ligningsmyndighetene være forpliktet til å vurdere alle relevante forhold og regler. Ombudsmannen uttalte seg også om hvilke krav til begrunnelse som må kunne stilles i denne forbindelse. Etter ombudsmannens anmodning behandlet overligningsnemnda saken på ny. Nemnda opprettholdt sin avgjørelse, men ga i vedtaket en ny redegjørelse for den vurdering som var foretatt av spørsmålet om tilleggsskatt.

A klaget over at han var ilagt tilleggsskatt i forbindelse med endringer av hans ligning for inntektsårene 1988 og 1989. Klagen ble forelagt ligningskontoret i Haugesund til uttalelse. Fra brevet siteres:

«Om bruken av tilleggsskatt heter det i overligningsnemndas vedtak:

«Bestemmelsene om tilleggsskatt finner en i ligningsloven §§ 10-2 til 10-4. Av ligningsloven § 10-2 nr. 1 fremgår det at dersom ligningsmyndighetene finner at det i selvangivelse, årsoppgjør, klage eller annen skriftlig eller muntlig oppgave gis uriktige eller ufullstendige opplysninger som har ført til eller kunne ført til fastsetting av for lav skatt skal det ilegges en tilleggsskatt som fastsettes i prosent av den skatt som er unndratt eller kunne vært unndratt. Etter denne bestemmelsen stilles det i utgangspunktet intet krav til utvist skyld fra skattyters side.

I henhold til ligningslovens § 10-4 nr. 1 skal tilleggsskatt i alminnelighet ilignes med 30%. Er handlingen utøvet med forsett eller grov uaktsomhet kan tilleggsskatt inntil 60% anvendes.

Etter en konkret vurdering finner overligningsnemnda at en i denne saken må anvende tilleggsskatt, jfr. ligningslovens § 10-2 nr. 1. Satsen settes til 30% da en ikke finner grunnlag for anvendelse av forhøyet sats eller redusert sats.»

Den begrunnelse som er gitt etterlater tvil om overligningsnemnda har vurdert saken i forhold til

unntaksbestemmelsen i ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 10-3 bokstav b). Bestemmelsen innebærer at det må foreligge uaktsomhet fra skattyters side for å anvende tilleggsskatt, jf. Ligningsloven med kommentarer av Einar Harboe, Truls Leikvang og Ole Kalgaard, Tano 4. utgave s. 456.

A har anført at regnskapene var godkjent av revisor og at det var administrasjonssjefen i selskapet og ikke ham personlig, som hadde den løpende kontakten med revisor for å «ivareta offentlige krav». Dette må forstås slik at han mener det ikke kan tilregnes ham som uaktsomt at det ble gitt uriktige opplysninger til ligningsmyndighetene.

Vi ber på denne bakgrunn opplyst om angjeldende bestemmelse *ble* vurdert av overligningsnemnda. Hvordan vurderer eventuelt ligningskontoret forholdet til denne bestemmelsen?»

I brev 6. mars 1996 svarte ligningskontoret bl.a.:

«En konstaterer at noen drøfting av forholdet til ligningslovens § 10-3 ikke er nedfelt i overligningsnemndas vedtak av 28.11.95 (og forsåvidt heller ikke i vedtaket av 07.03.94).

Foranledningen til slik drøfting vil først og fremst være de argumenter skattyter selv har fremført i sitt tilsvarende til varslet tilleggsskatt eller i klage over anvendt tilleggsskatt. Der unntaksgrunner som sykdom, alderdom eller uerfarenhet kan være aktuelle, vil drøfting av unntak være naturlig også i tilfeller der skattyter selv ikke har påberopt seg slike momenter.»

Og videre:

«Når det gjelder tilleggsskatt er denne varslet i ligningskontorets brev av 17.09.91.

Skattyters kommentarer vedrørende tilleggsskatt fremkommer først i klagen av 06.04.93 hvor tilleggsskatten påklages uten nærmere begrunnelse. Videre anmoder han i brevet av 13.09.94 om at tilleggsskatten strykes, men også her uten ytterligere anførsler.

Slik saken sto for overligningsnemnda ved dens behandling 28.11.95 forelå det således bare klage over at tilleggsskatt var anvendt, uten at noen momenter for unntak var nevnt eller påvist. Anførsler som fremsatt i brev til Sivilombudsmannen av 02.01.96 er ikke fremsatt overfor ligningsnemnd eller overligningsnemnd.

Unntaksbestemmelsene i ligningslovens § 10-3 ble - så langt en nå kan rekapitulere saken - ikke drøftet muntlig i overligningsnemndas møte. Etter det som foreligger i klager m.v., kan en heller ikke se at overligningsnemnda i denne saken hadde noen foranledning til å ta opp slike vurderinger.

Selv om hans henvisning til revisor og administrasjonssjef *var* blitt fremsatt i tide, ville dette neppe ha påvirket resultatet idet skattyterne ved en slik «arbeidsdeling» normalt identifiseres med sin medhjelper/fullmektig.

Ligningskontoret vil for sin del understreke at saken gjelder en bedriftsleder «i sin beste alder» med en sentral posisjon i bedriften. Han hadde vært en av to toppledere siden virksomheten ble etablert ved årsskiftet 1984/85, jfr. hans egen beskrivelse i brev til kemneren av 25.04.89 (vedligger saken).»

Etter at A hadde kommentert ligningskontorets brev, uttalte jeg i avsluttende brev til ligningskontoret:

«Etter ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 10-2 bokstav a), skal det ilegges tilleggsskatt dersom skattyter har gitt objektivt sett uriktige eller ufullstendige opplysninger som har eller kunne ha ført til fastsetting av for lav skatt. Fra dette utgangspunktet er det i lovens § 10-3 bokstav b) gjort følgende unntak:

«Tilleggsskatt fastsettes ikke.

b. når skattyterens forhold må anses unnskyldelig på grunn av sykdom, alderdom, uerfarenhet eller annen årsak som ikke kan legges ham til last ---.»

Sett i sammenheng innebærer bestemmelsene at illeggelse av tilleggsskatt forutsetter at det foreligger uaktsomhet hos skattyter. Endringen i forhold til de tidligere regler i skatteloven består i at det etter ligningslovens regler er skattyter

som må dokumentere at det foreligger unnskydelige forhold som han ikke kan lastes for. Jeg viser til Innst. O. nr. 44 (1979-80) s. 11, hvor Finanskomitéen uttalte:

«Etter gjeldende ordning påligger det myndighetene å påvise at det foreligger uaktsomhet eller forsett for å kunne ilegge tilleggsskatt. Etter lovframlegget vil det bli skattyteren som må dokumentere at forholdet kan ansees for unnskydelig. Blant annet vil alder, sykdom og uerfarenhet tilsi at uriktige eller ufullstendige oppgaver likevel ikke skal medføre tilleggsskatt.

Om betydningen av de endrede bevisbyrdereglene for ligningsmyndighetenes behandling av saker om tilleggsskatt, uttalte komiteen samme sted:

«Komitéen vil imidlertid understreke at før ligningsmyndighetene kan gå til det skritt å ilegge tilleggsskatt må det være klarlagt at det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger og at dette ikke kan ansees unnskyldelig på grunn av sykdom, alderdom eller uerfarenhet. Etter komitéens mening kan også andre årsaker tilsi at tilleggsskatt frafalles i det enkelte individuelle tilfelle. Ordningen må derfor praktiseres med varsomhet.

Etter komitéens mening bør tilleggsskatt bare ilegges etter grundig vurdering av nemnda.»

Ligningskontorets uttalelse i denne saken kan forstås slik at hvis skattyter ikke har påberopt spesifikke «unnskyldningsgrunner», så behøver ikke ligningskontoret foreta noen vurdering i forhold til unntaksbestemmelsen, med mindre de eksempler loven selv nevner, klart synes aktuelle.

En slik oppfatning er ikke i samsvar med forutsetningen i lovforarbeidene om at det alltid skal foretas en vurdering også i forhold til unntaksbestemmelsene. At det foreligger en slik plikt, må for øvrig også følge av alminnelige krav til forsvarlig saksbehandling, i alle fall hvor skattyter har reist innvendinger mot illeggelsen eller varselet. Plikten må gjelde selv om innvendingene bare er av generell art. Ved å klage pretenderer skattyter at myndighetene ikke har hjemmel til å anvende tilleggsskatt. Om skattyter skal få medhold i dette, blir et rettsanvendelsesspørsmål som myndighetene er forpliktet til å ta stilling til gjennom en vurdering av alle de forhold og regler som kan være relevante for den konkrete saken.

Hvor omfattende vurdering eller prøving mot unntaksbestemmelsene som skal foretas, vil avhenge av tyngden i det skattyter anfører. Når skattyter, som her, ikke har begrunnet sin innvending, kan det ikke kreves at ligningsmyndighetene foretar noen omfattende vurdering av spørsmålet. Her slår det ut at det er skattyter som er pålagt bevisføringsbyrden for eventuelle unnskyldningsgrunner. Det er ikke meningen at ligningsmyndighetene skal måtte foreta nærmere undersøkelser av saksforholdet. Men dette stiller seg annerledes hvis det foreligger konkrete indikasjoner på at forholdet kan være unnskyldelig, selv om det ikke er påberopt av skattyter. Også utformingen av varselet om tilleggsskatt kan for øvrig være av betydning for hvilke krav som bør stilles til ligningsmyndighetenes behandling av spørsmålet. Hvis skattyter ikke er gjort kjent med kriteriene for å gjøre unntak fra tilleggsskatten, og at ligningsmyndighetene ikke har plikt til å foreta egne undersøkelser, kan det etter omstendighetene tilsi en noe grundigere vurdering før avgjørelsen treffes. I varselet til A av 17. september 1991 ble det ikke gitt noen orientering om disse spørsmålene.

Med hensyn til begrunnelse av vedtak om tilleggsskatt, må et minimum være at det sies at skattyter ikke har påberopt spesielle forhold som kan begrunne unntak, og at slike heller ikke kan sees å foreligge i saken. - Det må fremgå av vedtaket at forholdet til unntaksbestemmelsene har vært vurdert. Jeg viser til ligningsloven § 3-11 som bestemmer at det skal gis «en kort begrunnelse» for vedtak om tilleggsskatt.

Ut fra den fremstilling ligningskontoret har gitt av overligningsnemndas behandling av denne saken, må jeg legge til grunn at forholdet til unntaksbestemmelsene ikke ble vurdert av nemndas medlemmer. Avgjørelsen etterlater derfor tvil om alle relevante forhold har vært forsvarlig vurdert. På bakgrunn av dette og det som er fremholdt foran, vil det være mest korrekt om saken nå blir forelagt overligningsnemnda for ny behandling, hvor også forholdet til unntaksbestemmelsene blir trukket inn. Jeg anmoder ligningskontoret om å ta initiativ til en slik fornyet behandling. A bør først gis anledning til å utdype sine innvendinger mot anvendelse av tilleggsskatt.»

Etter fornyet behandling opprettholdt overligningsnemnda sin avgjørelse. I vedtaket ble det gitt en tilfredsstillende redegjørelse for den vurdering nemnda foretok av spørsmålet om tilleggsskatt. Saken ga etter dette ikke grunn til noe mer fra min side.

63.

Beregning av forsinkelsesrenter på for sent betalt forskuddsskatt

(Sak 96-0280)

I forbindelse med at renteberegningen ved forsinket betaling av skatt ble lagt om fra månedsrente til dagsrente, ble det gitt en overgangsforskrift om tidsbegrenset unntak fra renteplikten. A gjorde gjeldende at Skattedirektoratet i strid med hevdvunne rettskildепrinsipper hadde fraveket en klar ordlyd i forskriften på grunnlag av upubliserte forarbeider.

Ombudsmannen kom til at ordlyden i den aktuelle bestemmelsen kunne gi rom for flere tolkninger, og fant ikke å kunne kritisere direktoratets standpunkt som rettslig uriktig. Han rettet likevel kritiske merknader mot regelutformingen og direktoratets argumentasjonsmåte i saken.

A klaget over at han var ilagt morarenter på grunn av fem dagers forskuddsbetaling av forskuddsskatt med terminforfall 15. mai 1994. Spørsmålet i saken gjaldt forståelsen av avsnitt II annet ledd i forskrift om renteberegning ved for sen innbetaling av skatt og oppgjør for skattetrekk, fastsatt ved kgl. resolusjon 6. mai 1994 i medhold av skattebetalingsloven § 31. Bestemmelsen i avsnitt II har følgende ordlyd:

«Denne forskrift trer i kraft straks med virkning for skatt og oppgjør for trekk som forfaller til betaling etter utgangen av august 1994. Fra samme tid oppheves forskrift av 5. juni 1970 nr. 3 om renteberegning ved for sen innbetaling av skatt og oppgjør for skattetrekk.

For krav hvor rente løper pr. måned etter tidligere regler, blir rente for påbegynt og ikke utløpt måned innen 1. september 1994 å frafalle etter denne forskrift. Deretter påløper forsinkelsesrente etter de nye regler.»

Bestemmelsen regulerte overgangen fra månedsrente til dagsrente ved forsinket betaling av skattebeløp og trekkoppgjør. Mens regelen tidligere var at allerede en dags forsinket betaling utløste forsinkelsesrente for én måned, innebar den nye forskriften at renter bare skulle beregnes for det antall dager forsinkelsen faktisk hadde vart.

Skattedirektoratets standpunkt var at annet avsnitt i den siterte bestemmelsen gjaldt «rentemåneder», og ikke kalendermåneder. Regelen ble således hevdet kun å gi rett til rentefritak for rentemåneder som ikke var utløpt før 1. september 1994. Til støtte for sitt standpunkt påberopte direktoratet den korrespondansen som hadde vært mellom direktoratet og Finansdepartementet før forskriften ble vedtatt, og som viser at meningen var å gi en regel med innhold som nevnt. Direktoratet viste også til at den tidligere forskriften, som var basert på månedsrente, knyttet krav- og terminforfall opp mot rentemåneder, og ikke kalendermåneder. Direktoratet mente dets tolkning av overgangsregelen var «i fullt samsvar» med ordlyden.

A anførte at uttrykket måned i forskriften måtte fortolkes i samsvar med vanlig språkbruk, dvs. at i sammenstillingen «påbegynt og ikke utløpt måned» betød måned kalendermåned. Ut fra ordlyden ble det hevdet at annet ledd i overgangsregelen dekket forsinkelsesrente for dagene 16. til 20. mai 1994, som var forsinkelsen i A's tilfelle. Selv om upubliserte forarbeider skulle vise at siktemålet var å lage en regel med det innhold direktoratet forfektet, mente A det ikke kunne være avgjørende. Han skrev at det ville være «helt i strid med hevdvunne rettskildепrinsipper å fravike en lov- eller forskriftsbestemmelser klare ordlyd på grunnlag av upubliserte forarbeider». Konkret viste A bl.a. til at bruken av ordet «innen» (i motsetning til f.eks. «pr.») måtte gjøre det helt klart at regelen også omfattet rente påløpt i tidligere måneder enn august.

I min avsluttende uttalelse skrev jeg:

«Etter en gjennomgang av saken har jeg ikke funnet å kunne kritisere direktoratets standpunkt vedrørende rekkevidden av den omstridte bestemmelsen som rettslig uriktig. Jeg finner imidlertid grunn til å rette kritikk mot regelutformingen, og til dels også direktoratets argumentasjonsmåte i saken. Det siste kommer jeg tilbake til avslutningsvis.

Saken reiser i første rekke spørsmålet om hva som er en naturlig *språklig* forståelse av ordlyden i overgangsbestemmelsen. Min vurdering er at ordlyden alene ikke gir noen helt klar løsning på hvordan rentefritaket skal avgrenses, og jeg skal nedenfor gjøre nærmere rede for dette.

Det umiddelbare inntrykk teksten i overgangsregelen gir, er at den tar sikte på kalendermåneder, og gir rentefritak for alle forsinkelser før 1. september som ikke har strukket seg over et månedsskifte. Kalendermåneden er det månedsbegrepet som nyttes til vanlig, og folk som leser denne bestemmelsen vil derfor måtte forventes å ville ta utgangspunkt i kalendermåneder. En nærmere vurdering av ordsammenstillingen i den omstridte formuleringen, gjør imidlertid bildet mer uklart. Det er ikke uten videre naturlig å snakke om påbegynte og ikke utløpte kalendermåneder «innen 1. september». I bokstavelig forstand kan ingen kalendermåned fylle et krav om å være påbegynt og ikke utløpt før 1. september. Ut fra ordlyden alene er det likevel klart mest naturlig og nærliggende å forstå formuleringen slik A hevder. Men direktoratets standpunkt om at formuleringen tar sikte på rentemåneder, og bare gir fritak for rente i rentemåneder som begynte å løpe i dagene fra og med 2. til og med 31. august, kan etter min vurdering heller ikke forkastes ut fra ordlyden.

Av andre relevante tolkningsmomenter, er det i denne saken særlig den umiddelbare sammenhengen den omstridte formuleringen står i, samt regelens karakter og formål, som etter mitt syn må tillegges vekt.

I innledningsordene i bestemmelsen er det uttrykkelig vist til de tidligere regler. Det heter der at bestemmelsen tar sikte på «krav hvor rente løper pr. måned etter tidligere regler». Det er på det rene at det var rentemåned som var månedsbegrepet i den tidligere forskriften. Forfallsdato for de mange ulike typer skatte- og trekkbeløp forskriften regulerte, kan falle på en hvilken som helst dag i måneden, slik at det var rimelig å la renteterminene følge forfallsdato for kravet og ikke kalendermånedene. Første ledd i setningen refererer således til rentemåneder, og det trekker i retning av å gi ordet samme innhold i setningens annet ledd. Ved at det er henvist til tidligere regler, er det også gitt et varsel om at relevante opplysninger for forståelse av overgangsregelen, kan finnes der.

Jeg peker videre på at bestemmelsen er en overgangsregel. Slike regler har ordinært til formål å få til en praktikabel overgang fra gamle til nye regler - her fra månedsrente til dagsrente. Det har derved erfaringsmessig formodningen for seg at myndighetene i en slik sammenheng bare har ment å gjøre unntak fra den alminnelige renteplikten for vedkommende kravstyper, så langt det er nødvendig for å få til en praktikabel overgang til nye regler. I den foreliggende sak var forholdet at en overgangsregel ble nødvendig fordi skatteetatens EDB-system ikke kunne håndtere to regelsett som kom til anvendelse i samme tidsperiode. Uten et slikt problem ville det etter alt å dømme ikke ha blitt laget noen regel om unntak fra renteplikten. Her kommer i tillegg at den vide forståelsen av bestemmelsen ville gi en regel som slår helt ulikt ut alt etter hvilken dag i måneden kravet forfaller på. I en slik situasjon må det være relevant å legge en viss vekt også på hensynet til likebehandling av skattyterne. Dette hensynet synes best ivaretatt ved direktoratets tolkningsalternativ.

Etter dette synes ikke problemstillingen å være at man her står overfor en entydig ordlyd på den ene siden, og upubliserte forarbeider på den annen. Etter min mening er ordlyden i selve formuleringen flertydig. I lys av de øvrige tolkningsmomenter som er nevnt, har jeg ikke funnet tilstrekkelige holdepunkter for å kunne legge til grunn at direktoratets standpunkt er uriktig.

Direktoratet har under klagebehandlingen her gitt uttrykk for at dets tolkning av overgangsregelen er «i fullt samsvar med ordlyden». Og på spørsmål herfra har direktoratet uttalt at det ikke kan se at det er mangler ved ordlyden. Som det vel har fremgått, er jeg ikke enig i at det er grunnlag for å si seg tilfreds med regelutformingen. Ordlyden er på ingen måte klar, og isolert sett gir den altså etter mitt syn bedre støtte til klagers tolkning enn til direktoratets. Det er uheldig og egnet til å svekke tiliten til forvaltningen å uttrykke seg så vidt uklart som det er gjort i dette tilfellet. Og hensynet til de skattepliktiges krav til forutberegnelighet blir ikke tilfredsstillende ivaretatt dersom ordlyden er uklar. Det synes å være grunn til å påpeke at det her ikke dreier seg om en intern instruks til skatteforvaltningen, men om en forskrift som regulerer borgernes plikt til å betale renter ved forsinket betaling av skattekrav. I dette ligger at man ikke uten videre kan løse tolkningsspørsmål bare ved å vise til uttalelser i interne forarbeider om hva som har vært meningen med regelen. Det ville være uheldig hvis forvaltningen rutinemessig skulle nøye seg med å bruke argumenter fra slike kilder for å begrunne avgjørelser som måtte være vanskelig å forene med ordlyden i vedkommende regel. Jeg går ut fra at direktoratet er seg bevisst disse problemstillingene.»

64.

Ligningskontorets behandling av søknad om ettergivelse av restskatt ved feil skattetrekk

(Sak 96-0601)

A hadde ved en feil fra ligningskontoret fått skrevet ut frikort og søkte om ettergivelse av restskatt. Under henvisning

til de strenge vilkår som gjelder for nedsettelse eller ettergivelse av restskatt, fant ombudsmannen ikke grunnlag for å kritisere skatteutvalgets avslag. Han kritiserte derimot saksbehandlingen, særlig at det ikke forelå noen skriftlig innstilling til skatteutvalget, og at klageren, som var 84 år gammel, heller ikke på annen måte fikk noen begrunnelse.

A, som var minstepensjonist, fikk ved en feil utskrevet frikort fra ligningskontoret for ligningsåret 1994. I ligningsfastsettelsen ble hun ilagt kr. 8.462,- i restskatt. Søknad om ettergivelse ble avslått av skatteutvalget i Kristiansand kommune uten skriftlig innstilling eller begrunnelse. Søknaden ble returnert med påskriften «avslag» og dato.

A's sønn gjorde overfor ombudsmannen gjeldende at hans mor, som nylig var blitt enke, ikke hadde forutsetninger for å reagere på at det ikke ble trukket skatt automatisk, og at hun således ikke burde lide for at ligningskontoret hadde gjort en feil.

Klagen ble forelagt kommunen, som viste til at søknaden om ettergivelse ble avslått fordi A hadde formue, herunder bankinnskudd. Når det gjaldt saksbehandlingen, uttalte kommunen:

«Når det gjelder å begrunne innstillinger skriftlig, har jeg det syn at en plikt til å gjøre det bare vil føre til «sjablong»-begrunnelser i mange tilfeller, fordi det er ganske ressurskrevende å skrive begrunnelser.

Vi er klar over at sivilombudsmannen har gitt uttrykk for at det bør gis begrunnelse for innstillingen - og at vår praksis er i strid med dette ønske. Men, vi har ikke oppfattet det som en lovbestemt plikt til å gjøre det.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Saksbehandlingen

Kommunen har opplyst at den er klar over at ombudsmannen har gitt uttrykk for at innstillingen bør begrunnes, men at det ikke oppfattes som en lovbestemt plikt til å gjøre det.

Finansdepartementets rundskriv R-17/93 pkt. 24 annet, tredje og femte ledd lyder:

«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.

Tilrådingen fra ligningskontoret og kommunekassererkontoret må være begrunnet.

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.»

Forutsetningsvis synes det å følge av det siterte at innstillinger normalt skal begrunnes *skriftlig* overfor skatteutvalget. Også hensynet til god forvaltningsskikk tilsier dette. At innstillingen bør foreligge skriftlig, er også lagt til grunn av ombudsmannen i tidligere klagesaker.

Selv om et krav om skriftlighet ikke kan utledes av skattebetalingsloven, må kommunen anses forpliktet til å følge de prinsipper og anvisninger som følger av departementets rundskriv. Rundskrivet må dessuten kunne anses som uttrykk for det som er god forvaltningsskikk på området. Jeg må også vise til at Stortinget har forutsatt at uttalelser fra ombudsmannen normalt skal følges. Det er ikke tilfredsstillende at kommunen tilsynelatende ser bort fra uttalelser ombudsmannen tidligere har kommet med, og dessuten så vidt klare anvisninger fra departementet, og i stedet følger sin egen praksis.

Jeg må således anmode Kristiansand kommune om i fremtiden å benytte begrunnede innstillinger for behandling av søknader om ettergivelse av skatt. Samme prinsipp må også gjelde selve avgjørelsen, dersom denne ikke følger innstillingen. På forespørsel fra den skattepliktige kan det være naturlig å gi en mer utførlig begrunnelse. Det kan

uansett ikke være god forsvaltningsskikk å returnere søknaden om ettergivelse med påskriften «avslag», særlig ikke når skattyteren er 84 år gammel, og har kommet opp i situasjonen uforskyldt.

Realiteten

Skattebetalingsloven 21. november 1952 § 41 nr. 1 lyder:

«Når noen i medhold av ligningslovens § 9-12 har rådd til at skatten blir nedsatt eller ettergitt og når det ellers på grunn av dødsfall, særlig alvorlig eller langvarig sykdom, varig invaliditet eller andre årsaker virker særlig ubillig eller uforholdsmessig trykkende å fastholde hele skatten, kan denne settes ned eller ettergis.»

Bestemmelsen setter strenge vilkår for nedsettelse eller ettergivelse av skatt. Dette fremgår dels av de årsakseksempler som er nevnt i lovteksten, og dels av kravet om at en fastholdelse av hele skattekravet under slike forhold må virke «særlig ubillig» eller «uforholdsmessig trykkende».

Som forutsatt i skatteutvalgets avgjørelse, er skattetrekk som foretas etter skattekortet, kun å anse som foreløpig. Omfanget av den endelige skatteplikten blir først fastsatt først når året er omme på grunnlag av selvangivelsen. For lavt utskrevet forskottstrekk eller trekkfritak vil ikke gi skattyteren noen rett til fritak fra den skatt som blir endelig fastsatt, selv om det er begått en feil fra ligningskontorets side. Den enkelte skattyter har i utgangspunktet selv plikt til å foreta en viss kontroll av at skattekortet er riktig.

Jeg tilføyer at vurderingen av feil som måtte være begått under forskuddsutskrivingen, ikke kan sees isolert fra skattyters betalingsevne. En feil fra ligningsvesenets side vil veie tyngre i de tilfeller hvor skattyteren har en anstrengt økonomi. Det må også være et relevant moment hvilke forutsetninger skattyter har for å forstå at forskottstrekket er korrekt.

Kemneren skriver at skatteutvalget har lagt vekt på at A har formue, herunder bankinnskudd. Det synes med andre ord ikke å ha vært problematisk for henne å dekke restskatten. At hun hadde fått utskrevet frikort ble ikke tillagt avgjørende vekt.

I siste omgang vil avgjørelsen om en skattyter skal få ettergitt restskatt bero på skatteutvalgets skjønn. Ombudsmannens adgang til å kritisere forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser er begrenset. Skjønnen kan bare kritiseres dersom det anses «klart urimelig» eller dersom det knytter seg «begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 10 annet ledd. Selv om kemnerens begrunnelse i redegjørelsen hit er noe knapp, har jeg ikke holdepunkter for å benytte disse karakteristikkene på vedtaket om ikke å ettergi restskatten til A.»

65.

Spørsmål om hytte til bruk i reindriftsnæringen var refusjonsberettiget «gjeterhytte» etter merverdiavgiftsloven

(Sak 94-1865)

En reineier (A) krevde refusjon av inngående merverdiavgift på utgifter til oppføring av en hytte til bruk i reindriftsvirksomhet, men fikk avslag. Ombudsmannen fant at det knyttet seg begrunnet tvil til holdbarheten av nemndas avgjørelse, vurdert ut fra avgiftsmyndighetenes egne retningslinjer for grensedragningen mellom fradragsberettigede «gjeterhytter» og ikke fradragsberettigede «sekundærboliger». Han mente det også kunne stilles spørsmål ved den lovførståelse som syntes å ligge til grunn for myndighetenes retningslinjer og praksis. Avslutningsvis viste ombudsmannen til rettsutviklingen de senere år med hensyn til vern om samenes kultur og tradisjonelle næringsutøvelse.

Klagenemnda for merverdiavgift ble bedt om å behandle saken på ny, og ombudsmannen ba også Skattedirektoratet vurdere å utarbeide nye retningslinjer. Direktoratet meddelte i brev 6. september 1996 at klagenemnda etter ny behandling hadde kommet til at bygget måtte anses som en gjeterhytte, og at fradrag burde innrømmes. Direktoratet opplyste også at arbeidet med å vurdere behovet for nye retningslinjer nå ville bli igangsatt.

Fra 1984 til 1990 oppførte A en hytte i sitt sommerbeitedistrikt, som ligger anslagsvis 15 mil fra vinterbeiteområdet hvor familien har sin bolig. Hytta ligger ca. 750 meter over havet og 18 km fra nærmeste tettbebyggelse. Den er ca.

60 kvm og inneholder foruten kombinert stue og kjøkken, tre soverom, vaskerom, entré og vindfang. Det er ikke innlagt vann og avløp, hytta har utedo, og inntil 1992 var det ikke innlagt strøm. De totale oppføringsutgifter var overfor avgiftsmyndighetene oppgitt til kr. 181.415,80 inklusive merverdiavgift. A og to av hans sønner bor på hytta gjennom hele sommerbeitesesongen. I deler av sesongen bor også A's ektefelle og tre øvrige barn på hytta. I likhet med vedkommende fylkesskattekontor, mente klagenemnda for merverdiavgift at hytta på grunn av sin beskaffenhet og den faktiske bruken, måtte karakteriseres som en sekundærbolig for A's familie med den virkning at refusjon for inngående merverdiavgift ble nektet.

A, ved advokat, brakte saken inn for ombudsmannen i brev 29. desember 1994. Klagen ble herfra forelagt Skattedirektoratet og klagenemnda i to omganger. Også A's advokat kom med merknader i flere brev.

I mitt avsluttende brev uttalte jeg:

«A er registrert i merverdiavgiftsmanntallet som næringsdrivende innen reindrift. Som registrert næringsdrivende har han fradragsrett for inngående merverdiavgift på varer og tjenester som anskaffes til bruk i den avgiftspliktige virksomhet. Dette utgangspunktet om fradragsrett for inngående avgift følger av merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr. 66 § 21. Den bestemmelse som er benyttet for å nekte A refusjon for inngående merverdiavgift ved oppføring av hytta, er merverdiavgiftsloven § 22 første ledd, jf. § 14 annet ledd nr. 2. Den førstnevnte bestemmelse lyder:

«Retten til fradrag omfatter ikke inngående avgift på:

3. Andre varer og tjenester som anskaffes utelukkende til bruk som nevnt i § 14, annet ledd.»

Lovens § 14 annet ledd nr. 2 første punktum lyder:

«Ved arbeid på og drift av fast eiendom som skal dekke boligbehov, fritids-, ferie- eller andre velferdsbehov, herunder løsøre og utstyr til slike eiendommer.»

I brevet hit 11. april 1995 skriver Skattedirektoratet at nemndas avgjørelse bygger på «en helhetsvurdering av selve bygget, hvor det på bakgrunn av byggets standard, beliggenhet, faktiske bruk og omsettelighet, legges til grunn at bygget er en såkalt sekundærbolig». Av disse skjønnsmomentene opplyses det at man har lagt vesentlig vekt på hyttas standard og den faktiske bruk. Det heter videre at i praksis i disse sakene synes «det gjennomgående kriterium --- å ha vært at bygget faktisk er brukt til å dekke familiens boligbehov i en ikke ubetydelig del av året». Som jeg kommer tilbake til, synes nemnda samtidig å ha erkjent at hytta ble oppført utelukkende av hensyn til reindriften, og at den faktisk benyttes som base for reindriften hele den del av året dyra er på sommerbeite.

Sammenfatningsvis forstår jeg nemnda slik at man ut fra de ovennevnte momenter foretar en skjønsmessig totalvurdering av hva som er byggets primære funksjon. Hvis dette anses å være funksjoner som nevnt i § 14 annet ledd nr. 3, gis det ikke fradragsrett for noen del av omkostningene, selv om bygget også nyttes i reindriften.

Det er beklagelig at nemnda ikke har gått nærmere inn på de spørsmål som herfra ble stilt om den språklige forståelsen av de aktuelle bestemmelsene i merverdiavgiftsloven §§ 22 jf. 14. Ut fra ordlyden er det ikke klart at loven gir dekning for en slik totalvurdering av byggets primærfunksjon som nemnda synes å ha fulgt i sin praksis. Når uttrykket «utelukkende» er benyttet i § 22, kan det ha sin årsak i at lovens § 23 åpner for en fordeling, dvs. delvis fradragsrett, der varer og tjenester er anskaffet «til bruk under ett for virksomhet med omsetning som nevnt i kap. IV, og til bruk som ikke gir rett til fradrag for inngående avgift etter bestemmelsene i dette kapittel». En mulighet er å forstå bestemmelsene slik at § 22 bare kommer til anvendelse hvis anskaffelsen gjelder en fast eiendom som kun dekker boligbehov m.v., og at det for øvrig - når først en viss næringsbruk anerkjennes - blir spørsmål om fordeling etter § 23.

Fordi nemnda ikke har gjort nærmere rede for sin lovforståelse, understreker jeg at det ikke står helt klart hvordan nemnda ser på disse spørsmålene. - Om man mener det i forhold til lovbestemmelsene er tilstrekkelig helt å nekte fradrag at bygget også dekker boligformål m.v., om vurderingen av hva som er primærfunksjon anses å dekke lovens krav, eller annet. Jeg kommer tilbake til dette avslutningsvis.

Men selv om man aksepterer at det må foretas en totalvurdering av hva som er byggets primære funksjon, slik

nemnda altså synes å legge til grunn, kan det etter min oppfatning reises innvendinger mot nemndas avgjørelse. De enkelte momenter som inngår i skjønnsvurderingen er referert foran, også A's advokats vurdering av dem ut fra forholdene i nærværende sak. Jeg skal i det følgende gjennomgå disse.

Når det gjelder kriteriet *hyttas standard og areal*, er det vanskelig å se at ikke kravene til det som er kalt gjeterhytte, må anses oppfylt i saken. Hytta har tre små soverom, kombinert stue/kjøkken, vaskerom og entre. Det er ikke innlagt vann og avløp, og da krav om fradrag ble fremsatt, var det heller ikke innlagt strøm. Hytta skal - slik nemnda vurderer driftsmåten - huse tre gjeterere i om lag 5 måneder av året. Det er ikke søkt påvist noen konkrete forhold ved hytta som tilsier at kravene til gjeterhytte ikke er oppfylt. Verken at den er for stor, har for mange soverom, for stor stue, at den er for påkostet, eller annet. Heller ikke de oppgitte oppføringskostnader er påberopt som grunnlag for å avskjære fradrag. Det fremgår at avgiftsmyndighetene i praksis har trukket en parallell til seterhusvære i landbruket, og skogskoier, som er ansett fradragsberettiget. Jeg har fått oversendt fra Skattedirektoratet samtlige saker nemnda har hatt til behandling, og som gjelder gjeterhytter i reindriften. Man har i alle saker vist til denne parallellen, men etter det jeg kan se, er det ikke i noen av sakene gjort noe forsøk på å definere slike bygg. Nemnda har således helt uten nærmere veiledning eller konkretisering uttalt at det er lagt vesentlig vekt på hyttas standard. Jeg kan, verken ut fra reelle betraktninger om behov, eller fylkesskattesjefens momentliste under dette kriteriet, si meg enig i nemndas vurdering. Hytta har ikke flere soverom enn det er antall gjeterere, og det er vanskelig å se at den er større, mer påkostet eller velutstyrt enn det som med rimelighet må kunne kreves for en hytte som skal fungere som base for reindrift over en så vidt lang periode som det her er tale om. Hytta kan neppe heller sies å være innrettet med sikte på å tjene som bolig for en familie på sju personer. Det er klart at hytta etter sin beskaffenhet fyller de krav man gjerne stiller til en fritidsbolig. I den forbindelse vil jeg for ordens skyld presisere at det ikke kan sees å være anført at det i seg selv skulle avskjære fradragsrett - således er det heller ikke foretatt noen bygningsmessig grensedragning mellom gjeterhytter og fritidsboliger.

Også med hensyn til *beliggenhet* fyller hytta de krav fylkesskattesjefen har stilt opp for å kunne anses som gjeterhytte. Hytta ligger i selve beiteområdet, og det er uomstridt at plasseringen er valgt ut fra hensynet til reindriften. Den ligger ikke i tilknytning til tettbygd strøk, og det er ikke annen bebyggelse i nærheten. Videre ligger hytta på festet grunn, i uregulert område, som etter det opplyste heller ikke er noe typisk område for fritidsboliger.

Hyttas *omsettelighet* er begrenset. Begrensningen er lovfestet, jf. reindriftsloven av 9. juni 1978 nr. 49 § 10 siste ledd. For å overdra hytta til andre enn reindriftsutøvere, kreves etter denne bestemmelsen både samtykke fra grunneier og tillatelse fra reindriftsmyndighetene. De vilkår som fremgår av loven, er som det fremgår foran, også inntatt som en klausul i kontrakten mellom A og bortfesteren Statskog ---.

Det kriteriet som etter det jeg forstår i realiteten har vært avgjørende for utfallet av nemndas vurdering, er *den faktiske bruken* av hytta.

Med hensyn til faktisk bruk baserer jeg meg på den redegjørelse reindriftsagronomen har gitt i brev til Finnmark fylkesskattekontor 19. november 1993, og som ikke er bestridt av nemnda. Ifølge denne bor A's ektefelle og tre barn i skolepliktig alder på hytta fra om lag 1. til 15. mai, videre fra ca. 20. juni til ca. 20. august, og i en periode fra ca. 5. september i forbindelse med merking og slaktning av dyra. Det er ikke opplyst hvor lang den sistnevnte perioden er; skolen i Kautokeino gir en ukes ferie, men det er vanlig at skolen i tillegg gir reindriftspermisjon. Lagt til grunn at denne perioden er 14 dager, blir den samlede tid hele familien bor på hytta ca. 3 måneder av en sommerbeitesesong på 5-6 måneder. At hyttas primære funksjon er å tjene som «sommerbolig» eller «sekundærbolig» for familien A, finner jeg det ut fra dette vanskelig å slutte meg til, allerede på bakgrunn av kriteriet faktisk bruk isolert sett. Her kommer i tillegg de øvrige momenter, hvor særlig hyttas beskaffenhet etter mitt syn må tillegges vekt i A's favør. Jeg viser i denne sammenheng også til at nemnda har uttalt at man «gjerner kan akseptere» at hensynet til reindriften var eneste grunn til at bygget ble oppført. At dette er tilfellet, synes det ikke å kunne herske tvil om.

Jeg har således ut fra de vurderingsnormer og kriterier klagenemnda selv har lagt til grunn, kommet til at det kan reises tvil om holdbarheten av det vedtaket som er truffet.

Jeg skal i det følgende knytte kommentarer til klagenemndas praksis og den rettspraksis som er påberopt, da det også her er forhold som har vært påberopt, og som kan ha en viss betydning for vurderingen av saken.

Som nevnt har jeg fått oversendt fra Skattedirektoratet de saker klagenemnda tidligere har behandlet og som gjelder fradragsrett for oppføring av bygg i reindriften. Det er i alt 10 saker. Av disse er tre fra 1986, en er fra 1987, og seks er fra 1989. De seks sakene fra 1989 gjelder samme saksforhold, tilsvarende er det for to av sakene fra 1987. Reelt er

det altså tale om fire avgjørelser, hvorav den nyeste er seks år gammel. Dette tilsier etter mitt syn at nemndas praksis i seg selv ikke bør tillegges for stor vekt. Etter det jeg kan se er for øvrig saksforholdet i denne saken ikke helt ut parallelt med noen av de tidligere sakene. Særlig med hensyn til beliggenhet i forhold til annen bebyggelse, samt vann og avløp, synes denne saken å skille seg ut.

Det kan også være grunn til å nevne det forhold at stønadsordningen i reindriften til oppføring av bygg som dette, er endret siden nemndas siste vedtak i 1989. Ordningen med stønad til henholdsvis sekundærbolig og gjeterhytte er tatt ut av regelverket og erstattet av en felles stønadsordning for «næringshytter». Bakgrunnen for endringen synes å ha vært at det innen næringen dannet seg en oppfatning om at skillet i praksis ga utilsiktede eller uønskede føringer for skatte- og avgiftsmyndighetenes behandling. Stønaden til sekundærboliger var noe høyere enn den stønad som ble gitt til oppføring av gjeterhytter (kr. 70.000,- mot kr. 50.000,-). Etter de undersøkelser som er gjort her, inneholdt imidlertid stønadsregelverket ingen definisjon eller beskrivelse av slike bygg.

Når det gjelder den skattemessige behandling av bygg som dette, viser jeg til de to dommer som er påberopt av A's advokat; Hålogaland lagmannsretts dom 8. juli 1993, og Tana og Varanger herredsretts dom 3. oktober 1995. Det som er felles for dommene, og som må antas å ha en viss interesse også for den avgiftsmessige vurdering, er at det ble lagt til grunn at byggene var å anse som driftsmidler i reindriften. I det konkrete tilfellet lagmannsretten hadde til behandling, fant flertallet at det ikke var grunnlag for avskrivninger på grunn av slit og elde. Det ble lagt vesentlig vekt på at bygget var oppført i en bygd mindre en to mil fra Vadsø, og således måtte antas å få sin markedsverdi bestemt hovedsakelig av forhold som var uavhengig av bruken/slitasjen som driftsmiddel i næringen. Når byggene ble ansett som driftsmidler, var det ut fra en vurdering av om de *hovedsakelig* ble brukt til næringsformål, jf. i denne forbindelse også Finansdepartementets brev til Landbruksdepartementet 19. september 1994, som er sitert foran. Den skattemessige betydningen av at bygget anses som et driftsmiddel i næringen, selv om avskrivning nektes, er ellers etter det jeg forstår bl.a. at det gis fradragrett for omkostninger i forbindelse med drift og vedlikehold av bygget. Eventuell oppføringsstønad blir på den annen side beskattet som næringsinntekt hos virksomhetsutøveren. På bakgrunn av A's advokats anførsler i saken, og likheten i vurderingstema mellom skatte- og avgiftsmyndighetene her, hadde det vært naturlig at disse forholdene i alle fall ble kommentert i saken.

Avslutningsvis finner jeg grunn til også å stille spørsmål ved riktigheten av å sammenligne gjeterhytter i reindriften med seterhusvære i landbruket og skogskoier, på bakgrunn av det særpreg reindriften har i forhold til jord- og skogbruk.

Samene er historisk et nomadefolk, og dette viser seg ennå i dag gjennom driftsmåten i reindriften. Dette gjør at det kan stilles spørsmål ved grunnlaget for å la fradragretten for gjeterhytter bero på en sammeligning med seterhusvære i landbruket og skogskoier. Man legger da i realiteten fastboendes næringsutøvelse og levesett, som mål for den tradisjonelle næringsutøvelsen til et nomadefolk. Når jeg nevner dette, er det også på bakgrunn av den rettsutvikling som de senere år har skjedd når det gjelder vern om samenes kultur og tradisjonelle næringsutøvelse. Jeg viser til artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, ratifisert 13. september 1972, ILO-konvensjon nr. 169 (om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater), ratifisert 20. juni 1990, samt Grunnloven § 110 a. Med basis i disse bestemmelsene er det i dag antatt at samene har et visst krav på positiv særbehandling hvor det er nødvendig for å sikre materiell likebehandling med andre grupper. Et utslag av dette vil være at særegenheter ved kultur og tradisjon så vidt mulig ikke skal lede til at samer blir dårligere stilt enn andre i sin næringsutøvelse. Både ved utarbeidelse av retningslinjer (slik som Finnmark fylkesskattekontor har utarbeidet på det området denne saken gjelder) og ved avgjørelse av enkeltsaker vil det her nevnte prinsipp eller hensyn, ha en viss vekt.

Som det fremgår, har jeg kommet til at avgjørelsen i klagenemnda reiser tvil på flere punkter. På bakgrunn av hva jeg her har uttalt, må jeg derfor be Skattedirektoratet fremlegge saken for klagenemnda for merverdiavgift til ny behandling. For det tilfellet at nemnda skulle fastholde sitt syn, bør nemnda gi klart uttrykk for sin forståelse av merverdiavgiftsloven § 22, jf. § 14. Jeg viser til det jeg innledningsvis har uttalt om dette. Nemnda bør også ta uttrykkelig stilling til om delvis fradragrett etter merverdiavgiftsloven § 23 kan være aktuelt i denne type saker.

Videre vil jeg be Skattedirektoratet vurdere om det er grunn til å utarbeide mer presise retningslinjer for grensdragningen mellom fradragberettigede gjeterhytter og ikke fradragberettigede boligbygg. Det synes lite tilfredsstillende at næringsutøverne ikke har klarere kriterier å holde seg til enn hva forholdet er i dag. Ved en eventuell utarbeidelse av nye retningslinjer, bør direktoratet også se hen til hva jeg har uttalt om reindriften særpreg.»

Skattedirektoratet opplyste i brev 6. september 1996 at klagenemnda etter ny behandling av saken hadde kommet til at A's hytte måtte anses som en gjeterhytte, og at fradrag burde innrømmes. Videre ble det opplyst at direktoratet nå ville sette i gang et arbeid for å få vurdert behovet for nye retningslinjer.»

66.

Krav om kilometeravgift som vilkår for å omregistrere motorvogn, saksbehandlingsspørsmål

(Sak 95-0609)

Eieren av tre motorvogner gikk konkurs, og konkursboet abandonerte kjøretøyene til A sparebank som panthaver. Da banken solgte motorvognene, krevet biltilsynet som vilkår for omregistrering at skyldig kilometeravgift ble betalt med til sammen kr. 123.581,-.

Ombudsmannen fant at nektelsen av å registrere bilene ikke stred mot bestemmelsen om solidaransvar i motorvognavgiftsloven av 19. juni 1959 § 6 annet ledd. Banken kunne heller ikke anses som «godtroende erverver» og av den grunn fritas for ansvar. Ombudsmannen la til grunn at et vedtak om stansing av kjøretøyet etter motorvognavgiftsloven § 5 må kunne følges opp med en melding i motorvognregisteret om at kjøretøyet ikke skal omregistreres før skyldig avgift er betalt. Stansing av kjøretøy er et forvaltningsvedtak som må bedømmes etter offentligrettslige regler og prinsipper. Ombudsmannen rettet på denne bakgrunn flere innsigelser mot saksbehandlingen. Blant annet var det ikke truffet et formelt stansingsvedtak som var meddelt klageren.

Et konkursbo abandonerte tre kjøretøy til fordel for A sparebank som var panthaver. Banken besluttet (i forståelse med konkursdebitor) å selge motorvognene, og 1. desember 1994 ble det inngått salgskontrakt med kjøper. I henhold til kontrakten skulle bilene være uten heftelser ved overlevering. Som vilkår for å omregistrere bilene på den nye eieren stilte biltilsynet vilkår om at skyldig kilometeravgift tilbake til 1991 ble betalt. Banken betalte under protest og krevde deretter beløpet refundert. Kravet ble avslått av Tolldistriktssjefen i Oslo. Vedtaket ble påklaget, men Toll- og avgiftsdirektoratet opprettholdt avgjørelsen. Direktoratet viste til at tolldistriktssjefen kunne «påby stansing av kjøretøyer med hjemmel i motorvognavgift- og båtavgiftsloven § 5 (1. 23. okt 1959 nr. 5), og forskrifter om tollvesenets avskilting m.m. fra desember 1989».

Direktoratet fortsatte deretter:

«Et vilkår for å iverksette stansning er at avgiften ikke er betalt. Stansningsretten er en legal sikkerhetsrett og står på egne ben i forhold til panteloven og dekningsloven, og trenger derfor ingen nærmere begrunnelse.

Direktoratet vil presisere at stansningsretten bare gjelder «bruken» av motorkjøretøyet. Det er opp til eieren om han vil innfri betingelsene for å gjenoppta bruken.

Avgjørelsen om å opprettholde stansningsretten vil ikke stride mot dekningslovens § 2-2. Fordringshaverne kan søke dekning i et formuesgode som er påbudt stanset, men må respektere begrensningene i bruken som følge av stansningsvedtaket.

Vilkåret for å iverksette stansning var på innbetalingstidspunktet oppfylt. Når avgiftene er betalt og vilkårene for registrering er innfridd, vil det ikke være grunnlag for å betale tilbake avgiften.»

Bankens advokat B brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen anførte han:

«1.

Toll- og avgiftsdirektoratet har i sitt klagevedtak av --- anført at stansningsretten i motorvognavgift- og båtavgiftslovens § 5 er en legal sikkerhetsrett som kan anvendes i denne sak.

Til dette vil jeg anføre at tollmyndighetene rent faktisk ikke hadde truffet vedtak om stansing slik nevnte bestemmelse gir hjemmel for. Selv om vilkårene for slik stansing forelå før konkursåpning, så kan jeg vanskelig se at tollmyndighetene vil ha hjemmel til å vedta stansing for avgift som var forfalt før konkursåpning, og i hvert fall ikke etter at motorvognene var overdratt til ny eier. Uansett kan ikke tollmyndighetene påberope seg at vilkårene for stansing var til stede når tollmyndighetene rent faktisk ikke har truffet slik vedtak om stansing.

Jeg kan ikke forstå Toll- og avgiftsdirektoratets klagevedtak annerledes enn at man har konstatert at vilkårene for stansing og avskilting var til stede før konkursåpning, og at dette kan påberopes som grunnlag for innbetaling av skyldig kilometeravgift som om det var truffet vedtak om stansing/avskilting før konkursåpning/overdragelse til ny kjøper. Dette vil innebære at tollmyndighetene kan påberope seg et hypotetisk stansingsvedtak, noe jeg ikke kan se er holdbart.

2.

Tolldistriktssjefen i Oslo har i sitt vedtak datert --- vist til forskrift om kilometeravgift § 7, nr. 4. Dette er en forskriftsbestemmelse som i 2. ledd fastsetter:

«Ved omregistrering eller påskilting av kjøretøy skal utskrevet og forfalt avgift - herunder renter - være betalt.»

Jeg antar at det er motorvognavgift- og båtavgiftslovens § 1, 1. ledd som utgjør hjemmelsgrunnlaget for denne forskriftsbestemmelse.

Jeg kan imidlertid ikke se at denne fullmakt til å utferdige forskrifter, og heller ikke andre fullmakter som fremgår av avgiftsloven, gir tilstrekkelig hjemmel til å kreve innbetaling av utskrevet og forfalt avgift også ved *omregistrering* av kjøretøy. Jeg vil derfor anføre at forskriften har et større dekningsomfang enn det lovhjemmelen gir grunnlag for.

Som begrunnelse for dette viser jeg spesielt til § 6 i avgiftsloven som fastsetter at det er *eier* av motorvogn som er ansvarlig for avgiften. Dersom eieren misligholder sin plikt til å betale avgift, kan avgiftsmyndighetene påby bruken av motorvognen stanset og inndra kjennemerker, jfr. § 5, 1. og 2. ledd, det kan kreves tilleggsgebyr og renter, og avgiften har tvangsgrunnlag for utlegg hos den ansvarlige, jfr. lovens § 5, 3., 4. og 5. ledd.

En *ny* eier av motorvognen overtar imidlertid ikke ansvar for tidligere utskrevet og forfalt avgift ut over det som fremgår av avgiftslovens § 6, 2. ledd, altså begrensning til solidarisk ansvar for siste termin av forfalte avgifter samt avgifter påløpt etter siste termin. Dette må innebære at den nye eier ikke kan avkreves eldre avgift enn det han påtar seg solidaransvar for i hht. avgiftslovens § 6, 2. ledd, og avgiftsmyndighetene kan følgelig heller ikke overfor ham treffe vedtak om stansing eller inndragning av kjennemerker eller begjære utlegg for eldre avgift som er påløpt overfor forrige eier. Skjæringstidspunktet er i hht. § 7, nr. 2 i forskrift om kilometeravgift registreringsdato for salgsmelding, altså den dato gyldig salgsmelding innleveres til Biltilsynet.

Når forskriftenes § 7 nr. 4, 2. ledd fastsetter at eldre forfalte avgifter må innbetales før omregistrering tillates, så innebærer dette en sterkere sikkerhetsrett enn det loven legger opp til. Slik utvidet sikkerhetsrett har ikke bare adressat mot forrige eier, men også mot ny eier og andre som har økonomisk interesse i motorvognen, typisk panthavere og konkursbo slik situasjonen er i denne sak.

På dette grunnlag vil jeg anføre at § 7, nr. 4, 2. ledd i forskrift om kilometeravgift må tolkes innskrenkende i den forstand at omregistrering til ny eier ikke kan nektes ut over de tilfeller der den nye eier har personlig ansvar for avgiften eller der vedtak om stansing er truffet forut for overdragelsen.

3.

I tillegg vil jeg anføre at stansingsretten i hht. motorvognavgift- og båtavgiftslovens § 5 ikke utgjør noen sikkerhetsrett som går foran konkursboets og panthavers dekningsrett i hht. dekningslovens § 2-2. Dette må innebære at avgiftsmyndighetene må akseptere dekningslovens og pantelovens system for prioritet mellom fordringshavere ved den tvangsrealisasjon som gjennomføres gjennom en konkursbehandling.

Det er på det rene at kilometeravgiften ikke er sikret med legalpant. Tvert imot anviser loven selv at avgiften er tvangsgrunnlag for utlegg, men dette tilsier at avgiftsmyndighetene må fremme og få gjennomført en utleggsforretning før det gis sikkerhet for avgiftskravet, og da med den prioritet som utlegget måtte få.

Det å bruke stansingsretten som en sikkerhetsrett til fortrenghet for øvrige kreditorer, herunder pantekreditorer er åpenbart ikke tilsiktet i avgiftslovens § 5, og da kan heller ikke denne bestemmelse påberopes i relasjon til dekningslovens § 8-17.

Dette må innebære at avgiftsmyndighetene må akseptere konkursboets beslag og at eventuelle avgiftskrav fremmes i konkursboet som dividendeberettiget på vanlig måte, i motsetning til det som er skjedd i denne sak, nemlig at avgiftsmyndighetene opptrer som om avgiftskravet var sikret i motorvognene foran ethvert annet krav. Man kommer ikke bort fra at det er dette som er realiteten i Toll- og avgiftsdirektoratets syn til tross for direktoratets argumentasjon om at stansingsretten bare gjelder «bruken» av motorkjøretøyet. Det er helt åpenbart at et motorkjøretøy ikke har noen verdi dersom det ikke kan brukes.»

Klagen ble forelagt Finansdepartementet, som ble bedt om å kommentere advokatens anførsler. I brevet het det videre:

«En forstår direktoratets uttalelser i klagevedtaket slik at det mener at motorkjøretøy- og båtavgiftsloven § 5 og forskrift om tollvesenets avskilting m.m. fastsatt av Finansdepartementet 15. desember 1989 gir en legal sikkerhetsrett som går foran de alminnelige reglene i panteloven og dekningsloven. Er dette i samsvar med departementets oppfatning?

Klageren mener at direktoratets oppfatning ikke er i overensstemmelse med det som er forutsatt i motorkjøretøy- og båtavgiftsloven § 5 og § 6 annet ledd. Det er ønskelig å få departementets syn på dette. Har departementet for øvrig noen oppfatning av hva som er ment med ordet «stansing» i lovteksten?

Spørsmålet her er om det ikke må skilles mellom «stansing» slik dette begrepet brukes i konkurssammenheng (dvs. som en rett for kreditor til å sikre sitt krav) og «stansing» i mer fysisk forstand, som et uttrykk for at bilen, eller eventuelt båten, ikke skal brukes. Har departementet noen oppfatning av når vedtak om stansing må foreligge for at det eventuelt skal kunne påberopes i en overdragelses/konkurssituasjon?

Det bes videre opplyst om departementet er kjent med om det er og har vært alminnelig praksis å kreve skyldig kilometeravgift i forbindelse med salg i konkurs. Er det vanlig praksis å kreve kilometeravgift også der konkursboet selv forestår salg av motorkjøretøy?»

Departementet forela saken for Toll- og avgiftsdirektoratet som fremholdt:

«1. Spørsmål vedr. hjemmelsgrunnlaget for å nekte omregistrering

1.1 Er det fattet vedtak om stansing?

Rutiner vedr. påbud om stansing

Etter hver avgiftstermin sender Tolldistriktssjefen i Oslo innbetalingsblankett (i det følgende kalt «ordinært krav») til den avgiftspliktige. Innbetalingsblanketten sendes til den registrerte eier, og skjer maskinelt fra motorvognavgiftssystemet (MASYS). Dersom avgiften ikke er innbetalt ved forfall sender systemet ut en ny innbetalingsblankett med påskriften «PÅKRAV, VARSEL OM KJØREFORBUD/AVSKILTING» (i det følgende kalt påkrav). På baksiden av påkravet får eieren varsel om at «Hvis ikke kj.merkene allerede er innlevert og De vil unngå at de blir inndratt, må kravet betales innen omstående frist.» Dersom avgiften ikke er innbetalt innen fristen sendes en stansingsbegjæring til Biltilsynet, dvs fra MASYS til biltilsynets motorvognregister (AUTOSYS). Når Biltilsynet mottar avskiltningsbegjæringen vil kjøretøyet ikke tillates omregistrert før hovedstol og renter er betalt.

Utskrift fra MASYS viser at påkrav er sendt etter samtlige forfalte avgiftsterminer i denne sak.

Etter direktoratets syn må ovennevnte påkrav anses som et forvaltningsvedtak og hvor iverksettelsen av avskiltingen er betinget av at påløpte avgifter ikke blir innbetalt, og som innebærer at kjøretøyet kan følgelig stanses uten nærmere varsel dersom avgiften ikke blir betalt innen fristen. Denne fremgangsmåte tilfredsstiller også vegtrafikklovens § 36, nr. 3, som gir den direkte hjemmel for avskilting.

1.2 Kan stansingsvedtaket gjøres gjeldende i forhold til konkursboet, pantlover og ny eier?

Bortfaller stansingsretten p.g.a. panteretten

Etter direktoratets syn gir mbal. § 5 hjemmel til å opprettholde stansingsretten også dersom en tenker seg den mulighet at kjøretøyet ble begjært tvangssolgt. Mbal. gir en særhjemmel som gir hjemmel til å påby stansing uavhengig av tvangsfullbyrdelsesloven.

Men også etter de nye reglene i tvangsfullbyrdelsesloven må tinglige heftelser som utgangspunkt overtas av kjøperen utenfor kjøpesummen av panthaver, jfr tvfbl. § § 8-16. I forarbeidene begrunnes denne regelendringen at man ikke slik som tidligere skal kunne «ekspropriere» tinglige heftelser (Ot.prop. nr. 65 for 1990-91, s. 170).

Namsmannen i Oslo opplyser regelmessig auksjonskjøperen om at bilavgiftene følger av særlig hjemmel og at avgiftsforholdet/stansingsretten er et forhold mellom avgiftsmyndighetene og kjøperen.

Professor dr. juris Thor Falkanger har i en uttalelse til Tolldistriktssjefen i Oslo kommentert stansingsretten, og uttaler at den «... har et visst preg av «tinglig heftelse», som følger sine særlige regler (*lex specialis!*) mer eller mindre løsrevet fra tvangslovens system». Dog er han i tvil om at solidaransvaret kan gjøres gjeldende ved tvangssalg, men det spørsmålet faller utenfor det problem som denne sak reiser.

Konklusjon

Konklusjonen på denne del er at mbal. § 5 gir en selvstendig hjemmel til å begrense bruken av kjøretøy ved å påby stansing. Et vedtak om stansing innebærer en bruksbegrensning av *tinglig art* som erverver må respektere både ved frivillig salg og ved tvangssalg.

1.3 Er stansingsvedtaket i forhold til ny eier begrenset til å gjelde avgifter som den nye eieren svarer for etter mbal. § 6?

Problemet som reises her er et spørsmål om rekkevidden av mbal. § 5, og om bestemmelsen skal tolkes innskrenkende.

Mbal. § 6 regulerer hvem som er ansvarlig for betaling av påløpte avgifter, samt betalingsansvaret ved overdragelse av kjøretøyet. Isolert sett sier bestemmelsen ingenting om stansingsretten. Etter direktoratets syn gir bestemmelsen heller ikke grunnlag for å tolke den generelle stansingsregel i mbal. § 5 innskrenkende. Bestemmelsens rekkevidde fremgår også når mbal. § 5, 1. og 2. pkt. ses i sammenheng. I § 5, 1. ledd, 2. pkt. er den generelle karakter uttrykt ved at «*Kjøretøyet kan også påbys stanset så lenge påbud ikke blir etterkommet*» (vår utheving). Den naturlige forståelsen av lovens ord er at stansingsretten skal være generell, uavhengig av realisasjon/omsetning og eierforhold.

Reelle hensyn taler også for at mbal. § 5 gis virkning i forhold til ny eier. Dersom muligheten for stansing og avskiltning av kjøretøyene faller bort ved overdragelse vil loven lett kunne omgås. Det bør også legges vekt på at mbal. § 6 gjelder terminvise avgifter som erverver og panthaver forutsettes å kjenne til, og som det er mulig å kontrollere omfanget av til enhver tid.

Solidaransvaret er forøvrig begrunnet ut fra den tanke at avgiftsmyndigheten ikke ønsker å bli dratt inn i en konflikt mellom kjøper og selger om hvem som skal betale avgiften. Også i forhold til regelen om solidaransvar er det nødvendig for kjøper å undersøke restansens størrelse. Ved en slik undersøkelse vil det også fremgå om kjøretøyet er påbudt stanset p.g.a. tidligere forfalte avgiftsterminer.

Sammenfattende må det på denne bakgrunn legges til grunn at mbal. § 5 gir en generell hjemmel til å stanse kjøretøyet og at mbal. § 6 utelukkende regulerer hvem som skal være personlig ansvarlig for de enkelte terminer.

1.4 Gir mbal § 5 hjemmel til å kreve innbetalt avgift som er utskrevet og forfalt ved omregistrering?

Det er riktig som klager hevder at mbal. § 5 ikke gir hjemmel til å *kreve innbetalt* utskrevet og forfalt avgift. Mbal. § 5, 1 ledd gir derimot hjemmel til å stanse videre bruk av kjøretøyet. Bestemmelsen er presisert i 2. ledd samtidig som departementet har fått fullmakt til å gi nærmere regler om fremgangsmåten ved inndragningen.

Praktiske forhold taler for at stansingsretten må omfatte nektelse av omregistrering. På grunn av lokalisering av kjøretøyet og ressursituasjonen kan det ta tid å inndra kjennemerker i fysisk forstand. Dette kan medføre at

kjøretøyet blir forsøkt solgt før fysisk avskiltning er foretatt. Spørsmålet blir da om nektelse av omregistrering i slike situasjoner faller inn under stansingsbegrepet, jfr § 7, nr. 4 i forskrifter om kilometeravgift av 10. des. 1980.

Så lenge det formelle grunnlag for å stanse kjøretøyet er oppfylt må stansingsretten kunne skje ved å nekte omregistrering, da dette er et naturlig og nødvendig ledd for å iverksette stansingsvedtaket. Dette vil også være en fordel for kjøper/erhverver som på et tidlig tidspunkt får beskjed om at kjøretøyet er stanset.

2.2 Hva menes med ordet «stansing» i forskriftenes forstand?

Det følger av mbal. § 5, 2. ledd at stansing innebærer at skiltene inndras. Den direkte virkningen av stansingsretten er således at kjøretøyet ikke lenger kan brukes til bilkjøring. Dette vil kunne skje aktivt ved at skiltene inndras eller passivt ved at registrering nektes.

Stansingsrettens funksjon ved innfordring av avgift fremkommer klart av mbal. § 5, 2. ledd om at bruksbegrensningen gjelder «*inntil avgiften og renter er betalt*». «Stansing» har derfor også karakter av å være en sikkerhetsrett.»

Finansdepartementet kommenterte saken slik:

«I henhold til lov av 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøy og båter § 5 er avgiftsmyndigheten gitt rett til å påby kjøretøy stanset inntil skyldig avgift er betalt. Dette betyr at stansingsretten etter ordlyden kan gjøres gjeldende ovenfor både gammel og ny eier av kjøretøy som er påheftet skyldig avgift. Finansdepartementet er således av den oppfatning at stansingsretten følger det enkelte kjøretøy, uavhengig av hvem som er ansvarlig for innbetalingen av avgiften. Dette bør etter departementets mening også gjelde i konkurstilfeller og begrunnes med at konkursboet som den store hovedregel ikke får noen bedre rett enn debitor, men blir stilt i samme posisjon som han, jf. dekningslovens § 2-2.

Departementet har imidlertid i en tidligere sak som har vært behandlet hos ombudsmannen (jf. Deres ref. 92-1194B.6TN) akseptert at godtroervervslovens prinsipper om ekstinksjon ved godtroerverv kan komme til anvendelse på stansingsretten ved salg til tredjeperson. I den konkrete saken ble det imidlertid presisert at det beror på en konkret helhetsvurdering i hvilken grad det foreligger aktsom god tro hos erververen. I den anledning må det stilles særlig strenge krav til utøvere av næringsvirksomhet. Uansett anses konkursboet ikke å kunne ekstingvere i samsvar med disse prinsipper utover å bli satt i samme stilling som konkursdebitor.

Finansdepartementet er imidlertid enig med klager i at avgiftsmyndighetens stansingsrett i henhold til motorkjøretøyavgiftslovens § 5 ikke kan betraktes som en legal panterett. Dette innebærer at en eventuell *inndrivelse av krav om innbetaling av avgiften* må foregå ved alminnelig utleggspant i henhold til lovens § 5, 5. ledd, jf. pantelovens bestemmelser med den prioritet utleggspantet måtte gi.

Når det gjelder tolkningen av §§ 5 og 6, vises det til direktoratets uttalelse som departementet slutter seg til. Departementet viser til det som tidligere er anført om at stansingsretten følger kjøretøyet. Hvem som er avgiftspliktig utover det som fremgår av lovens § 6, er etter departementets mening et forhold som er uvedkommende avgiftsmyndigheten som kun forholder seg til den faktiske situasjon i forhold til praktisering av stansingsretten, det vil si at kjøretøyet er beheftet med skyldig avgift.

Det fremgår av lovens § 5, 1. ledd at det er «*bruken av det kjøretøy eller den båt avgiften gjelder*» som kan påbys stanset inntil avgiften og renter er betalt. Etter departementets mening tenker man på den fysiske form for stansing som kan gjennomføres på to måter, enten ved faktisk å stanse kjøretøyet ved å avskille det eller ved å nekte omregistrering av kjøretøyet på ny eier inntil skyldig avgift er betalt.

Etter departementets oppfatning, kan vedtak om stansing i medhold av lovens § 5 i en konkurssituasjon, som et utgangspunkt treffes til enhver tid, og således både før og etter en eventuell konkurssåpning. Det vises for øvrig til det som er anført tidligere om at stansingsretten følger kjøretøyet og ikke den enkelte eier. Dette vil også være tilfelle ved konkurs eller ved annen overdragelse av det avgiftsbeheftede kjøretøy. Videre vises til at vedtak, begjæring eller instruks om avskiltning ikke blir registrert/tinglyst i Løsøreregisteret. Det blir kun lagt inn melding i de systemer som hører under avgifts- og vegmyndighetene (MASYS og AUTOSYS). Løsøreregisteret er således ikke ment å skulle gi notoritet for slike heftelser. I en konkurssituasjon vil således boet stilles i samme rettslige situasjon i forhold til

stansingsretten som debitor, og et vedtak e.a. vil ikke ha noen prioritetsmessig betydning i forhold til utøvelsen av stansingsretten.

I denne sak er for øvrig departementet av den oppfatning at det var truffet vedtak om stansing allerede før det ble åpnet konkurs. Det vises til direktoratets redegjørelse i brev av ---. Til orientering vedlegges også uttalelse av 6. desember 1989 fra Justisdepartementets lovavdeling om avskilting av kjøretøy der bl.a vedtaksspørsmålet er behandlet.

På grunnlag av departementets ovennevnte syn om hvordan lovens § 5 forstås, blir kilometeravgiftsforskriftens § 7, nr. 4 en naturlig konsekvens av dette regelverket. Departementet anser nektning av omregistrering som et nødvendig virkemiddel for å kunne stanse kjøretøy på en effektiv måte med manglende betaling. Å fastsette regler om at kjøretøyet ikke tillates omregistrert før avgiften er betalt, er etter vårt syn en naturlig presisering og utfylling av regelverket om stansing.

Når det gjelder spørsmål om praksis m.h.t. å kreve skyldig kilometeravgift i forbindelse med salg i konkurs, bemerkes:

Tolldistriktssjefen i Oslo har pr. *1. juli 1994* endret praksis slik at stansingsretten etter motorkjøretøyavgiftslovens § 5 også skal gjelde ved abandonering, tvangssalg og salg fra konkursbo. Tidligere ble på- eller omregistrering tillatt uten at forfalte avgifter ble innbetalt.

Som kjent opphørte kilometeravgiften *1. oktober 1993*. Således vil ovennevnte endring særlig være aktuell for de andre utskrivningsavgiftene på motorkjøretøy, dvs. vektårsavgiften og årsavgiften. Avgiftsmyndighetene har imidlertid lagt til grunn at dette også skal gjelde ennå ikke innbetalte kilometeravgiftskrav innenfor foreldelsesfristen.»

Etter at advokat B hadde fått uttale seg, ble saken igjen forelagt departementet, som opplyste:

«--- (D)epartementet (vil) understreke at vedtaket om stansing anses truffet ved utsendelse av varsel om at kjøretøyet vil bli avskiltet eller ilagt kjøreforbud dersom avgiften ikke betales innen betalingsfristen, og ikke på det senere tidspunktet når melding fra Masys sendes Autosys. I dette ligger det at dersom avgiften ikke betales, så vil kjøretøyet bli stanset, enten ved faktisk handling eller ved at omregistrering blir nektet. Den interne meldingen fra Masys til Autosys må anses som en praktisk gjennomføring av vedtaket om at kjøretøyet stanses dersom avgiften ikke betales innen betalingsfristen. Det legges da inn en sperre i Autosys om at angjeldende kjøretøy ikke skal omregistreres før skyldig avgift er betalt. I tillegg utstedes det lister til Biltilsynet over de kjøretøy som i henhold til Autosys skal stanses. Biltilsynet kan således i henhold til disse opplysningene fysisk avskilte kjøretøyene.

Advokat B er uenig med Finansdepartementet i at stansingsretten kan gjøres gjeldende uavhengig av hvem som er eier av kjøretøyet. I tillegg hevder B at det er dårlig harmoni mellom stansingsretten som en tinglig heftelse og det forhold at avgiftsmyndigheten aksepterer ekstinksjon av denne retten ved godtroerverv. Departementet viser i den anledning til en nylig avsagt kjennelse av 2. oktober 1995 i Borgarting Lagmannsrett som følger vedlagt til Deres orientering. Retten uttaler her følgende:

«Lagmannsretten legger heller ikke avgjørende vekt på om stansingskravet kan ekstingveres; *avgiftskravet forsvinner iallfall ikke ved overdragelse*. Lagmannsretten legger til grunn at --- ikke var i god tro ved innførselen av bilen, slik at det i alle fall her ikke er skjedd noen ekstinksjon» (vår uthevelse).

Etter departementets oppfatning underbygger nettopp rettens uttalelse departementets oppfatning om at avgiftskravet følger kjøretøyet og aksept av ekstinksjon av stansingsretten ved godtroerverv i henhold til en analogi av prinsippene om godtroerverv av løsøre i medhold av godtroervervloven. En gjør oppmerksom på at kjennelsen er påkjært.»

Etter at advokaten igjen hadde fått uttale seg, uttalte jeg:

«*1.* I medhold av Stortingets avgiftsvedtak var det frem til 1. oktober 1993 fastsatt regler om kilometeravgift for motorkjøretøyer som ikke bare brukte bensinavgiftspliktig drivstoff.

Eieren av kjøretøyene med reg nr. --- pådro seg i perioden 1991 til 1993 avgiftskrav på til sammen kr. 123. 581,-.

Da eieren av motorvognene gikk konkurs, gjorde Toll- og avgiftsmyndighetene krav gjeldende på de skyldige

avgiftene i forbindelse med at banken som panthaver solgte motorvognene. Så vidt jeg forstår, har advokat B gjort gjeldende tre hovedinnvendinger mot dette kravet:

For det første har han fremholdt at et stansingsvedtak, som er truffet med hjemmel i § 5 i lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter 19. juni 1959 nr. 2 (motorvognavgiftsloven), ikke utgjør en legal sikkerhetsrett som «går foran konkursboets og panthavers dekningsrett i hht. dekningsloven § 2-2», og at avgiftsmyndighetene derfor «må akseptere dekningslovens og pantelovens system for prioritet mellom fordringshavere ved den tvangsrealisasjon som gjennomføres gjennom konkursbehandling». For det andre har han fremholdt at § 7 nr. 4 annet ledd i forskrift om kilometeravgift, fastsatt av Finansdepartementet 10. desember 1980, er gitt «et større dekningsomfang enn det lovhjemmelen gir grunnlag for». Advokaten mener bl.a. at bestemmelsen må begrenses av solidaransvarsbestemmelsen i motorvognavgiftsloven § 6 annet ledd. For det tredje har advokat B reist innvendinger mot den fremgangsmåten som ble fulgt i forbindelse med avgiftsmyndighetenes stansingsvedtak. Jeg forstår ham slik at han mener at det ikke er truffet noe gyldig vedtak om stansing.

2. Det første spørsmålet jeg vil behandle, er anførselen om at § 7 nr. 4 annet ledd i forskriften om kilometeravgift, fastsatt av Finansdepartementet 10. desember 1980 er «gitt et større dekningsomfang enn det lovhjemmelen gir grunnlag for», og strider mot solidaransvarsbestemmelsen i motorvognavgiftsloven § 6 annet ledd.

Bestemmelsen lyder:

«Ved omregistrering eller påskilting av kjøretøy skal utskrevet og forfalt avgift - herunder renter - være betalt.»

Motorvognavgiftsloven § 6 annet ledd lyder:

«Ved overdragelse av motorkjøretøy og båt er erververen solidarisk ansvarlig med den tidligere eier for siste termin av forfalte avgifter, forhøyede avgifter og renter som nevnt i første ledd, samt for avgifter, forhøyede avgifter og renter som er påløpt etter utløpet av siste termin fram til overdragelsestiden.»

Som det fremgår, regulerer lovens § 6 erververens personlige ansvar for ubetalte, forfalte avgifter. Bestemmelsen må sees i sammenheng med paragrafens første ledd som omhandler *eierens* personlige ansvar. Slik loven er bygget opp, må de bestemmelser som regulerer det personlige ansvar, holdes adskilt fra lovens § 5 som knytter seg til *bruken* av kjøretøyet. Det samme gjelder forskriftens § 7 nr. 4 annet ledd om omregistrering og «påskilting». Denne bestemmelsen pålegger ikke erververen av bilen noe *personlig ansvar* for utestående avgiftsrestanser, og er derfor - i alle fall formelt sett - utenfor området som reguleres av lovens § 6.

Riktignok vil virkningen av registreringssperren kunne være at erververen tvinges til å betale et toll- og avgiftskrav som vedkommende ikke er ansvarlig for etter motorvognavgiftsloven § 6 annet ledd. Dette fordi erververen rent faktisk ikke vil kunne nyttiggjøre seg bilen, og ervervet vil kunne være verdiløst, såfremt ikke avgiften blir betalt eller misligholdsbeføyelser kan gjøres gjeldende overfor eieren av bilen. Jeg kan imidlertid ikke se at dette er noe avgjørende argument. Det samme ville kunne bli følgen ved et vedtak om stansing etter lovens § 5, uavhengig av om man hadde registreringsbestemmelsen i forskriftens § 7 nr. 4 eller ikke. Videre bruk av bilen ville uansett vært forbudt. Den «motstrid» som klageren mener å ha påpekt, er således nedfelt i loven selv.

Registreringssperren er først og fremst en sikkerhet mot at eieren overdrar bilen til tredjemand uten å gjøre opp for seg i forhold til myndighetene. Dersom kjøpesummen ikke allerede er betalt, vil nektelse av registrering således også kunne være i tredjemanns interesse. Departementet har fremholdt at forskriftens § 7 nr. 4 er en «naturlig konsekvens» av lovens § 5 og reglementet for øvrig, og dette gir ikke grunn til merknader fra min side.

I en tidligere sak, inntatt i årsmeldingen for 1994 s. 220, har jeg uttalt at motorvognavgiftsloven § 5 må tolkes innskrenkende i forhold til godtroende tredjemand. I denne forbindelse viste jeg til begrensningen i solidaransvaret etter lovens § 6 og trakk således en parallell til denne bestemmelse. Jeg kan imidlertid ikke se at dette kan være avgjørende i forhold til spørsmålene i saken her. Det avgjørende moment i saken fra 1994 var at godtroervervlovens prinsipper kom inn i vurderingen. Jeg fant det således lite heldig at en godtroende erverver ble gjort indirekte ansvarlig for ubetalte toll- og avgiftskrav. Uttalelsen er så vidt jeg forstår lagt til grunn av toll- og avgiftsmyndighetene.

I nærværende sak gjør ikke de samme hensyn til godtroende tredjemand seg gjeldende. Som påpekt av departementet, kan et konkursbo eller den panthaver motorvognen eventuelt er abandonert til fordel for, uansett ikke ek스팅vere i samsvar med prinsippene i godtroervervloven. Som Finansdepartementet har fremholdt, får

konkursboet og panthaver «som den store hovedregel ikke --- noen bedre rett enn debitor». Jeg kan etter dette ikke se at det i denne saken vil være holdepunkter for å stille opp noen begrensning i bankens ansvar etter motorvognavgiftsloven § 6 annet ledd.

Advokat B har for øvrig antydnet at *erververen* av bilene under enhver omstendighet må kunne påberope seg prinsippene i godtroervervsloven. Jeg kan ikke følge ham her. Så vidt jeg forstår, har kjøperen av bilene ikke lidt noe tap. Kjøperen har mottatt bilene heftelsesfritt, slik avtalen med banken var. Og under enhver omstendighet er det forholdet mellom banken og toll- og avgiftsmyndighetene som er gjort til gjenstand for undersøkelse fra min side.

3. Det neste spørsmålet som skal tas opp, er om toll- og avgiftsmyndighetene med hjemmel i motorvognavgiftsloven § 5 kan forby bruk av bilen og nekte omregistrering, eller om avgiftsmyndighetene «må akseptere dekningslovens og pantelovens system for prioritet mellom fordringshavere».

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 framgangsmåte for inndragningen.»

Forskrift om kilometeravgift § 7 nr. 4 annet ledd om at «utskrevet og forfalt avgift - herunder renter» skal «være betalt» ved omregistrering eller påskilting av kjøretøyet, utfyller som nevnt lovens bestemmelse.

Den adgangen myndighetene har til å stanse, avskilte eller nekte motorkjøretøyet omregistrert, har store likhetstrekk med en legal sikkerhetsrett. Jeg kan likevel ikke se at Toll- og avgiftsdirektoratet har tatt et riktig utgangspunkt når det i klagevedtaket 16. februar 1995 skriver at stansingsretten «er en legal sikkerhetsrett som står på egne ben i forhold til panteloven og dekningsloven». Dette har da heller ikke Finansdepartementet sluttet seg til. I brev hit 24. august 1995 skriver departementet at stansingsretten ikke kan betraktes som en legal panterett, og viser til at «*inndrivelse av kravet om innbetaling av avgiften* må foregå ved alminnelig utleggspant i henhold til lovens § 5, 5 ledd».

Det departementet her skriver, må klart nok være riktig. Dersom det fra lovgivers side var meningen å oppstille en legal sikkerhetsrett, ville det være naturlig at dette hadde kommet klart frem i loven. Dessuten ville det i så fall måtte bestemmes at inndrivelse av kravet kunne skje uten å gå veien om utleggsforretning, og slik bestemmelse er ikke gitt.

Etter mitt skjønn er det ikke treffende å se på stansingssaken ut fra en privatrettslig synsvinkel. Stansing etter motorvognavgiftsloven § 5 er et forvaltningsvedtak og således et utslag av offentlig myndighetsutøvelse. Vedtak om stansing og rettsvirkningene av det, må således bedømmes ut fra offentligrettslige regler og prinsipper. Dette vil ikke si at bestemmelser som primært tar sikte på å regulere privatrettslige forhold - f.eks. bestemmelsene i godtroervervsloven, er uten interesse. Direkte anvendelige vil imidlertid slike bestemmelser normalt ikke være. Dersom skyldig avgift ikke blir betalt, kan myndighetene med hjemmel i motorvognavgiftsloven § 5 nedlegge kjøreforbud/påby kjøretøyet stanset. Et slikt kjøreforbud vil i praksis utgjøre en bruksbegrensning som vil bestå inntil forutsetningene for å kjøre lovlig igjen blir innfridd. Stansingsvedtaket vil gjelde uavhengig av hvilke panteheftelser som eventuelt måtte være knyttet til bilen, og faller således utenfor «pantelovens system for prioritet mellom fordringshavere». En annen sak er at det kan virke urimelig å gjøre kravet gjeldende overfor tredjemann dersom myndighetene har latt kravet vokse uten å sette i verk synlige tiltak for å hindre ytterligere bruk av motorvognen - jf. om dette nedenfor under pkt. 5.

4. Jeg går så over til å behandle den fremgangsmåten avgiftsmyndighetene har fulgt i forbindelse med stansingsvedtaket. Advokat B mener det ikke er truffet noe gyldig vedtak om stansing.

Frem til 1993 var det i Stortingets årlige avgiftsvedtak bestemt at det skulle betales kilometeravgift for visse typer kjøretøy, jf. over. Dessuten var det bestemt hvor mye som skulle betales i forhold til kjørelengden (avgiftsgrunnlaget). Kjørelengden fremgikk av et telleapparat, jf. § 1 i kilometerforskriften. Eieren sendte inn melding om tellerstand, og på grunnlag av denne meldingen regnet avgiftsmyndighetene ut avgiften til den enkelte

avgiftspliktige etterskuddsvis. Den avgiftspliktige fikk deretter tilsendt en innbetalingsblankett påført en forfallsdato fastsatt av toll- og avgiftsmyndighetene, jf. forskriftens § 6 og 7.

Dersom kilometeravgiften ikke ble betalt, var det i motorvognavgiftsloven oppstilt vidtgående tvangsmidler for å fremtvinge betaling. Etter motorvognavgiftsloven § 5 femte ledd kunne avgiften med renter inndrives ved utpanting. Et annet virkemiddel var å nedlegge kjøreforbud etter § 5 første ledd.

Dersom kjøreforbud blir nedlagt etter motorvognavgiftsloven § 5 første ledd skal skiltene i tilfelle inndras, jf. lovens § 5 annet ledd. I praksis synes forvaltningens plikt til å avskilte kjøretøyet etter vedtak om stansing ikke å bli fulgt fullt ut. I stedet er det vanlig å legge inn en melding i motorvognregisteret om at kjøretøyet ikke «skal omregistreres før skyldig avgift er betalt». Advokat B har i klagen hit pekt på at dette ikke kan være i overensstemmelse med loven.

Bakgrunnen for at et vedtak om stansing blir fulgt opp ved å legge inn en slik sperreanmerkning i motorvognregisteret i stedet for fysisk å avskilte den enkelte bil, synes å være ressurs hensyn. Nedleggelse av sperreanmerkning skjer internt ved å legge inn en melding i henholdsvis toll- og avgiftsmyndighetenes og biltilsynets datasystemer, og krever følgelig ikke at myndighetene oppsøker den enkelte bil. Høyesteretts kjæremålsutvalg har i en kjennelse avsagt 23. november 1995 akseptert denne fremgangsmåten, (jf. Rt. 1995 s. 1837). I kjennelsen er det uttalt at «sperring i motorvognregisteret må kunne skje i stedet for avskilting etter § 5 annet ledd».

At toll- og avgiftsmyndighetene har lagt inn en sperre i motorvognregisteret i stedet for å avskilte, synes det etter dette ikke å være noe å innvende mot, selv om Høyesteretts kjennelse neppe kan forstås slik at den helt fritar myndighetene for plikten til å følge opp stansingsvedtaket ved å avskilte motorvognen. Jeg kommer tilbake til dette under pkt. 5 nedenfor. Først skal jeg imidlertid drøfte nærmere spørsmålet om myndighetene i denne saken har truffet et gyldig stansingsvedtak.

I departementets siste brev hit er det vist til at «vedtak om stansing anses truffet ved utsendelse av varsel om at kjøretøyet vil bli avskiltet eller ilagt kjøreforbud», og at varselet derfor må anses som et betinget vedtak.

Jeg kan vanskelig se at departementet her har tatt et riktig utgangspunkt. Lovens ordlyd forutsetter at det skal foretas en individuell og konkret vurdering før stansingsvedtaket treffes - jf. at det i loven heter at bilen «kan» stanses om skyldig avgift ikke blir betalt. Selv om grunnlaget for å treffe et stansingsvedtak i de aller fleste tilfeller vil foreligge dersom betaling ikke er innkommet innen den fristen som er fastsatt i påkravet, krever loven at stansingsspørsmålet blir undergitt en endelig vurdering før stansing blir besluttet. Således vil eventuelle innvendinger fra bilens eier måtte tas stilling til.

Det korrekte må derfor være å se det slik at vedtak om stansing først kan anses truffet ved at avgiftsmyndighetene sendte stansingsbegjæring til Biltilsynet, dvs. fra MASYS til Biltilsynets motorvognregister (AUTOSYS). Så vidt jeg har forstått, ble melding sendt uten at det ble foretatt noen slik ny vurdering som myndighetene ifølge det ovennevnte plikter å foreta. Meldingen til AUTOSYS synes å ha blitt sendt automatisk og maskinelt. Underretning om meldingen er så vidt jeg skjønner dessuten ikke sendt bilens eier (og heller ikke banken). Mangel på slik underretning er i strid med forvaltningsloven § 27 der det heter at underretning skal skje «så snart som mulig».

Så vidt jeg forstår, finnes det ingen gjenpart av de påkrav som ble sendt bilens eier. Jeg går imidlertid ut fra at de er likelydende med det eksempelet departementet har oversendt i forbindelse med undersøkelsen av saken her. Selv om det med det standpunkt jeg har inntatt ovenfor, ikke er avgjørende for saken, nevner jeg at det eksempelet på påkrav som jeg har mottatt, ikke er formulert slik at det fremtrer som et betinget stansingsvedtak. Tvert i mot er påkravet betegnet som et «varsel om avskilting». (Min utheving) Selv om man skulle godta at påkrav om betaling kan anses som et betinget vedtak, synes det således klart at de påkrav som faktisk ble sendt, ikke tilfredsstilte de krav som må stilles til enkeltvedtak. Det synes heller ikke å være opplyst om klagerett slik forvaltningsloven § 27 tredje ledd krever.

Departementet har for øvrig i brev hit opplyst at påkravet inneholder påskriften «PÅKRAV, VARSEL OM KJØREFORBUD/AVSKILTING». Som det fremgår, samsvarer det ikke med det påkravet som er sendt over hit, der påskriften var: «PÅKRAV VARSEL OM AVSKILTING». Selv om det eventuelt nå skulle være vanlig at det også varsles om nedleggelse av kjøreforbud når det treffes stansingsvedtak etter motorvognavgiftsloven § 5, er påskriften toll- og avgiftsmyndighetene viser til, uansett egnet til å gi et inntrykk av at kjøreforbudet først *iverksettes* fra det tidspunkt bilen rent fysisk blir avskiltet. At toll- og avgiftsmyndighetene har ment å iverksette stansingsvedtaket fra

et tidligere tidspunkt, går med andre ord ikke klart frem av teksten i påkravet. Jeg finner også grunn til å påpeke at påkravet heller ikke inneholder noe varsel om det reaksjonssmiddelet som kanskje i dag er mest alminnelig, nemlig stansing i form av nektelse av omregistrering.

Som det fremgår, har jeg kommet til at avgjørelsen om å stanse kjøretøyene reiser tvil på flere punkter. På bakgrunn av hva jeg har uttalt, må jeg derfor be om at toll- og avgiftsmyndighetene behandler saken på ny, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. I den sammenheng må det påpekes at de forhold jeg har funnet grunn til å rette innvendinger mot, ikke bare synes å være av betydning for denne saken. Toll- og avgiftsmyndighetenes fremgangsmåte synes å være et utslag av en generell praksis i saker om stansing etter motorvognavgiftsloven § 5. Jeg må derfor også be om at toll- og avgiftsmyndighetene vurderer sin praksis på et mer generelt grunnlag.

5. Et spørsmål som ikke har vært fremme i saken, er om toll- og avgiftsmyndighetene er berettiget til å kreve avgifter også etter at det er lagt inn en sperre i motorvognregisteret.

Av den redegjørelsen toll- og avgiftsmyndighetene har gitt, går det ikke klart frem når sperreanmerkingen i motorvognregisteret rent faktisk ble lagt inn. Så vidt jeg forstår, er det imidlertid vanlig praksis at det sendes en stansingsbegjæring til biltilsynet så snart påkravsfristen for skyldig avgift, er utløpt uten at betaling er registrert innkommet. Når stansingsbegjæringen er sendt biltilsynet «fra MASYS til biltilsynets motorvognregister (AUTOSYS)», tillates motorvognene ikke «omregistrert før hovedstol og renter er betalt», jf. toll- og avgiftsdirektoratets brev til Finansdepartementet ---. Dersom denne praksisen har vært fulgt også i denne saken, betyr det at vedtak om stansing og nedleggelse av sperreanmerkningen for i alle fall for to av bilene kan være foretatt allerede i 1991. I tilfelle har det påløpt avgifter også etter at det ble lagt inn en registreringssperre i motorvognregisteret. Jeg viser her til telefonsamtale 22. mars 1996 hvor seksjonsleder --- i Toll- og avgiftsdirektoratet opplyste at avgiftsrestansene har blitt opparbeidet fra 1991 og frem til 1993.

Ved at det beregnes avgift også *etter* at det er nedlagt sperreanmerkning, etableres en annen praksis enn den ordning forskriften om kilometeravgift gir anvisning på når motorvognen blir avskiltet etter motorvognavgiftsloven § 5 annet ledd. Etter § 6 i forskriften opphører meldingsplikten «første kvartal etter at kjøretøyet ble avskiltet/avregistrert». Tilsvarende gjelder så vidt jeg forstår også ved manglende innbetaling av årsavgift, jf. uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 6. desember 1989 s. 4 tredje avsnitt der det heter:

«Det er kjøretøyets eier som har plikt til å betale avgift. Det fremgår av Ma § 6 og forskriften § 2. Den første utskrivningen av årsavgift skjer ved at innbetalingsblankett sendes til alle som er registrert som eier av en avgiftspliktig motorvogn på et visst tidspunkt i januar. Dersom kjøretøyet etter dette tidspunktet, men før 15 mars, meldes omregistrert eller avregistrert, sendes det ikke noe påkrav til samme adresse som første gang. *Er kjøretøyet avregistrert, oppstår ingen avgiftsplikt før det eventuelt påregistreres igjen*, og er det omregistrert, sendes avgiftskravet - uten tilleggsavgift - til den nye eier.» (Min utheving)

Dersom myndighetene velger å følge opp et stansingsvedtak ved å legge inn en registreringssperre, er mulighetene for å benytte bilen i strid med stansingsvedtaket selvsagt større enn dersom bilen blir avskiltet. Selv om Høyesteretts kjæremålsutvalg har akseptert at stansingsvedtak gjennomføres i form av melding til registeret, kan jeg ikke lese kjennelsen slik at den fritar toll- og avgiftsmyndighetene fra den lovbestemte plikten til å avskilte bilen etter motorkjøretøyavgiftsloven § 5 annet ledd. Myndighetene må ha en aktivitetsplikt, slik at de *søker* å få bilen avskiltet. Dersom dette likevel ikke blir gjort, kan det spørres om unnlatsen bør få betydning for adgangen til å beregne avgifter etter at det er lagt inn en registreringssperre.

Motorvognavgiftsloven § 5 stiller riktignok ikke opp noe uttrykkelig forbud mot å beregne avgifter etter at bilen er avskiltet. På den annen side synes det å være forutsatt fra lovgivers side at bilen ikke blir brukt etter at skiltene er skrudd av. Avskilting vanskeliggjør i seg selv bruken av bilen, og representerer således en reell bruksbegrensning.

Av forarbeidene til endringsloven 16. juni 1989 går det frem at lovgiver har hatt et ønske om å skjerpe håndhevelsen av stansingsvedtakene for dermed å sikre en mer *rettidig avgiftsinnbetaling*. Frem til lovendringen i 1989 ble stansingsvedtaket håndhevet ved at toll- og avgiftsmyndighetene utstedte en begjæring om avskilting som ble sendt biltilsynet som kontrollerte opplysningene om eier- og registreringsforhold. Begjæringen ble deretter videresendt til politi- og lensmannskontorene som hadde avskiltingskompetanse etter vegtrafikkloven § 36 nr. 3. I Ot.prp. nr. 83 (1988-89) heter det om grunnlaget for endringene av loven:

«I konkurranse med andre oppgaver har politiet ikke gitt avskiltingsarbeidet særlig høy prioritet. Det samme gjelder

biltilsynet. Dette innebærer at stadig flere avskiltingsbegjæringer blir returnert til avgiftsmyndighetene i ubehandlet stand. Manglende avskilting vil kunne medføre at respekten for avgiftsplikten blir undergravet og at flere unnlater å betale skyldig avgift.

For å sikre en totalt sett bedre avgiftsinngang og mer rettidig innbetaling, økt rettferdighet og en avlastning av politiets arbeid foreslår departementet at også avgiftsmyndighetene gis kompetanse til å foreta avskilting ved bl.a. manglende betaling av bilavgifter. Det foreslås at bestemmelse om dette inntas som et nytt annet ledd til motorvognavgiftslovens § 5.»

Disse uttalelsene peker i retning av at det fra lovgivers side har vært et ønske om i hvert fall *øke* innsatsen for å innkreve avgiftene etter hvert som de forfaller. At myndighetene forholder seg passive og unnlater å gripe aktivt inn dersom den avgiftspliktige stadig pådrar seg økte restanser, synes således ikke å være overensstemmelse med dette.

Spørsmålet om hvorvidt motorvognavgiftsloven § 5 gir anledning til å beregne avgifter etter at stansingsvedtak er truffet, reiser etter min oppfatning så vidt prinsipielt viktige spørsmål at dette bør utredes nærmere av myndighetene. Dette gjelder ikke bare i forbindelse med denne konkrete saken, men også generelt. På bakgrunn av de spørsmålsstillinger jeg har reist ovenfor, har jeg derfor funnet grunn til å be departementet se også på denne siden av saken på ny.

Så vidt jeg forstår, mener departementet for øvrig at det i og for seg ikke har noen betydning å drøfte adgangen til å beregne avgifter etter at stansingsvedtaket er truffet, idet det i prinsippet ikke vil være noe i veien for at toll- og avgiftsmyndighetene treffer vedtak om stansing etter konkursåpning.

Dette kan jeg ikke uten videre være enig i. Gode grunner taler som sagt for å stille opp en aktivitetsplikt for forvaltningen. Dersom det ikke stilles opp en plikt til å gripe inn når den avgiftspliktige stadig pådrar seg økte restanser, vil motorvognavgiftsloven § 5 lett kunne utvikle seg til å bli en ren sikkerhetsbestemmelse for myndighetene. Det er ikke åpenbart at bestemmelsen hjemler dette, og uansett må den myndighetsutøvelse som nedleggelse av forbud etter lovens § 5 innebærer, tilfredsstille de alminnelige krav til god forvaltningsskikk.

6. Advokat B har i det siste brevet hit vist til at myndighetene i lengre tid har «akseptert at praksis i konkurs- og gjeldsforhandlingssituasjoner har vært å godta boets beslag og melde avgiftskrav som uprioritert dividendekrav uten krav om innbetaling av forfalt avgift som vilkår for omregistrering». Han mener derfor at den omleggingen av praksis som er opplyst å ha skjedd med virkning fra 1. juli 1994, ikke kan ha «noen selvstendig rettsvirkning overfor omverden idet omleggingen av praksis ikke har vært kunngjort på forhånd».

Så fremt forvaltningen holder seg innenfor lovens ramme, står myndighetene som hovedregel fritt til å endre praksis med virkning for fremtiden. En forutsetning for dette må likevel være at omleggingen er generell og saklig begrunnet. Hensynet til forsvarlig myndighetsutøvelse kan tilsi at folk blir varslet om slike praksisendringer som får virkning for den enkeltes økonomiske forpliktelser. Hvorvidt slikt varsel skulle vært gitt i denne saken, har jeg etter omstendighetene ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på nå. Advokat B's anførsler er, så vidt jeg kan se, ikke tatt opp med og behandlet av toll- og avgiftsmyndighetene. Det vil derfor være best i overensstemmelse med prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll at dette spørsmålet i første omgang eventuelt behandles i forbindelse med at saken undergis ny behandling av toll- og avgiftsmyndighetene.»

67.

Avgift på innførsel av bil ved flytting til Norge

(Sak 94-1255)

A flyttet til USA i august 1986, men flyttet tilbake til Norge sammen med sin amerikanske ektemann i juni 1992. De tok med seg familie bilen og søkte om avgiftsfri innførsel på bakgrunn av at A hadde vært bosatt i utlandet i fem år. Søknaden ble avslått fordi A ikke hadde meldt utflytting fra Norge før november 1987 og derfor ikke oppfylte det formelle kravet om å ha vært registrert utflyttet fra landet i fem år.

A klaget til Finansdepartementet, og mente det var urimelig at hun ikke skulle få dispensasjon fra reglene om innførselsavgift fordi hun faktisk hadde bodd i USA i seks år. Hun var gift med en amerikansk mann som hadde rett

til å ta med seg bilen avgiftsfritt til Norge, og det var en tilfældighet at bilen var registrert på henne. Dessuten var bilmodellen ukurant, og salgsverdien lå langt under det beløp som var krevet i toll og andre avgifter. Finansdepartementet fant ikke grunn til å dispensere, og anførte at den utvidelse av dispensasjonsadgangen som hadde funnet sted etter at bilen ble innført, ikke kunne legges til grunn fordi det ville føre til forskjellsbehandling. Ombudsmannen uttalte at reelle grunner syntes klart å tale for at det ble innrømmet avgiftsfritak, og at resultatet i saken fremsto som «klart urimelig».

A flyttet til USA 1. august 1986. Hun flyttet tilbake til Norge 10. juni 1992 sammen med sin amerikanske ektemann. De tok med seg familiebil, en Nissan Stanza. Søknad om toll- og avgiftsfri innførsel ble avslått av tollmyndighetene under henvisning til at A ikke hadde meldt flytting før 24. november 1987, og således ikke oppfylte det formelle krav om å ha vært registrert utflyttet i fem år i henhold til forskrift av 4. januar 1984 om toll og avgift på motorvogn § 6 nr. 1 bokstav b. Avslaget ble etter klage opprettholdt av Finansdepartementet, og anmodning om fornyet vurdering ble avslått av departementet.

I klagen til ombudsmannen ble det anført at det var hevet over enhver tvil at hun faktisk hadde bodd i utlandet mer enn fem år, selv om hun manglet fire måneder ved registreringen i folkeregisteret. A var gift med en amerikansk statsborger som hadde rett til å ta med seg en bil til Norge, og det var en ren tilfældighet at bilen var registrert på henne. Dessuten ble det opplyst at bilmodellen aldri hadde vært i alminnelig salg på det europeiske markedet, og at salgsverdien ville ligge langt under det beløp som var krevet i toll og avgifter. Hun ville bli påført et tap på mellom kr. 100.000,- og kr. 200.000,- uansett hva hun gjorde, og A mente dette måtte anses som et urimelig og uforutsett utslag av regelverket.

Klagen ble forelagt Finansdepartementet med anmodning om å redegjøre for hvordan saken var vurdert i forhold til dispensasjonshjemmelen i § 13 i forskriften om toll- og engangsavgifter på motorvogner. Det ble også vist til § 11 i Stortingets skatte- og avgiftsvedtak.

Finansdepartementet svarte:

«I departementets vedtak av 7. juli 1993 er det henvist til Stortingets vedtak om engangsavgift § 11 og Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 om toll og engangsavgift § 13. Den vurdering som deretter er gitt er hovedsaklig knyttet opp til avgiftsvedtaket, men vurderingene gjør seg gjeldende også i forhold til forskriftens dispensasjonsfullmakt.

En viser i denne forbindelse til at forholdet mellom Stortingets vedtak for engangsavgift på motorvogner m.m. § 11 og forskrift om toll og engangsavgift på motorvogner m.m. § 13 tidligere er kommentert i ombudsmannens sak med ref. 334/90 HHH. I den saken uttalte departementet at det ikke er vesentlig forskjell når det gjelder bestemmelsenes rettslige betingelser, og at en ikke har lagt forskjellig innhold i dem. I den saken gav ombudsmannen ved sin uttalelse av 30. april 1991 uttrykk for at man ikke hadde noen innvendinger forsåvidt gjaldt praktiseringen av disse to bestemmelser.»

Etter at A's advokat hadde kommet med merknader til departementets brev, ble saken forelagt på nytt for departementet. Fra brevet siteres:

«Det fremgår av departementets vedtak at det i samsvar med lang og fast praksis ikke gis fritak av «økonomiske, sosiale eller humanitære grunner», og at departementet følgelig ikke har foretatt noen nærmere vurdering av de momenter A har anført til støtte for sin søknad om toll- og avgiftsfri innførsel av bilen.

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 1995, ble flyttebilordningen omtalt. Finanskomiteen ga i Budsjett-innst. S. nr 13 for 1994-95 uttrykk for at forvaltningspraksis på dette området i enkelte tilfeller har gitt uheldige utslag. I innstillingen heter det bl.a.:

«Komiteen finner det videre naturlig at en viss oppmyking av dispensasjonspraksis også kommer direkte til uttrykk i de aktuelle dispensasjonsbestemmelsene i reglene for avgift på motorvogner m.m. Komiteen legger til grunn at det skal foreligge en reell dispensasjonsmulighet dersom avgiften i det enkelte tilfellet får en sterkt urimelig virkning.»

A har anført flere forhold som etter hennes mening gjør departementets avgjørelse urimelig. ---

Det er videre anført i saken at dersom bilen hadde vært registrert på A's ektefelle, kunne den ha vært innført avgiftsfritt. A's advokat skriver om dette i brev til Toll- og avgiftsdirektoratet 15. januar 1993:

«Derimot har det ikke kommet frem i saken at det var et ektepar som flyttet fra USA og som bare tok med seg en familiebil. A giftet seg 24. august 1990 med amerikaneren B og de kjøpte sammen den aktuelle bil. Ekteparet hadde felleseie og i henhold til Californisk lov betyr det at ektefellene sammen eier bilen. Det er altså ikke slik som i Norge hvor felleseiet først oppstår ved deling av boet. Da det er normalt at kun en person står oppført som registrert eier, var det helt tilfeldig at bilen ble registrert på A.»

Det er ønskelig om departementet kunne redegjøre nærmere for hvordan de anførte momenter i foreliggende tilfelle vurderes i forhold til fritaks-/dispensasjonsspørsmålet.

Det er også av interesse å høre hvorvidt en dispensasjon i det foreliggende tilfellet kan antas å medføre konsekvenser som vil vanskeliggjøre håndhevingen av regelverket. Hvis så er tilfellet, bes nærmere opplyst hvilke konsekvenser det vil være tale om.»

I svarbrevet 10. april 1995 omtalte departementet den nye dispensasjonsbestemmelsen, som ble innført fordi en fant det naturlig med en viss oppmykning på grunn av enkelte uheldige utslag i avgiftsbehandlingen av såkalte «flyttebiler». Endringen i § 11 i Stortingets vedtak om engangsavgift innebærer at det også skal kunne dispenseres dersom avgiften «også ellers» får en klart urimelig virkning.

Departementet understreket at alle regelendringer som utgangspunkt kun kan få virkning for de tilfeller som oppstår etter at regelendringene er foretatt, men at det likevel var en viss åpning for å anvende de nye reglene på saker som hadde oppstått tidligere. Forutsetningen måtte være at avgjørelsen ikke ville være i strid med likebehandlingsprinsippet, og at avgjørelsen ikke åpnet for smittevirkninger eller andre uønskede virkninger. Videre skrev departementet:

«Departementet viser til at A er i en situasjon som er lik for flere andre personer som også kan henvise til utenlandsopphold uten at de har meldt flytting eller de har meldt utflytting for sent. Disse personer har også fått avslag på søknad om toll- og avgiftsfri innførsel av bil ved tilbakeflyttingen. Et samtykke i denne saken vil være et brudd med forskriftens ordlyd og vil også innebære en klar forskjellsbehandling i forhold til andre.

Således er det departementets oppfatning at den nye dispensasjonsbestemmelsen ikke kan anvendes i angjeldende tilfelle.

I klagen til ombudsmannen er det i forhold til dispensasjonsspørsmålet anført at angjeldende kjøretøy er ukurant (vanskelig å selge bilen/deler fra den), og at det kan forventes store omkostninger (enten til utskiftning eller returfrakt til USA) dersom dispensasjon ikke blir innvilget. Videre er det vist til at bakgrunnen for hjemflyttingen var dødsfall i familien, samt til at ekteparet sammen kjøpte bilen og at det var tilfeldig at den ble registrert på henne. Finansdepartementet er av ombudsmannen bedt om å gi en nærmere redegjørelse for hvordan de anførte momentene i det foreliggende tilfelle vurderes i forhold til fritaks-/dispensasjonsspørsmålet, og om og i så fall hvilke konsekvenser en dispensasjon i denne saken innebærer for håndhevingen av regelverket. Departementet skal til dette bemerke:

Alle som får avslag pga at ett eller flere vilkår ikke er oppfylt, vil ofte føle dette konkret urimelig. Departementet har forståelse for dette, men for å forhindre en total uthuling av ordningen og for å sikre likebehandling må man i utgangspunktet basere avgjørelsene på de reglene/vilkårene som er oppstilt.

Som ombudsmannen er kjent med, representerer flyttebilordningen et unntak fra den generelle avgiftsplikten for kjøretøy som innføres. Ordningen er begrenset til ett kjøretøy pr. person. Av hensyn til det norske avgiftsnivået på kjøretøy, er det stort press overfor ordningen og erfaringsmessig har en sett at ordningen er gjenstand for spekulasjon. Bakgrunnen for at man har fastsatt en rekke vilkår for å oppnå fritak, er å sikre at det virkelig dreier seg om en del av vedkommendes reelle flyttegods samt at det er et reelt flytteforhold - og således begrense spekulasjonsfaren. Det er eieren av bilen som *selv* må oppfylle vilkårene.

I angjeldende tilfelle er det særlig anført at bilen må anses som ekteparets eie, og at det var tilfeldig at bilen ble registrert på henne og at bilen ville blitt tillatt innført dersom den istedet hadde blitt registrert på ektefellen. Departementet viser til at ett av vilkårene er at bilen skal være registrert på eieren i minst ett år før innreisen. Dersom bilen hadde vært registrert på ektefellen, kunne han innført den som flyttebil dersom de øvrige vilkårene oppfylles. Det synes åpenbart i denne saken at ektefellen oppfyller kravet til utenlandsopphold og at utmeldingskravet for ham ikke er aktuelt. Når departementet likevel ikke finner å kunne legge vekt på dette, skyldes det særlig hensynet til

omgåelsesfaren idet det da vil være vanskelig å avdekke eventuell spekulasjon ved at flere biler forsøkes innført under ordningen.

Departementet finner ut fra hensynet til smittefaren samt faren for uthuling av ordningen gjennom spekulasjon, heller ikke å kunne legge vekt på at bilen (delene til den) i dette tilfellet er ukurant.

Økonomiske hensyn knyttet til avgiftens størrelse og/eller kostnader til returfrakt finner departementet vanskelig å kunne tillegge særlig vekt i forhold til dispensasjonsvurderingen. Dette ville i så fall lett kunne innebære meget vanskelig avgrensingstilfelle og avgjørelsene kunne bli ansett som svært tilfeldige med stor fare for usaklig forskjellsbehandling.

Av samme grunn finner departementet at heller ikke årsaken til hjemflyttingen i angjeldende tilfelle bør tillegges særlig vekt i forhold til flyttbilregelverket.

På denne bakgrunn finner departementet ikke å kunne endre tidligere vedtak i saken.»

Av brevet fra departementet fremgikk det at den praksis som var etablert etter endringen i regelverket fra 1. januar 1995, også i noen grad var blitt tillagt vekt i saker som hadde oppstått tidligere. Det ble herfra funnet nødvendig å undersøke nærmere hva dette innebar, og tilsvarende saker hvor problemstillingen hadde oppstått, ble innhentet fra departementet.

Etter at sakene var mottatt og gjennomgått, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til departementet:

«I henhold til Finansdepartementets forskrift 4. januar 1984 om toll- og engangsavgift på motorvogn m.m. skal det i utgangspunktet betales toll og engangsavgift ved innførsel av kjøretøy til Norge. Det er i denne saken på det rene at vilkårene for toll- og avgiftsfri innførsel av bilen ikke er oppfylt. Spørsmålet er hvorvidt Stortingets skatte- og avgiftsvedtak § 11, jf. forskrift om toll- og engangsavgift § 13, om henholdsvis fritak/nedsettelse og dispensasjon kan komme til anvendelse.

Stortingets skatte- og avgiftsvedtak § 11 lød på det tidspunkt bilen ble innført:

«Departementet kan fritta for eller sette ned avgiften 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.»

Paragraf 13 i forskrift om toll- og engangsavgift på motorvogner m.m. har følgende ordlyd:

«Finansdepartementet kan dispensere fra bestemmelsen i denne forskrift når særlige grunner taler for det.»

Rettsvilkåret i de to bestemmelsene er utformet forskjellig, men departementet har fremholdt at det ikke er vesentlig forskjell når det gjelder bestemmelsenes rettslige betingelser, og at en ikke har lagt forskjellig innhold i dem. Som fremholdt av departementet, har jeg i en tidligere sak ikke funnet grunn til å rette innvendinger mot departementets vurdering på dette punkt.

Finansdepartementet har i vedtaket 7. juli 1993 uttalt følgende om fritaks/dispensasjonsspørsmålet:

«Etter Stortingets vedtak om engangsavgift § 11 jf. Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 om toll og engangsavgift § 13, kan departementet fritta for eller sette ned avgiften 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. Bestemmelsenes ordlyd tilsier en restriktiv praktisering av fullmakten, og det er meget sjelden det gis avgiftsfritak/nedsettelse. I samsvar med lang og fast praksis samt uttalelser i St.prp. nr. 1 (1985-86) gis det ikke fritak av økonomiske, sosiale eller humanitære grunner.

De grunner som er anført i denne saken kan ikke føre til at fullmakten anvendes. Departementet er således enig med direktoratets vurdering også på dette punkt.»

Etter budsjettbehandlingen for budsjetterminen 1995 ble § 11 i Stortingets skatte- og avgiftsvedtak endret. Fra 1. januar 1995 lyder bestemmelsen:

«Departementet kan fritta eller sette ned avgiften når det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var

overveiet da avgiftsvedtaket ble truffet og når avgiften i det spesielle enkelttilfellet får en utilsiktet eller også ellers en klart urimelig virkning.»

På spørsmål herfra om den nye dispensasjonsbestemmelsen også kunne anvendes på eldre saker, viste departementet til retningslinjer hvor det var åpnet for å tillegge den nye praksis en viss vekt, forutsatt at det ikke ville være i strid med likebehandlingsprinsippet eller at avgjørelsen åpner for smittevirkninger eller andre uønskede virkninger.

Departementet har i denne konkrete saken kommet frem til at den nye dispensasjonsbestemmelsen ikke kan anvendes. Dette blir begrunnet med ønsket om å unngå forskjellsbehandling i forholdet til tidligere behandlede saker, fare for omgåelse og fare for uthuling av ordningen gjennom spekulasjon. Dette er momenter som jeg generelt har forståelse for, særlig innen skatte- og avgiftsforvaltningen der det hvert år behandles et stort antall saker, og konsekvensene av endringer i regelverk eller praksis kan være vanskelig å vurdere. I den foreliggende saken kan jeg imidlertid vanskelig se at slike håndhevelses- og likhetsbetraktninger som departementet har pekt på, gjør seg gjeldende i en slik grad at de kan tillegges avgjørende vekt. Dette gjelder ikke minst fordi regelverket nå er endret, og de særlige spørsmål saken reiser om hvilket regelverk som skal benyttes, må antas å gjøre seg gjeldende i et begrenset antall saker i en overgangsperiode. Jeg kan vanskelig se at det foreligger avgjørende hensyn som taler mot å legge til grunn det nye regelverket i denne saken, slik departementet har funnet å kunne gjøre i enkelte andre tilfeller.

Gjennomgangen av de andre sakene departementet har oversendt, viser at det i enkelte særlige tilfeller bl.a. er gitt dispensasjon fra kravet om ett års eietid. Bestemmelsen om eietiden står retts teknisk i samme stilling som kravet til registrert botid i utlandet, og departementet har ikke gitt noen forklaring på hvorfor det kan dispenseres fra det ene kravet, men ikke fra det andre.

Når det dernest gjelder spørsmålet om det virkelig er tilstrekkelig grunn til å dispensere i denne saken, viser jeg til de økonomiske og andre følger av departementets avgjørelse som klageren har pekt på. Saken synes i så måte å skille seg ut, og noen fare for «smittevirkninger» til andre saker synes det ikke å være.

Reelle grunner synes klart å tale for at det i dette tilfelle innrømmes avgiftsfritak.

Jeg nevner at det i saken her synes klart at klageren faktisk har oppholdt seg i utlandet mer enn fem år, og at bilen faktisk har tjent og vil tjene som familiebil. Det er således ikke tale om et forsøk på å «omgå» regelverket eller å oppnå en tilfeldig vinning. Reelt sett faller saken derfor innenfor de tilfeller unntaksbestemmelsen om avgiftsfritak er ment å tilgodese. I denne forbindelse viser jeg også til at ektefellen, som er amerikansk statsborger, og som har fulgt med til Norge, ikke ville ha hatt problemer med å få bilen overført avgiftsfritt om den hadde stått registrert på ham. Konsekvensen av å la være å innrømme avgiftsfritak synes på denne bakgrunn ikke å stå i noe rimelig forhold til det forvaltningen mener å ville oppnå gjennom å nekte fritak.

Slik saken nå fremstår for meg, er jeg tilbøyelig til å måtte karakterisere resultatet i saken som «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Jeg er således kommet til at jeg må be departementet vurdere saken på nytt.»

Departementet behandlet etter dette saken på nytt, men opprettholdt avgiftsvedtaket og fremholdt:

«--- en mer liberal praksis for enkelte av de saker som har oppstått før regelendringen vil virke sterkt urimelig overfor andre som enten har fått avslag på lignende tilfeller eller som har forholdt seg til det regelverket som da gjaldt uten å ta opp dette som en sak.»

Departementet mente at den situasjonen som A var kommet opp i, ikke skilte seg spesielt ut i forhold til andre saker. Det ble dokumentert tre saker som etter departementets oppfatning var parallelle når det gjaldt for kort registrert botid i utlandet.

Departementet fortsatte deretter:

«Som et utgangspunkt må alle de fastsatte vilkårene være oppfylt for at det skal gis tillatelse til toll- og avgiftsfri innførsel av bil ved flytting til Norge. Det er ikke foretatt noen gradering av viktigheten av vilkårene, selv om det vil være slik at enkelte er mer sentrale i forhold til siktemålet om å sikre at det er tale om en reell flyttebil. Eksempelvis vil kravet om botid i utlandet være sentralt for å sikre at søkere faktisk har vært reelt bosatt i utlandet og ikke har

oppretholdt tilknytninger til Norge som tilsier at de i likhet med andre norske borgere bør betale de avgifter som er fastsatt av Stortinget. Tilsvarende vil kravet om ett års registreringstid være sentralt for å sikre at bilen faktisk er en del av flyttegodset og har vært benyttet/eiet av vedkommende i utlandet og ikke kjøpt kun med tanke på flytting til Norge og avgiftsspekulasjon.

Det faktum at det i enkelte tilfeller er gitt dispensasjon fra kravet til ett års registrering kan ikke uten videre tillegges betydning ved vurderingen av dispensasjon fra kravet om formell botid i utlandet i angjeldende sak. Hver enkelt sak må vurderes for seg. I tilknytning til kravet om formell botid vises det også til at det i regelverket er (og tidligere gjennom forvaltningspraksis var), åpnet for at mangelfull formell botid kan kompenseres av langvarig dokumentert faktisk botid. Fra 1. januar 1995 gjelder dette når det kan dokumenteres faktisk botid i utlandet i minst 10 år - før 1. januar 1995 var kravet 20 år, jf departementets brev av 4. mai 1995. Departementet er av den oppfatning at det skal noe mer til å dispensere fra et vilkår som det i regelverket eller gjennom praksis allerede er etablert et særlig unntak for.

Direktoratet har i brev av 3. oktober 1996 vurdert rimeligheten av saken ut fra de økonomiske og andre følger departementets avgjørelse om avslag på søknaden vil få for søkeren. Som det der fremgår anser direktoratet ikke at søkeren vil havne i en spesielt vanskeligere økonomisk situasjon enn andre som ikke blir innvilget toll- og avgiftsfritak ved innførsel av bil som flyttegods. Departementet slutter seg til direktoratets vurdering av saken på dette punkt. En viser også til at det som nevnt er ført en fast og konsekvent praksis på at økonomiske hensyn faller utenfor dispensasjonsbestemmelsen.

Ombudsmannen har i sin uttalelse også vist til at ektefellene til sammen fyller vikårene. Som det fremgår av direktoratets brev av 3. oktober 1996 og departementets brev av 10. april 1995 til ombudsmannen, er ordningen med toll- og avgiftsfri innførsel av bil som flyttegods begrenset til ett kjøretøy pr person. Av forskriften følger at det er eieren av bilen som selv må oppfylle vilkårene. Det vises til at avgiftsmyndighetene har gitt avslag på søknad om innførsel av bil som flyttegods i flere tilfeller hvor ektefellene til sammen har oppfylt vilkårene. Utover dette må det også antas at det for en rekke saker har vært slik at ektepar til sammen har oppfylt vilkårene uten at dette har blitt påberopt og/eller vurdert da dette vurderingstemaet faller utenfor den ordningen forskriften åpner for.»

Jeg fant det etter dette nødvendig å tilskrive departementet på ny, og uttalte:

«Departementet har gjennomgått hvert enkelt punkt i saken, og kommet til at det ikke er grunnlag for å dispensere ut fra en rimelighetsvurdering. Som begrunnelse er det bl.a. vist til likhetsbetraktninger, og ønsket om å unngå «smittevirksomheter eller andre uønskede virkninger», og departementet har lagt ved tre saker for å illustrere praksis på området. Departementet har også vist til at utgangspunktet for vurderingen må være regelverket slik det forelå da bilen ble innført.

Jeg har forståelse for de hensyn departementet har funnet avgjørende og er enig i at slike hensyn må tillegges atskillig vekt der de gjør seg gjeldende. Således har jeg ikke vesentlige innvendinger mot de vurderinger departementet har foretatt på hvert enkelt punkt i saken. Jeg har imidlertid sett det slik at det avgjørende etter dispensasjonsbestemmelsen er en totalvurdering av alle momentene i saken. Slik jeg vurderer saken, skiller den seg fra andre fremlagte saker ikke på grunn av de enkelte skjønnsmomenter isolert sett, men på grunn av sammensetningen av dem. Jeg viser til mitt avslutningsbrev 30. april 1996, hvor jeg ut fra en helhetsvurdering kom til at departementets vedtak om å avslå søknad om dispensasjon, var klart urimelig. Jeg har etter departementets nye gjennomgang av saken ikke funnet grunn til å endre oppfatning.»

68.

Skjønnsgrunnlaget ved fritak frå kommunal renovasjon

(Sak 96-0961 jf. sak 94-1044, 94-0984, 94-1083, 94-0967, 94-1082, 94-1785, 94-1340)

I ei sak referert i årsmeldinga for 1995 s. 209-212 kritiserte ombudsmannen ein kommune for ikkje å ha vurdert objektive tilhøve knytte til eigedomane i søknader om fritak frå kommunal renovasjon. Etterpå undersøkte ombudsmannen av eige tiltak korleis kommunen hadde følgd opp kritikken. Kommunen hadde då avgjort søknadene etter dei kriteria som var lagt til grunn i uttalen til ombudsmannen.

I saka som vart referert i årsmeldinga for 1995 s. 209-212, kritiserte eg Solund kommune for at han i søknader om fritak frå kommunal renovasjon ikkje hadde vurdert objektive tilhøve knytte til eigedomane. Kommunen vart difor

beden om å vurdera søknadene på ny. Då nokon av klagarane opplyste at kommunen hadde byrja å tvangsinnbringe renovasjonsavgifta, undersøkte eg av eige tiltak korleis kommunen hadde følgd opp min uttale. Av kommunen sitt svar gjekk det fram at alle søknadene om fritak var vurderte på nytt, «ut frå dei faktiske tilhøva for eigedomen».

I det avsluttande brevet til kommunen skreiv eg:

«Eg har gått gjennom det materialet kommunen no har sendt inn og jamført det med opplysningane og materialet frå dei klagesakene som tidlegare har vore handsama her. Jamt over kan ein seia at fastbuande har fått fritak dersom vêrtilhøva vinterstid og kommunikasjonstilbodet elles gjer det vanskeleg å nytta renovasjonsordninga. Fritidseigedomar har fått fritak dersom vêrtilhøva heile året og kommunikasjonstilbodet elles gjer det vanskeleg å nytta renovasjonsordninga. Dette er objektive kriterium knytte til eigedomane slik forureiningslova § 30 andre leddet krev. Handsaminga har ført til at nokon av dei som klaga hit har fått fritak, medan andre ikkje har fått fritak. Det synest såleis som om sakene er avgjort i samsvar med dei synspunkta eg la til grunn i min uttale 24. februar 1995. Eg har ut frå dette ikkje funne grunn til å setja i verk ytterlegare undersøkjingar. Eg avsluttar såleis mi undersøking av eige tiltak.»

Eg bad til slutt om å verta underretta om ein ny avfallsplan med nye kommunale føresegner for renovasjon som kommunen arbeidde med.

69.

Ulik handsaming av hytteeigarar i høve til gebyrordning for kommunal renovasjon

(Sak 95-2065)

Sunnfjord Miljøverk-kommunane (SUM-kommunane) hadde i sine renovasjonsføresegner etablert ei generell fritaksordning for hytteeigarar med fast bustadadresse i ein av SUM-kommunane, men det var ikkje etablert noko fritaksordning for andre hytteeigarar. A, som ikkje hadde fast bustadadresse i nokon av SUM-kommunane, fekk avslag på søknaden sin om fritak frå renovasjonsordninga. - Ombodsmannen kritiserte Førde kommune si handsaming av saka. Ei heilt generell fritaksordning for dei hytteeigarane som budde i ein av SUM-kommunane, samstundes som andre hytteeigarar ikkje i det heile hadde høve til å få fritak, var ikkje i samsvar med forureiningslova § 30 om høve til å gjere unntak for «bestemte eiendommer» og det likskapsprinsippet som gjeld for offentleg forvaltning. Kommunen blei beden om å handsame A sin fritakssøknad på nytt, og dessutan gjere greie for kva han ville gjere i høve til dei gjeldande renovasjonsføresegnene.

Etter renovasjonsføresegnene for Førde kommune hadde eigarar som budde i ein av Sunnfjord Miljøverk-kommunane (SUM-kommunane) høve til å få fritak frå den tvungne hytterenovasjonsordninga. Vidare hadde dei fastbuande i --- fått fritak frå renovasjonsordninga fordi vegstandarden var for dårleg til at renovasjonsbilane kunne køyre på vegen.

A, som åtte ein fritidseigedom i --- i Førde kommune, men som var fastbuande i Svelgen kommune, søkte første gong om fritak frå renovasjonsavgifta 16. juni 1995. Søknaden var mellom anna grunngeve med at han kunne syte for at avfallet vart transportert til hans faste bustad, og at det var «--- urimelig at jeg som eneste i --- skal betale avgift når jeg ikke belaster området med mitt boss».

Søknaden vart avslått 20. juni 1995 av teknisk sjef i Førde kommune. I grunngevinga vart det vist til at etter renovasjonsføresegnene § 4 skulle fritidseigedomar «--- visast til sentral oppsamlingsplass, og avstandsgrense vil ikkje gjelde». Teknisk sjef meinte at det berre var abonnentar med fast bustad i SUM-kommunane som hadde høve til å få fritak for hytterenovasjon, og i A si sak var det såleis «--- ikkje høve til å fravike dei vedtekte renovasjonsføresegnene».

A klaga 27. juni 1995 på avslaget, men vedtaket vart 31. juli 1995 stadfesta av Sunnfjord Miljøverk.

Etter dette fremja A ein ny søknad om fritak frå renovasjonsavgift. Den nye søknaden vart handsama som ein klage over SUM sitt vedtak. Styret i SUM heldt 10. august 1995 fast ved administrasjonen sitt vedtak, og saka vart sendt til formannskapet i Førde kommune til endeleg avgjerd. Den 12. september 1995 vedtok formannskapet å stadfeste SUM sitt avslag i saka.

På vegner av A bringa advokat --- saka inn for ombodsmannen. I klagen vart det gjort gjeldande at det var urimeleg

at A skulle betale renovasjonsgebyr når dei fastbuande slapp. I klagen heitte det:

«A er av den oppfatning at dette vedtaket helt klart er i strid med forvaltningsrettens regler om likhetsprinsippet. Det er helt åpenbart at de angjeldende boenheter/bolighus/fritidseiendommer, her ikke blir behandlet likt. Dette særlig når A er den eneste på det angjeldende sted som må betale denne renovasjonsavgiften.»

Ved brev herifrå vart saka lagt fram for Førde kommune. I brevet vart det spurt om følgjande:

«I Sunnfjord Miljøverk sitt avslag 28. juli 1995 er det høve i renovasjonsføresegnene til å gi fritak for avfallsgebyr for eigarar av fritidseigedomar med fast bustedsadresse i ein av SUM-kommunane, grunngjeve slik:

«For eigarar av fritidseigedomar med fast bustadsadresse i ein av SUM-kommunane, er det gitt høve til fritak for eige gebyr på fritidseigedommen. Grunnlaget for dette er at desse skal ta avfallet med heim og nytte avfallsbeholdarane på heimstaden. Dei deltek i kostnadsdekkinga gjennom tilknyttinga på den faste bustadsadressa. Dei er dermed med på finansieringa av postane nemnt ovanfor.»

Gir ikkje renovasjonsføresegnene høve til fritak frå renovasjonsordninga for hytteeigarar som ikkje bur i ein av SUM-kommunane? Korleis meiner kommunen dette i så fall samsvarer med forureiningslova av 13. mars 1981 nr. 6 § 30 andre ledd, der det heiter at kommunen kan «etter søknad unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamling»? Vi ber kommunen opplyse om denne bruken av prinsippet om full kostnadsdekking som grunngjeving for skilnaden mellom fastbuande i og utanfor SUM-kommunane, er i samsvar med Miljøverndepartementet sine rettleiingar.

Etter ny klage frå A, der det vart vist til at dei fastbuande i --- er friteke frå å betale gebyret, av slo formannskapet i Førde kommune søknaden 12. september 1995 i samsvar med rådmannen sitt framlegg til vedtak. I rådmannen si saksutgreiing heiter det mellom anna:

«Rådmannen finn det noko urimeleg at eigaren av fritidseigedom skal betale avgift når dei fastbuande slepp. Likheitsprinsippet burde her føre til lik handsaming. A vil ha ei minst like god renovasjonsordning som dei fastbuande ved at han tek avfallet med seg ut av området. Slik regelverket er utforma er dette likevel neppe grunnlag godt nok til å gje avgiftsfritak, og eg er komen til at klaga bør avvistast. Det er likevel ein føresetnad at andre kommunar i SUM samarbeid har ein like streng praksis, og at saka må takast opp att dersom tilsvarande saker får anna utfall i andre kommunar.»

Vi ber om at kommunen grunngjev kvifor A ikkje er handsama likeins som dei fastbuande i det same området. Kva for nokre grunnar talar for at A er den einaste på staden som må betale gebyret? Er renovasjonsføresegnene til hinder for fritak frå gebyret i eit slikt tilfelle som i denne saka, jf. rådmannen sin saksutgreiing der det heiter at slik «regelverket er utforma er dette likevel neppe grunnlag godt nok til å gje avgiftsfritak»?»

I kommunen sitt svarbrev heitte det:

«Renovasjonsføresegnene gir kun høve til fritak frå renovasjonsordninga for hytteeigarar som bur i ein av SUM-kommunane. Det er då ein føresetnad at abonnenten syter for at avfallet vert levert ved ordninga på den faste bustad adressa.

Vidare heiter det i renovasjonsføresegnene § 4 «I medhald av Forurensingslova § 30 kan enkelte eigedomar unntakast frå ordninga. Mellom anna kan eigedomar, som har meir enn 300 meter transport av avfallet fram til køyreveg, etter søknad unntakast. Fritidseigedomar skal visast til sentral oppsamlingsplass, og avstandsgrense vil ikkje gjelde».

Det er ulikt regelverk for fritidseigedomar og heilårsbustad, dette er difor grunnen til at A ikkje er handsama likens som dei fastbuande i området.

Bustadeigedomar skal drive kjeldesortering og får utdelt dunkar til avfallet, og det er difor ein føresetnad at renovasjonsbilen kan køyre fram til eigedomen, jfr. avstandsgrense på 300 meter.

Fritidseigedomar har ikkje avstandsgrense, og må sjølve ta med avfallet til renovasjonsdunk som er utsett på oppgitte oppsamlingsstader for ordinært avfall, gjenbruksstasjoner, glasigloar og speisalavfallsmottak.

Renovasjonsgebyr for ein ordinær bustad utgjer kr. 1.590 + m.v.a. (1 sett 140 liter dunkar). Fritidseigedomar betaler 60% av minimumsgebyret på kr. 954, d.v.s. kr. 572 + m.v.a pr år.

Førde kommune nyttar prinsippet om full kostnadsdekking av renovasjonsordninga i kommunen, og hytteeigarar utanfor SUM-kommunane er ikkje med på finansieringa gjennom den faste bustadadressa.»

Ved brev 11. mars 1996 kommenterte advokaten kommunen sitt brev og gjorde gjeldende at han «--- ikke (kunne) se at Førde kommune har gitt tilfredsstillende svar på noen av disse spørsmålene, dersom det kan sies at de har gitt svar i det hele tatt».

Saka vart på nytt lagt fram for kommunen i brev herifrå 18. april 1996. I brevet blei kommunen på ny spurd om han hadde lagt til grunn at det ikkje var *heimel* for å gi fritak frå renovasjonsordninga i A sitt høve, og korleis dette samsvara med forureiningslova § 30 andre leden om at kommunen «etter søknad (kan) unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamling». Vi bad òg om at kommunen opplyste korleis dei særlege kostnadene knytte til renovasjonsordninga for fritidseigedomar vart finansiert, og korleis kommunen kontrollerte at eigarane av fritidseigedomar som hadde fast bustadsadresse i ein av SUM-kommunane verkeleg leverte avfallet ved renovasjonsordninga på den faste bustadsplassen. Kommunen vart òg beden om å opplyse om den ulike handsaminga av fastbuande i og utanfor SUM-kommunane hadde vore teke opp med fylkesmannen, SFT eller Miljøverndepartementet.

Kommunen svara slik:

«For at eit interkommunalt samarbeid på avfallssektoren skal fungere etter formålet, må kommunane praktisere regelverket mest mogeleg likt. Ureiningslova § 30 gjev den enkelte kommune heimel til å frita eigedomar, men sidan føresegnene ikkje har slik heimel bør kommunane følgje føresegnene i handsaminga av søknadene. Ingen av kommunane i samarbeidet har gjeve fritak i tilsvarende saker. Det kan elles opplysast at styret i SUM i løpet av året vil evaluere noverande regelverk, og eit av dei spørsmål som vil bli vurdert er renovasjonsreglane for fritidseigedomar.

Kostnadane knytta til renovasjonsordninga for fritidseigedomar vert finansiert via gebyr, jfr. forureiningslova § 34. D.v.s. sei at dei som bur i SUM-kommunane betaler for fritidseigedommen i sitt ordinære abonnement, og tek avfallet med seg frå hytta til avfallsdunkane ved bustaden. Ordinært renovasjonsgebyr er kr. 1.590 + mva. i 1996, og fritidseigedomar der eigar er busett utanfor SUM-kommunane og utleiehytter betaler eit årsgebyr på kr. 572 + mva. Alle eigedomar som nyttar renovasjonsordninga i kommunen skal betale gebyr for denne tenesta.

Førde kommune har ikkje innført nokon spesiell kontroll med at abonnentar med fast busetnad i SUM-kommunane verkeleg tek med seg avfallet frå fritidseigedommen til bustadadressa. Vi har heller ikkje motteke klager på at det skjer forureining eller at denne ordninga ikkje fungerer. Vi kan soleis ikkje sjå at slik kontroll skulle vere nødvendig, då det verkar som om denne ordninga fungerer tilfredsstillande.

Fylkesmannen har hatt dei kommunale renovasjonsføresegnene til høyring, og det har ikkje kome merknader til at abonnentar i og utanfor SUM-kommunane vert handsama ulikt, men det har ikkje vore teke opp med SFT eller Miljøverndep. Vidare får fylkesmannen kopi av alle styrevedtak i SUM, som er første klageinstans før endeleg handsaming i formannskapet.

Dei 6 eigedomane (fastbuande) i området --- har høve til å levere avfall på avfallsplassen og betale ut frå vekta på leveransen. Dei er sjølve ansvarlege for å ha ei forsvarleg avfallshandsaming i samsvar med Forureiningslova. Vi er spesielt oppmerksom på dette området, og vi reknar elles med at brukarane av naturområdet vil kome med melding dersom området vert forureina av avfall.»

I mitt avsluttande brev til kommunen skreiv eg:

«Forureiningslova av 13. mars 1981 nr. 6 § 30 lyder:

«Kommunen skal sørge for innsamling av forbruksavfall.

Kommunen kan gi forskrifter om at den kommunale innsamling bare skal gjelde i tettbygd strøk, at visse slag forbruksavfall skal holdes utenom den kommunale innsamling og at visse slag avfall skal holdes adskilt. Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle pålegge kommunen å innføre ordninger for

sortering av avfallet. Et slikt pålegg må baseres på en samlet vurdering av de kostnadene dette vil innebære i forhold til de miljøfordeler som oppnås. Kommunen kan etter søknad unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamling.

Kommunen kan gi forskrifter som er nødvendig for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport av forbruksavfall. Uten kommunens samtykke må ingen samle inn forbruksavfall.»

I § 34 første og andre stykket i lova heiter det om avfallsgebyr:

«Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.

Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyrene.»

I medhald av forureiningslova § 30 siste stykket har kommunen 14. desember 1994 vedteke «Kommunale føresegner for innsamling m.v. av forbruksavfall, tøming av slamavskiljarar, tette tankar m.v. og for gebyr for renovasjon og slamtøming». Føresegnene er vedtekne av alle SUM-kommunane. I føresegnene § 4 tredje stykket heiter det om den tvungne renovasjonsordninga:

«Alle eigedomar i kommunen der det er oppført hus som kan nyttast slik omtala i § 2, skal vere med i renovasjonsordninga. I medhald av Forurensningslova § 30 kan enkelte eigedommar unntakast frå ordninga. Mellom anna kan eigedommar, som har meir enn 300 meter transport av avfallet fram til kjøreveg, etter søknad unntakast.

Fritidseigedomar skal visast til sentral oppsamlingsplass, og avstandsgrense vil ikkje gjelde. For fritidseigedomar som ligg i stølsområde eller liknande, kan eigaren unntakast frå tvungen renovasjon dersom han syter for forsvarleg avfallsbehandling til dømes ved at avfallet vert transportert til eigarens/brukarens renovasjonsbeholdar.

Eigar av fritidseigedom som har renovasjonsabonnement tilknytta fast bustad i SUM-kommunane, vert etter ønskje fritaken for separat abonnement på fritidseigedommen dersom han syter for at avfallet vert levert ved ordninga på den faste bustadsadressa.

Ved utleige gjeld ikkje slikt fritak.»

Det går fram av SUM-føresegnene at det er etablert ei ordning med ulik handsaming av eigarar av fritidseigedomar som er *fastbuande i SUM-kommunane*, og dei som har fritidseigedom i kommunen, men som er *fastbuande utanfor SUM-kommunane*. Ut frå det som har kome fram i samband med mi handsaming av saka, må eg vidare leggja til grunn at kommunen tolkar føresegnene slik at det *ikkje er heimel* til å gi fritak frå den tvungne renovasjonsordninga for hytteeigare som bur utanfor kommunen, slik som i A sitt tilfelle. Eg viser til kommunen sitt brev hit 3. mai 1996, der det heiter at forureiningslova § 30 «gjev den enkelte kommune heimel til å frita eigedomar, men sidan føresegnene ikkje har slik heimel bør kommunane følgje føresegnene i handsaminga av søknadene». I samband med dette heiter det at «--- ingen av kommunane i samarbeidet har gjeve fritak i tilsvarende saker», og at det er nødvendig at samarbeidskommunane praktiserer regelverket mest mogleg likt dersom eit slikt interkommunalt samarbeid på avfallssektoren skal fungere etter føremålet.

Det går fram av forureiningslova § 30 andre stykket at kommunen etter søknad kan unnta «bestemte eiendommer» fra den kommunale innsamlinga. Det er soleis *eigedommen* som kan få fritak frå den tvungne renovasjonsordninga, og i fritaksvurderinga må ein vurdere om dei *objektive* tilhøva knytte til eigedommen gjev grunn til fritak. Ut i frå tilhøva på staden skal det vere mogleg å nytte ordninga. Avgifta skal vere eit vederlag for ei teneste, ikkje ein skatt. I samsvar med dette har Miljøverndepartementet i si rettleiing til kommunane om forureiningslova (rundskriv T-18/83) uttalt at fritak etter søknad kan vere aktuelt for eigedomar som er «fjerntliggende eller ligger vanskelig tilgjengelig», jf. pkt. 4.1.3. «Innsamling av forbruksavfall» s. 51. Ombodsmannen har i fleire saker lagt til grunn at dette tema for vurderinga er i samsvar med forureiningslova § 30.

I samband med dispensasjonsordninga etter forureiningslova § 30 har departementet i rettleiinga (rundskriv T-18/83, 3. utgåve 1989) og uttalt følgjande om høvet til å unnta ei gruppe eigedomar fra den tvungne renovasjonen i føresegnene:

«--- Kommunen kan midlertid ikke velge å generelt frita bestemte brukergrupper fra ordningen, som f.eks. innenbygds hytteeiere eller jordbrukseiendommer.»

Eg kan utifrå dette ikkje sjå at det rettsleg er høve til ei slik fritaksordning som SUM-kommunane har etablert i renovasjonsføresegnene. Ei heilt generell fritaksordning for dei hytteeigarane som bur i *SUM-kommunane*, dersom vedkomande syter for at avfallet vert levert ved ordninga på den faste bustadsadressa, mens dei hytteeigarane som bur *utanfor SUM-kommunane* ikkje har høve til å få fritak frå ordninga, synest ikkje å vera i samsvar med forureiningslova § 30 som gir høve til å gje fritak for «bestemte eiendommer», og dei siterte retningslinene i Miljøverndepartementet sitt rundskriv. Ordninga er heller ikkje i samsvar med det likskapsprinsippet som gjeld for offentlig forvaltning. Eg kan heller ikkje sjå at prinsippet om full kostnadsdekking, slik dette er regulert i § 34 i lova, gir tilstrekkeleg heimel for den ordninga som SUM-kommunane har etablert.

På bakgrunn av at kommunen har lagt til grunn at det berre er høve til å gi fritak frå renovasjonsordninga for hytteeigarar som bur i ein av SUM-kommunane, og dermed ikkje for A, må eg be om at fritakssøknaden hans blir handsama på nytt av kommunen i samsvar med den lovforståinga eg har lagt til grunn.

Eg må dessutan be om at kommunen gjer greie for kva ein vil gjere i høve dei no gjeldande renovasjonsføresegnene.

Eg ber om å bli halden orientert om det kommunen gjer i saka.»

Ved brev 6. januar 1997 sende kommunen saka til Sunnfjord Miljøverk for handsaming.

70.

Kommunens adgang til å gi fritak for tilknytningsavgift for vann og kloakk

(Sak 95-1838)

Den kommunale klagenemnda i Hammerfest kommune vedtok ikke å sette ned eller ettergi krav om tilknytningsavgift for vann og kloakk i forbindelse med at en institusjon oppførte et garasjebygg på 103 kvadratmeter på sin eiendom. Institusjonen klaget til ombudsmannen og anførte at avgjørelsen var urimelig fordi garasjebygget ikke skulle knyttes til verken vann eller kloakk. - Ombudsmannen tok utgangspunkt i vass- og kloakkavgiftsloven av 31. mai 1974 nr. 17 § 1 siste ledd, der det heter at kommunen kan ettergi helt eller delvis avgift «for eidegom det ikkje er hus på». Med holdepunkter i lovens forarbeider, uttalte ombudsmannen at begrepet «ikkje er hus på» måtte forstås som «ubebygd», og således at kommunen i et tilfelle som dette ikke hadde adgang til å vurdere å ettergi avgift, heller ikke på billighetsgrunnlag. Ombudsmannen ba kommunen for fremtiden å legge saksbehandlingen opp slik at det ikke ble gitt inntrykk av at det kunne gis fritak for avgift i et tilfelle der loven ikke ga mulighet for det.

Klagen gjaldt vedtak i klagenemnda i Hammerfest kommune 19. oktober 1995 om ikke å ettergi eller sette ned krav om tilknytningsavgift i forbindelse med at en institusjon hadde oppført et garasjebygg med bruksareal på 103 kvadratmeter i kommunen.

Institusjonen brakte saken inn for ombudsmannen, og anførte at kravet om tilknytningsavgift var urimelig fordi det ikke var behov for verken vann eller kloakk til garasjebygget.

Saken ble lagt frem for kommunen. Det ble bedt opplyst om kommunen i sin vurdering av eventuelt fritak hadde tatt hensyn til at garasjebygget ikke hadde behov for vann eller kloakk. Dessuten ble det bedt opplyst om kommunen hadde krevet tilknytningsavgift i andre saker som gjaldt bebyggelse i form av garasje uten behov for vann eller kloakk, og om det forelå eksempler fra andre saker i kommunen der den hadde innvilget fritak for tilknytningsavgift.

Kommunen opplyste at klagenemnda var «fullstendig klar over» at garasjebygget ikke hadde behov for vann eller kloakk da vedtaket ble truffet. Det ble vist til at avgiftsregulativet innebærer at det skal betales tilknytningsavgift «uavhengig av om bygget faktisk skal tilknyttes kommunens vann- og avløpsnett». Videre viste kommunen til en sak vedrørende en saltsilo som eksempel på at avgiftsfritak ikke var innvilget i en sammenlignbar situasjon.

Jeg hadde følgende bemerkninger til saken:

«Det første spørsmål som reiser seg er om kommunen i dette tilfellet etter bestemmelsene i vass- og

kloakkavgiftsloven av 31. mai 1974 nr. 17 og kommunens avgiftsregulativ, har rettslig adgang til å vurdere å gi fritak eller nedsette krav på tilknytningsavgift. Dersom dette spørsmålet besvares bekreftende, må det tas stilling til om kommunens vedtak 19. oktober 1995 om ikke å gi fritak eller sette ned tilknytningsavgiften, kan kritiseres.

Etter vass- og kloakkavgiftsloven § 1 er plikten til å betale tilknytningsavgift avhengig av hvorvidt *eiendommen* har tilknytning til vann- eller kloakkledning. Det er ikke nødvendig med tilknytning til bebyggelse før avgiftsplikt utløses. Under bestemte vilkår kan det også kreves avgift for ubebygd eiendom. Av dette følger at slik avgift normalt skal betales selv om grunneieren ikke har noe aktuelt behov for vann eller kloakk.

Adgangen til å gi fritak eller sette ned tilknytningsavgift reguleres av vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd, som lyder:

«Kommunen kan ta bort alt eller noko av avgifta for eigedom som det ikkje er hus på.»

Regelen i vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd innebærer, etter det jeg kan se, på den ene side at det etter en skjønnsmessig vurdering *kan* gis avgiftsfritak for eiendom det ikke står hus på, og på den annen side at det *ikke kan* gis avgiftsfritak - heller ikke på billighetsgrunnlag - for eiendom det står hus på. Jeg viser i denne forbindelse til forarbeidene til vass- og kloakkavgiftsloven - Ot.prp. nr. 58 (1972-73) s. 11-12 - der det heter:

«Det er etter forslaget bare ubebygd eiendom som kan fritas for avgift, og det er heller ikke åpnet adgang til å frafalle eller nedsette utliknet avgift f.eks. av billighetsgrunner.»

Fritaksregelen i vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd gjelder «eigedom det ikkje er hus på». Begrepet «hus» omfatter etter vanlig språklig forståelse først og fremst bebyggelse som er egnet for beboelse. Bebyggelse som er egnet for beboelse, vil regulært også ha behov for vann og kloakk. Foruten ordlyden, kunne derfor også relle hensyn tale for å forstå bestemmelsen slik at den ikke omfatter enhver type byggverk, men at begrepet «hus» må forstås i mer snever forstand. En garasje ville ut fra en slik fortolkning falle utenfor begrepet «hus». Konsekvensen av det ville være at kommunen etter en skjønnsmessig vurdering ville ha adgang til å innvilge fritak etter regelen i vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd.

Forarbeidene til vass- og kloakkavgiftsloven gir imidlertid holdepunkter for å anta at begrepet «hus» ikke kan forstås i snever forstand, men at regelen i vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd sikter til byggverk i sin alminnelighet eller til «eigedom det ikkje er bygd på».

Miljøverndepartementet foreslo i sine proposisjoner - som begge var på bokmål - at vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd skulle ha følgende ordlyd (Ot.prp. nr. 58 (1972-73) s. 13 og Ot.prp. nr. 23 (1973-74) s. 2):

«Kommunen kan helt eller delvis frita ubebygd eiendom for avgift.»

Paragrafen for øvrig inneholdt i proposisjonene også konsekvent begrepet «ubebygd», og i kommentarene til paragrafen understreket (uthevet) departementet at det var *ubebygd* eiendom det ble siktet til, jf. s. 11 i proposisjon nr. 58 sitert ovenfor.

Stortingskomitéen - som avga sin innstilling på nynorsk - endret ordlyden i § 1 fra «ubebygd eiendom» til «eigedom det ikkje er hus på» både i § 1 siste ledd og paragrafen for øvrig. Ut fra komitéens merknader til loven, er det ikke holdepunkter for å anta at Stortinget med denne noe endrede ordlyden mente å gjøre en realitetsendring i forhold til departementets forslag. Jeg peker også på at lovteksten i § 1 ikke er endret helt konsekvent til å benytte begrepet «hus», etter som det i paragrafens første ledd fjerde punktum innledningsvis heter «(e)r det ikkje bygd på eigedomen». Her har komitéen og Stortinget ikke benyttet begrepet «ikkje er hus på» uten at jeg kan se at det kan ha vært meningen å presisere en forskjell til bestemmelsens øvrige regler.

Heller ikke i stortingskomitéens innstilling er begrepsbruken helt konsekvent. Det vises til komitéens merknader til lovforslaget i Innst. O. nr. 24 (1973-74) s. 2 hvorfra siteres:

«Avgiftene skal fastsetjast i form av tilknytningsavgifter og årlege avgifter. Tilknytningsavgifta skal vere ei eingongsavgift, og det vert føresett at det skal betalast tilknytningsavgift berre for eigedom som det er *bygd* på. Departementet seier at eigar (festar) av grunn som det ikke er *hus* på, men der vatn og kloakk er ført fram, og skal ileggjast avgifter (årlege avgifter). Dersom det ikkje er ønskjeleg at ein eigedom vert *utbygd* trass i at vatn og kloakk er ført fram, kan kommunestyret heilt eller delvis fråfalle kravet om refusjon og/eller avgift. ---»

(Mine uthevinger.)

Etter dette har jeg kommet til at vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd må fortolkes som om det sto «*ubebygd*» i steden for «som det ikkje er hus på» - eller på nynorsk: «eigedom det ikkje er bygd på».

Jeg vil ikke utelukke at det etter vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd, kan være adgang til fritak eller nedsettelse av avgiftskrav også for enkelte mindre byggverk ut fra en vurdering av byggverkets karakter, formål og omfang. Således har jeg merket meg at kommunen i praksis som utgangspunkt bare synes å vurdere tilknytningsavgift for byggverk med et flateinnhold på mer enn 50 kvadratmeter. I dette tilfellet er det tale om oppføring av en garasje med et flateinnhold på 103 kvadratmeter. Eiendommen må med et slikt byggverk etter mitt syn anses å være bebygd/bygd på i lovens forstand. Jeg kan da ikke se at det i en slik situasjon vil være adgang til å fritak eller ettergi tilknytningsavgift i medhold av vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd.

Kommunen har i denne saken ikke funnet grunnlag for å innvilge fritak eller nedsettelse av tilknytningsavgiften. Dette resultat er det ikke grunnlag for å kritisere. Da vass- og kloakkavgiftsloven § 1 siste ledd, i et tilfelle som dette, ikke åpner *adgang* til å vurdere fritak eller nedsettelse ut fra billighetsgrunner e.l., bør kommunen for fremtiden legge opp saksbehandlingen slik at det unngås gitt inntrykk av at det kan gis fritak i tilfelle loven ikke gir mulighet til det.»

71.

Kommunen sitt ansvar for å betale skadebot for ulovleg fritak for betaling av tilknytningsavgift etter vass- og kloakkavgiftslova

(Sak 95-1120)

Eit aksjeselskap, A, tok eit initiativ overfor Skodje kommune med sikte på å skipe eit anlegg for tømning av privet frå bobilar på ein campingplass. Kommunen fatta vedtak om å gje A fritak for vass- og kloakkavgift, men vedtaket var uklårt utforma. - Ombodsmannen la til grunn at kommunen sitt vedtak - i strid med kommunen sitt syn - måtte tolkast slik at fritaket galdt både årsavgift og tilknytningsavgift for 1993, men ikkje årsavgift for seinare år. Anlegget var skipa i ei Moelvenbrakke. Med støtte i ei anna ombodsmannssak meinte ombodsmannen at brakka var eit «hus» etter vass- og kloakkavgiftslova § 1 siste ledd slik at kommunen ikkje hadde høve til å gje avgiftsfritak i det heile. A kunne difor ikkje vinne nokon rett etter vedtaket. Utifrå Høgsteretts praksis, la ombodsmannen til grunn at kommunen måtte betale skadebot for eit innrettelsestap til A for å ha fatta eit ugyldig vedtak. Ombodsmannen gjekk ikkje nærare inn på storleiken av skadebota. Ombodsmannen drøfta òg om festar (A) eller eigar (B) av eigedomen (campingplassen) skulle svare avgift etter vass- og kloakkavgiftslova § 1 tredje ledd i dette høvet.

Klaga til ombodsmannen galdt Skodje kommunes avgjerd om å krevje tilknytningsavgift og årsavgift for 1994 og seinare år for vatn og kloakk i samband med at A skipa eit anlegg for tømning av privet frå bobilar i kommunen.

Sakstillhøvet er i hovudtrekk:

A søkte 25. mai 1993 Skodje kommune om fritak for avgifter og skreiv m.a.:

«-	A bekoster «tømmestasjon» som vist på vedlagte tegning.
-	A bekoster all framtidig vedlikehold av stasjonen.
-	Skodje kommune bekoster tilknytningen av vann/kloakk og de årlige avgiftene.»

Hovudutval for tekniske saker i kommunen nekta å ta søknaden til følgje i møte 9. juni 1993. Advokat --- søkte på vegner av A på nytt om fritak i brev 2. juli 1993. Han viste til og la ved søknaden om fritak frå 25. mai 1993 og rekinga på tilknytningsavgift, og skreiv:

«Som det fremgår av søknaden vil A bygge selve tømmestasjonen med innretninger for egen regning. Det søkes om fritak for betaling av avgifter. Tilknytningsavgiften utgjør tilsammen kr. 40.382,-.

På vegne av A tør jeg med dette be Skodje formannskap behandle saken og innvilge søknaden.»

Det vart i søknaden òg vist til eit brev 24. juni 1993 til kommunen der A gjorde merksam på at selskapet ikkje ville knyte seg til nettet før fritaksspørsmålet var avklara.

Formannskapet handsama søknaden i møte 5. juli 1993 og fatta følgjande vedtak:

«Med atterhald om bygningsrådet si godkjenning av byggemelding imøtekjem Skodje formannskap søknad om avgiftsfritak for tømme-stasjon for bobilar for inneverande sesong.

Ein føreset at stasjonen er open for alle.

Skodje formannskap krev at søknad for seinare år vert lagt fram i god tid.»

På bakgrunn av vedtaket knytte A seg til vass- og kloakknettet. Ei tid seinare - 4. mars 1994 - søkte A om fritak for årsavgift for 1994.

Hovudutvalet vedtok 20. april 1994 ikkje å gje fritak og «føreset at tilknytningsavgift og årsavgift f.o.m. 1994 vert betalt straks». I møteboka under avsnittet «saksopplysninger» står det:

«Skodje formannskap vedtok i møte 05.07.93 at A skulle få avgiftsfritak for 1993, og at evt. søknader for seinare år måtte leggast fram i god tid.»

A klaga over vedtaket til formannskapet i brev 13. mai 1994. Formannskapet avslo med tilvisning til vass- og kloakkavgiftslova av 31. mai 1974 nr. 17, klaga i eit møte 14. juni 1994. Formannskapet bad i tillegg rådmannen sjå på om det kunne vere tilskotsmidlar til å dekkje A's utgifter med å knyte seg til vass- og avløpsnettet. Men det var ikkje mogleg å få støtte frå tilskotsmidlar.

Kommunen blei deretter merksam på at A festa eigedomen, og fremja difor krav om tilknytningsavgift mot B som eigar av eigedomen.

Saka blei teke opp med ombodsmannen i brev 7. juli 1995, der klagar hevda at skipinga av eit anlegg for tømning av privet fra bobilar er eit kommunalt ansvar. I samband med dette skreiv klagar at av di A skulle skipe eit tømning-anlegg, hadde kommunen som motyting gitt A tilsagn om fritak frå både tilknytningsavgift og årsavgifter. Etter klagar si meining, var det høve til å gje avgiftsfritak av di det ikkje var «oppført hus på grunnen». Vidare hevda klagar at A som festar av eigedomen var rett adressat for tilsagnet/avgiftskravet, fordi festekontrakten med eigaren av eigedomen, B, kunne vorte lengd etter tomtefestelova av 30. mai 1975 nr. 20 § 8 i naudsynt grad for å stette vilkåra i vass- og kloakkavgiftslova § 1 tredje ledd.

Saka vart lagd fram for kommunen ved brev herifrå 30. august 1995. Det vart bede opplyst om kommunen var einig i at skipinga av eit anlegg for tømning av privet frå bobilar var eit kommunalt ansvar. Vidare vart det bede opplyst om kommunen hadde gjeve tilsagn eller lovnad om å ikkje krevje tilknytningsavgift og årsavgifter frå A. Det vart òg stilt spørsmål om rett adressat for eit mogleg fritak/avgiftskrav.

Kommunen svarte i brev 10. oktober 1995. Kommunen gjorde greie for saksgangen, og kommunen sitt vedtak 5. juli 1993 (sitert ovanfor) vart kommentert såleis:

«Dette vedtaket inneber at Skodje formannskap gjev betalingsutsetjing i 1 år for rekning på tilknytningsavgift for vatn og kloakk.

Bakgrunnen for formannskapet sitt vedtak for å innvilge betalingsutsetjing 1 år, var at turistsesongen for sommaren 1993 alt var i gong.»

Kommunen syntte til at naboeigedomen til A var ein campingplass med anlegg for tømning av privet frå bobilar, og at denne eigedomen betalte tilknytningsavgift og årsavgift. Kommunen peikte deretter på at omsynet til lik handsaming talte for å halde fast ved avgiftskravet overfor A.

Kommunen skreiv vidare:

«De spør vidare kva som ligg i formannskapet sitt vedtak av 1993, om fritaket gjeld årsavgift. Til det kan eg svare at saka galdt tilknytingsavgifter for vatn og kloakk, som var det søknaden galdt. Vedtaket innebar ei utsetjing med å betale tilknytingsavgift. Ein konsekvens av dette vert at krav om årsavgift først tek til å gjelde frå det tidspunkt tilknytning er gjort, og tilknytingsavgift skal betalast.»

Til slutt orda kommunen frampå om at eit eventuelt avgiftsfritak berre ville gjelde til føremon for A, som var den parten som hadde søkte om avgiftsfritak, og ikkje overfor eigaren av eigedomen, B.

Klagar kom med merknader i brev 25. oktober 1995 og skreiv at vedtaket 5. juli 1993 etter ordlyden galdt fritak og ikkje betalingsutsetjing. Vidare vart det peikt på at kommunen ikkje hadde svara på spørsmålet om kommunen burde ha teke eit atterhald, og heller ikkje hadde svara på om skiping av anlegg for tømning av privet frå bobilar, er eit kommunalt ansvar.

Saka blei lagt fram for kommunen på nytt ved brev herifrå 30. oktober 1995. Det vart på nytt bede opplyst om kommunen hadde gitt tilsagn om avgiftsfritak. Vidare vart kommunen beden om å opplyse om det etter kommunen sitt syn ikkje var høve til å gje fritak i eit tilfelle som dette av di det eventuelt stod hus på eigedomen, jf. vass- og kloakkavgiftslova § 1 fjerde ledd.

Kommunen svarte i brev 23. november 1995 at så langt «rådmannen kjenner til er det ikkje gjeve korkje tilsagn eller lovnad frå kommunen om ikkje å krevje tilknytings- og/eller årsavgift». Vidare opplyste kommunen at etter kommunen sitt syn står det hus på eigedomen, slik at det etter lova ikkje var høve til å gje fritak. Endeleg peikte kommunen på at eventuelle tilskot til A måtte vurderast utifrå tilskotsordningar, og at det ikkje var tilskotsmidlar tilgjengeleg.

Klagar kom med merknader i brev 7. desember 1995, og skreiv at det på eigedomen berre står ei brakke som ikkje kan «kvalifisere til «hus» i lovens forstand». Det blei vidare hevda at sjølv om kommunen ikkje skulle ha høve til å gje fritak, hadde kommunen faktisk gjort det. Endeleg skreiv klagar at tilhøvet til andre avgiftspliktige ikkje kunne vere avgjerande av di ansvaret for tømmeinnretningar til privet frå bobilar kviler på kommunen.

Kommunen heldt imedan fast ved at byggverket på eigedomen etter kommunen sitt syn var «hus» etter lova.

Eg hadde følgjande merknader til saka:

«1. Kommunen sitt høve til å gje fritak etter vass- og kloakkavgiftslova

Etter vass- og kloakkavgiftslova § 1, har eigar av fast eigedom «skyldnad til å svare vass- og kloakkavgift til kommunen». Hovudregelen er med andre ord at det skal krevjast vass- og kloakkavgift for all fast eigedom.

Kommunen kan likevel gje fritak for vass- og kloakkavgifter, jf. vass- og kloakkavgiftslova § 1 fjerde ledd, som lyder:

«Kommunen kan ta bort alt eller noko av avgifta for eigedom som det ikkje er hus på.»

Vass- og kloakkavgiftslova inneber for det fyrste at kommunen etter ei skjønnsvis vurdering *kan* gje fritak for eigedom det ikkje er hus på, og for det andre at kommunen *ikkje kan* gje fritak - heller ikkje av rimelege omsyn - for eigedom det står hus på. Lova opner berre for å gje fritak i dei tilfelle som er nemnd i § 1.

Saka reiser spørsmål om kva som ligg i ordet «hus» i lova. I ei anna sak her som galdt spørsmål om fritak frå tilknytingsavgift for ein garasje, la eg til grunn - utifrå førearbeida til vass- og kloakkavgiftslova - at orda «ikkje er hus på» tyder det same som «ikkje er bygd på» (sak 95/1838, se årsmeldinga s. 232). Sjølv om eg ikkje ser bort ifrå at nokre byggverk etter sin storleik, føremål og karakter jamvel kan gje grunnlag for fritak, meiner eg at ei Moelvenbrakke med resepsjon, toalett, dusj og tømingsanlegg for privet frå bobilar, vil vere å sjå som eit hus etter lova - eller at det er bygd på eigedomen. Eg legg i høve til dette vekt på at byggverket har trong til å knyte seg til vass- og kloakknett.

Utifrå dette har difor kommunen, etter mitt syn etter lova ikkje høve til å gje fritak for korkje tilknytingsavgift eller årsavgifter for vatn og kloakk.

2. Kva inneber kommunen sitt vedtak 5. juli 1993?

a. Rettsleg utgangspunkt

Ved fastleggjinga av kva kommunen har vedteke med omsyn til bruk av sin forvaltningsmyndigheit, må det takast utgangspunkt i vass- og kloakklova, førearbeida til lova og lova sitt føremål. Lova legg såleis grunnlaget for kva kommunen har rett til å gjere. Samstundes må kommunen sitt vedtak 5. juli 1993 tolkast med utgangspunkt i vedtaket sin ordlyd.

Utifrå dei opplysningar som ligg føre, er det, etter mi meining, i dette høvet ikkje grunnlag for å seie at det er slutta ein avtale eller gjeve eit tilsagn om avgiftsfritak. Kommunen har sagt at det ikkje er gjeve eit slikt tilsagn. Det har heller ikkje vore hevda av A i selskapet sine søknader og korrespondanse med kommunen. Standpunktet er lagt fram fyrst i klagar sitt brev hit 7. juli 1995. Som eg har lagt til grunn foran, ville det heller ikkje vere høve til å gå inn på ein slik avtale.

Mitt standpunkt om at det ikkje ligg føre nokon avtale eller noko tilsagn, er ikkje det same som at vedtaket av 5. juli 1993 ikkje kan vere tufta på tilhøve og omstende som det kan gjerast avtale om og der yting og motyting kjem inn som tolkingsmoment. Eg syner for det fyrste til at Skodje kommune synest å akseptere at det er ei kommunal oppgåve å syte for anlegg til tømning av privet frå bobilar. For det andre syter A reint faktisk for eit slikt anlegg samstundes som formannskapet gjev noko fritak og utsetjing. Som eit tredje moment peiker eg på at Skodje kommune aktivt har arbeidd med sikte på å finne tilskotsmidlar til A. Desse tilhøva kan eg vanskeleg sjå annleis enn som eit teikn på at kommunen aksepterer eit ansvar for å syte for anlegg for tømning av privet frå bobilar, og at A såleis har tatt hand om ei kommunal oppgåve. Det ligg difor føre eit element av yting og motyting i saka. Tiltaket ligg òg innafor kva som må reknast for ei kommunal oppgåve, og kommunen må kunne gå inn i avtaler om dette. Poenget synest å vera at om kommunen skal gje økonomisk støtte til slik verksemd, må det gjerast ved tilskot. Kommunen kan ikkje gje avgiftsfritak.

Utifrå dei opplysningar som ligg føre, legg eg til grunn at vedtaket må tolkast utifrå sin ordlyd utan at det er høve til å leggje stor vekt på kommunen si subjektive meining og intensjonar med vedtaket i det mon dette kan fastleggjast.

b. Innhaldet av kommunen sitt vedtak 5. juli 1993

Skodje kommune aksepterer etter det eg forstår at det er gjeve fritak for årsavgift for 1993, og betalingsutsetjing med tilknytingsavgift til 1994. For 1994 er det etter kommunen sitt syn ikkje gjeve fritak for årsavgift, og eventuelle fritak for seinare år vert vurdert i dei einskilde år etter søknad.

A hevdar at det er gjeve fritak for både tilknytingsavgift og årsavgifter generelt.

Det kan etter mitt syn neppe vere tvil om at kommunen ikkje har gjeve fritak for årsavgift for 1994 og etterfølgjande år. Eg syner her til ordlyden i vedtaket tredje avsnitt og første avsnitt til slutt. Vidare ser partane ut til å vere samde om at det er gjeve fritak for årsavgift for 1993. Det spørsmål som difor reiser tvil her, er om det er gjeve fritak *eller* utsetjing med betaling av tilknytingsavgift. Som nemnd foran, gjev lova ikkje høve til å gje slikt fritak.

Tilknytingsavgift er ikkje uttrykkeleg nemnd i formannskapet sitt vedtak. Vedtaket gjeld etter ordlyden «*avgiftsfritak*». Dette er eit generelt omgrep som etter mitt syn utifrå ei naturleg språkleg forståing kan dekkje både årsavgift og tilknytingsavgift utan at omgrepet gjev klare haldepunkt for å fastleggje kva slag avgift det gjeld.

A's søknad galdt uttrykkeleg både tilknytingsavgift og årsavgift. I vedtaket er det vist til søknaden. Dessutan er det i vedtaket uttrykkeleg sagt at formannskapet *imøtekjem* søknaden. Etter mi meining er det eit nokså viktig argument for å seie at fritaksvedtaket etter ordlyden gjeld både tilknytingsavgift og årsavgift for 1993.

Avgiftsfritaket blei gjeve for «*inneverande sesong*». Dette kunne tyde på at vedtaket berre gjeld dei løpande avgiftene - sagt på ein annan måte berre årsavgiften. Synspunktet vert styrka av at formannskapet i vedtaket tredje avsnitt viste til søknad for «*seinare år*». Eg legg likevel her til at reservasjonen for «*inneverande sesong*» ikkje stengjer for at òg tilknytingsavgifta (implisitt) er dekt av vedtaket ettersom tilknytingsavgifta forfall til betaling «*inneverande sesong*».

Så framt ein legg til grunn at konsekvensane av vedtaket er at det berre gjeld årsavgift, synest eg det er vanskeleg å seie at vedtaket i det heile gjeld tilknytingsavgift i form av betalingsutsetjing for eitt år slik kommunen meiner. Det er ikkje noko i ordlyden i vedtaket som tyder ei *utsetjing* av betaling av tilknytingsavgift. Vedtaket gjeld berre *fritak*

som etter mi meining må innebere at avgifta ikkje skal betalast i det heile. Vidare ligg det - så framt ein legg til grunn at vedtaket berre gjeld årsavgift - etter mi meining ei viss motstrid i formannskapet si fråsegn om at ein imøtekjem A's søknad. Søknaden galdt, som nemnd, uttrykkeleg tilknytingsavgift òg. Den løysinga som etter mitt syn gjev best harmoni i vedtaket, må vere at vedtaket gjeld både årsavgift for 1993 og tilknytingsavgift.

Ettersom ordlyden i vedtaket ikkje er heilt klår, kan det vere grunn til å sjå på om kommunen eller A hadde ein særskild oppmoding om å gjere sitt syn klårare.

Etter mi meining var kommunen nærmast til å vurdere i kva mon vass- og kloakkavgiftslova gjev høve til å gje fritak for avgifter. A søkte uttrykkeleg om fritak, og skreiv at selskapet ikkje ville knyte seg til nettet før vedtak om fritak var fatta. Sjølv om vedtaket 5. juli 1993 ikkje var heilt klårt, kan eg ikkje sjå at A hadde noko sterk oppmoding om å kontakte kommunen, og eg vil ikkje seia at det var aktaust av A å innrette seg på at fritak var gjeve. Samstundes meiner eg kommunen på si side hadde grunn til å uttrykke seg klårare i lys av den søknad som låg føre frå A.

Saka inneheld argument både for og imot at det er gjeve fritak for tilknytingsavgift. Under noko tvil, har eg kome til at vedtaket gjeld både tilknytingsavgift og årsavgift for 1993.

3. Spørsmål om vedtaket er ugyldig

Utifrå den konklusjon eg har lagt til grunn ovanfor, har Skodje kommune vedteke å gje fritak for avgift utan at vass- og kloakkavgiftslova gjev høve til det. Eit vedtak som såleis er i strid med lova, vil som hovudregel føre til at vedtaket er ugyldig sjølv om det er til skade for den part som vedtaket rettar seg mot - i dette høvet A, jf. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 5. utgave ved Eivind Smith (Oslo 1994) s. 569-570. A kan difor ikkje med grunnlag i formannskapet sitt vedtak 5. juli 1993 vinne nokon rett til fritak for avgifter.

4. Skadebot

Spørsmålet reiser seg etter dette om kommunen kan ileggjast skadebotansvar for ugyldig vedtak.

Med utgangspunkt i Høgsteretts dom i Rt. 1992 s. 1235, kan mykje tale for at kommunen blir ansvarleg for å betale skadebot når det er gjort vedtak i strid med lova.

Der det er snakk om at ein kommune har tolka (vanskelege) rettsreglar feil, har det imedan vore noko usikkert om skadebotansvar kan ileggjast, jf. nærare Eckhoff s. 600-601. Etter Høgsteretts dom i Rt. 1995 s. 781, synest det ikkje lenger å vere same tvil om at kommunen kan vere ansvarsfri i eit slikt høve. Dommen støtte såleis opp om det Høgsterett tidlegare la til grunn i Rt. 1972 s. 578.

Det er i denne saka likevel ikkje rimeleg tvil om at kommunen etter lova ikkje kan gje fritak for tilknytingsavgift. Såleis kan eg ikkje sjå at unntaket frå hovudregelen tufta på nemnde høgsterettsdomar, kan nyttast her.

I dommen i Rt. 1992 s. 1235 uttale førstevoterande i Høgsterett at det kunne bli tale om «erstatning for et innrettelsestap» i eit tilfelle der det offentlege ikkje «rettslig kunne forplikte seg».

Sjølv om saka vart avgjort på anna grunnlag (forelding), og direkte omhandla ansvar for staten, kan eg vanskeleg sjå at det skulle vere grunnlag for å seie at ein kommune kjem i ei anna stilling enn staten i ein slik situasjon.

Etter dette har eg kome til at mykje kan tale for at Skodje kommune må vere ansvarleg for det tap som er lide ved at klagaren innretta seg på at det vart gjeve eit gyldig fritak for tilknytingsavgift og årsavgift for 1993.

5. Adressat for fritak/avgiftskrav

Hovudregelen i vass- og kloakkavgiftslova er at eigaren av eigedomen skal svare for avgiftene, jf. § 1 fyrste ledd fyrste punktum. Unntak gjeld - slik at festaren i staden blir ansvarleg for avgiftene - der eigedomen er festa bort på langsiktige vilkår, jf. nærare lova § 1 tredje ledd, som lyder:

«Når ikkje anna er avtala, skal avgift for bortfestet grunn svarast av festaren og ikkje av eigaren, i fall festaren har arvefeste eller festerett for så lang tid at det er att minst 30 år av festetida rekna frå den tid avgiftsskyldnaden kom opp. Det same gjeld når avtala gjev festaren rett til å krevja festetida lengd så mykje at det vert att ei festetid på minst 30 år som nemnt, om festaren gjer bruk av retten sin.»

Festekontrakten mellom A (festaren) og B (eigaren) inneheld ikkje reglar om deling av ansvar for vass- og kloakkavgifter. Avtalen løper i 10 år fast, og han har ikkje nokon rett for festaren til å krevje festetida lengd.

Etter det eg kan sjå, gjev korkje tomtefestelova § 8 eller andre føresegner i lova nokon rett for A til å krevje festeperioden lengd, sml. tomtefestelova § 6 fyrste ledd som ikkje gjeld for næringseigedom.

På denne bakgrunnen legg eg til grunn at rett adressat for avgiftskrav er B.

Søknaden om fritak vart sett fram av A og ikkje B. Det er òg på det reine at Skodje kommune sitt vedtak 5. juli 1993 retta seg mot A. Eg har likevel ikkje grunnlag for å tru anna enn at det var A og selskapet si verksemd med anlegg for tømning av privet frå bobilar, som var det sentrale for kommunen, og ikkje kven som etter vass- og kloakkavgiftslova i dette tilfelle til sjuande og sist overfor kommunen er ansvarleg for avgifter. Etter dette har eg kome til at vedtaket om fritak og skadebotansvaret må gjelde til føremon for B.

6. Konklusjon

Det er viktig at kommunen i framtida legg sakshandsaminga i fritakssaker etter vass- og kloakkavgiftslova opp slik at det ikkje vert gjeve inntrykk av at kommunen kan gje fritak for avgifter i høve der det etter lova ikkje er mogleg.

Eg finn det rimeleg at kommunen tar eit initiativ overfor klagaren med føremål å gje kompensasjon eller skadebot for at kommunen sitt vedtak om fritak for tilknytingsavgift ikkje vert gjennomført. Eg har ikkje noko godt grunnlag for å gå nærare inn på storleiken av den kompensasjon eller den skadebot kommunen i tilfelle bør gje, og finn difor ikkje grunn til å gå nærare inn på det.»

Kommunen vedtok deretter å yte klager kompensasjon med kr. 40.382,- som tilsvarte kravet for tilknytingsavgift.

72.

Adgangen til å kreve renter på sosiale boliglån i Bergen kommune

(Sak 96-1424)

Ombudsmannen har de senere år behandlet flere klagesaker vedrørende Bergen kommunes adgang til å kreve renter på kommunale boliglån tildelt på sosialt grunnlag. Flere av disse sakene er referert i tidligere årsmeldinger. Grunnlaget for ombudsmannens behandling av sakene har vært lånedokumentene i de enkelte avtaleforhold. En representant for RV i Bergen bystyre fremla i mars 1996 dokumentasjon som viste at det til grunn for låneordningene hadde ligget politisk vedtatte regler helt tilbake til 1970-tallet. Dette var opplysninger kommunen ikke hadde gitt ombudsmannen ved behandlingen av noen av de tidligere sakene. Fordi opplysningene kunne være av vesentlig betydning for den rettslige vurdering av lånesakene, fant ombudsmannen det nødvendig å ta forholdet opp med Bergen kommune i form av en generell henvendelse.

Ombudsmannen stilte spørsmål ved at Bergen kommune, tross anmodninger om få oversendt relevante saksdokumenter, ikke i noen av sakene hadde gjort ombudsmannen kjent med de regelverk som lå til grunn for låneordningene. Han viste også til at det i lys av innholdet av de regler som forelå, kunne stilles spørsmål ved om det hadde vært riktig å legge an en rent avtalerettslig synsvinkel ved vurderingen av den enkelte sak. Uansett representerte kommunens regler et nytt og vesentlig tolkingsmoment. Det ble bedt om kommunens kommentarer til disse og andre spørsmål.

Før kommunen avga svar, gikk en rekke av låntakerne til søksmål mot Bergen kommune. Ombudsmannen fant da å måtte trekke seg ut av saken.

I brev 24. april 1996 mottok jeg en skriftlig orientering fra bystyreprerentant Torstein Dahle i Bergen, som viste at Bergen kommune helt siden 1972 hadde hatt hatt politisk vedtatte regler for tildeling av rente- og avdragsfrie boliglån. Dette var opplysninger som tidligere ikke hadde vært kjent for ombudsmannen. Således ba jeg i brev 7. juni 1996 rådmannen i Bergen kommune om å få oversendt kopi av de regler for tildeling av kommunale boliglån som hadde vært gjeldende i kommunen siden ordningen ble etablert. Videre ble det bedt om utlån av dokumentene fra de politiske vedtak som gjennom årene er truffet, og som ligger til grunn for reglene, samt det som måtte foreligge av skrevne retningslinjer.

Ved brev 28. juni 1996 oversendte rådmannen de dokumentene det ble bedt om. Etter å ha gjennomgått dem, måtte jeg konstatere at materialet inneholdt en rekke opplysninger som jeg ikke hadde hatt tilgang til tidligere ved behandlingen av de etter hvert mange enkeltsaker om rentekrav som var brakt inn for ombudsmannen. Jeg fant det nødvendig å ta forholdet opp med kommunen, og i brev til rådmannen 10. september 1996 pekte jeg innledningsvis på at det kunne reises spørsmål ved om kommunen i de tidligere lånesakene hadde oppfylt sin opplysningsplikt overfor ombudsmannen. Videre bemerket jeg at det i lys av de opplysninger som nå forelå, kunne synes som om mine tidligere uttalelser i disse sakene hadde vært avgitt på et ufullstendig grunnlag. Når det gjaldt realiteten, skrev jeg følgende:

«Jeg vil først stille kommunen en del spørsmål med bakgrunn i de regler som har vært gjeldende, og deretter knytte enkelte foreløpige kommentarer til innholdet og betydningen av reglene. Gjennomgåelsen av reglene er basert på den dokumentasjon kommunen har oversendt.

Kommunens rente- og avdragsfrie lån til boligsøkere synes å ha vært forankret i to regelsett - ett for innlån fra Husbanken og ett for kommunale midler.

Regler for husbanklån ble første gang vedtatt av formannskapet i 1973, i sak 804/73, og var formet som en fullmakt til boligrådet. Den relevante bestemmelse hadde følgende ordlyd:

«Boligrådet kan:

b) Gi rente- og avdragsfrie lån på inntil 100% til boligsøkende med dårlig betalingsevne. Kommunens regler for rente- og avdragsfrie lån gjøres gjeldende.»

Reglene ble revidert i 1979, 1981 og 1982, men den siterte bestemmelsen ble ikke endret. Etter det jeg kan se, ble det heller ikke inntatt andre bestemmelser av relevans for rentespørsmålet.

I 1985 ble reglene endret av formannskapet i sak 36/85. Her forandres reglene på to punkter. Henvisningen til de kommunale reglene tas ut, og det inntas en delegasjonsfullmakt til administrasjonen. Etter dette lød den relevante bestemmelse som følger:

«2. --- Det kan også gis rente- og avdragsfrie lån på opptil 100% av leieboerinnskudd i statsbankfinansierte boliger til boligsøkende med dårlig betalingsevne.»

Bakgrunnen for endringen synes å ha vært at administrasjonen ønsket å innføre gebyr for sin behandling av lånesøknadene, samt delegasjonsbehovet. Av de oversendte dokumenter fremgår det ikke hvorfor henvisningen til de kommunale reglene ble tatt ut.

Det er ikke opplyst om senere endringer av dette regelverket.

Regler for kommunale lån (de såkalte «kommunale regler») synes første gang å være vedtatt av bystyret i sak 121/72 - i alle fall ifølge det materialet som er oversendt hit. Bystyret vedtok da «Regler for kommunale rente- og avdragsfrie lån til innskudd i leiligheter».

Vilkåret for å kunne få slikt lån var at søkerens familie ikke hadde en samlet inntekt som oversteg fastsatte grenser. De bestemmelsene som er av særlig interesse her, hadde følgende ordlyd:

«Boligrådet kan i den utstrekning bystyret til enhver tid stiller midler til disposisjon herfor yte rentefrie lån til dekning av boliginnskudd i henhold til følgende regler:

4. Dersom inntekten senere overstiger de satser som er nevnt i pkt. 3 med inntil 20%, skal lånet avdras etter nærmere regler som fastsettes i boligrådet. Stiger inntekten utover 20 prosent skal restlånet avdras med 1/10 årlig og snarest mulig innfris gjennom overføring til garantiordningen.»

I 1974 og 1976 ble inntektsgrensene justert av bystyret, men det ble ellers ikke foretatt endringer. Etter 1976 synes

det ikke å være gjort endringer i de kommunale reglene. Et dokument som er tatt inn som vedlegg 4 til lovlighetsklagen over formannskapets vedtak i sak 159/96, gir likevel grunn til å spørre om det kan ha skjedd en endring i 1985. I dokumentet, som synes å være en innstilling fra boligsjefen til Hovedutvalg for bolig og bygg, og er datert 31. mai 1985, heter det bl.a.:

«Administrasjonen er av den oppfatning at reglene også bør inneholde bestemmelse om hvordan en i utgangspunktet bør forholde seg når det gjelder den rentesubsidiering kommunen har gitt i lånets løpetid, i tilfelle lånet innfries.

Til nå har en bestemmelse om dette vært inntatt i gjeldsbrevet, og dermed vært en del av lånebetingelsene. Bakgrunn for bestemmelsen er den at en har villet sikre seg mot at verdiøkningen på boligen, i den rente- og eventuelt avdragsfrie perioden, utelukkende skulle tilfalle den som fikk innvilget rente- og avdragsfrihet for lånet.

I likhet med inntektsgrensen er denne bestemmelsen en sikring mot mulig misbruk av ordningen.

En foreslår derfor bestemmelsen om eventuell beregning av rente ved innfrielse av lånet, og innløsning av lånet i tilfelle overdragelse av boligen til ny eier, slik den nå framkommer i gjeldsbrevet, inntas som egne bestemmelser i reglene.»

Hvordan dette eventuelt ble fulgt opp, er uklart, og jeg ber kommunen undersøke dette.

Sammenfatningsvis ga de reglene som er referert foran, etter sin ordlyd, boligrådet fullmakt til å gi boligsøkende med lav inntekt rentefrie lån til dekning av innskudd. Slik saken er opplyst synes man å ha tatt sikte på et varig rentefritak. Etter reglene kunne det bare gripes inn i låneforholdet dersom inntekten økte ut over de fastsatte grenser. Følgen av det var at lånet måtte innfris, og låntaker mistet derved retten til fortsatt rentefritak. Men reglene synes ikke å ha gitt adgang til i et slikt tilfelle å fremme rentekrav for tiden forut for inntektsøkningen. Heller ikke åpnet de for å kreve renter for den tid som måtte gå fra inntektsøkningen til innfrielse.

Regelverket synes således ikke å ha hatt uttrykkelige bestemmelser om hvordan det skulle forholdes ved innfrielse etter ordinær terminvis nedbetaling, eller ved innfrielse i forbindelse med salg av boligen.

Kommunen synes å mene at mangelen på uttrykkelig regulering er et moment som tilsier at administrasjonen måtte ha anledning til å innta de aktuelle renteklausulene i lånedokumentene. Synspunktet er da så vidt skjønnes at det ikke er motstrid mellom reglene og klausulene, men at disse bare utfyller reglene.

Jeg må be om en nærmere redegjørelse for spørsmålet om kommunen mener at fraværet av uttrykkelige bestemmelser ga administrasjonen anledning til å innta klausuler i lånedokumentene om rett til å kreve renter for hele løpetiden ved innfrielse. Det bes samtidig kommentert om ikke reglene må forstås dithen at de etablerte en ordning for rente- og eventuelt avdragsfritak på boliglån til grupper med særlig lav inntekt. Dette synes å ha vært reglenes siktemål, og ikke en ordning med renteakkumulerende lån. Uttrykket renteakkumulerende - som kommunen i dag konsekvent bruker ved omtale av låneordningen - synes å være av nyere dato, og har etter det jeg kan se ikke dekning i regelverket. Et «renteakkumulerende lån» er et rentebærende lån der renter påløper gjennom hele løpetiden, men først forfaller til betaling på et senere avtalt tidspunkt. Dette må vel snarere sies å være det motsatte av et rentefritt lån.

Rådmannen synes videre å være av den oppfatning at administrasjonens praksis med å innta renteklausuler i lånedokumentene er godkjent av de politiske organer som gjennom årene har behandlet regelverket. Jeg viser her til pkt. 1 i innstillingen til formannskapet i sak 159/96. Dersom dette er riktig oppfattet, må jeg be om å få en nærmere redegjørelse fra kommunens side med henvisning til den eller de saker som i denne forbindelse påberopes. Slik saken nå er opplyst her, er det uklart om eller i hvilken grad formannskapet eller bystyret kan sies å ha blitt informert om praksis, og om det i så fall resulterte i forslag om regelendringer for å bringe praksis i overensstemmelse med regelverket. Dette spørsmålet er av vesentlig betydning for vurderingen av forholdet mellom regelverket og de individuelle låneavtalene, slik at en nærmere redegjørelse er nødvendig. Jeg viser her også til det som er nevnt foran om en mulig regelendring i 1985. Hvis rådmannen kun har ment å påberope administrasjonens innstilling til formannskapet i sak 624/82 - der det ble opplyst at innkrevde renter «i forbindelse med innfrielse av tidligere kommunale lån (i 1981) utgjorde til sammen kr. 758.960,-», bes dette presisert.

Jeg forstår videre rådmannen slik at den praksis som er fulgt, i seg selv må veie tungt ved vurderingen av renteklausulene i dag. Selv om administrativ praksis etter omstendighetene kan være et tungtveiende moment ved tolkning av regler, vil en praksis som måtte være i strid med ordlyden og hovedsiktemålet i et regelverk, til skade for

dem ordningen tilgodeser, ikke uten videre kunne tillegges betydning ved tolkningen. Jeg ber derfor om en kommentar og utdypning også på dette punkt.

I de enkeltsakene som tidligere har vært behandlet her, har spørsmålene stort sett dreid seg om tolkning av klausuler i lånedokumentene ut fra avtalerettslige synspunkter, og altså uten det foreliggende regelverk som bakgrunn.

Det forhold at det hele tiden *har* ligget politisk vedtatte regler av sosial karakter til grunn for låneordningen, kan reise spørsmål ved om det har vært riktig å ta et slikt rent avtalerettslig utgangspunkt ved vurderingen av den enkelte låntakers stilling.

Rentefrie boliglån var et knapphetsgode som ble tildelt på sosiale kriterier. Tildeling av slike lån på basis av kommunens regler innebar således at det ble utøvet forvaltningsmyndighet, og det kan derfor synes nærliggende å se avgjørelsene om tildeling - og de vilkår som i den forbindelse ble stilt - som forvaltningsavgjørelser mer enn som privatrettslige avtaler. Hvis denne betraktningmåten legges til grunn, kan det hevdes at kommunen ikke bør settes i noen annen og bedre stilling fordi om den enkelte avgjørelse var formalisert i låneavtale. Dersom administrasjonen i den enkelte sak har gått ut over sine fullmakter og lagt byrder på låntakerne som bryter med de rammer regelverket for ordningen tillot, kan det være aktuelt å sette slike vilkår eller klausuler til side som ugyldige ut fra forvaltningsrettslige synspunkter. Dette bes kommentert.

Men selv om det skulle være dekning for å legge til grunn at renteklausulene er gyldige og virksomme, kommer kommunens regler inn som et nytt og vesentlig tolkningsmoment. Ut fra det som pr. i dag foreligger av opplysninger, synes reglene å utgjøre et tungtveiende argument for å utvise forsiktighet med å påberope renteklausulene. I denne sammenheng kan det også vises til det som ble uttalt av daværende boligsjef i 1985, og som er påberopt i lovlighetsklagen over formannskapetets vedtak i sak 159/96, om at klausulene om rett til å kreve renter ved innfrielse skulle være en sikkerhetsventil mot misbruk av ordningen. Samlet sett kan det som foreligger gi grunnlag for å hevde at klausulene bare bør kunne påberopes dersom det foreligger helt spesielle omstendigheter, og at det ikke kan være nok i seg selv at låntaker oppnår gevinst ved salg av boligen. Man kan f.eks. tenke seg at arvinger ikke bør kunne nyte godt av rentefritaket, at salg med gevinst etter kort eiertid gjør det rimelig å kreve renter, eller at annen formuesøkning hos låntaker kan tilsi det samme. Jeg ber om kommunens merknader til de synspunkter og vurderinger som her er redegjort for.

Avslutningsvis vil jeg også påpeke enkelte andre sider ved låneordningen og kommunens saksbehandling som har relevans for vurderingen av saken.

Det synes gjennomgående å ha vært svært mangelfull, eller helt å ha manglet, informasjon til låntakerne (både ved tildelingen og senere) om renteklausulene og deres betydning. Mitt inntrykk er at låntakerne hele tiden har gått ut fra at de lånene de fikk var rentefrie og ikke -akkumulerende. Det synes videre helt - eller på det nærmeste helt - å ha manglet informasjon til låntakerne i lånenes løpetid om lånesaldo og i alle fall om akkumulerte renter. Er kommunen enig i dette, og hvilken betydning bør dette i tilfelle tillegges?

I en periode mens lånereglene etter det opplyste har vært uendret, har kommunen benyttet flere forskjellige varianter av gjeldsbrev og tilsagnserklæringer. Dette har etter alt å dømme ført til at låntakere i samme kategori har blitt stående helt ulikt ved innfrielse. Er dette riktig, og kan kommunen forklare hva som er årsak til at klausulene er endret gjennom årene? Bør en eventuell ugrunnet forskjellsbehandling tilsi at kommunen legger særlig vekt på å få til en så ensartet løsning av sakene som mulig?

Det kan også stilles spørsmål ved den løsning kommunen pr. i dag har blitt stående ved, og som innebærer at mange av låntakerne må leve i uvisshet om eventuelle rentekrav inntil lånet blir innfridd. Kommunen har, etter det jeg kan se, til og med lagt opp til at låntakerne selv kan velge om beløp som innbetales på lånene skal behandles som renter eller avdrag. Hensynet til forutberegnelighet kan tilsi en løsning der låntakerne i dag får klarere beskjed om hva som vil skje ved innfrielse. Hva er kommunens syn på dette?»

Før jeg mottok noe svar fra kommunen, opplyste kommuneadvokaten i brev 1. oktober 1996 at en rekke låntakere med kommunale lån hadde tatt ut stevning mot Bergen kommune. Under henvisning til ombudsmannsloven § 4 bokstav c) og ombudsmannens instruks § 2 annet ledd, fant jeg å måtte trekke meg ut av saken. Jeg ba likevel om å bli holdt orientert om fremdriften og utfallet av rettssaken.

Kommuneadvokaten skrev senere i brev 14. november 1996 at kommunen beklaget at opplysninger om de

kommunale reglene ikke var gjort kjent for ombudsmannen tidligere. Ifølge kommuneadvokaten hadde kommunens boligavdeling tolket anmodningene herfra om utlån av eventuelle retningslinjer, slik at anmodningene knyttet seg til innfrielse av lånene, «og ikke til den kommunal- og forvaltningsrettslige overbygning».

I brev til kommuneadvokaten 6. desember 1996 bemerket jeg:

«En anmodning herfra om å få oversendt dokumentene i en sak, er ment å omfatte alle de relevante dokumentene i saken. Hva som skal anses som samme sak, kan nok volde tvil i enkelte tilfeller - det kan f.eks. ikke uten videre være avgjørende hvorvidt dokumentene er registrert på ett eller flere journalnummer i vedkommende forvaltningsorgan. I den foreliggende sak ville det vært naturlig å forstå anmodningen herfra å omfatte alt dokumentmateriale som var egnet til å kaste lys over forståelsen av lånevilkårene. Saken her gjør det ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette, ut over å konstatere at også mer generelt grunnlagsmateriale må oversendes dersom det er grunn til å anta at det kan være av betydning for forståelsen eller undersøkelsen av saken. I alle fall i ettertid må det i lys av dette kunne sies at oversendelsen til ombudsmannen nok var mangelfull. Jeg har imidlertid notert meg kommunens beklagelse, og finner det etter omstendighetene ikke nødvendig å gå videre med dette.»

I brev til rådmannen samme dag forutsatte jeg at brevet til kommuneadvokaten ble gjort kjent i kommunen, slik at lignende problemer kunne unngås for fremtiden.

73.

Rett til produksjonstillegg i landbruket når brukerne bor på samme eiendom

(Sak 96-0381)

A hadde siden 1990 forpaktet en landbrukseiendom han ikke bodde på, men han hadde hele tiden fått produksjonstillegg etter dispensasjon fra bokravet. En kort tid bodde han i et hus i utkanten av farens landbrukseiendom. Da faren også fikk produksjonstillegg, fikk ikke A eget produksjonstillegg for den forpakte eiendommen, idet to eller flere eiendommer som drives av forskjellige personer, etter reglene skulle regnes som én eiendom når brukerne bor på samme landbrukseiendom, jf. § 3 syvende ledd i forskrift av 13. juli 1995 om produksjonstillegg. A's tomt ble skilt ut fra farens eiendom før Landbruksdepartementet hadde behandlet hans klage, men dette ble ikke tillagt noen betydning.

Ombudsmannen kritiserte at landbruksmyndighetene hadde lagt til grunn at forskriftens § 10 ikke åpnet for dispensasjon i et tilfelle som det foreliggende. Riktig nok syntes det klart at meningen hadde vært å åpne for dispensasjon i et annet tilfelle, men både ordlyden og en rimelighetsvurdering tilsa at bestemmelsen ble tolket slik at en ikke var avskåret fra å kunne dispensere. Ombudsmannen kritiserte også den informasjonen som var gitt fra landbruksmyndighetene. Departementet gjorde om vedtaket.

A hadde siden 1990 forpaktet en landbrukseiendom som han ikke bodde på. Han oppfylte således ikke et alminnelig vilkår for tildeling av produksjonstillegg for leid eiendom, om at «brukeren må selv bo på den leide landbrukseiendommen», jf. § 2 nr. 2 i den generelle forskriften om produksjonstillegg, fastsatt 13. juli 1995. A hadde tidligere, i 1990, fått dispensasjon fra dette vilkåret, gjeldende for tre år. Det fremgikk imidlertid at det ikke ble søkt om ny dispensasjon ved utløpet av denne perioden, og først 10. april 1995 ble det tatt kontakt med klageren fra landbrukskontoret i Karmøy kommune og påpekt at dispensasjonen «forlengst er gått ut». Han ble derfor bedt om å søke ny dispensasjon. Det fremgikk ikke om det før dette hadde vært problemer med hensyn til utbetaling av produksjonstillegg til klageren.

A hadde tidligere bodd i leide boliger uten tilknytning til landbrukseiendommer, men på dette tidspunkt hadde han bygget eget hus i utkanten av farens landbrukseiendom. Hans søknad om produksjonstillegg ble derfor avslått under henvisning til § 3 syvende ledd i forskriften av 13. juli 1995, hvor det fremgår at to eller flere eiendommer som drives av forskjellige eiere, i denne forbindelse skal regnes som en eiendom når eierne bor på samme landbrukseiendom. Etter bestemmelsen gjelder dette selv om eierne seg i mellom har annen avtale eller blir lignet hver for seg.

Etter at klageren ble kjent med Fylkesmannen i Rogalands vedtak av 17. august 1995, fikk han i løpet av noen uker skilt ut boligtomten fra sin fars landbrukseiendom. Fradelingstillatelse etter jordloven § 12 ble gitt 19. september 1995, og etter det opplyste ble det nå på ny gitt dispensasjon fra bestemmelsen om bosted på den leide landbrukseiendommen. Landbruksdepartementet fant likevel i sitt vedtak 1. februar 1996 ikke at det var grunnlag for

tildeling av eget produksjonstillegg til klageren for 1995/96, idet det var «situasjonen pr 31.7.95 som skal legges til grunn når søknaden om dispensasjon skal behandles og avgjøres, så langt det gjelder søknaden om produksjonstillegg pr. 31.7.95.»

I klagen til ombudsmannen ble det gjort gjeldende at landbruksmyndighetene ikke hadde oppfylt sin informasjonsplikt i saken, at forskriften var anvendt feil samt at resultatet i saken konkret fremsto som klart urimelig.

Klagen ble forelagt Landbruksdepartementet. I svarbrevet fra Statens Kornforretning, som ble tiltrådt av Landbruksdepartementet, het det bl.a. følgende:

«Bakgrunnen for at bosted har en såvidt sentral betydning er at det er ganske vanlig at brukere leier flere andre landbrukseiendommer i tillegg til den de eier. Det er også vanlig på større bruk at flere familiemedlemmer er involvert i drifta og bor på eiendommen. Det er innebygget ganske sterk struktur i produksjonstilleggene slik at det blir utbetalt adskillig høyere beløp for de første dyra og tilsvarende for arealet. Se tabell 1 forskriften om produksjonstillegg for husdyrproduksjon og tabell 6 i forskriften om areal- og kulturlandskapstillegg. Årsaken til dette er at også mindre bruk skal kunne oppnå en rimelig inntekt, mens større bruk vil sikre sin inntekt gjennom rasjonalisering og stordriftsfordeler. Det er også begrensninger oppad i produksjonstilleggene. Det vil derfor bety mye for brukerne om de klarer å få produksjonstilleggene beregnet for flere enheter. Det er i slike tilfeller svært vanskelig å vurdere omfanget av driftsfellesskapet dersom en av familiemedlemmene påstår at vedkommende forpakter en eiendom og driver den for egen regning. For å unngå skjønsmessige vurderinger blir ikke fellesskap i drifta vurdert i slike tilfeller da felles bosted i seg selv regnes som driftsfellesskap.

Forskriftene for produksjonstillegg blir fastsatt etter samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, og det er full enighet om at regelverket på dette området krever en slik regelbunden forståelse. Bestemmelsene på dette området har vært uendret siden før 1980.»

Videre ble det uttalt følgende om adgangen til å dispensere fra bestemmelsen:

«Også fra § 3 i den generelle forskriften har fylkesmannen fullmakt til å gi dispensasjon, jfr § 10, femte strekpunkt. Dispensasjonen her er imidlertid avgrenset til bare å gjelde ektefeller/samboere som mer eller mindre er «tvunget» til å overta en eiendom fra nær familie, dvs fra foreldre, søsken, barn eller onkel/tante. Bestemmelsene om bo- og driveplikt i konsesjons- og odelsloven må oppfylles. Det understrekes at det bare er aktuelt å gi dispensasjon for en overgangsfase til driften av de to brukene kan samordnes eller det ene bruket kan selges.

Bortsett fra ektefeller/samboere er det således ikke anledning til i noe tilfelle å gi dispensasjon fra bestemmelsene om felles bosted.»

Om informasjonen fra landbrukskontoret ble kort uttalt at Statens Kornforretning mente «at kommunen ikke kan klandres fordi den ikke særskilt informerte om konsekvensene vedr. produksjonstilleggene i denne sammenheng».

I en merknad til dette fremholdt A's advokat bl.a. følgende:

«Det er påpekt overfor Ombudsmannen tidligere (se vedlegg 10) i brev av 20.2.96 - at det hus som min klient bygde ligger svært langt fra gårdstunet på farsgården. En må derfor betimelig kunne spørre seg det spørsmål om det virkelig skal være slik man må forstå reglene at vilkårene for tilskudd er tilstede straks den aktuelle boligtomt skilles ut med eget bnr., men at man altså ikke skal være berettiget til tilskudd så lenge dette faktisk ikke har skjedd. Jeg ser for meg at det nok gjerne kan dukke opp grensetilfeller for samrøre mellom flere brukere på samme gårdsbruk, men i den grad dette skal ha tilknytning til bosted som i denne situasjon, må denne klausul i regelverket forstås innskrenkende.

Slik regelverket nå håndheves som gjort fra Statens Kornforretnings side, forholder det seg altså slik at min klient ville ha vært berettiget til tilskudd om han hadde leid en bolig rett over gaten hvor han nå bor, mens han altså ikke skal være berettiget til tilskudd så lenge han bor på en liten snipp i et hjørne av den store landbrukseiendommen. Begrunnelsen for regelen - håndhevelse av et effektivt regelverk - er heller ikke særlig fremtredende, ettersom klient like så gjerne kunne hatt et økonomisk samkvem med sin far økonomisk om han hadde bodd i et leid hus rett over gaten. Regelen er fornuftig hvor den nye bruker bygger inne på fellesgårdstun, da en kontroll om økonomisk samkvem i slike tilfeller nok vil være vanskelig å kontrollere.»

Advokaten påpekte også at det etter hans oppfatning er et problem at søkerne «i svært liten grad høres med at regelverket er vanskelig tilgjengelig og man ikke har fått den rådgivning man mener man har krav på etter Forvaltningsloven».

I et senere brev påpekte advokaten at A tapte ca. kr. 45.000,- høsten 1995 og ca. kr. 22.000,- første halvår 1996, og på bakgrunn av at boligtomten ble utskilt fra farens eiendom allerede 19. september 1995, bemerket advokaten at det etter hans oppfatning var «svært urimelig om det tidligere fattede vedtak fra sentrale myndigheter i denne sak skulle få rekkevidde så mye lenger i tid».

I mitt avsluttende brev uttalte jeg følgende:

«Bestemmelsen i § 3 syvende ledd i forskriften av 13. juli 1995 lyder som følger:

«Det gis produksjonstillegg bare til én bruker på en landbrukseiendom. To eller flere landbrukseiendommer som drives av samme bruker regnes som en landbrukseiendom. To eller flere brukere på en landbrukseiendom regnes som en bruker. Det samme gjelder landbrukseiendommer som drives av ektefeller/samboende. To eller flere landbrukseiendommer som drives av forskjellige eiere eller leiere som bor på samme landbrukseiendom, regnes som en landbrukseiendom selv om brukerne seg i mellom har annen avtale eller lignes hver for seg. Dette gjelder også for ektefeller/samboende. Ved utrekning av produksjonstillegg er det samlet jordbruksareal og husdyrhold som legges til grunn.»

Det synes ikke å være grunnlag for tvil om at klageren i denne saken faller inn under bestemmelsens femte punktum. Han leide og drev en selvstendig landbrukseiendom, men bodde samtidig på sin fars eiendom, som det også ble søkt produksjonstillegg for. Selv om det legges til grunn at det ikke forelå noen form for driftsmessig fellesskap mellom klager og hans far, skal de to eiendommene etter ordlyden regnes som én landbrukseiendom i denne forbindelse. Konsekvensen av det er at samlet jordbruksareal og samlet antall husdyr legges til grunn ved beregning av produksjonstillegg, og på grunn av fordelingsprofilen innebærer det et lavere tillegg enn hva de to til sammen ville fått dersom det ble beregnet separate tillegg for hver eiendom.

Det er fra landbruksmyndighetenes side gjort rede for bakgrunnen for en så vidt firkantet og lite fleksibel regel, og jeg antar at landbruksmyndighetene har bygget på praktiske erfaringer når man har vurdert hvordan regelen bør utformes. Fra klagerens side er det imidlertid fremhevet at regelen likevel enkelt kan omgås, og at den i enkelte tilfeller vil ramme forhold som faller utenfor det egentlige målet. I det foreliggende tilfellet er det således ikke reist tvil om at klageren og hans far driver de respektive eiendommer uavhengig av hverandre. Når de likevel faller inn under regelens anvendelsesområde, er det vanskelig å se det annerledes enn at regelen her rammer et tilfelle som faller utenfor siktemålet med bestemmelsen.

Det følger av forvaltningsloven av 22. februar 1967 § 40 at en forskrift ikke kan fravikes med mindre forskriften eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det. Forskriftens § 10 inneholder som nevnt en slik hjemmel for å dispensere fra hovedregelen. Det fremgår at «(f)ylkesmannen kan gjøre unntak fra reglene om --- brukere (ektefeller/samboere) som driver to eller flere deler av landbrukseiendom, men som bor på samme del, jfr § 3». Landbruksmyndighetene har imidlertid uttalt at denne dispensasjonsbestemmelsen bare retter seg mot to brukere som er ektefeller eller samboere, og da som en overgangsordning til driften av de to eiendommene kan samordnes eller den ene eiendommen selges. Det konkluderes således med at dispensasjonsbestemmelsen ikke er anvendelig i klagers tilfelle. At bestemmelsen er ment bare å gjelde for ektefeller/samboere, stemmer også med det som uttales av departementet i kommentarene til forskriften i «Håndbok for saksbehandlere 1995/96».

Rent språklig er det imidlertid vanskelig å se at den refererte formuleringen med nødvendighet må leses slik at det med «brukere» bare siktes til to brukere som er gift eller samboende med hverandre. Man kunne like gjerne forstå parentesens slik at det var meningen å presisere at dispensasjonshjemmelen også omfattet brukere som er ektefeller eller samboende. Dette bl.a. under henvisning til at det i § 3 sjetten ledd er særskilt nevnt at regelen «gjelder også for ektefeller/samboende». Jeg kan heller ikke se hvorfor det ikke kunne sies direkte at bestemmelsen bare gjelder ektefeller og samboere, dersom det var meningen.

Det må i hvert fall kunne sies at forskriftens ordlyd ikke med overbevisning alene bekrefter den snevre forståelse av dispensasjonsbestemmelsen som landbruksmyndighetene her har hevdet.

Et annet moment er at det, ut fra det som er fremkommet, må anses klargjort at bestemmelsen i § 3 i dette tilfellet

rammer et forhold som den saklig sett ikke kan være ment å ramme. Landbruksmyndighetenes holdning må forstås slik at dette aksepteres som en kostnad man tar for å sikre seg at det ikke gis produksjonstillegg i andre tilfeller hvor søkerne ikke bør ha rett til det, men hvor noen forsøker å omgå reglene. Dersom det imidlertid er nødvendig å la hovedregelen favne så vidt, tilsier rimelighetshensyn at det gis dispensasjonsregler som kan fange opp de urimelige utslag av hovedregelen. I hvert fall er det ikke grunn til i en situasjon som den foreliggende å tolke dispensasjonshjemmelen snevrere enn det som følger av en naturlig språklig forståelse av ordlyden. Det må også kunne sies at resultatet/utfallet i saken fremstår som klart urimelig i lys av formålet med regelen. På denne bakgrunn kan jeg vanskelig se at landbruksmyndighetene er avskåret fra å kunne dispensere i et tilfelle som dette.

Når det gjelder den veiledning klageren fikk fra landbrukskontoret, har jeg følgende merknader:

Det følger direkte av forvaltningsloven § 11 at landbruksmyndighetene, og herunder også det kommunale landbrukskontoret, innenfor sitt saksområde har «en alminnelig veiledningsplikt», med sikte på «å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte». Dette skal likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Slik landbruksmyndighetene har praktisert bestemmelsene om produksjonstillegg, innebar det en åpenbar og vesentlig endring i klagerens rettigheter når han flyttet fra en leid bolig uten tilknytning til noen landbrukseiendom, og over i bolig reist på farens landbrukseiendom. Fra dette tidspunkt dannet det leide bruket ikke lenger et selvstendig grunnlag for tildeling av produksjonstillegg, men skulle sees sammen med farens eiendom.

Det har ikke kommet frem i hvilken grad landbrukskontoret var involvert i saken i forbindelse med at boligen på farens eiendom ble bygget. Landbrukskontoret var imidlertid i hvert fall kjent med forholdene 10. april 1995, da det ba klageren sende ny søknad om dispensasjon fra kravet om at leieren skal bo på den leide eiendommen. I hvert fall fra dette tidspunkt måtte landbrukskontoret altså være på det rene med at klagerens bosted ikke var i samsvar med regelverket om tildeling av produksjonstillegg.

Når regelverket blir praktisert så strengt, og landbruksmyndighetene har lagt til grunn at det ikke kan gjøres unntak i tilfeller som dette, burde landbrukskontoret orientert klageren om situasjonen og hvilke konsekvenser flyttingen ville få for tildelingen av produksjonstillegg. Og i stedet for å be ham søke om en dispensasjon han altså ikke kunne få, burde landbrukskontoret rådet ham til å få gjennomført den fradelingen som noen måneder senere lot seg gjennomføre på få uker. Dersom dette hadde blitt gjort med en gang, ville klageren aldri kommet i den situasjonen som nå har oppstått.»

Etter en helhetsvurdering av de momenter som her ble nevnt, ba jeg departementet vurdere saken på ny.

Departementet gjorde deretter om sitt tidligere vedtak.

74.

Saksbehandlingen ved ileggelse av advarsel for brudd på optikerforskriften

(Sak 95-1456)

En optometrist ble ilagt advarsel fra Statens helsetilsyn for i strid med regelverket å ha behandlet personer som hadde samsynsproblemer. A mente at advarselen var ilagt på sviktende grunnlag, og hadde ved hjelp av advokat forsøkt å få til et møte med Helsetilsynet for å drøfte saken. Etter at ombudsmannen hadde tatt saken opp, fikk klageren et møte med Helsetilsynet, og det ble enighet om at saken skulle vurderes av en «ekstern sakkyndig». Ombudsmannen uttalte seg kritisk til Helsetilsynets saksbehandling.

Optiker og optometrist A mente seg utsatt for urett fra helsemyndighetenes side, da han i medhold av lov 14. juni 1974 nr. 47 § 7 om godkjenning m.v. av helsepersonell ble ilagt en advarsel for virksomhet med å avhjelpe samsynsproblemer. Deler av virksomheten ble ansett å stride mot optikerforskriften av 22. april 1977 § 9 a og d. A mente at advarselen ble gitt på sviktende grunnlag, og klaget dessuten på Helsetilsynets saksbehandling. Han forsøkte å få et møte med Statens helsetilsyn om saken, men begjæringen om dette ble avslått flere ganger.

I klagen fremsatte A innvendinger mot Helsetilsynets saksbehandling på flere punkter.

Klagen ble forelagt Statens helsetilsyn, og det ble bedt om en kort redegjørelse om hvordan saken var blitt

behandlet. Det ble spurt hvorfor Helsetilsynet eventuelt ikke ønsket noe møte med A, og dessuten ble det bedt opplyst om Helsetilsynet ville foreta seg noe ytterligere i saken.

Til spørsmålet om et møte med A, svarte Statens helsetilsyn:

«I brev av 03.03.93 tar advokat --- opp spørsmålet om et møte for, slik vi forstår hans brev, å gi oss ytterligere informasjon om pasientbehandlingen og informasjon om Strabismeprojektet idet han antar prosjektet vil få betydning for vår fortolkning av optikerforskriften. Han gjentar ønsket om et møte i brev av 25.02.93. Helsetilsynet er i tvil om nytten av et slikt møte. For det første fordi vi finner saken meget godt opplyst og ikke ser behovet for ytterligere utdyping av de enkelte pasientbehandlinger, dessuten fordi Helsetilsynet hverken har øyenlege eller optiker blant sine ansatte. Helsetilsynets leger ville ikke hatt den fagkunnskap som etter vår oppfatning måtte være en forutsetning for å kunne ha nytte av en faglig diskusjon med optiker A. Det er nettopp denne mangelen på spesialkompetanse i Helsetilsynet som gjør optikerrådets uttalelse i saken så viktig for oss. Optikerrådet består av to optikere, en øyenlege og en jurist.

I vårt brev av 04.03.93 til advokat --- finner vi at det ikke foreligger nye opplysninger som gir grunn til å endre vår advarsel av 21.10.92. A hadde uttalt seg til samtlige pasientbehandlinger før saken ble behandlet i optikerrådet og vi bygger vår avgjørelse på optikerrådets faglige vurderinger.

Vi ser heller ingen grunn til å diskutere Strabismeprojektet i et møte idet del I, operasjonen av pasientene, var avsluttet og del II var under behandling i Sosialdepartementet.

Advokat --- sier på side 2 i sitt brev av 31.01.95 at han ønsker et møte med Helsetilsynet i sakens anledning for å forsøke å komme frem til praktisk løsning på hele sakskomplekset for A. Det er noe uklart for oss hva han mener med dette. Vi kan ikke se at det i et møte kan komme fram nye opplysninger om de pasientbehandlinger som lå til grunn for advarselen. A har allerede sendt oss en omfattende dokumentasjon. Dersom han ønsker å diskutere behandling av barn med samsynsproblemer mer generelt viser vi til at det fortsatt er faglig uenighet om hvorledes disse skal behandles. Det er nå nedsatt to arbeidsgrupper, en av Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet i samarbeide med Sosial- og helsedepartementet og en av Helsetilsynet, for å utrede/løse dette spørsmålet. Vi finner således ikke at en diskusjon mellom Helsetilsynet og optiker A vil ha noe for seg så lenge det samme spørsmål utredes av disse to arbeidsgruppene.»

A's advokat kom med kommentarer til Helsetilsynets brev. Her het det bl.a.:

«Helsetilsynets brev av 08.12.95 bekrefter i sin kronologiske gjennomgang at forvaltningens opptreden overfor A har sitt utspring i en faglig uenighet. Vi slutter oss til Helsetilsynets uttalelse i siste avsnitt på side 2, hvor det bl.a. heter:

«Etter Helsetilsynets vurdering ligger det en stor grad av faglig uenighet til grunn for den strid som har oppstått mellom det etablerte øyelegemiljøet, representert ved øyelege B og optiker A.»

Den faglige uenigheten har i sin tur ledet til kritikkverdig saksbehandling fra Helsetilsynets side overfor A, med mangelfull saksopplysning og kontradiksjon som følge av manglende vilje til å høre både partens eget syn og den faglige retning/de fagmiljøer som har støttet opp under A's syn og hans behandlingsmetoder.

Vi vil i det følgende vise at overlege B har hatt en meget avgjørende betydning for den slagside saksbehandlingen har fått. Han startet prosessen mot A ved sin første klage til fylkeslegen i Hordaland. Han hadde alt da et fasttømret syn på det faglig «sanne» og på A's person. Den samme øyelege B er deretter konsekvent blitt benyttet som premissleverandør og rådgiver for de forvaltningsinstansene som senere har behandlet saken. Parallelt har Helsetilsynet over mer enn 3 år nektet å avse så mye som en time med A angivelig fordi et slikt møte anses hensiktsløst. Objektiv og nøytral, kontradiktorisk saksbehandling har etter vårt syn ikke forekommet, og slagsiden i saksbehandlingen fortsetter eller endog forsterkes.

Helsetilsynet besvarte altså ønsket og behovet for en uavhengig faglig gjennomgang av fagstriden og A's virke ved å innsette som mest sentral den ene person i Norge som i 4 år har gjort det til nærmest en misjon å fornekte A's faglige

berettigelse. Overlege B er både som person og fagretning dominerende representert på alle nivåer i de faglige spørsmål som er «stridens kjerne».

Med en slik faglig og personell slagside i forvaltningsorganet og dets utredningsarbeid ville det være svært overraskende om de faglige konklusjoner slo ut til A's fordel. Det ville også være særdeles overraskende om de etterfølgende subsumsjoner i forbindelse med et enkeltvedtak i A's sak ville falle ut til A's fordel.»

Det ble herfra funnet nødvendig å forelegge saken for Helsetilsynet på nytt. Helsetilsynet ble stilt enkelte spørsmål i tilknytning til advokatens brev, og ble dessuten bedt om å gjøre nærmere rede for arbeidet i arbeidsgruppene.

Helsetilsynet svarte slik:

«Statens helsetilsyn har nå avtalt møte med optiker A 25. juni 1996 for å diskutere hans anførsler i brev av 31. januar 1995.

Opprettelse av en arbeidsgruppe i Statens helsetilsyn skjedde etter henvendelse fra Sosial- og helsedepartementet. Departementet ønsket svar på en rekke spørsmål vedrørende undersøkelse og behandling av barn med samsynsproblemer. Vi viser til vedlagte brev av 15/3-94 og 21/6-95. Da Helsetilsynet ikke hadde den nødvendige faglige kompetanse til å besvare spørsmålene fullt ut, nedsatte vi en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å gi status for arbeidet på dette feltet samt oppnevne representanter til en gruppe nedsatt av KUF som skal følge arbeidet videre. Gruppen har således ikke hatt noe oppdrag vedrørende vurdering av forholdet mellom optiker A og øyenlege B. Gruppen leverte sitt svar til Sosial- og helsedepartementet 29. desember 1995, kopi følger vedlagt.

Arbeidsgruppens konklusjoner er hverken nødvendig eller relevant for vurdering av hvorvidt optiker A handlet i strid med optikerforskriften § 9 da han behandlet de seks pasientene i 1991-92.

Optiker A har også tidligere tatt opp spørsmålet om et møte med Helsetilsynet, men ikke de forhold som gjelder opprettelsen av arbeidsgrupper, disse grupperenes mandat eller sammensetning.»

Etter at A's advokat hadde kommentert saken, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til Statens helsetilsyn:

«I og med at Helsetilsynet nå har hatt et møte med A, og saken vil bli vurdert av en «ekstern sakkyndig», synes det som var grunnlaget for klagen hit, langt på veg å ha «løst seg». Det er likevel grunn til å fremheve at Helsetilsynet (og tidligere Helsedirektoratet) i nærmere tre og et halvt år motsatte seg å ha et møte med optometrist A for å diskutere saken. Begrunnelsen var at Helsetilsynet selv ikke hadde den nødvendige ekspertise for å inngå en faglig diskusjon med A, og ikke så hva et slikt møte kunne oppklare.

Jeg kan i og for seg ha forståelse for den tvil Helsetilsynet ga uttrykk for. Imidlertid var saken kompleks, samtidig som den advarselen Helsetilsynet hadde gitt, var alvorlig nok for A. Forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17 pålegger forvaltningen å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette innebærer også plikt til å undersøke de ulike sider av saken og la partene komme til orde. Jeg viser også til forvaltningsloven § 11 c (tidligere § 22) første ledd, hvor det heter at en part «som har saklig grunn for det», skal gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann, «i den utstrekning en forsvarlig utøvelse av tjenesten tillater det». Helsetilsynet har forklart at A hadde gitt utredninger om sin virksomhet skriftlig, og at det var blitt lagt til grunn i saken. Slik saken fremstår, kan det likevel spørres om dette var tilstrekkelig. Også utviklingen av saken i ettertid synes å vise at Helsetilsynet burde stilt seg mer åpent for et møte. Når et møte endelig likevel ble avholdt, førte det til at Helsetilsynet tok opp igjen behandlingen av saken. Helsetilsynet burde ha imøtekommet anmodningen om møte på et langt tidligere tidspunkt.

I advokatens brev hit 9. september 1996 er det vist til at Helsetilsynet ikke har besvart flere oppfordringer om å komme på befaring til --- for å se på A's virksomhet. Jeg ber om at Helsetilsynet nå snarest besvarer anmodningen fra A og ber om å motta en gjenpart av svarbrevet. Dersom Helsetilsynet ikke finner å kunne etterkomme anmodningen, bes dette nærmere begrunnet.

Som det fremgår, gir saksbehandlingen grunn til kritikk på flere punkter. På grunn av den tiden som allerede er gått, må jeg be om at saken nå prioriteres i fortsettelsen. Jeg ber om å bli holdt løpende orientert om det videre arbeidet med saken.»

75.

Vedtak om bruk av karantene ved drift av lotteriautomater

(Sak 95-1479)

Ved politikontroll ble det avdekket at A hadde drevet lotterivirksomhet med såkalte lykkelottoautomater uten nødvendig spilletillatelse. Hamar politikammer plomberte automatene og beslagla kontantbeholdningen i dem. A ble samtidig meddelt muntlig at han ville bli nektet nye spilletillatelser i en periode på seks måneder. Under henvisning til at det ikke forelå noen gyldig tillatelse for drift av lykkelottoautomater, og heller ingen søknad om slik tillatelse, ville politiet imidlertid ikke treffe et formelt vedtak om karantene. A fikk dermed ikke klagebehandlet avgjørelsen før etter lengre tid. I klagevedtaket satte Justisdepartementet karantenetiden ned fra seks til fire måneder. - Ombudsmannen kritiserte politikammerets saksbehandling. Han viste særlig til det økonomiske tap A ble påført ved at automatene var ute av drift. Ombudsmannen påpekte at departementet som klageinstans har et ansvar for å påse at det ikke oppstår forskjeller i reaksjonpraksis som mangler saklig begrunnelse. Etter en konkret vurdering av saksforholdet anmodet ombudsmannen departementet om å behandle saken på ny.

Fra 5. februar til 4. april 1995 og fra 5. april til 24. mai 1995 drev A lotterivirksomhet med henholdsvis én og to lykkelottoautomater uten å ha innhentet nødvendig spilletillatelse fra politiet. Driften i de aktuelle periodene skjedde i henhold til avtaler A, som utleier av automatene og av oppstillingsplass, hadde inngått med en barnehage og en pensjonistforening.

Ved politikontroll 24. mai 1995 ble forholdet avdekket, med det resultat at politiet plomberte automatene og beslagla kontantbeholdningen. A skal samtidig ha blitt meddelt muntlig at han ville bli nektet nye spilletillatelser i en periode på seks måneder, i tråd med politikammerets praksis i slike saker. A engasjerte advokat, som på vegne av A tok saken opp med politikammeret i brev 31. mai 1995. Han viste til den muntlige beskjed om karantene A skulle ha fått, og ba om en rask avgjørelse under henvisning til at hans klient tapte over kr. 10.000,- for hver måned han ikke fikk leid ut maskinene. Ved senere telefonhenvendelse fra advokaten fastholdt politikammeret at det ikke ville utstede nye spilletillatelser for en periode på seks måneder. I tillegg opplyste politiet at det ikke ville treffe noe formelt skriftlig vedtak om karantene. Dette under henvisning til at det ikke forelå noen gyldig tillatelse for drift av automatene, og heller ingen søknad om slik tillatelse. Etter dette tok advokaten saken opp med Justisdepartementet i form av en klage over muntlig forvaltningsvedtak.

Departementet tok ikke saken under realitetsbehandling, men returnerte den til politikammeret ved påtegning 21. juni 1995. I påtegningen uttalte departementet at forskrift om lotteriautomater av 26. november 1992 gir adgang til å nekte spill hos entreprenør i inntil ett år, og at det var forutsatt at forvaltningslovens regler kom til anvendelse. Departementet viste særlig til forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsel og § 23 om skriftlighet.

I brev til advokaten 26. juni 1995 fastholdt politikammeret likevel i første omgang at vedtak først kunne treffes når ny søknad ble innsendt. Etter nok en henvendelse til departementet fra advokaten i brev 26. og 27. juni 1995, traff politikammeret formelt skriftlig vedtak 10. juli 1995.

Advokaten ble ikke kjent med vedtaket før etter endt ferie. I brev 2. august 1996 fremsatte han ny klage til Justisdepartementet.

Vedrørende saksbehandlingen uttalte advokaten at han opplevde politiets håndtering av saken som trenering, ved at det hadde unnlatt å treffe et formelt vedtak som kunne påklages - også etter departementets påtegning 21. juni 1996. Når det gjaldt realiteten, skrev advokaten:

«Selv om det i vedtaket av 10. juli d.å. hevdes at A ikke synes å ha forsøkt å skjule noe rundt driften hevdes det på den annen side i politikammerets brev av 26.06. d.å. at et eventuelt vedtak om karantene vil være grunnet på at det foreligger en klar overtredelse av reglene, noe som er egnet til å svekke tilliten til entreprenøren. I det sistnevnte brev er det henvist til ordlyden i selve forelegget. Jeg formoder at dette imidlertid har referanse til forvaltningssaken.

A har, som jeg tidligere har redegjort for i den foreløpige klagen av 09.06.95, drevet bingovirksomhet i 7 år på ... uten at han har unnlatt eller glemt å sende inn spillesøknader. Denne virksomheten drives fortsatt. Forskriftsmessig regnskap blir dessuten innlevert, og han har politiets tillit. Etter min oppfatning kan det ikke under noen omstendighet være tale om at en forglemmelse kan være et tillitsbrudd slik forskriften av 26.11.92 § 3, 4. ledd

forutsetter. Rent språklig vil det være naturlig å forstå manglende tillit som en tilstand hvor vedkommende bevisst har satt seg utover en ordning, regulering, pålegg e.l. Enkeltstående forglemmelser kan etter min mening ikke omfattes. Som jeg tidligere har nevnt taler da derfor også § 14 i den nye lotteriloven om gjentatte brudd på bestemmelsene. § 14 taler også om alvorlige brudd på bestemmelsene i lotteriloven. Jeg mener heller ikke at dette er tilfellet i den foreliggende sak, idet forglemmelsen ville ha blitt oppdaget når A hadde levert inn regnskapene og betalt statsavgiftene for de to angjeldende spilleomgangene.

Sammenlignet med andre straffbare forhold virker reaksjonene til sammen overdrevne idet forglemmelsen vil innebære følgende:

1. Forelegg kr 5.000,-
2. Spillekarantene i 6 måneder
3. Inntektstap på ca. kr 80.000,-.»

Advokaten fastholdt også anførselen i sin tidligere klage om at den ilagte reaksjon sto i sterk kontrast til reaksjonsnivået i Oslo, hvor en enkeltstående forglemmelse som den foreliggende etter praksis angivelig ikke ville ha avstedkommet noen reaksjon i det hele tatt.

I vedtak 12. september 1995 reduserte departementet karantenetiden til fire måneder. Fra vedtaket siteres:

«I henhold til lotteriforskriften av 24.02.95 § 1 pkt. 1 jf forskrift om lotteriautomater av 26.11.92 § 3 fjerde og femte ledd, kan politiet nekte spill hos entreprenør i inntil ett år ved brudd på lotterilovgivningen. I herværende sak har klager overtrådt lotterilovgivningen ved at han i ovennevnte periode ikke har innhentet tillatelse for drift av automater.

Departementet har vurdert de anførsler som fremkommer i klagen. Det er lagt vekt på at det er av stor viktighet at det føres en streng kontroll med lotterimarkedet og at det reageres overfor aktører som ikke overholder lotterilovgivningen.

Under henvisning til at klageren i flere år har drevet som entreprenør uten at det er opplyst noe om andre overtredelser, samt at det ikke er grunn til å tro at det forelå uberettiget vinnings hensikt, finner departementet å kunne nedsette karantenetiden til 4 måneder regnet fra 24.05.95.»

Advokaten brakte etter dette saken inn for ombudsmannen med anmodning om uttalelse til politikammerets saksbehandling, især unnlåtelsen av å treffe et formelt vedtak som kunne påklages. Vedrørende realiteten fastholdt advokaten sine tidligere anførsler.

Ved brev herfra 20. desember 1995 ble saken forelagt Justisdepartementet. Departementet ble bedt om å gjøre rede for hvorfor politikammeret også etter 21. juni 1996 unnlot å treffe skriftlig vedtak, og det ble bedt opplyst hvordan departementet så på at det hadde gått over halvannen måned før det ble truffet et vedtak som kunne påklages. Det ble videre bedt om departementets uttalelse til spørsmålet om mulig ulik reaksjonspraksis mellom politikamrene, og bedt opplyst om departementet for sin del hadde en etablert praksis og om departementet eventuelt la vekt på lokal reaksjonspraksis ved sin utmåling.

Etter å ha innhentet uttalelse fra politikammeret, svarte departementet i brev 10. juni 1996 at politet burde ha truffet skriftlig vedtak da det besluttet å ilegge karantene, og at det var uheldig at det hadde gått halvannen måned før slikt vedtak ble truffet. Under henvisning til politiets uttalelse ble det imidlertid påpekt at A's advokat skulle ha blitt holdt løpende orientert om saken «slik at han faktisk innga en klage kort tid etter avstengningen».

Når det gjaldt reaksjonspraksis og realitetsvurderingen av saken, uttalte departementet:

«Departementet fastholder imidlertid at det vedtaket som ble fattet i klageomgangen ikke hadde vært annerledes om vedtaket i førsteinstans hadde vært fattet på et tidligere tidspunkt.

Når det gjelder realiteten, vil departementet bemerke at det forelå brudd på lotteriloven og at det var grunnlag for å nekte videre spill med A som entreprenør.

Departementet har merket seg at A's advokat viser til at Oslo politikammer ikke ville ha ilagt tilsvarende reaksjon. Man har i sakens anledning vært i telefonisk kontakt med Oslo politikammer og det er derfra opplyst at man ikke har hatt noen slik sak til behandling. Det ble videre opplyst at mengden og arten av saker hvor det forekommer brudd på lotteriloven er slik at man ikke ville reagere i en sak som den foreliggende.

Det er selvfølgelig ønskelig at det følges en mest mulig ensartet praksis ved de ulike politikamrene. Man vil likevel måtte akseptere forskjeller da kontrollen med lotterimarkedet og eventuelle reaksjoner i en viss utstrekning vil bero på mengden og arten av saker hvor det forekommer brudd på lotteriloven.»

Og videre:

«Hver enkelt sak vil i departementet vurderes individuelt. Man foretar en konkret vurdering av hva som anses å være en rimelig reaksjon. Det var en formildende omstendighet at manglende tillatelse skyldtes en forglemmelse av A. Den forvaltningsmessige reaksjonen ville ha vært langt strengere dersom det var grunn til å tro at det ulovlige lotteriet ble igangsatt i hensikt å skaffe seg en urettmessig vinning. Det er likevel etter Justisdepartementets syn viktig å ha en forvaltningsmessig reaksjon også ved uaktsomme overtredelser. Dette gjelder spesielt overfor entreprenører som forventes å avvikle lotteriene på en ryddig og profesjonell måte. Departementet vil støtte politikamrene i deres arbeid med å kontrollere at lotteriloven overholdes.

Departementets vurdering av saken er uavhengig av hvilket politikammer som har behandlet saken og hva slags praksis som der følges.»

I brev 18. juni 1996 uttalte A's advokat at han *ikke* var blitt holdt løpende orientert av politikammeret, men at det lå nærmere å si at han var blitt direkte feilinformert, i og med at han ble henvist til å innsende søknad før han kunne få noe skriftlig vedtak. Han påpekte videre at hans klage av 9. juni 1996 ikke hadde hatt noen verdi som klage, ettersom klagen ikke ble behandlet av den grunn at det bare forelå et muntlig forvaltningsvedtak. Om sakens realitet uttalte han:

«Det synes å være enighet både ved politikammeret og i Justisdepartementet om at saken er uheldig behandlet forvaltningsmessig. Justisdepartementet har i sitt brev av 10.06.96 referert til Forskrift om lotteriatomater av 26.11.92 § 3, 4. og 5. ledd. I bestemmelsen henvises det til nødvendig tillit. Etter vår oppfatning må det her være tale om et alvorlig forhold. Realiteten for A har gjennom syv år vært den at han har fulgt opp gjeldende bestemmelser svært nøye. Han har hele tiden hatt et godt samarbeide med politikammeret. Han har vært i ukentlig kontakt med politikammerets medarbeidere både i forbindelse med søknader om spilletillatelse og innlevering av rapporterings skjemaer, kopi av regnskap m.v. som han er pålagt å levere i.h.t. gjeldende lovgivning. Den «razzalignende» opptreden han ble utsatt for av politikammeret oppleves derfor som både urimelig og urettferdig, - når grunnlaget er en forglemmelse.

Etter vår oppfatning kan det ikke være lotterilovens intensjon å behandle slike «episoder» på den måte politikammeret her har gjort.

En rimelig reaksjonsmåte i dette tilfellet kunne ha vært at politikammeret hadde tatt en telefon til klager og gitt firmaet beskjed om at spilletillatelse manglet. Dette ville da ha vært ordnet i løpet av en time. Henvendelsen kunne så ha vært fulgt opp med en skriftlig advarsel fra politiets side.

Det fremgår av Justisdepartementets uttalelse av 10.06. d.å. at tilsvarende praksis ikke er tilstede ved Oslo politikammer. Jeg antar at dette skyldes prioriteringer og saksmengde. Jeg har forståelse for departementets anførsel om at man må akseptere visse lokale forskjeller ved kontrollen av lotterimarkedet. Det fremstår imidlertid som sterkt urimelig at man ved et politikammer blir utsatt for razzia og reaksjoner med forelegg, karantene, beslag av midler og et økonomisk tap i størrelsesorden kr 70-80.000,-, mens det ved et annet politikammer overhodet ikke reageres på denne type «lette» overtredelser av lotteriloven. Departementet kunne ha unngått denne forskjellsbehandling ved å gi direktiver om praksis.»

Brevet ble oversendt departementet, som i brev 27. august 1996 svarte at det var enig i at advokatens klage 9. juni 1995 ikke hadde hatt noen verdi som klage så lenge det ikke forelå noe skriftlig vedtak fra politikammeret.

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Innledningsvis presiseres for ordens skyld at det bare er den sivilrettslige siden av saken som er tema for

behandling her. Det forelegget A ble ilagt, og grunnlaget for det, samt plomberingen m.v. og saksbehandlingen i den forbindelse, går jeg ikke nærmere inn på.

Saksbehandlingen

Når det gjelder saksbehandlingen, er det primært politiets håndtering av saken som gir grunn til merknader fra min side. Men avslutningsvis under dette punktet vil jeg også kommentere et forhold som vedrører departementets håndtering av saken.

En avgjørelse om å nekte å gi en entrepenør spilletillatelse for en bestemt periode, er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Selv om det ikke er fastsatt regler om klage i lotteriforskriften eller lotteriloven, er det således helt på det rene at forvaltningslovens saksbehandlingsregler - herunder klagereglene - kommer til anvendelse på en slik avgjørelse.

Politikammerets krav om at A først måtte sende en søknad om spilletillatelse, før formelt vedtak om karantene kunne treffes, var det med andre ord ikke rettslig grunnlag for. Politikammeret skulle således, i henhold til lotteriforskriften § 3 fjerde ledd (eventuelt § 11), av eget tiltak ha forberedt saken og truffet skriftlig vedtak. At politikammeret lenge vegret seg for å treffe slikt formelt vedtak, var således en saksbehandlingsfeil som rent faktisk førte til at A i første omgang ikke fikk saken prøvet av departementet.

Om ikke annet burde de praktiske følger av at beslutningen ikke ble formalisert, ha gjort det nokså klart for politikammeret at det var nødvendig å treffe et skriftlig og begrunnet vedtak om karantene. Jeg har imidlertid ikke grunnlag for å mene at det her var tale om en bevisst trenering fra politiets side, men legger til grunn at forholdet berodde på en overbevisning om at reglene var slik å forstå.

Dette stiller seg annerledes for tiden etter departementets påtegning til politikammeret 21. juni 1996. Det var da ikke lenger noen grunn for politikammeret til å holde fast ved sin oppfatning - i strid med det departementet hadde gitt uttrykk for. Politikammerets unnlattelse av å formalisere vedtaket etter departementets avklaring er beklagelig og kritikkverdig. Forholdet er alvorlig fordi det på dette tidspunkt var gjort helt klart for politikammeret at departementet ikke fant grunnlag for klagebehandling før vedtaket ble formalisert, og at A's inntektstap stadig ble større.

Jeg bemerker også at den begrunnelse som ble gitt i politikammerets vedtak 10. juli 1995 synes noe mangelfull. Som fremholdt av A's advokat, er ingen av anførselene i hans brev kommentert nærmere i vedtaket. Etter omstendighetene burde dette ha vært gjort.

Ut over dette går jeg ikke inn på politikammerets saksbehandling, men jeg ber om at Justisdepartementet påpeker overfor politikammeret de forhold ved saksbehandlingen som her er nevnt. Jeg ber om å få tilsendt til orientering en kopi av departementets brev til politikammeret i den forbindelse.

Som nevnt har jeg også funnet grunn til å knytte enkelt bemerkninger til en side ved departementets behandling av saken.

Jeg har foran lagt til grunn at politikammeret på et tidlig tidspunkt de facto traff vedtak om å ilegge A seks måneders karantene. Politikammerets beslutning om dette var klar da saken første gang kom inn til departementet. På grunnlag av de opplysninger man da hadde, i straffesaksdokumentene og i advokatens brev til politikammeret og til departementet, kan det hevdes at det forelå et forsvarlig grunnlag for departementet til å klagebehandle saken i stedet for å sende den i retur. Jeg har ikke grunnlag for direkte å kritisere departementets håndtering av saken på dette punkt, men jeg finner grunn til å påpeke at en slik fremgangsmåte kunne ha vært valgt. Ettersom saken etter sin art hastet, kan det også hevdes at departementet burde ha gjort dette fremfor å be om et formelt vedtak først.

Realiteten

Så vidt jeg kan se inneholder ikke lotteriloven av 24. februar 1995 uttrykkelige bestemmelser om karantene eller andre sivilrettslige konsekvenser av å drive lotterivirksomhet uten nødvendig tillatelse. Det vil måtte foreligge et særlig hjemmelsgrunnlag for å ilegge karantene for kortere eller lengre tid (i form av å nekte å gi nye tillatelser). Som hjemmel for å ilegge karantene i denne saken er det vist til § 3 fjerde og femte ledd i forskrift om lotteriautomater av 26. november 1992. Denne forskriften til den tidligere lotteriloven av 1939 ble i medhold av forskrift til lotteriloven av 24. februar 1995 nr. 11 gitt fortsatt gyldighet under den nye loven - forskrift 29. februar

1995 nr. 185 § 1 nr. 1. Den nye loven har forskriftshjemmel i § 4. Jeg legger til grunn at de sanksjonsbestemmelsene som er nyttet i denne saken, har hjemmel i lovens § 4, som bl.a. gir adgang til generelt å fastsette forskrifter til gjennomføring av loven.

Forskriften § 3 fjerde og femte ledd lyder:

«Politiet kan nekte spill hos en entreprenør ved overtredelser av lotterilovgivningen og de betingelser som er satt for virksomheten, eller når andre forhold gjør at han ikke lenger har den nødvendige tillit.

Politiet kan nekte spill hos entreprenør i inntil 1 år.»

A's advokat har anført at vilkåret i lotteriloven § 14 for å tilbakekalle en spilletillatelse - at det må foreligge *gjentatte eller alvorlige* brudd på lovgivningen eller vilkår i tillatelsen - må legges til grunn også i saker som den foreliggende. Departementet har ikke kommentert dette.

Direkte anvendelig er lotteriloven § 14 ikke her. Bestemmelsen gjelder for tilbakekall av en gitt (løpende) tillatelse. Men likhetstrekkene med en slik situasjon er mange i dette tilfellet. Det gis kortvarige tillatelser (som utgangspunkt inntil to måneder i henhold til forskriften § 6) for spillautomater av denne typen, og praksis antas å måtte være slik at det gis nye tillatelser fortløpende for å oppnå kontinuitet i driften. Dette betyr at en karantene i disse tilfellene faktisk sett kan være vel så inngripende som et tilbakekall. Settes karantenetiden lenger enn én spillperiode, synes det å bli konsekvensen rent faktisk.

I merknadene til § 14 i Ot.prp. nr. 58 (1993-94) s. 37, skriver departementet:

«Bestemmelsen er generell, men vil særlig ha betydning for lotterier som går over et visst tidsrom, herunder oppstilling av automater, såfremt det foreligger gjentatte eller alvorlige brudd på forutsetningene for lotteriet.»

Med de korte spillperioder som forskriften tillater, kan også denne uttalelsen trekke i retning av å stille de samme krav til kvalifiserte overtredelser for karantene som for tilbakekall.

Også det generelle kriteriet som står sentralt i forskriften § 3 fjerde ledd, at entreprenøren har opptrådt på en måte som gjør at han ikke lenger har den nødvendige tillit, tilsier at ikke ethvert regelbrudd uten videre bør føre til karantene.

Departementet har som sagt ikke gått nærmere inn på disse spørsmålene. Når det gjelder det konkrete saksforholdet, har departementet begrenset seg til å uttale at det er en formildende omstendighet at forholdet må antas å ha skyldtes en forglemmelse. For øvrig har departementet understreket behovet for å følge en streng linje i disse sakene, og viktigheten av å ha en forvaltningsmessig reaksjon også ved uaktsomme overtredelser.

I brev til politikammeret 6. juli 1996 skrev A:

«Jeg har nu i dag fått kopi av brev sendt fra Dem til min adv., med et forelegg på kr 5.000,- og en karantene på 6 mnd.

Jeg er klar over at det meste som kan sies i denne sak nu er sagt, men det er en ting jeg ikke forstår, og det går på at Deres tillit til meg som entreprenør er svekket.

Jeg har drevet Bingo på ... i ca. 7 år. Gjennom disse år har jeg vært i kontakt med Dere (v/...) månedlig, og alltid sjekket opp med Dere om lovligheten av forskjellige ting vedrørende mine Bingoarrangementer før de er blitt satt ut i livet, for at jeg alltid skulle være på den riktige siden av lotteriloven. Det gjaldt alt fra kontrakter til premier, spilletider, innlevering av regnskap, o.s.v.

Dere ble også på oppfordring fra min side forevist de kontrollrutiner som min revisor satte opp, for at han skulle være sikker på at virksomheten drives lovlig.

Da jeg før Jul 1994, startet opp med min Lykkelottoautomat kontaktet jeg Dere, og viste Dere bilde av automaten og godkjenningen fra dept. for å være sikker på at jeg hadde en automat som var godkjent og lovlig.

For at jeg skulle være sikker på at alt var i orden da det gjaldt spilletillatelser, ordnet jeg dette selv. Dette har fungert helt feilfritt da det gjelder Papirbingo med tilhørende sidelotterier. Det har aldri skjedd at dette er uteglemt.

Det som skjedde da det gjelder lykkelottoautomaten, var at den hadde egne lag og inntektene tilfalt da ikke de spillende papirbingoer med sidelotterier. Grunnen til at så skjedde var at spilletillatelsen for Lykkelottoautomaten går over to mnd. mens papirbingoen går over 30 arrangementer. Det som i utgangspunktet ble et problem var at Lykkelottoautomaten hadde en lengre spilleperiode enn papirbingoen. Derfor ble det valgt eksterne lag/foreninger. Nu i ettertid har jeg sett på dette, og vil heretter samkjøre spilleperioden. D.v.s. at lykkelottoautomaten får samme spilleperiode som papirbingoen.

Grunnen til at jeg glemte å levere spillesøknadene fra mine Lag, var at deres spillesøknad ved en feil ble forlagt og da glemt levert Dere. Men som ovenfor nevnt, vil dette ikke skje igjen, da søknaden fra Lykkelottoautomaten i ettertid skal følge søknaden om papirbingo med sidelotteri.

Så til slutt vil jeg bare nevne at jeg i hele perioden har hatt lag/foreninger, og at den feil jeg har gjort ville ha blitt oppdaget av Dere da jeg leverte fra meg regnskapet for de spillende lag, og søkte om nye spilletillatelser.

Det jeg håper med dette brev, er å overbevise Dere om at jeg ikke har gjort dette med overlegg. Og da forstår dere kanskje også at jeg finner det meget vanskelig å fordøye ordene «(svekket tillit)» som Dere har benyttet. At jeg får en bot, det forstår jeg, da jeg har gjort en feil. Men å få 6 mnd. karantene, som i mitt tilfelle vil være et yrkesforbud, den straffeutmålingen forstår jeg ikke, i lys av at jeg i alle år har bestrevet meg på at alt skal være korrekt og vil fortsatt bestrebe meg på det.»

Den fremstilling A her har gitt er ikke imøtegått i dokumentene i saken, verken av politikammeret eller av departementet. Brevet vitner etter mitt syn om at man her står overfor en ren forglemmelse, og på ingen måte noe bevisst forsøk på uhederligheter eller regelstridig virksomhet. I betraktning av at det var tale om en førstegangsovertredelse etter sju års drift, så vidt jeg forstår, uten anmerkninger, kan mye tale for at politiet her burde ha ansett en bot og en advarsel som en tilstrekkelig samlet reaksjon.

Ut fra det som foreligger har jeg ikke rettslig grunnlag for direkte å kritisere den avgjørelse som er truffet. Jeg har likevel funnet grunn til å be departementet om å behandle saken på ny, idet jeg finner at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning for saken, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. I denne sammenheng viser jeg til at det som nevnt er uklart om departementet har vurdert A egen saksfremstilling. Departementet synes heller ikke å ha vurdert nærmere de rettsspørsmålene som er drøftet foran, og som gjelder hvor terskelen for å ilegge karantene bør ligge.

Når det gjelder reaksjonspraksis, har departementet opplyst at det selv ikke har hatt andre tilsvarende saker til behandling. Departementet har ellers bekreftet opplysningen fra A's advokat om at en tilsvarende overtredelse som den A begikk, ikke ville ha medført noen reaksjon overhodet ved Oslo politikammer. Jeg forstår departementet slik at det mener likhet bør tilstrebes, men at det i en viss utstrekning må aksepteres noe variasjon på grunn av forskjeller i forholdene i de enkelte politidistrikt. Dette kan jeg i og for seg ikke rette innvendinger mot, så lenge det er tale om mindre variasjoner og de har et saklig grunnlag. Ut over dette finner jeg etter omstendighetene ikke grunn til å kommentere dette spørsmålet. Men jeg bemerker at departementet, som klageinstans og overordnet myndighet, har et ansvar for å påse at det ikke oppstår forskjeller i forvaltningspraksis som mangler saklig begrunnelse. Dette gjelder også terskelen for å gripe inn. Ulikheter i praksis her vil være uheldig, og vil vanskelig kunne la seg forsvare ut fra ressurs- og prioriteringshensyn i det enkelte distrikt. Det vil være naturlig at departementet ved den fornyede vurdering av saken, kommenterer nærmere advokatens anførsler om forholdet mellom praksis i Oslo og Hamar i dette tilfellet.

Jeg ber om å bli orientert ved gjenpart når utfallet av departementets fornyede vurdering foreligger.»

76.

Lønnsgarantidekning ved overdragelse av krav

(Sak 96-1060)

A var blitt nektet lønnsgarantidekning fordi han før konkursåpning hadde overdratt en del av kravet til sin

fagforening mot et tilsvarende lån fra foreningens stønadskasse. Dekning var nektet under henvisning til at lønnsgarantiloven § 1 fjerde ledd var objektivt utfomet og etter sin ordlyd dekket enhver overdragelse før konkursåpning. Ombudsmannen tok saken opp med Kommunal- og arbeidsdepartementet og viste til at bestemmelsen i lønnsgarantiloven § 1 fjerde ledd etter forarbeidene utelukkende hadde til formål å motvirke faren for misbruk av lønnsgarantiordningen ved at den brukes som driftsgaranti og fører til ansvarsutvidelser som følge av unødvendige utsettelse av konkursåpning. A hadde sluttet i bedriften tre måneder før konkursåpning, og umiddelbart deretter hadde han iverksatt en inndrivelsesprosess. På den bakgrunn ble departementet bedt om å vurdere formålet betydning, og hvilke hensyn som talte mot en innskrenkende tolkning av bestemmelsen. Departementet fant etter dette grunnlag for å tolke bestemmelsen innskrenkende, og A fikk dekket sitt krav.

På vegne av A klaget hans fagforening over at Kommunal- og arbeidsdepartementet hadde avslått krav om lønnsgarantidekning etter lønnsgarantiloven av 14. desember 1973 nr. 61.

Bakgrunnen for avslaget var at A før konkursåpning hadde overdratt en del av sitt utestående lønnskrev til tredjemann. Dette skjedde ved at A 22. desember 1994 mottok et lån på kr. 7.000,- fra stønadskassen i sin fagforening, samtidig som han overdro en tilsvarende del av lønnskrevet til fagforeningen.

Direktoratet for Arbeidstilsynet avsa å gi dekning for denne del av kravet under henvisning til lønnsgarantiloven § 1 fjerde ledd. I brev til departementet 8. september 1995, hvor klagen fra A ble oversendt, skrev direktoratet bl.a.:

«En streng språklig fortolkning av ordlyden tilsier at ethvert tilfelle av overdragelse av lønnskrev omfattes av bestemmelsen. Dersom det derimot legges avgjørende vekt på formålet bak bestemmelsen, innebærer dette at anvendelsesområdet innsnevres. I henhold til alminnelige rettskildemessige prinsipper kan det være rettslig relevant og holdbart å tolke en lovtekst innskrenkende ut fra formålet bak bestemmelsen, såfremt tilstrekkelige tungtveiende grunner foreligger. Etter vår oppfatning foreligger slike grunner i denne saken.

Det fremgår av forarbeidene (Ot prp nr 27 for 1991-92) at bestemmelsens formål bl a er å hindre at lønnsgarantiordningen benyttes som driftsgaranti, samt å forebygge at statens garantiansvar utvides som følge av unødvendig utsettelse av konkurs. I denne sammenheng vises det i forarbeidene til den omstendighet at bedriftens bankforbindelse/panthaver ofte vil være tjent med at en virksomhet holdes gående lengst mulig, og at det ikke er uvanlig at disse derfor påtar seg å dekke arbeidstakernes utestående lønnskrev mot transporterklæring.

I foreliggende tilfelle mener vi at situasjonen er vesentlig forskjellig fra den som er beskrevet i forarbeidene. Vi viser her til at lånet for det første ble gitt tre måneder etter at arbeidstaker fratradte, og at ytelsen helt klart ikke kan anses som skjult kreditt til selskapet for å holde virksomheten gående. Lånet ble således gitt fra fagforeningens stønadskasse (noen få dager før jul og ut fra velferdsmessige hensyn, se klagen) og ikke fra en panthaver/kredittinstitusjon som så seg tjent med videre drift. Videre iverksatte arbeidstaker kort tid etter fratredelsen en inndrivelsesprosess som ble videreført uten ugrunnet opphold.

På bakgrunn av ovennevnte mener vi det må kunne stilles spørsmål om hvorvidt formålet bak lønnsgarantiloven § 1, 4. ledd tilsier at bestemmelsen kommer til anvendelse i dette tilfellet. At formålet fremgår av forarbeidene til vedkommende lov, slik som i dette tilfellet, må forøvrig antas å ha relativt stor vekt ved anvendelsen av formålet som rettskildedefaktor.

I en klageavgjørelse fra Kommunal- og arbeidsdepartementet av 09.05.95 (95/2046 M2 EMO-TV VEST AS), uttales at lønnsgarantilovens § 1 fjerde ledd er *objektivt utfomet*, og at det avgjørende for om bestemmelsen kommer til anvendelse er om kravet er overdratt før konkursåpning. Slik vi oppfatter denne avgjørelsen er departementet av den oppfatning at bestemmelsen kommer til anvendelse i alle tilfeller hvor kravet er overdratt før konkursåpning. I nevnte sak fremkommer det imidlertid ikke i hvilken grad departementet har vurdert ordlyden i forhold til formålet med bestemmelsen.

Vi har vurdert saken på nytt i klageomgangen, men finner å måtte legge avgjørende vekt på nevnte departementsavgjørelse. Følgelig opprettholdes vedtaket av 19.06.95.»

I brev 27. august 1996 ble klagen herfra tatt opp med departementet under henvisning til det direktoratet hadde fremholdt. Fra brevet siteres:

«I vedtak 25. april 1996 stadfestet departementet avslaget uten å komme inn på de problemstillinger direktoratet hadde reist i oversendelsen. Det er ønskelig å få departementets vurdering av disse spørsmålene nå, på bakgrunn av

klagen hit.

Etter det vi kan se av forarbeidene til bestemmelsen, er det *utelukkende* faren for misbruk av lønnsgarantiordningen som har begrunnet regelen. Formålsbetraktninger kan derfor, som direktoratet har vært inne på, tale for en tolkning som ikke rammer overdragelser som det er klart er uten sammenheng med arbeidsgivers virksomhet. Er departementet enig i dette, og hvilke hensyn taler i så fall mot en slik innskrenkende tolkning av bestemmelsen? Hvis departementet ikke anser det klart at overdragelsen i dette tilfellet var uten sammenheng med virksomhetens drift, bes det opplyst.»

Departementet svarte 20. september 1996:

«Lønnsgarantiloven § 1 fjerde ledd første setning lyder: «*Overdrar arbeidstakeren krav som nevnt i denne paragraf før konkursåpning, bortfaller statsgarantien*». Bestemmelsen er forholdsvis ny og trådte i kraft 1. juli 1992. Departementet er selvfølgelig kjent med forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 27 (1991-92)), og den begrunnelse som der er gitt for bestemmelsen. Bestemmelsen er gitt for å hindre at lønnsgarantiordningen benyttes som driftsgaranti for eventuelle kredittgivere, og for å hindre at statens garantiansvar utvides som følge av unødvendig utsettelse av konkurs.

Når departementet har valgt å ikke tolke bestemmelsen innskrenkende i samsvar med formålsbetraktningene gitt i forarbeidene, skyldes det flere forhold. For det første er ordlyden meget klar. Hensyn til likebehandling, til opplysning om rettstilstanden og til effektivitet, taler for at man holder seg til ordlyden slik den fremkommer i loven. Ordlyden gir ikke grunnlag for å tro at transporterte krav kan dekkes over lønnsgarantiordningen. Det kan således ikke utelukkes at flere arbeidstakere som har transportert sine krav unnlater å søke om lønnsgarantidekning. Videre vil man ved å holde seg til ordlyden slippe å måtte begi seg inn på vanskelige vurderingstemaer loven ikke åpner for. Vi tenker her typisk på spørsmålet om årsaken til de egentlige beveggrunner til at en tredjepart gir arbeidstakeren en pengeytelse mot transport av kravet.

På bakgrunn av henvendelsen fra Sivilombudsmannen har vi vurdert vår anvendelse av lønnsgarantiloven § 1 fjerde ledd påny. Det er åpenbart at det kan være store forskjeller med henhold til årsakene til at et krav blir overdratt. Enkelte overdragelsessituasjoner vil derfor kunne være vesensforskjellige fra de lønnsgarantiloven § 1 fjerde ledd er ment å ramme. Departementet er enig i Direktoratet for arbeidstilsynets vurdering når det gjelder A's overdragelse av krav til fagforeningen. Overdragelsessituasjonen faller ikke inn under begrunnelsen som ble gitt for lønnsgarantiloven § 1 fjerde ledd. Lånet til A ble for det første gitt tre måneder etter at arbeidstakeren fratradte, slik at ytelsen ikke kan anses som skjult kreditt til selskapet for å holde virksomheten gående. Videre ble lånet gitt fra fagforeningens stønadskasse og ikke fra en panthaver/kredittinstitusjon som så seg tjent med videre drift.

Departementet har vurdert hensynet til arbeidstakeren som har overdratt sitt krav, opp mot de hensyn som taler for en forståelse av ordlyden slik den fremkommer i loven. Etter en totalvurdering har departementet kommet til at en innskrenkende fortolkning i samsvar med formålsbetraktningene til lønnsgarantiloven § 1 fjerde ledd fremstår som riktigst. Det er den mest rimelige løsning å legge til grunn en fortolkning som ikke rammer overdragelser som er uten sammenheng med arbeidsgivers virksomhet og hvor hensikten helt klart ikke har vært å misbruke lønnsgarantiordningen.

I medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd har departementet derfor omgjort vedtaket av 25.04.96. Dette medfører at den transporterte delen av A's lønnskrav, kr 7.000,- dekkes over lønnsgarantiordningen. Direktoratet for arbeidstilsynet vil bli bedt om å utbetale beløpet snarest mulig. A's øvrige krav er allerede dekket over lønnsgarantiordningen, se vedlegg.»

Klagesaken kunne etter dette avsluttes som ordnet.

77.

Adgangen til å stille vilkår om avståelse av en betydelig del av konsesjonseiendommen

(Sak 95-1775)

Landbruksdepartementet stilte ved innvilgelse av konsesjon for erverv av landbrukseiendom, vilkår om at hele skogen på eiendommen, til sammen 283 dekar, måtte overdras til en jordsøkende nabo. Vilkåret innebar at konsesjonssøker ble sittende igjen med en eiendom bestående av våningshuset og en tomt på ca. 1 dekar. Klageren

anførte at vilkåret var ugyldig bl.a. fordi det ikke forelå materiell hjemmel for å stille et så vidt tyngende vilkår. Det ble særlig vist til at klageren ikke ønsket å bo på eiendommen dersom hun ikke samtidig kunne eie og drive skogen. - Ombudsmannen uttalte seg generelt om adgangen til å stille vilkår etter konsesjonsloven § 9. Han la som utgangspunkt til grunn at landbruksmyndighetene måtte ha betydelig handlefrihet når det gjaldt hvilke vilkår som kunne stilles uten at konsesjonssøkers subjektive forutsetninger for ervervet av eiendommen kunne legge bånd på den landbruksfaglige vurdering som måtte foretas. Konsesjonsvilkår som virker uforholdsmessig tyngende overfor konsesjonssøker i forhold til det som søkes oppnådd med vilkåret, kunne likevel ikke aksepteres. Ut fra en helhetsvurdering av de relevante momenter i den konkrete sak, kunne ombudsmannen ikke se at konsesjonsvilkåret om å avstå skogen kunne opprettholdes. Det ble bl.a. lagt vekt på de ulemper konsesjonssøker ble påført ved å sitte igjen med resteiendommen. Ombudsmannen uttalte at det var uklart om departementet hadde truffet sitt vedtak ut fra en korrekt avveining av de ulike hensyn i saken, og han ba departementet vurdere saken på nytt i lys av bestemmelsen i forvaltningsloven § 35.

Klagen gjaldt Landbruksdepartementets avgjørelse om å gi A konsesjon på erverv av eiendom på vilkår av at skogen på eiendommen ble overdratt til jordsøker B. A's innsigelser mot departementets vedtak knyttet seg særlig til innholdet av konsesjonsvilkåret om å overdra skogen til jordsøkende nabo. A ønsket å bo på eiendommen og drive skogen selv. Hun hadde arvet eiendommen i henhold til testament opprettet av tidligere eier.

Den sentrale anførsel i klagen, var at konsesjonsvilkåret var ugyldig. Grunnlaget for denne anførselen, var for det første at konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 9 ble hevdet ikke å gi materiell hjemmel for å stille et så vidt tyngende vilkår som her var gjort vedrørende skogen på konsesjonseiendommen. Det ble i den forbindelse pekt på at vilkåret om å overdra skogen til B, innebar at klager av den arvede eiendommen må avstå 283 av 284 dekar. Resultatet er at hun vil bli sittende igjen med våningshuset med ca. 1 dekar tomt. I tilknytning til dette ble understreket at klager hadde et særlig ønske om å drive skogen som forutsetning for å ville bo i våningshuset. Den løsning landbruksmyndighetene hadde valgt med å gi konsesjon på vilkår som angitt, var derfor mer byrdefull for klageren enn om forkjøpsretten for hele konsesjonseiendommen hadde vært benyttet. Til støtte for sin sak viste klager til Høyesteretts dommer i Rt. 1964 s. 209 og Rt. 1982 s. 1625, samt ombudsmannens uttalelse i sak 87-1328 inntatt i ombudsmannens årsmelding 1989 s. 140. For det andre ble det hevdet å foreligge vilkårlighet/ensidighet ved skjønnsutøvelsen, saksbehandlingsfeil særlig i form av sviktende begrunnelse for avgjørelsen og et sterkt urimelig resultat som måtte anses som myndighetsmisbruk og medførte ugyldighet for så vidt gjaldt vilkåret om å avstå skogen.

Saken ble lagt frem for departementet i brev herfra. Det ble bedt opplyst hva departementet bygget på da det i sin klageavgjørelse la til grunn at hensynet til konsesjonssøker syntes ivarettatt ved at hun fikk bo på konsesjonseiendommen. Videre ble det under henvisning til ovennevnte ombudsmannssak reist spørsmål om hovedformålet med ervervet kunne sies å bli opprettholdt i et tilfelle som dette, samt generelt betydningen av konsesjonssøkers forutsetninger med hensyn til formålet med ervervet av konsesjonseiendommen som begrensning av landbruksmyndighetenes adgang til å stille vilkår. Avslutningsvis ble det bedt om departementets merknader til klagers anførsel om at det vilkår som var stillet, var mer inngripende overfor konsesjonssøker enn om forkjøpsretten til hele eiendommen hadde vært benyttet.

Departementet svarte:

«Departementet bygger på sin egen vurdering av klagerens opplysninger om formålet med ervervet sett i forhold til eiendommens ressursgrunnlag når det i vedtaket av 7. juni 1995 uttales at søkers formål med ervervet må anses tilstrekkelig ivarettatt.

Departementet innser at antagelsen harmonerer dårlig med det klager selv har opplyst som formål med ervervet. En viser til at søkers formål er bosetting og drift av skogen. Til dette kommer at bosetting ikke synes aktuell med mindre søker får beholde skogen.

Dersom en legger klagerens uttalte formål til grunn, er det tvilsomt om en kan si at klagerens hovedformål med ervervet kan nås ved det vilkår som er satt.

Departementet har tatt til etterretning ombudsmannens generelle uttalelse om at en ikke kan sette vilkår med mindre søker kan nå hovedformålet sitt. Departementet er i tvil om det er grunnlag for å innfortolke en slik begrensning i vilkårshjemmelen, jf. konsesjonsloven av 31. mai 1974 § 9. En mener rettskildebildet ikke er entydig. En mener videre at det i for stor grad overlates til søker å trekke rammen for når det kan settes vilkår. I alle fall vil det kunne

være tilfelle dersom det er søkers subjektive oppfatning av hva som er hovedformålet med ervervet. Departementet mener generelt at konsesjonssøkers forutsetninger (formål) er relevant og skal tillegges vekt i vurderingen av om det skal stilles vilkår, eventuelt nyttes forkjøpsrett. Hvilken vekt eller betydning de skal tillegges vil variere fra sak til sak. Når en vurderer å sette vilkår eller nytte forkjøpsrett, forsøker en å finne fram til den løsningen som er mest gunstig for samfunnet, jf. konsesjonsloven § 1 og for dem som har yrket sitt i landbruket når det gjelder landbruksareal, jf. jordloven § 1. Det innebærer at søkers forutsetninger etter omstendighetene vil kunne tillegges avgjørende vekt når løsningen er den beste. Det betyr videre at forutsetningene vil kunne bli tillagt mindre eller liten vekt når en ut fra en vurdering av alle relevante hensyn ikke er i tvil om at en ved vilkår eller forkjøp kan få til en ordningen som er bedre enn den søker legger opp til.

Det aktuelle konsesjonsvilkåret er satt for å ivareta konsesjonslovens formål, jf. §§ 1 og 9. Ved ervervet av landbrukseiendom skal det bl.a. tas særlig hensyn til om erververen ved ervervet vil få en rasjonell driftsenhet, som ved forsvarlig utnyttelse alene eller i kombinasjon med annet yrke vil gi en rimelig familieinntekt, eller som vil gi ham mulighet for å få det, jf. konsesjonsloven § 8 nr. 3. På vedtakstidspunktet var det videre relevant å legge vekt på formålet i jordloven 1955, jf. § 1.

Som ombudsmannen er kjent med er det i St.prp. nr. 8 (1992-1993) - «Landbruk i utvikling» - som ble vedtatt av Stortinget før konsesjonstidspunktet gitt føringer for vurderingen av saker som dette. Det følger av det som er sagt i proposisjonen at det bl.a. skal legges vekt på å skape ressurssterke bruk og redusere kostnadene.

Hvorvidt det er materiellrettslig grunnlag for å sette det aktuelle konsesjonsvilkåret beror etter departementets mening på om konsesjonsvilkåret - vurdert på bakgrunn av jord- og konsesjonslovens formål - vil gi en bedre løsning enn resultatet av den testamentariske overdragelsen. Departementet mener at det kan settes vilkår som hindrer at hovedformålet med ervervet kan nå så lenge det anses påkrevd å sette vilkåret for å få til den løsning som best ivaretar lovens formål. I den forbindelse legger en til grunn at det ikke må være tvil om at vilkåret gir en bedre løsning og at hensynet til konsesjonssøker ikke i avgjørende grad taler mot. Det kan ikke oppstilles noe krav om at de skal være en kvalifisert overvekt av fordeler for å sette vilkår. En viser for øvrig til det Landbruksdepartementet har uttalt til klage fra --- til sivilombudsmannen. Etter det en kjenner til er denne saken ikke avsluttet hos ombudsmannen.

A (konsesjonssøker) må avstå hele skogen på eiendommen som hun har arvet. Jorda på eiendommen (ca. 9 daa) er tidligere godkjent fradelt og overdratt til B. Det er ikke annen bebyggelse på eiendommen enn bolighuset som A har restaurert. Departementets vilkår for konsesjon fremstår utvilsomt som inngripende når klager i det vesentligste retter søkerlyset mot størrelsen på de arealer som kreves avstått i forhold til det A får beholde. Når en vurderer hvor inngripende vedtaket er, må en imidlertid etter departementets mening ikke bare ta hensyn til hvor mange dekar som skal avstås. En må også ta hensyn til de aktuelle arealenes karakter. Når departementet tok i betraktning den avkastning skogen vil gi sammenholdt med det forhold at klager får beholde huset med tomt, framsto vilkåret for departementet objektivt sett ikke som særlig inngripende.»

Departementet anførte at de aktuelle skogteigene hadde mindre å si for en families inntektsgrunnlag og anslo et årlig uttak tilsvarende en bruttoinntekt på kr. 20.000,-.

Departementet fremholdt deretter:

«--- Ved å legge skogteigene til jordsøkers eiendom vil en oppnå en viss styrking av ressursgrunnlaget for denne eiendommen. Nabobruket har fra før av ca. 90 daa dyrka jord og 1.350 daa skog. Eieren driver eiendommen sin på heltid og konsesjonsvilkåret innebærer etter departementets mening at skogen vil kunne drives samlet på en mer rasjonell og kostnadseffektiv måte, jf kart som viser de aktuelle teigenes beliggenhet i forhold til jordsøkers eiendom. Konsesjonseiendommen har videre ikke andre ressurser og den er uten driftsbygning. Det er derfor lite rasjonelt å opprettholde den som selvstendig bruk idet dette ikke anses å være i samsvar med konsesjonslovens formål. En kan i denne sammenheng ikke se at det er grunn til å legge avgjørende vekt på konsesjonssøkers oppfatning av skogens betydning som biinntekt.»

Departementet avsluttet brevet slik:

«Departementet er ikke enig med klager i at konsesjonsvilkåret er mer inngripende enn om statens forkjøpsrett hadde vært nyttet.

Når det gjelder spørsmålet om vilkår i dette tilfellet er mer inngripende enn bruk av forkjøpsrett, så forstår en det slik at det her tenkes på forkjøp til hele eiendommen. Dette fordi det må anses rettslig tvilsomt om det er adgang til å nytte forkjøpsrett til del av konsesjonseiendommen.

Det er riktig at klager ville ha fått innløst hele eiendommen dersom forkjøpsrett hadde blitt nyttet. I et slikt tilfelle ville klager fått oppgjør i henhold til gjeldende regler, jf. konsesjonsloven § 14. Hun hadde ikke behøvd å foreta seg vesentlig mer enn å utstede skjøte til staten. Med mindre hun hadde blitt tilgodesett i fordelingsomgangen, ville hun ha mistet hele eiendommen mot vederlag.

I dette tilfellet kan klageren velge om hun vil oppfylle vilkåret eller la det være. Velger hun det siste, må hun selge eiendommen videre ettersom hun ikke har sitt konsesjonsforhold i orden. Det er vanskelig å se at hun står i fare for å oppnå mindre for eiendommen enn det staten eventuelt skulle ha betalt ved bruk av forkjøpsrett. Rent praktisk vil hun antageligvis få noe mer arbeid enn om staten hadde overtatt i henhold til et forkjøpsvedtak. En kan imidlertid strengt tatt ikke se at klageren har kommet i noen vesentlig dårligere stilling enn om forkjøp hadde vært nyttet.»

Klager kom i brev hit med merknader til departementets svar. Det ble anført at departementet ikke hadde lagt tilbørlig vekt på de ulemper vilkåret innebærer for konsesjonssøker. Videre hevdet A at det måtte foreligge en kvalifisert overvekt av fordeler for at vilkåret skulle måtte aksepteres. Dessuten anførte klager at departementets faktiske grunnlag for vurderingene av eiendommens driftsforhold, var uklart. Med sikte på et eventuelt separat salg av våningshuset, gjorde klager rede for forhold som kunne tilsi at det var vanskelig å oppnå en akseptabel pris.

Jeg hadde følgende bemerkninger til saken:

«*Generelt om adgangen til å stille vilkår.*

Konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 gir landbruksmyndighetene virkemidler til å fremme de målsettinger som fremgår av konsesjonslovens formålsbestemmelse (§ 1). For landbrukseiendom var det på vedtakstidspunktet også relevant å legge vekt på formålsbestemmelsen i jordloven av 1955.

Det sentrale virkemiddel for å fremme konsesjonslovens formål når det gjelder landbrukseiendommer, er statens *forkjøpsrett* ved erverv av konsesjonspliktig eiendom. Som et alternativ og supplement til forkjøpsretten, kan landbruksmyndighetene også innvilge konsesjon på nærmere bestemte vilkår. Hjemmel for å gi konsesjon på vilkår, følger av konsesjonsloven § 9 som lyder:

«Konsesjon etter denne lov kan gis på slike vilkår som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme. Det kan lempes på vilkårene etter søknad.»

Det følger av konsesjonsloven § 9 at konsesjonslovens (og jordlovens) formålsbestemmelse setter grenser for hvilke vilkår som lovlig kan fastsettes i forbindelse med en konsesjonssak. For øvrig må antas at det er overlatt til landbruksmyndighetenes skjønn å avgjøre hvilke vilkår det er påkrevd eller ønskelig å sette i forbindelse med et konkret eiendomserverv.

I tillegg til de skranker for myndighetsutøvelsen som følger av konsesjonslovens og jordlovens formålsbestemmelser, samt læren om myndighetsmisbruk, må antas at landbruksmyndighetene ikke rettsgyldig kan betinge seg vilkår som virker uforholdsmessig tyngende overfor konsesjonssøker i forhold til det som søkes oppnådd med vilkåret, jf. Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett, 5. utg. ved Eivind Smith, (Oslo 1994) s. 341 og Arvid Frihagen, Forvaltningsrett bind I, (Bergen 1991) s. 319. Avgjørelsen av hvorvidt et vilkår er uforholdsmessig tyngende, må ta utgangspunkt i en tolkning av hjemmelsgrunnlaget - i dette tilfelle konsesjonsloven § 9. For øvrig må det foretas en konkret vurdering av vilkårets karakter og omfang, samt de fordeler som oppnås ved vilkåret særlig sett i lys av konsesjonslovens og jordlovens formålsbestemmelser, og de ulemper som eventuelt påføres konsesjonssøker.

Det er videre grunn til generelt å minne om at landbruksmyndighetenes adgang til å stille vilkår i konkrete tilfelle også kan tenkes bygget på eller støtte seg til *aksept* eller *samtykke* fra konsesjonssøker i den utstrekning konsesjonslovens hjemmelsgrunnlag ikke strekker til eller vilkårets forankring i loven fremstår som usikker.

Konsesjonsloven § 9 gir i utgangspunktet landbruksmyndighetene utvilsomt anledning til å stille vilkår for å innvilge konsesjon som etter sin *art* går ut på at konsesjonssøker må avstå deler av konsesjonseiendommen til jordsøkende nabo ut fra drifts-, arronderings- eller andre landbruksmessige hensyn. Etter det jeg er kjent med, har landbruksmyndighetene lang praksis med å fastsette slike vilkår. Det kan i den forbindelse også vises til Høyesteretts

dom i Rt. 1964 s. 209, der et slikt vilkår ble akseptert i forbindelse med tidligere konsesjonslovgivning. Jeg viser videre til forarbeidene til konsesjonsloven, se Ot.prp. nr. 6 (1972-73) s. 39 jf. konsesjonslovkomiteens innstilling s. 55, som nevner å «overdra en del av den ervervede eiendom til nabobruk» som eksempel på vilkår som eventuelt kan stilles.

Selv om adgangen til å stille vilkår i utgangspunktet er et alternativ og supplement til å gjøre bruk av forkjøpsretten, kan disse to rettsinstitutter ikke sidestilles fullstendig som virkemidler for landbruksmyndighetene. En reell forskjell som knytter seg til disse virkemidler, er at forkjøpsretten må gjøres gjeldende for *hele* eiendommen, mens vilkår om avståelse må knytte seg til *en del* av eiendommen. Det er i den forbindelse grunn til å understreke at bruk av forkjøpsretten for hele eiendommen, ikke alltid vil fremstå som et mer inngripende virkemiddel enn å stille vilkår om grunnavståelse for deler av eiendommen. Hvordan dette konkret stiller seg, må vurderes fra sak til sak. Videre peker jeg på at det synes klart at i situasjoner der landbruksmyndighetene ikke har benyttet forkjøpsretten, f.eks. fordi fristen for å gjøre den gjeldende har løpt ut, har de ikke adgang til å forsøke å fremtvinge samme resultat som om forkjøpsretten hadde vært benyttet, ved å nekte konsesjon, jf. Rt. 1982 s. 1625. Dommen gir etter min mening grunnlag for å hevde at det også i forbindelse med vilkårsfastsettelse bør utvises noe tilbakeholdenhet med å legge for stor vekt på hensynet til å skaffe nabobruk tilleggsjord. Hensynet til jordsøkers behov for tilleggsjord synes først å fremst å skulle ivaretas ved hjelp av forkjøpsrettsreglene (dommen s. 1629). Det forhold at dommen bygger på konsesjonsordningen før konsesjonsloven av 1974, må antas å være uten betydning her.

Spørsmålet om holdbarheten av et aktuelt vilkår om grunnavståelse, må selvsagt vurderes konkret. Et generelt spørsmål i denne saken har likevel vært betydningen av konsesjonssøkers *subjektive* forutsetninger for ervervet av konsesjonseiendommen. Som nevnt ovenfor vil konsesjonssøkers aksept eller samtykke til et aktuelt vilkår kunne ha betydning som supplerende eller eventuelt alternativt grunnlag til loven for å godta innholdet av det vilkår som måtte være stillet. Problemstillingen her er på sett å vis den omvendte: I hvilken utstrekning kan konsesjonssøkers subjektive forutsetninger for ervervet av konsesjonseiendommen (bruken) eventuelt innebære en begrensning for landbruksmyndighetenes adgang til å stille vilkår om avståelse av eiendom? Etter min vurdering må landbruksmyndighetene i utgangspunktet ha betydelig handlefrihet her uten at konsesjonssøkers subjektive forutsetninger kan legge bånd på den landbruksfaglige vurdering som foretas. Således har jeg ingen vesentlige innvendinger mot den redegjørelse Landbruksdepartementet har gitt om dette spørsmål i sitt brev hit 20. mars 1996 (sitert ovenfor). Et punkt jeg likevel vil understreke, er at hensynet til konsesjonssøker er relevant og må tillegges vekt - noe departementet, så vidt jeg forstår, ikke bestrider. Hvilken relativ vekt hensynet til konsesjonssøker skal ha i den helhetsvurdering som må foretas, er det vanskelig å si noe generelt om. Et poeng er likevel at konsesjonssøkers subjektive oppfatning om bruken av konsesjonseiendommen, etter mitt syn vil måtte tillegges *større vekt* i situasjoner der det er tale om grunnavståelse som følge av bruk av konsesjonsvilkår, fremfor i vurderingen av om forkjøpsretten kan og skal benyttes. Begrunnelsen for dette ligger i at konsesjonssøker ved grunnavståelse som følge av vilkårsfastsettelse, vil bli sittende igjen med en del av eiendommen. Konsesjonssøkers syn på hensiktsmessigheten av å beholde den del av konsesjonseiendommen som ikke avstås til jordsøker, vil etter min oppfatning måtte tillegges vekt.

Nærmere om vilkåret om å avstå skogen på konsesjonseiendommen til jordsøkende nabo.

Vilkåret om at klager må avstå skogen på konsesjonseiendommen til jordsøkende nabo, kan i prinsippet ikke sies å være i strid med hva landbruksmyndighetene kan fastsette ut fra konsesjonslovens formål og reglene om myndighetsmisbruk. Det spørsmål som reiser tvil i saken, er om vilkåret må underkjennes fordi det er uforholdsmessig tyngende i forhold til det som søkes oppnådd med vilkåret, jf. ovenfor.

Vurderingen av vilkårets forholdsmessighet må foretas konkret ut fra en helhetsvurdering der det tas hensyn til bl.a. de momenter som er nevnt ovenfor.

Det er vanskelig å se det annerledes enn at vilkåret om å avstå skogen på konsesjonseiendommen, er et meget tyngende vilkår, objektivt sett. Som nevnt innledningsvis, omfatter eiendommen 9 dekar dyrket jord, 283 dekar skog og ca. 1 dekar tomt med våningshus. Jordsøkende nabo arvet i kraft av testament den dyrkede jorda, mens klager på samme måte arvet skogen og våningshuset. Konsesjonsvilkåret innebærer at klager må avstå all skogen til B, og at hun selv bare blir sittende igjen med våningshuset og en mindre tomt. Reelt sett kan det med en viss rett hevdes at staten i realiteten har brukt forkjøpsretten, men unnlatt å ta ulempene «på kjøpet». Det fremstår med andre ord slik at staten, ved å bruke konsesjonsinstituttet, i stedet har latt konsesjonssøkeren bli sittende med ulempene.

Klager synes å ha påvist et særlig behov for biinntekt til sitt ordinære yrke. Selv om det er noe uklart hva skogen kan

forventes å kaste av seg, synes det likevel å være på det rene at drift av skogen for klager og hennes familie ville vært et kjærkomment tilskudd til familieøkonomien. På den annen side ser jeg ikke bort i fra at skogen kunne være et enda viktigere supplement til landbruksdriften for B som jordsøkende nabo. Jeg viser i den forbindelse til uttalte målsettinger om å styrke allerede bærekraftige bruk. Dette svekker således betydningen av at klager selv har behov for skogen.

Jeg ser ikke bort fra at landbruksmyndighetene i denne saken ville ha kunnet gjøre bruk av forkjøpsretten til hele konsesjonseiendommen dersom det var ønskelig, uten at en slik avgjørelse ville kunne kritiseres av meg. Selv om landbruksfaglige vurderinger kan trekkes frem til støtte for et mulig forkjøpsvedtak, og på samme måte tale til fordel for et vilkår om å avstå skogen på eiendommen til jordsøkende nabo, medfører ikke det med nødvendighet at konsesjonsvilkåret om å avstå skogen på eiendommen må aksepteres. Slik jeg ser det, ville bruk av forkjøpsrett være et mindre inngripende tiltak overfor konsesjonssøker i dette tilfellet enn å innvilge konsesjon med det vilkår som er stillet.

Ved vurderingen av forholdmessigheten av konsesjonsvilkåret er det nødvendig å trekke inn også konsesjonssøkers forhold. Som nevnt tidligere, må det ved denne vurderingen legges mer vekt på konsekvensene av vilkåret sett fra konsesjonssøkers ståsted, enn det som er nødvendig ved vurderingen av om et forkjøp kan gjennomføres.

Da Landbruksdepartementet traff sitt opprinnelige vedtak om å innvilge konsesjon på vilkår, uttalte departementet i brevet at «hensynet til konsesjonssøker må anses å være tilstrekkelig ivaretatt» ved at hun fikk overta våningshuset med tomt. Med det utgangspunkt departementet her tok, måtte det kunne forsvares å stille et vilkår som det angjeldende allerede ut fra synspunkter om at vilkåret kunne godtas eller aksepteres av konsesjonssøker (samtykke).

Klagers advokater har under behandlingen av saken her, likevel i større grad enn da departementet opprinnelig behandlet saken, understreket og aksentuert på hvilken måte departementets avgjørelse som går ut på at klager må avstå skogen og bare får beholde våningshus med tomt, på alle måter synes å representere en uholdbar løsning for klager. Selv om disse forhold ikke ble beskrevet i detalj da departementet opprinnelig behandlet saken, må det etter min mening legges til grunn at klager ved sin advokat i klagesaken for departementet, hadde gjort det tilstrekkelig klart at klagers forutsetning for å gjennomføre ervervet av konsesjonseiendommen, var at hun fikk drive skogen. Det var således neppe dekning for departementets antagelse om at klager ville kunne akseptere en løsning med konsesjon på vilkår om avståelse av skogen. Slik jeg ser det, har ikke departementet ved den opprinnelige behandling av saken eller ved behandlingen av klagesaken her, lagt tilstrekkelig vekt på de ulemper løsningen med å avstå skogen og beholde våningshuset representerer for klager.

Sammenfatningsvis peker jeg på at det i denne saken er tale om fastsettelse av konsesjonsvilkår, som etter sin karakter og omfang objektivt sett fremstår som inngripende. Således må jeg legge til grunn at løsningen med innvilgelse av konsesjon på vilkår om avståelse av skogen, er et mer inngripende vedtak enn om landbruksmyndighetene hadde benyttet seg av forkjøpsretten. Ved den nærmere vurdering av de fordeler som kan antas oppnådd ved at skogen tillegges jordsøkers eiendom og de ulemper konsesjonssøker synes å måtte bære ved å bli sittende igjen med våningshus og en mindre tomt, må det legges til grunn at ulempene fremstår som betydelige. Den nærmere vurdering av de landbruksfaglige hensyn som eventuelt taler til jordsøkers fordel, kan som kjent bare i begrenset grad overprøves av meg. Ut fra den redegjørelse departementet har gitt, kan jeg likevel ikke se at de landbruksfaglige fordeler som her kan legges til grunn, er av en slik karakter og så vidt åpenbare at de i tilstrekkelig grad oppveier de negative konsekvenser som knytter seg til det satte vilkåret, sett fra konsesjonssøkers side. Det er etter dette uklart om departementet har truffet sitt vedtak ut fra en korrekt avveining av de ulike hensyn i saken.

Jeg ber derfor departementet vurdere saken på nytt i lys av bestemmelsen i forvaltningsloven § 35. I denne forbindelse finner jeg for ordens skyld grunn til å påpeke forholdet til jordsøkers interesse i det vedtak som er truffet. Videre ber jeg om å bli holdt underrettet om hva departementet foretar seg i saken.»

78.

Om adgangen til å odelsfrigjøre en eiendom var åpen fordi odelsberettigedes slektskapsforhold til overdrageren var for fjernt

(Sak 95-1591)

Et vedtak av Landbruksdepartementet om å gjøre en landbrukseiendom fri for odel i medhold av odelsloven av 28.

juni 1974 nr. 58 § 31 ble av odelsberettigede A brakt inn for ombudsmannen. Departementet hadde i vedtaket lagt til grunn at klager ikke var innenfor den kretsen av personer som i henhold til konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 6 nr. 1 kunne erverve eiendommen konsesjonsfritt, og eiendommen kunne derfor odelsfrigjøres uten at vilkårene for ekspropriasjon forelå. - Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere departementets lovanvendelse. Lovens ordlyd trakk klart i retning av at det var den siste eier av eiendommen med odelsrett som slektskapet måtte vurderes i forhold til. Det var overdragelsen fra avdødes arvinger til de utenforstående erververne som aktualiserte klagers odelsrett. Det var derfor naturlig å legge til grunn at arvingene hadde fått en eierposisjon, og i kraft av denne disponerte over eiendommen som eiere i konsesjonslovens forstand. Reelle hensyn tilsa heller ikke at det var grunn til å gå lenger tilbake i eierrekken i dette tilfellet.

Et vedtak av Landbruksdepartementet om å gjøre en landbrukseiendom fri for odel i medhold av odelsloven av 28. juni 1974 nr. 58 § 31, ble av A brakt inn for ombudsmannen. Det ble anført at departementets vedtak bygde på feil rettsanvendelse og feil faktiske forutsetninger.

Som grunnlag for anførselene mot departementets rettsanvendelse viste A's advokat til at hun måtte være innenfor kretsen av personer som etter konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 6 nr. 1 kan erverve eiendommen konsesjonsfritt fordi det var hennes slektskapsmessige tilknytning til avdøde som måtte være avgjørende, og ikke tilknytningen til avdødes arvinger. På denne bakgrunn ble det fremholdt at departementet feilaktig hadde lagt til grunn at det kunne treffes vedtak om odelsfrigjøring i medhold av odelsloven av 28. juni 1974 nr. 58 § 31 uten at vilkårene for ekspropriasjon forelå.

Anførselen om at departementets vedtak bygget på feil faktiske forutsetninger, var basert på at den oppgitte størrelsen på arealene med dyrket jord som de tre brukene hadde etter overervet av tilleggsjord fra den omtvistede eiendommen, var for stor.

Saken ble forelagt departementet. I foreleggelsesbrevet ble departementet bedt om å gi en nærmere begrunnelse for den lovanvendelsen som var lagt til grunn, samt kommentere anførselen om at den oppgitte størrelsen på det dyrkede arealet jordsøkerne hadde overervet etter delingen var for stor.

I departementets svarbrev het det om lovanvendelsen:

«Departementet konkluderte i sitt vedtak om å odelsfrigjøre med at A ikke er innenfor den krets av personer som i henhold til konsesjonsloven § 6 nr. 1 kunne erverve eiendommen konsesjonsfritt. Eiendommen kunne således odelsfrigjøres uten at det trengte å foreligge ekspropriasjonsvilkår.

Tidligere hadde departementet i sin preliminnære vurdering feilaktig lagt til grunn at ekspropriasjonsvilkår måtte foreligge. Departementet mener utgangspunktet for vurderingen må være slektforholdet mellom odelsløser og den *siste eier* som eide eiendommen med odelsrett, altså den som solgte eiendommen ut av slekta. Avdøde B eide eiendommen med odel. Arvingene i dødsboet er hans barn og har dermed odelsrett. Til orientering skal det opplyses at arvingene overtok eiendommen i henhold til skifteattest tinglyst 19. september 1990. Våren 1991 overdro de eiendommen videre til tre forskjellige naboer som delte eiendommen mellom seg. Etter departementets oppfatning må arvingene ha vært å anse som eiere av eiendommen og salget videre har skjedd fra dem. Det vises i denne forbindelse også til vedlagte kopi av uttalelse fra Justisdepartementet av 7. mai 1979.

Dersom en skulle tolke § 31 slik at det åpnes for å gå lenger tilbake i eierrekken ved vurderingen av § 6 nr. 1-kretsen vil kravet om at det må foreligge ekspropriasjonsvilkår gis en vid anvendelse. Det vises til at det kan utledes odelsrett når foreldre, besteforeldre eller søsken av foreldre har eid eiendommen med odelsrett jf odelsl § 8.

Justisdepartementets lovavdeling har i en uttalelse av 31. januar 1995 (vedlagt) åpnet for at en i enkelte tilfeller må gå lenger tilbake i eierrekken enn til siste eier ved vurderingen av § 6 nr. 1-kretsen. Uttalelsen gjaldt et tilfelle hvor eiendommen ble tvangssolgt fra eier med odelsrett til Husbanken og deretter relativt raskt solgt videre til nye eiere som skulle bruke eiendommen som tilleggsjord. Justisdepartementet mener det er mest naturlig å regne slektskapsvilkåret som oppfylt også hvor slektskapet består i forhold til en tidligere eier.

Departementet mener rettskildebildet ikke gir noe klart svar når det gjelder slektskapsforholdets betydning for adgangen til å odelsfrigjøre. En mener imidlertid det har de beste grunner for seg å tolke uttalelsen slik at slektskapet skal ses i forhold til siste eier med odelsrett, jf. særlig tredje avsnitt over.

I klagen til ombudsmannen vises det til at landbruksmyndighetene har lagt til grunn en annen forståelse av

konsesjonsloven § 6 nr. 1 i forhold til erverver av en annen del av eiendommen. Det vises til at en av kjøperne med samme slektstilknytning som odelsløser har sluppet å søke konsesjon på ervervet, jf. fylkeslandbruksstyrets saksutredning. Departementet har i sin preliminære vurdering også uttalt at C er så nær beslektet at det ikke var nødvendig med konsesjon. Som det fremgår av departementets brev av 7. oktober 1994 mener departementet at en opprinnelig tok feil når det gjelder spørsmålet om hvem odelsløseres slektskap skal regnes i forhold til. Det samme vil da gjelde C som også skulle ha søkt konsesjon.»

Til spørsmålet om feil faktum var lagt til grunn, uttalte departementet:

«Når det gjelder advokat --- anførsel om at departementet har lagt feil faktum til grunn, vil en tilbakevise dette. De tallene det vises til i departementets vedtak er *totalareal* for dyrka mark dvs. både fulldyrka jord og overflatedyrka jord/gjødsla beite. I faktaframstillingen på s. 1 og 2 i departementets vedtak er tallene for fulldyrka jord og overflatedyrka jord/gjødsla beite skilt slik at en lett kan se at tallene stemmer. Det ser imidlertid ut som om advokat --- har byttet om sine tall når det gjelder arealoppgivelsen for «eget dyrket areal» for D, E og F. Etter de opplysninger departementet har lagt til grunn var det F's eiendom som hadde 43 dekar fulldyrka jord før ervervet og D og E's eiendom som hadde 35 dekar og ikke omvendt. En ser videre at advokat --- legger til grunn at D og E ervervet ca. 15 dekar dyrka mark mens departementet i likhet med landbruksnemnda har lagt til grunn et erverv på ca. 13 dekar dyrka mark. En har ingen forklaring på hvorfor disse tallene ikke er overensstemmende. Uansett dreier dette seg om så små differanser at det ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

I mitt avsluttende brev til klager uttalte jeg:

«1. Lovtolkningsspørsmålet

Etter odelsloven av 28. juni 1974 nr. 58 §§ 30 og 31 kan Landbruksdepartementet i nærmere angitte tilfeller treffe vedtak om å frigjøre eiendommer for odelsrett. Etter § 31 første ledd kan slikt vedtak treffes hvor «odelsrett vil kunne skiple ei eignedomstilleigning som staten har gjort ved kjøp etter reglane i jordlova eller forkjøp etter konsesjonslova», og etter § 31 annet ledd kan det gjøres for «jord som er gått over til ny eigar ved friviljug handel, når fylkeslandbruksstyret har godkjent kjøpet avdi kjøparen bør få tilleggsjord». Odelsfrigjøring etter § 31 kan likevel ikke skje i forhold til den som etter konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 6 nr. 1 kan erverve eiendommen konsesjonsfritt, med mindre eiendommen er under 30 dekar eller vilkårene for ekspropriasjon etter jordloven av 12. mai 1995 nr. 23 § 13 foreligger (§ 20 etter tidligere jordlov).

I denne saken er det odelsloven § 31 annet ledd, jf. første ledd, som kommer til anvendelse, idet eiendommen ved frivillig overdragelse ble overdratt fra arvingene til nabobrukene. Det er videre på det rene at nødvendig godkjennelse av overdragelsen foreligger fra fylkeslandbruksstyret.

Hvorvidt odelsfrigjøring i denne saken kan skje uten at vilkårene for ekspropriasjon må foreligge, vil avhenge av om klager faller inn under personkretsen i § 6 nr. 1.

Departementet har lagt til grunn at dette spørsmålet vurderes ut fra slektsforholdet mellom odelsløser og den *siste eieren* som eide eiendommen med odelsrett, dvs. den/de som solgte eiendommen ut av slekten. Da klager er kusinen til arvingene som solgte eiendommen, faller hun ikke under den beskyttede personkretsen i konsesjonsloven § 6 nr. 1. Til støtte for denne lovtolkningen har departementet lagt til grunn at dersom det åpnes for å gå lenger tilbake i eierrekken, vil kravet om at vilkårene for ekspropriasjon må foreligge gis en for vid anvendelse. I denne sammenheng er det vist til at det etter odelsloven § 8 kan utledes odelsrett når foreldre, besteforeldre eller søsken av foreldre har eid eiendommen med odelsrett.

Løsningen vil bero på en fortolkning av konsesjonsloven § 6 nr. 1, sett på bakgrunn av formålet med odelsfrigjøringsregelen i odelsloven § 31. Lovens ordlyd trekker klart i retning av at det er siste eier av eiendommen med odelsrett slektskapsforholdet må vurderes i forhold til. Arvingene som solgte eiendommen videre er avdødes barn, og disse hadde odelsrett. Etter det opplyste fikk arvingene hjemmel til eiendommen i henhold til skifteattest tinglyst 19. september 1990, og eiendommen ble deretter våren 1991 solgt til naboene som tilleggsjord. Det var overdragelsen fra arvingene som aktualiserte A's odelsrett, og da er det også mest naturlig å se overdragerne ved denne transaksjon som «eier» etter loven. På denne bakgrunn må det legges til grunn at arvingene (boet) hadde fått en eierposisjon, og i kraft av denne disponerte de så over eiendommen som «eier» i konsesjonslovens forstand (som avdødes rettsetterfølgere) ved å selge eiendommen videre til de utenforstående erververne. Det er således arvingene etter B de utenforstående erververne utleder sin rett fra, dvs. som erververne har fått sin hjemmel fra, og som derfor

etter bestemmelsens ordlyd er de som klagers slektskapsforhold mest naturlig må vurderes i forhold til.

Så vidt jeg kan se, stemmer denne forståelse av konsesjonsloven § 6 nr. 1 med uttalelsen av 7. mai 1979 fra Justisdepartementets lovavdeling. Som Landbruksdepartementet nevner i sitt svarbrev hit, åpner Justisdepartementets lovavdeling i uttalelse av 31. januar 1995 for at en i enkelte tilfeller må gå lenger tilbake i eierrekken ved vurderingen av personkretsen som faller inn under konsesjonsloven § 6 nr. 1. Forholdene i den saken lå noe annerledes an fordi eiendommen her var solgt to ganger, først ved tvangssalg fra en eier med odelsrett til Husbanken, og deretter ved frivillig salg fra Husbanken til nye eiere som skulle bruke eiendommen som tilleggsjord. Odelsløseren var eldste bror av tidligere eier med odelsrett. Den utvidende tolkningen av ordlyden ble begrunnet med at formålet med begrensningen i odelsloven § 31 første ledd annet punktum var å verne odelsretten og slektens tilknytning til jorden.

Selv om det i et slikt tilfelle kan være grunner for å regne slektskapsforholdet i forhold til tidligere eiere etter § 31 første ledd annet punktum, kan jeg ikke se at det er tilstrekkelige holdepunkter for en slik tolkning i den foreliggende sak. Forholdet her er at det var de siste eierne med odelsrett (arvingene) som frivillig solgte eiendommen til utenforstående, og disse står ikke i et så nært forhold til odelsløseren (klager) som konsesjonsloven § 6 nr. 1 krever. Jeg viser til at vernet av slekten og hensynet til omgåelsesfaren ved bruk av stråmenn, ikke på samme måte gjør seg gjeldende i et slikt tilfelle.

Slik forholdene ligger an i denne saken, har jeg etter dette ikke funnet grunnlag for å rette noen avgjørende innvendinger mot departementets lovtolkning.

2. De faktiske opplysninger som ligger til grunn for departementets skjønnsmessige avgjørelse

Deres anførsel om at departementet har lagt feil faktum til grunn når det gjelder størrelsen på det dyrkede arealet som kjøperne har etter ervervet av tilleggsjorden, er tilbakevist i departementets svarbrev. Det er vist til at tallene i vedtaket er *totalarealet* for dyrket mark, dvs. både fulldyrket jord og overflatedyrket jord/gjødset beite, samt at det i saksfremstillingen i vedtaket er angitt hvor stor del de forskjellige delene utgjør av totalarealet for dyrket mark.

De har ikke kommet med innvendinger mot det departementet her har fremholdt. På bakgrunn av departementets svar og opplysningene i saken, kan jeg ikke se at det er holdepunkter for Deres anførsel om vedtaket om odelsfrigjøring bygger på feil faktum.

Til slutt nevner jeg at departementets vedtak om å frigjøre eiendommen fra odelsrett i medhold av odelsloven § 31, i et tilfelle som dette i utstrakt grad bygger på skjønnsmessige vurderinger. Slike skjønnsmessige avgjørelser kan bare kritiseres av ombudsmannen dersom det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn eller dersom avgjørelsen fremstår som «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10. Ut fra de opplysningene som foreligger i saken, kan jeg ikke se annet enn at departementets vedtak bygger på en forsvarlig avveining av de ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende. Jeg har således ikke grunnlag for å rette kritikk mot departementets vedtak i saken.»

79.

Spørsmål om rimeligheten av å nekte deling av jordbrukseiendom

(Sak 96-0261)

I 1985 overførte A en av sine to eiendommer til sin sønn. Ti år etter la Landbruksdepartementet til grunn at de to eiendommene hadde utgjort en driftsenhet, og at overføringen i 1985 skulle vært behandlet som en delings sak. Etter departementets vurdering kunne delingen ikke anses driftsøkonomisk forsvarlig, og departementet nektet derfor å godkjenne den.

Ombudsmannen påpekte en del omstendigheter som det syntes som departementet ikke hadde tatt i betraktning ved den skjønnsmessige vurderingen av om de to eiendommene skulle betraktes som en driftsenhet. En del forhold burde også ha vært vurdert før det ble besluttet å gripe inn i den etablerte situasjonen etter overføringen i 1985. Etter en helhetsvurdering kom ombudsmannen til at det hersket en ikke uvesentlig grad av usikkerhet omkring avgjørelsens rettslige forankring og resultatets konkrete rimelighet, og ba departementet vurdere saken på ny. Etter en fornyet vurdering ga departementet samtykke til fradelingen.

Eiendommen «Åsgård» ble kjøpt av A i 1956. På dette tidspunkt eide han også «Nordli», som han hadde arvet etter sine foreldre. I klagen hit ble det opplyst at hensikten med kjøpet av «Åsgård» var at A's to sønner, B og C, skulle arve en eiendom hver, og at det kun i meget beskjeden grad hadde vært aktiv drift på eiendommen. «Nordli» hadde etter det opplyste vært utleid som øvingsfelt til Forsvaret siden 1960.

Det fremgikk videre at «Nordli» ble overdratt til B i 1985. I den forbindelse skrev A i 1985 til landbrukskontoret i Målselv kommune og ba om «nødvendig samtykke til overdragelsen». I landbrukskontorets svar het det at «(d)et trengs ikke samtykke fra oss for denne overføringen». Overdragelsen ble deretter tinglyst.

I forbindelse med at A ønsket å overdra «Åsgård» til C, tok han i oktober 1993 kontakt med landbrukskontoret. Det ble imidlertid nå lagt til grunn at overdragelsen i 1985 skulle vært behandlet som en delingssak etter jordloven av 1955 § 55. Troms fylkeslandbruksstyres vedtak om å avslå «delingssøknaden» ble påklaget til departementet, som avslo klagen i 1995 under henvisning til at eiendommene, slik departementet så det, «utgjorde en driftsenhet og at det var nødvendig med delingssamtykke på det tidspunkt overdragelsen skjedde». Etter departementets vurdering var delingen ikke driftsøkonomisk forsvarlig.

Klagen hit ble forelagt departementet med bl.a. følgende spørsmål:

«Som nevnt uttalte det kommunale landbrukskontoret i 1985 at overdragelsen av «Nordli» til B ikke krevet godkjenning. Mener departementet at A kan lastes for noe i forbindelse med at denne overdragelsen ble akseptert av de lokale landbruksmyndighetene? Har departementet vurdert nærmere hvorvidt det var rettslig adgang til å ta denne saken opp igjen, eller om myndighetene måtte anses bundet av landbrukskontorets utsagn? Hvilken vekt har departementet i denne forbindelse tillagt den tiden som er gått?»

Det ble også stilt følgende spørsmål:

«Videre bes det gjort nærmere rede for de momenter departementet har lagt vekt på i den skjønnsmessige vurdering av om de to eiendommene skal regnes som «ei driftsenhet», særlig i lys av opplysningene i klagen om at «Nordli» har vært utleid til Forsvaret siden 1960 og det begrensede omfang driften av «Åsgård» har hatt. Kan departementet påvise at eiendommene noen gang har vært drevet som en driftsenhet, og hvilken betydning mener departementet det har for vurderingen dersom eiendommene faktisk ikke har vært drevet slik? Det bes i denne forbindelse også om departementets kommentar til opplysningen om at «Åsgård» ble kjøpt i den hensikt at A's to sønner skulle arve en eiendom hver.»

I sitt svarbrev uttalte departementet at det ikke var noe å laste A for i forbindelse med at overdragelsen i 1985 ble godkjent. Det fremkom videre at departementet ikke hadde vurdert nærmere om det var rettslig adgang til å ta saken opp igjen. Departementet hadde uten videre lagt til grunn at fylkeslandbruksstyret og departementet ikke var bundet av landbrukskontorets utsagn. I den forbindelse ble det påpekt at landbrukskontoret ikke har «avgjørelsesmyndighet når det gjelder spørsmålet om eventuell deling av driftsenheten».

Departementet opplyste videre at det var usikker på om landbrukskontorets uttalelse i 1985 «skyldes en feiltolkning av jordloven § 55 eller om den skyldes mangelfulle opplysninger om hvilke matrikelnummer driftsenheten besto av». Etter departementets vurdering var imidlertid det siste mest sannsynlig. Videre påpekte departementet at det ikke kunne være tvil om at overføringen i 1985 ville kommet inn under reglene om delingsforbud i § 55, idet de to matrikelnummer hadde vært på samme eierhånd i over 5 år og måtte vurderes som en driftsenhet. Om dette siste uttalte departementet:

«Eiendommen «Åsgård» --- ble ervervet av A i 1956. Et viktig moment ved vurderingen av om det dreier seg om en driftsenhet, er driftsavstanden. Etter det som er opplyst er det ca fire km mellom «Åsgård» og «Nordli». Etter at Forsvaret begynte å leie «Nordli» i 1960, har det etter det som er opplyst i brev av 30. desember 1993 ikke vært drevet med jordbruk eller husdyrhold der. Det er opplyst at det er tatt ut en del tømmer/ved fra «Åsgård», og at driften ikke vil endres ved en overtakelse av C. Videre går det fram at det vil være behov for både «Åsgård» og «Nordli» hvis det skal drives med jordbruk på eiendommen. Pga. at Forsvaret leier deler av «Nordli» til øvingsområde, vil det ikke være påregnelig med slik drift. «Nordli» har en del skog- og utmarksressurser. Etter det som er opplyst ble driften nedlagt i 1960 i forbindelse med utleie av innmarka til Forsvaret. Aktuell drift vil etter dette være skogsdrift, både for «Åsgård» og «Nordli». En driftsavstand på ca 4 km er ikke uvanlig, og vil med slik drift også være driftsmessig akseptabel.

Det er noe uklart hvilket omfang driften av eiendommen hadde i perioden før overdragelsen av «Nordli» i 1985. Departementet mener imidlertid at dette ikke kan være avgjørende. Faktisk samdrift er bare ett av momentene som skal tillegges vekt ved vurderingen av om det foreligger en driftsenhet.»

I en kommentar fremholdt klagerens fullmektig at korrespondansen mellom A og landbrukskontoret i mars 1985 viste at landbrukskontoret måtte ha vært kjent med at han hadde flere landbrukseiendommer enn «Nordli», idet hans utfylte egenerklæring i forbindelse med tinglysingen, hvor han hadde krysset av for at han hadde annen jord- eller skogbrukseiendom enn den som ble overdratt, etter alt å dømme fulgte som vedlegg til hans brev til landbrukskontoret 7. mars 1985. Advokatfullmektigen argumenterte også mot departementets vurdering av muligheten for å drive samdrift mellom de to eiendommene.

Dette foranlediget følgende presisering fra departementet:

«Departementet mener det ikke er avgjørende for saken om landbrukskontorets uttalelse i forbindelse med overdragelsen av «Nordli» skyldtes en feiltolkning av jordloven § 55, eller om den skyldtes mangelfulle opplysninger om hvilke matrikelnummer driftsenheten bestod av. Det vesentlige etter departementets syn er at de organene som hadde avgjørelsesmyndighet i delingssaken ikke var klar over forholdet, og dermed ikke hadde foranledning til å gripe inn.»

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg følgende:

«Det følger direkte av § 55 i den dagjeldende jordloven av 1955 at «(e)igedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk kan ikkje delast utan samtykke frå fylkeslandbruksstyret». Delingsforbudet gjaldt i henhold til § 55 annet ledd også uten hensyn til at «ein eigedom har fleire matrikelnummer når eigedomen i dei siste 5 åra har vore på same eigarhand og etter fylkeslandbruksstyrets skjønn må reknast som ei driftseining».

Når man her først valgte å ta saken fra 1985 opp igjen som en delingssak, vil det springende punkt i forhold til delingsregelen være vurderingen av om «Nordli» og «Åsgård» kunne betraktes som en driftsenhet. Dette må avgjøres etter en skjønnsmessig landbruks- og skogbruksfaglig vurdering, som ombudsmannen i begrenset grad vil kunne overprøve. I denne vurderingen synes det som om departementet i all hovedsak har sett hen til hvilke muligheter som kan tenkes for å drive eiendommene sammen. Hvilken vekt departementet har lagt på andre momenter i saken, er noe uklart.

I denne saken må det tillegges vekt at eiendommen «Nordli» har vært utleid til Forsvaret helt siden 1960, og det synes ikke som om eiendommen har vært utnyttet, eller latt seg utnytte, til noen tradisjonell jord- eller skogbruksdrift siden dette. Utnyttelsen av «Åsgård» har etter det som opplyses i C's brev 30. desember 1993 til Fylkesmannen i ---, Landbruksavdelingen, vært begrenset til at det er «tatt ut en del tømmer/ved der», og han fremholder også at «(e)ieendommen har ikke vært brukt som jordbrukseiendom av mine foreldre». Så vidt jeg kan se er ikke disse opplysningene imøtegått av departementet.

Videre er det også grunn til å trekke frem at departementet ikke har påvist at eiendommene på noe tidspunkt har vært drevet som en aktiv driftsenhet, og på grunn av Forsvarets bruk av «Nordli» synes det også å være betydelig usikkerhet om slik samdrift vil finne sted i overskuelig fremtid, selv om eiendommene igjen føres over på samme eierhånd. At de to eiendommene i det hele på et tidspunkt har kommet på samme eierhånd, skyldes, slik saken nå er fremstilt, ikke landbruksmessige forhold, i motsetning til hva som ellers regelmessig vil være tilfelle i en jordlovssak. Jeg nevner i denne sammenheng at eiendommen «Åsgård» etter det opplyste ble kjøpt i den hensikt at A's to sønner skulle få arve en eiendom hver.

Det må sees som en svakhet ved departementets vedtak at det ikke har gått nærmere inn på hvilken betydning momenter som dette skal få for utfallet av den skjønnsmessige vurderingen og hvordan dette skal veies opp mot de faktiske muligheter for samdrift som departementet mener å se her.

Når det gjelder spørsmålet om det var riktig i 1993 å ta opp igjen saken fra 1985, er det korrekt som departementet påpeker, at landbrukskontoret ikke hadde avgjørelsesmyndighet i delingssaker, og at fylkeslandbruksstyret og departementet således vanskelig uten videre kunne være bundet av uttalelser fra landbrukskontoret. Det er likevel ikke uten videre gitt at dette i seg selv kan være avgjørende.

I denne saken var forholdet at A innrettet seg etter den informasjon han fikk fra landbrukskontoret. Videre har landbrukskontoret tydeligvis medvirket aktivt til at overføringen av «Nordli» til B kunne tinglyses, og departementet

har selv lagt til grunn at det ikke er noe å laste A for i denne forbindelse. Etter at overføringen var i orden, gikk det over åtte år før saken igjen kom opp, uten at familien på noe tidspunkt synes å ha hatt grunn til å tro noe annet enn at alt var i orden.

Jeg tar ikke stilling til om man her var *rettslig* avskåret fra å ta delingssaken opp på ny. Jeg peker imidlertid på at de offentlige interesser i å få omgjort overføringen av «Nordli» til B og således igjen få samlet «Nordli» og «Åsgård» på en eierhånd, synes å være forholdsvis begrensede. Jeg viser her til det som er referert ovenfor om den faktiske bruken av de to eiendommene siden A overtok «Åsgård», og om muligheten for på noen måte å drive eiendommen «Nordli», og dermed begge eiendommene i samdrift, så lenge Forsvaret leier eiendommen.

Dette, sammenholdt med at overføringen i 1985 ble gjennomført med medvirkning fra lokale myndigheter og den lange tiden som var gått, tilsier at det her burde vært foretatt en grundig vurdering av hva man faktisk kunne oppnå ved å gripe inn i den etablerte situasjon etter så lang tid.

Jeg vil til slutt også peke på at myndighetenes inngripen konkret må fremstå som svært urimelig for familien ---. Eiendommen «Åsgård» ble kjøpt inn i 1956 med det for øye at de to brødrene skulle få arve hver sin eiendom, og første del av denne overføringen ble gjennomført i 1985. For familien måtte dette således fremstå som et tilbaketog stadium, og derfor virke svært overraskende at siste fase, overføringen av «Åsgård» til C, ikke kunne la seg gjennomføre og faktisk skulle føre til at overføringen fra 1985 måtte gjøres om.»

Etter en helhetsvurdering kom jeg på denne bakgrunn til at det hersket en ikke uvesentlig grad av usikkerhet omkring avgjørelsens rettslige forankring og resultatets konkrete rimelighet, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ba derfor Landbruksdepartementet vurdere saken på ny.

I sin nye vurdering fastholdt departementet at «driftsenheten ikke kan deles uten samtykke». Etter en helhetsvurdering kom imidlertid departementet til at det kunne gis slikt samtykke, og gjorde således om sitt tidligere vedtak. Ettersom saken nå var løst i klagers favør, var det ikke grunn til noe mer fra min side.

80.

Høringsplikten etter plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd - fradeling av tomt for oppføring av helårsbolig i strandsonen

(Sak 95-1597)

Lillesand kommune og Fylkesmannen i Aust-Agder ga dispensasjon etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 7 for fradeling av tomt til oppføring av helårsbolig i strandsonen. Dispensasjonssaken ble ikke forelagt statlig fagmyndighet til formell uttalelse verken av kommunen eller av fylkesmannen i forbindelse med klagebehandlingen, slik lovens § 7 tredje ledd forutsetter. Etter det opplyste hadde imidlertid saksbehandleren hos fylkesmannen drøftet saken muntlig med fylkesmannens miljøvernavdeling, og bl.a. fått opplyst at saken ikke hørte til de kategoriene miljøvernavdelingen ønsket å få oversendt til uttalelse. - Ombudsmannen fant grunn til å rette innvendinger mot den tolkningen av plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd som fylkesmannen hadde lagt til grunn. På bakgrunn av lovens forpliktende ordlyd og de særlige interessene som gjør seg gjeldende i strandsonen, var det særlig tvilsomt om en slik dispensasjonssak falt utenfor de sakstyper der miljøvernavdelingens «saksområde blir direkte berørt». Fylkesmannens saksbehandling i forhold til høringsplikten etter lovens § 7 tredje ledd ble kritisert, og fylkesmannen ble bedt om å ta opp sin praksis på dette området til ny vurdering.

En grunneier søkte om fradeling av en boligtomt på 1300 kvm i Lillesand kommune. Den omsøkte eiendommen var ubebygget og lå innenfor 100-metersbeltet til strandsonen.

Bygningsrådet ga 15. februar 1995 tillatelse til fradeling av boligtomt. Det betraktet fradelingen til boligformål som en fortetning av eksisterende bebyggelse og ga med hjemmel i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 7 dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 17-2 og kommuneplanens arealdel med tilhørende bestemmelser. I vedtaket het det også at byggetillatelse ikke kunne påregnes før boligen kunne tilknyttes offentlig kloakkledning.

Vedtaket ble 7. mars 1995 påklaget av A og B og C og D. Det ble også 1. mars 1995 fremmet foreløpig klage over dispensasjonsvedtaket fra fylkesrådmannen i Aust-Agder fylkeskommune under henvisning til at den omsøkte utbyggingen kunne komme i strid med allmennhetens friluftsinnteresser. I fylkesfriluftsnemndas vedtak 18. april 1995 fattet imidlertid nemnda med seks mot tre stemmer vedtak om ikke å opprettholde den foreløpige klagen.

Bygningsrådet opprettholdt 24. mai 1995 dispensasjonsvedtaket, og saken ble oversendt Fylkesmannen i Aust-Agder.

Fylkesmannen stadfestet 14. august 1995 bygningsrådets vedtak om å dispensere fra dele- og byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 17-2, jf. § 7. I motsetning til kommunen la imidlertid fylkesmannen til grunn at fradelingssøknaden ikke var i strid med kommuneplanens arealdel og at den således ikke trengte dispensasjon fra disse bestemmelsene. I forbindelse med klagebehandlingen hadde fylkesmannen 2. juni 1995 foretatt en befaring på stedet.

A og B brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det gjort gjeldende innsigelser både mot saksbehandlingen og rettsanvendelsen som lå til grunn for fylkesmannens klagevedtak.

Ved brev herfra ble saken forelagt fylkesmannen. I foreleggelsesbrevet ble det vist til at et sentralt punkt for klagerne var at dispensasjonssøknaden ikke på korrekt måte hadde blitt forelagt fylkeskommunale og statlige miljøvernmyndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd. Fra foreleggelsesbevet siteres:

«Ut fra det opplyste, ser det ut til at søknaden ikke ble forelagt fylkeskommunen før etter at dispensasjonen ble innvilget av bygningsrådet. I forbindelse med klagebehandlingen ble imidlertid fylkesfriluftsnemnda underrettet om dispensasjonen av kommunen. På vegne av fylkesfriluftsnemnda sendte fylkesrådmannen 1. mars 1995 foreløpig klage. Den 24. april 1995 besluttet nemnda å frafalle den foreløpige klagen.

Så vidt vi kan se, ble imidlertid statlig fagmyndighet (fylkesmannens miljøvernavdeling) ikke gitt anledning til å uttale seg av kommunen verken før dispensasjonen ble gitt eller i forbindelse med klagebehandlingen. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken, ser det heller ikke ut til at fylkesmannens miljøvernavdeling ble gitt anledning til å uttale seg om dispensasjonen i forbindelse med fylkesmannens klagebehandling.

I fylkesmannens vedtak heter det:

«Klagerne mener at det er begått saksbehandlingsfeil som medfører at vedtaket er ugyldig. De henviser til at miljøvernavdeling og fylkesfriluftsnemnd ikke har vært forelagt saken i henhold til pbl. § 7. Til dette er å bemerke at en eventuell saksbehandlingsfeil ikke automatisk medfører at vedtaket blir ugyldig. Klagerne har her forstått forv.l. § 41 feil - denne fastsetter at det er et vilkår for å kunne kjenne et vedtak ugyldig at feilen kan ha virket inn på sakens avgjørelse. Når det gjelder fylkesfriluftsnemnda har denne besluttet å frafalle sin foreløpige klage, og har således godtatt vedtaket.»

Fylkesmannen bes redegjøre nærmere for hvorfor ikke fylkesmannens miljøvernavdeling ble gitt anledning til å uttale seg før klagevedtaket ble truffet, jf. plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd. Mener fylkesmannen at saken var tilstrekkelig opplyst selv om slik uttalelse ikke ble søkt innhentet, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 17 første ledd? Det vises i denne sammenheng til fylkesrådmannens innsigelser mot omsøkte fradeling i sin innstilling til fylkesfriluftsnemnda.»

I foreleggelsesbrevet ble fylkesmannen også bedt om å begrunne hvorfor fradelingssøknaden ikke var ansett å være i strid med kommuneplanens arealdel, og kommentere betydningen av at det var gitt utfyllende bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 20-4 annet ledd c) i forhold til lovens § 17-2 annet ledd tredje punktum. Fylkesmannen ble også bedt om å begrunne nærmere hvorfor en «fortetning av eksisterende bolig/hytteområde» i dette tilfellet var vurdert som en «særlig grunn» som ga grunn til å fravike de offentlige hensyn som lå bak bygge- og fradelingsforbudet i strandsonen. Det ble i den sammenheng vist til at klagerne hadde anført at eiendommen ble brukt som badeplass/friluftsområde, og at kommunen hadde vedtatt å igangsette arbeid med en reguleringsplan for --, noe som innbefattet den aktuelle eiendommen.

I fylkesmannens svarbrev het det:

«1. Saksbehandlingen

Det er riktig at miljøvernavdelingens formelle uttalelse ikke ble innhentet. Saken ble imidlertid av saksbehandler drøftet muntlig med miljøvernavdelingens saksbehandler for naturvern, uten at hun ga uttrykk for at det var ønskelig med foreleggelse for avdelingen.

Over halvparten av de klagesaker etter plan- og bygningsloven som behandles av embetet berører friluftsf- og naturverninteresser, og det vil bli en urimelig belastning på såvel klagesaksbehandlingen som på miljøvernavdelingens saksbehandlingskapasitet dersom samtlige av disse sakene skal forelegges miljøvernavdeling til formell uttalelse.

Fylkesmannen anser ut fra dette at saken var tilstrekkelig utredet og at det på dette punkt ikke er begått saksbehandlingsfeil ved behandlingen av klagesaken.

2. Rettsanvendelsen

Retningslinjene for videre planarbeid er etter fylkesmannens mening ikke en del av de rettslig bindende bestemmelser til kommuneplanen. Det kreves derfor ikke dispensasjon fra disse retningslinjene.

Når det gjelder de bestemmelser som er fastsatt for LNF-område, sone 2, så tillater disse spredt boligutbygging, forutsatt at utbyggingen ikke strider mot de vilkår som er oppregnet i bestemmelsene (referert i fylkesmannens vedtaksbrev). Fylkesmannen anser at den tomt som søkes fradelt ikke strider mot noen av disse vilkår. Fylkesmannen kom således i klagesaken til at det ikke var nødvendig med dispensasjon fra kommuneplanens bindende bestemmelser. Fylkesmannen er fremdeles av den oppfatning at slik dispensasjon ikke er nødvendig i saken.

Saken må således bli å vurdere i forhold til pbl. § 17-2, samt det faktum at tomten inngår i område for oppstart av reguleringsplan.

Ombudsmannen har stilt spørsmål mht. tolkningen av pbl. § 17-2, 2. ledds 3. pkt., hvoretter forbudet i første ledd ikke gjelder når det i LNF-område er fastsatt bestemmelser i medhold av pbl. § 20-4, 2. ledd pkt. c. I proposisjonen påpekes at dette er gjort fordi man forutsetter at det da er foretatt en konkret vurdering av hvilke områder som kan tillates bygget ut. Det vises til følgende uttalelse i proposisjonen:

Dersom kommunen finner at deler av 100-metersbeltet langs sjøen bør nyttes til bygge- og anleggstiltak og legger området ut til dette i kommuneplanen, oppheves forbudet. Med bygge- og anleggstiltak menes i denne sammenheng byggeområder, områder for råstoffutvinning og landbruks-, natur- og friluftsområde hvor det gjennom bestemmelse i medhold av § 20-4 annet ledd punkt c er forutsatt bygging. Ved å knytte adgangen til å unnta deler av 100-metersbeltet fra forbudsbestemmelsen til planleggingen, vil unntak først bli gjort etter en grundig planvurdering hvor de ulike interesser er vurdert mot hverandre.

En slik grundig planvurdering er å anse som gjort bare der hvor det er en mindre del av kystlinjen som er underlagt slike bestemmelser. I kommuneplanen for Lillesand gjelder disse bestemmelsene for hele fastlandskysten bortsett fra de områder som ligger helt inntil byen, og en slik grundig planvurdering kan ikke sees å være gjort for området i sin helhet. Fylkesmannen legger til grunn at forbudet i pbl. § 17-2 i utgangspunktet gjelder i det område som er lagt ut til LNF-område sone 2. Fylkesmannen er likevel noe i tvil om § 17-2 gjelder i det område den omsøkte tomten gjelder. Dels fordi det antageligvis i første rekke er i slike områder kommuneplanens bestemmelser forutsettes å tillate spredt bebyggelse, dels fordi området vel må sies å ligge på grensen av hva som kan ansees å være tettbebyggelse i forhold til § 17-2, 2. ledds 1. pkt. Da fylkesmannen har vært innstilt på at det kan gis dispensasjon fra § 17-2 har det ikke vært nødvendig å sette dette tolkningsspørsmålet på spissen i denne sak.

Fylkesmannen har oppfattet bygningsrådets vedtak derhen at man ikke anså at alternativ utnyttelse, som badeplass (fremhevet av klagerne) og båtplasser (fremhevet av fylkesrådmannen), som særlig aktuell på tomten. Ettersom det var bygningsrådet som også skulle håndtere reguleringen av området, vil bygningsrådets vurdering på dette punkt måtte tillegges betydelig vekt.

Fylkesmannen er for øvrig enig med bygningsrådet i at det ikke er særlig aktuelt å legge ut tomten til friområde. Tomten er for det første svært smal og relativt bratt ned mot sjøen. For det andre ligger den ut mot et smalt sund som brukes av fritidsbåter, særlig etter Kassen-kanalen ble ferdig i år. Bading på denne stranden vil således lett kunne føre til farlige situasjoner for de badende. Den strandstrekning som ligger på den andre siden av broen er på alle disse måter mer egnet til badeplass.

Heller ikke for båtplasser er tomten spesielt egnet, på grunn av den begrensede plassen som står til disposisjon.

Fylkesmannen har etter dette funnet at de hensyn som ligger bak pbl. § 17-2 ikke er særlig tungtveiende i forhold til

den aktuelle tomten. Fylkesmannen anser at det er snakk om en enkelttomt i et allerede utbygd område, mellom eksisterende bebyggelse. Situasjonen ville vært en annen dersom det hadde vært snakk om utvidelse av området som er bebygd, eller en ved byggingen hadde delt opp tidligere ubebygde arealer.

Fylkesmannen kan ikke se at bygging på denne tomten vanskeliggjør planarbeidet.»

Klagerne kom med kommentarer til fylkesmannens svarbrev, og saken ble deretter på nytt forelagt fylkesmannen. Fra foreleggelsesbrevet siteres:

«1. Saksbehandlingen

I fylkesmannens svarbrev opplyses det at miljøvernavdelingens formelle uttalelse ikke ble innhentet, men at saken ble drøftet «muntlig med miljøvernavdelingens saksbehandler for naturvern, uten at hun ga uttrykk for at det var ønskelig med foreleggelse for avdelingen».

Betyr dette at saken ble presentert muntlig for ---, og at hun deretter på egen hånd tok standpunkt til spørsmålet om det skulle avgis uttalelse i dispensasjonssaken i henhold til plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd siste punktum? Foreligger det ikke noe skriftlig notat e.l. i forbindelse med den muntlige drøftelsen med miljøvernavdelingen?

I brevet opplyser også fylkesmannen at «(O)ver halvparten av de klagesaker etter plan- og bygningsloven som behandles av embetet berører friluftsf- og naturverninteresser, og det vil bli en urimelig belastning på såvel klagesaksbehandlingen som på miljøvernavdelingens saksbehandlingskapasitet dersom samtlige av disse sakene skal forelegges miljøvernavdelingen til formell uttalelse».

Bestemmelsen i § 7 tredje ledd siste punktum om at statlig fagmyndigheter hvis saksområde blir direkte berørt skal være gitt anledning til å uttale seg, gjelder i de tilfellene det er spørsmål om å gi «dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 og eller 23». Er det denne type dispensasjonssaker som utgjør over halvparten av klagesakene etter plan- og bygningsloven ved embetet, og som derfor skal forelegges miljøvernavdelingen for eventuell uttalelse, jf. lovens § 7 tredje ledd siste punktum?»

Fylkesmannen ga følgende merknader:

«Fylkesmannen påpekte i forrige brev at over ca. halvparten av klagesakene etter plan- og bygningsloven berører friluftsf- og naturverninteresser. Det hører til unntakene at det ikke trenges dispensasjon fra kommuneplanens arealdel dersom det skal fattes positivt vedtak i slike saker. De fleste av dem krever i tillegg dispensasjon fra pbl. § 17-2.

Fylkesmannens miljøvernavdeling har den 17.06.94 sendt kommunene en oversikt over hvilke typer saker de ønsker innsendt til uttalelse. Dette skrivet vedliggjer i kopi. For saker som ikke omfattes av skrivet antas det ikke å foreligge plikt til å høre miljøvernavdelingen etter pbl. § 7.

Etter Fylkesmannens oppfatning faller ikke den aktuelle sak innenfor noen av de kategorier miljøvernavdelingen har bedt om å få til uttalelse, idet den aktuelle eiendom ikke har verdier av nasjonal eller regional karakter som miljøvernavdelingen skal ivareta. I den utstrekning tomten skulle ha betydning som friluftsområde, er det tale om dekning av lokale behov som kommunen er den nærmeste til å ivareta.

Når en har tatt kontakt med miljøvernavdelingen, har en således gjort mer enn det som er krevet, og ikke mindre. Det foreligger dessverre ikke noe notat fra samtalen med naturforvalter ---.

Fylkesmannen vil for øvrig påpeke at det i saken forelå en vurdering fra planavdelingen hos fylkesrådmannen pva. fylkesfriluftsnemnda, som i første rekke skal ivareta nasjonale og regionale friluftsfinteresser, herunder behov for badeplasser. Når fylkesfriluftsfnemnda ikke finner grunn til å opprettholde den foreløpige klagen i saken, må dette forhold kunne oppfattes slik at det ikke foreligger avgjørende konflikt med disse interesser.»

I min avsluttende uttalelse fremholdt jeg:

«1. Saksbehandlingen

Et sentralt spørsmål i saken har vært om dispensasjonssøknaden skulle ha vært forelagt fylkesmannens

miljøvernnavdeling, jf. plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd. Bestemmelsen lyder:

«Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 eller 23, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis.»

Denne bestemmelsen ble gitt ved lovendring 11. juni 1993 nr. 85, og hadde til hensikt å stramme inn rutinene for saksbehandlingen ved dispensasjonssøknader. I Ot. prp. nr. 59 (1992-93) s. 85 ble det således vist til sammenhengen med bestemmelsene i plan- og bygningsloven om høring, samråd og medvirkning, og til at berørte myndigheter etter plan- og bygningsloven § 15 har adgang til å påklage kommunens vedtak i tilfelle det foreligger interessemotsetning mellom kommunalt og statlig organ.

Det fremgår av bestemmelsen om høringsplikt at vedkommende fagmyndighet skal være gitt anledning til å uttale seg *før* dispensasjon blir gitt.

Ut fra de opplysninger som foreligger i saken, må det legges til grunn at verken fylkeskommunen eller fylkesmannens miljøvernnavdeling ble underrettet av kommunen før dispensasjonssøknadene ble innvilget av bygningsrådet 15. februar 1995. Klagerne hadde før øvrig allerede i sin protest 12. januar 1995 i forbindelse med at nabovarsel ble mottatt, påpekt at dispensasjonssøknaden skulle forelegges fylkesmannens miljøvernnavdeling og fylkeskommunen. Etter at dispensasjonssøknaden var innvilget, underrettet imidlertid kommunen 21. februar 1995 fylkesfriluftsnemnda om dispensasjonen, og på vegne av nemnda sendte fylkesrådmannen 1. mars 1995 en foreløpig klage. Den 24. april 1995 besluttet fylkesfriluftsnemnda å frafalle den foreløpige klagen.

Selv om det var en saksbehandlingsfeil at fylkeskommunen ikke ble underrettet før dispensasjon ble gitt, må det på denne bakgrunn legges til grunn at høringsplikten etter plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd reelt sett ble oppfylt i forhold til fylkeskommunen.

Statlig fagmyndighet, dvs. fylkesmannens miljøvernnavdeling, ble imidlertid ikke underrettet av kommunen om dispensasjonsvedtaket, heller ikke i forbindelse med kommunens klagebehandling. På bakgrunn av det som har fremkommet ved ombudsmannsundersøkelsen av saken, må det legges til grunn at noen formell uttalelse heller ikke ble innhentet av fylkesmannen i forbindelse med klagebehandlingen. Ifølge opplysning fra fylkesmannen drøftet imidlertid saksbehandler saken muntlig med miljøvernnavdelingens saksbehandler for naturvern, og vedkommende skal ha gitt uttrykk for at det ikke var ønskelig med foreleggelse for miljøvernnavdelingen. Det er i denne sammenheng vist til kapasitetshensyn, og at miljøvernnavdelingen i et skriv av 17. juni 1994 til kommunene har gitt en oversikt over hvilke saker fylkesmannen ønsker å få oversendt til uttalelse. Etter fylkesmannens oppfatning faller ikke den aktuelle dispensasjonssaken innenfor noen av disse kategoriene fordi den aktuelle eiendommen «--- ikke har verdier av nasjonal eller regional karakter som miljøvernnavdelingen skal ivareta». I den utstrekning tomten har betydning som friluftsområde, er dette etter fylkesmannens oppfatning spørsmål om dekning av lokale behov som kommunen er nærmest til å ivareta.

Det er etter min mening grunn til å reise innvendinger mot den tolkningen av plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd som her er lagt til grunn. I lys av lovens forpliktende ordlyd, har jeg funnet grunn til å feste meg ved at fylkesmannens miljøvernnavdeling ikke har angitt saker om dispensasjon fra strandvernet i plan- og bygningsloven § 17-2 blant de saker miljøvernnavdelingen ut fra særlige miljøverninteresser ønsker å få til uttalelse. Jeg nevner for det første at det i § 7 tredje ledd er særskilt angitt at i dispensasjonssaker fra forbudet i § 17-2 skal «statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt» være gitt anledning til å avgi uttalelse. Det synes å være på det rene at «statlige myndigheter» i denne sammenheng vil være fylkesmannen (miljøvernnavdelingen). Videre nevner jeg at det særskilte bygge- og deleforbudet i strandsonen er gitt som en rikspolitisk retningslinje i plan- og bygningsloven ut fra de nasjonale interesser og helt spesielle verdier som knytter seg til strandsonen langs kysten. Fra lovgiverhold og sentrale forvaltningsmyndigheter er det ved flere anledninger gitt uttrykk for at det skal føres en streng dispensasjonspraksis i strandsonen. Sett i denne sammenheng, og på bakgrunn av det utbyggingspress som gjør seg gjeldende i strandsonen, er det viktig å sørge for en noenlunde enhetlig og samordnet dispensasjonspraksis. Dette formålet ligger til grunn for høringsplikten i § 7 tredje ledd, og synes å være en viktig oppgave å ivareta for den statlige fagmyndighet i tillegg til den kontroll som utøves av fylkeskommunen. I forhold til lovens bestemmelse fremstår det på denne bakgrunn som særst tvilsomt at dispensasjonssaker i strandsonen ikke anses som et forhold der fylkesmannens miljøvernnavdeling sitt «saksområde blir direkte berørt». Korrekt saksbehandling etter lovens § 7 tredje ledd ville etter min mening være at fylkesmannens miljøvernnavdeling hadde blitt varslet før kommunen ga dispensasjon. Jeg ber om at dette tas opp med fylkesmannens miljøvernnavdeling og eventuelt

Miljøverndepartementet for nærmere vurdering med sikte på praksis i fremtiden.

Ut fra de opplysninger som foreligger, legger jeg til grunn at saken har, om enn muntlig, vært tatt opp med fylkesmannens miljøvernavdeling i forbindelse med klagebehandlingen. På bakgrunn av de retningslinjer miljøvernavdelingen selv har utarbeidet om høringsplikten, samt miljøvernavdelingens uttalelse om at det ikke var nødvendig at denne saken ble forelagt miljøvernavdelingen for uttalelse, synes det ikke som denne saksbehandlingsfeilen har hatt betydning for utfallet av saken.

Jeg viser videre til at dispensasjonssaken ble forelagt fylkeskommunens friluftsnemnd, som vedtok å frafalle fylkesrådmannens foreløpige klage i saken. Slik saken er opplyst, legger jeg derfor til grunn at saken uansett var forsvarlig opplyst når fylkesmannen traff vedtaket i klagesaken og at fylkesmannen som statlig fagmyndighet hadde anledning til å komme med innsigelser mot dispensasjonen, jf. kravet i forvaltningsloven § 17 om forvaltningens utredningsprinsipp.

Jeg har imidlertid funnet grunn til å rette enkelte innvendinger mot den måten fylkesmannen har behandlet spørsmålet om høringsplikt etter plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd i forbindelse med klagebehandlingen.

Et sentralt punkt for klagerne i forbindelse med klagesaksbehandlingen var at saken skulle ha vært forelagt fylkesmannens miljøvernavdeling til uttalelse. I fylkesmannens klageavgjørelse 14. august 1995 ble klagerens anførsel om saksbehandlingsfeil på dette punkt kommentert slik:

«Klagerne mener at det er begått saksbehandlingsfeil som medfører at vedtaket er ugyldig. De henviser til at miljøvernavdeling og fylkesfriluftsnemnd ikke har vært forelagt saken i henhold til pbl. § 7. Til dette er å bemerke at en eventuell saksbehandlingsfeil ikke automatisk medfører at vedtaket blir ugyldig. Klagerne har her forstått forv.l. § 41 feil - denne fastsetter at det er et vilkår for å kunne kjenne et vedtak ugyldig at feilen kan ha virket inn på sakens avgjørelse. Når det gjelder fylkesfriluftsnemnda har denne besluttet å frafalle sin foreløpige klage, og har således godtatt vedtaket.»

Denne begrunnelsen fremstår, på bakgrunn av det som senere har fremkommet i saken, som mangelfull og lite opplysende. Selv om det er slik at vedtaket, etter fylkesmannens mening, uansett ikke var ugyldig ut fra prinsippet i forvaltningsloven § 41, hadde det vært på sin plass at fylkesmannen kommenterte nærmere spørsmålet om høringsplikt i forhold til fylkesmannens miljøvernavdeling. Ut fra det fylkesmannen nå har opplyst, nemlig at det har vært tatt muntlig kontakt med miljøvernavdelingen, og at det på bakgrunn av miljøvernavdelingens retningslinjer ikke var nødvendig med formell foreleggelse, er det egnet til å forundre at dette ikke ble opplyst i klageavgjørelsen. Særlig er dette tilfellet når klagerne så tydelig hadde gjort forholdet til et sentralt poeng i klagen. Fylkesmannens begrunnelse synes på dette punkt å være i dårlig samsvar med de krav til begrunnelsens innhold som følger av forvaltningsloven § 25 og god forvaltningsskikk.

Jeg finner også grunn til å bemerke at det var uheldig at det ikke ble nedtegnet et skriftlig notat om det som fremkom i samtalen med vedkommende saksbehandler ved miljøvernavdelingen. Dette måtte anses som en opplysning av betydning for saken, og en nedtegning ville ha sikret bedre notoritet rundt dette forholdet. Det ville derfor vært best i samsvar med god forvaltningsskikk og prinsippet i forvaltningsloven § 11 c annet ledd (tidligere § 22 annet ledd) om dette hadde blitt gjort.

2. Rettsanvendelsen

2.1 Forholdet til kommuneplanens arealdel

Den aktuelle eiendommen ligger i et LNF-område, sone 2, i arealdelen til kommuneplanen, jf. plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd nr. 2. Til planen er det gitt utfyllende bestemmelser i medhold av lovens § 20-4 annet ledd. I sone 2 er det tillatt med spredt bolig- og ervervsbebyggelse, som ikke er knyttet til stedbunden næring, på nærmere bestemte vilkår, jf. lovens § 20-4 annet ledd c). I tillegg til de nærmere vilkårene som er angitt om lokaliseringen av bebyggelsen, er det i de utfyllende bestemmelsene til arealdelen gitt «(R)etningslinjer for det videre planarbeid», hvor det bl.a. heter:

«Bygging av fritidshus i hele kommunen, og helårsboliger i kystsonen skal skje etter reguleringsplan. Med kystsonen forstås minst 100m's belte langs sjøen, jfr. plan- og bygningsloven § 17-3» (feilskrift for § 17-2).

I fylkesmannens klagevedtak ble det lagt til grunn at fradelingssøknaden ikke var i strid med de vilkårene som var

fastsatt om lokalisering av spredt bolig- og ervervsbebyggelse, og at det derfor ikke var påkrevd med dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Forholdet til den nevnte retningslinjen for det videre planarbeid ble ikke kommentert nærmere. I fylkesmannens svarbrev hit er det vist til at retningslinjene ikke er en del av de rettslig bindende bestemmelsene til kommuneplanen, og at det derfor ikke kreves dispensasjon fra disse.

Jeg kan ikke uten videre gi min tilslutning til det standpunkt fylkesmannen her har lagt til grunn. Det følger av plan- og bygningsloven § 20-6 annet ledd at en vedtatt arealdel av kommuneplan i utgangspunktet vil være bindende for de arbeid og tiltak som er nevnt i §§ 81, 84, 86a, 86b, 93 samt fradeling av eiendom til slike formål. Den omsøkte fradelingssøknaden må således ikke stride mot den arealutnyttelse plankartet i arealdelen angir etter § 20-4 første ledd, eller bestemmelser gitt i tilknytning til plankartet i medhold av § 20-4 annet ledd. Spørsmålet om den omsøkte fradelingssøknaden er i strid med arealplanen må sees i sammenheng med det formål området er avsatt til, de utfyllende bestemmelser som er gitt, og om den aktuelle retningslinjen må betraktes som en «bestemmelse» i § 20-6 annet ledds forstand.

Flere forhold kan tale for at det måtte kreves dispensasjonen fra kommuneplanens arealdel i dette tilfellet. Kravet om reguleringsplan i retningslinjen fremstår som et klart direktiv til plan- og bygningsmyndighetene om hvordan bygging av helårsbolig i strandsonen skal skje. «Plankravet» er angitt direkte i de utfyllende bestemmelsene til kommuneplanens arealdel, og er etter sin ordlyd gitt en forpliktende form, jf. uttrykket «skal». Jeg nevner også at det i de utfyllende bestemmelsene til planen punkt 4 om spredt bolig- og ervervsbebyggelse, er angitt at «--- bl.a. følgende vilkår» gjelder. Disse vilkårene knytter seg til lokaliseringen av bebyggelsen. Oppregningen her kan altså ikke anses som uttømmende. Det er f.eks. ikke gitt bestemmelser om bebyggelsens «omfang» slik § 20-4 annet ledd c) krever, jf. Miljøverndepartementets veileder T-1127 s. 39. Når bestemmelsen ikke er anvendt innenfor den ramme § 20-4 annet ledd c) oppstiller, tilsier det at det er nødvendig med dispensasjon. Videre vil det ut fra sammenhengen være naturlig å anse retningslinjen om reguleringsplan som et supplement til de oppregnede lokaliseringvilkårene i arealplanen, jf. også henvisningen som er gjort fra de utfyllende bestemmelsenes punkt e) til retningslinjen. «Plankravet» ville således sikret at det ble angitt nærmere bestemmelser både om lokalisering og omfang av helårsboliger i strandsonen i samsvar med lovens krav.

Disse forholdene trekker etter min mening i retning av at det er mest naturlig å anse «plankravet» i retningslinjen som en formelt vedtatt bestemmelse som supplerer de øvrige utfyllende bestemmelsene som er fastlagt i arealplanen etter lovens § 20-4 annet ledd. Det fremstår som mindre naturlig å anse dette kun som en uforpliktende orientering i tilknytning til arealdelen. Videre tilfredsstiller som nevnt ikke punkt 4 i de utfyllende bestemmelsen i arealplanen de krav som følger av § 20-4 annet ledd c).

Sett på bakgrunn av det som her er anført, ville det ha vært mest korrekt om fylkesmannen hadde lagt til grunn at fradelingssøknaden også krevde dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, slik også kommunen la til grunn ved behandlingen av saken. Dette synes også å harmonere best med den rettsoppfatning fylkesmannen har lagt til grunn når det gjelder tolkningen av plan- og bygningsloven § 17-2 annet ledd tredje punktum, der det fremgår at bygge- og fradelingsforbudet i bestemmelsens første ledd ikke gjelder når det i LNF-område er fastsatt bestemmelser i medhold av lovens § 20-4 annet ledd c). Jeg tilføyer også at det uansett må anses som en svakhet ved fylkesmannens vedtak at forholdet til denne bestemmelsen i retningslinjen ikke ble kommentert nærmere i klagevedtaket.

2.2 Spørsmålet om dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 17-2

Jeg har ikke noe å bemerke til fylkesmannens tolking av forholdet mellom plan- og bygningsloven § 17-2 annet ledd tredje punktum og § 20-4 annet ledd c). Omsøkte fradeling skulle derfor trenge dispensasjon fra § 17-2 første ledd. Dette er også i samsvar med det som er lagt til grunn av Miljøverndepartementet i veileder T- 1127 s. 68.

For å kunne dispensere fra bygge- og deleforbudet i plan- og bygningsloven § 17-2 første ledd, må vilkårene i lovens § 7 første ledd være oppfylt. Bestemmelsen lyder slik:

«Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift. Myndigheten til å gjøre vedtak om dispensasjon fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, er med mindre annet er bestemt i vedkommende plan, lagt til det faste utvalget for plansaker etter denne lovs § 9-1. Det faste utvalg for plansaker er videre dispensasjonsmyndighet etter §§ 17-2, 23 og 33 i loven her. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.»

For at lovvilkaoret «særlige grunner» skal være oppfylt, kreves at det foreligger spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik art og tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn bygge- og deleforbudet i plan- og bygningsloven § 17-2 første ledd er ment å ivareta. Dersom lovvilkaoret «særlige grunner» er oppfylt, er det opp til plan- og bygningsmyndighetenes skjønn å avgjøre hvorvidt det bør gis dispensasjon, jf. at det i bestemmelsen framgår at dispensasjon «kan» gis.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 56 1984-85 s. 101) heter det om praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen i forhold til plan- og bygningsloven § 17-2:

«Hensynet bak planvurderingene og de ulike bestemmelser vil også være av betydning for praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen. F.eks. er byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen innført fordi dette området normalt bør holdes fritt for bebyggelse.»

Bakgrunnen for dette er at formålet med bygge- og deleforbudet i § 17-2 er å sikre dette området et særskilt vern på grunn av de spesielle interessene som gjør seg gjeldende i strandsonen. I forarbeidene heter det i tilknytning til dette (Ot. prp. nr. 56 1984-85 s. 50-51) bl.a. at:

«--- Dette innebærer at det i utgangspunktet ikke skal tillates bygge- og anleggstiltak i dette området og bestemmelsen vil være en retningslinje for kommunens planlegging. Dersom kommunen finner at deler av 100-metersbeltet langs sjøen bør nyttes til bygge- og anleggstiltak og legger området ut til dette i kommuneplanen, oppheves forbudet.»

Og:

«--- Ved å knytte adgangen til å unnta deler av 100-metersbeltet fra forbudsbestemmelsen til planleggingen, vil unntak først bli gjort etter en grundig planvurdering hvor de ulike interesser er vurdert mot hverandre.»

På denne bakgrunn må det legges til grunn at de hensyn som ligger til bak § 17-2 tilsier en streng dispensasjonspraksis, og at det kreves foretatt en konkret vurdering ut fra de interesser bygge- og deleforbudet skal ivareta.

Sentralt for vurderingen av dispensasjonsspørsmålet vil være hvordan eiendommen/områdets beskaffenhet og egenart er sett i forhold til de arealutnyttingshensyn som ligger bak det generelle bygge- og deleforbudet i § 17-2.

Undersøkelsene av saken herfra har bl.a. tatt sikte på å få klarlagt hvordan dette ble vurdert. På bakgrunn av at kommunestyret 27. april 1995 vedtok å igangsette arbeid med å utarbeide en reguleringsplan for det området eiendommen ligger i, har et sentralt spørsmål videre vært hvorfor det ble gitt dispensasjon fra bygge- og deleforbudet i § 17-2 før de ulike interessene som gjør seg gjeldende for bruk av strandsonen ble vurdert i en bredere planmessig sammenheng. I denne sammenheng kan det også vises til den tidligere nevnte retningslinjen i de utfyllende bestemmelsene til kommuneplanens arealdel om at bygging av helårsboliger i kystsonen «skal skje etter reguleringsplan».

Særlig sett på bakgrunn av at det aktuelle området, ifølge fylkesrådmannens innstilling til fylkesfriluftsnemnda, var preget av tilfeldig utbygging og at forventet utbyggingspress medførte økt behov for å holde områder langs vannkanten tilgjengelig for allmennheten, kan det stilles spørsmål om hvorfor dispensasjonssøknaden ikke ble avslått i påvente av det forestående reguleringsarbeidet for området.

Fylkesmannen har ved vurdering av om det foreligger «særlige grunner» lagt vekt på planutvalgets (tidligere bygningsrådet) vurdering av den aktuelle eiendommens beskaffenhet som badeplass og til bruk for båtplasser, samt at planutvalget gjennom bygningssjefens saksfremstilling var klar over at det var igangsatt arbeid med reguleringsplan for området. Ut fra dette, og etter selv å ha foretatt befarings, har fylkesmannen lagt til grunn at de særlige hensyn som ligger bak strandvernet i plan- og bygningsloven § 17-2 ikke er særlig tungtveiende i forhold til den omsøkte eiendommen. For det første er det vist til at det er tale om en enkelttomt i et allerede utbygd område, som ligger mellom eksisterende fritids/boligbebyggelse. Det er altså etter fylkesmannens oppfatning tale om fortetning av et eksisterende bolig/hytteområde. Videre er det lagt vekt på at eiendommen er svært smal og relativt bratt ned mot sjøen, samt at den går ned mot et smalt sund som brukes av fritidsbåter, noe som fylkesmannen mener gjør eiendommen mindre godt egnet som badeplass. Heller ikke for båtplasser skal eiendommen være spesielt egnet på grunn av den begrensede plassen som står til disposisjon. Dispensasjonsvedtaket har heller ikke blitt ansett å vanskeliggjøre reguleringsplanarbeidet i området.

På bakgrunn av de opplysninger som er fremkommet i saken, har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å rette noen avgjørende innvendinger mot det fylkesmannen har lagt til grunn. Jeg viser til at fylkesmannen har foretatt en konkret vurdering, som bl.a. bygger på foretatt befarings-, av eiendommens beskaffenhet og egenart vurdert opp mot de særlige arealutnyttelseshensyn som ligger bak bygge- og deleforbudet i strandsonen.

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er normalt skriftlig, noe som innebærer at jeg har begrensede muligheter til å foreta en selvstendig overprøving av hvorvidt tomtens beskaffenhet og egenart sett i sammenheng med det aktuelle området for øvrig gir grunnlag for dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 17-2. Med dette forbeholdet kan jeg ikke se annet enn at fylkesmannens avgjørelse bygger på en korrekt forståelse av loven, og at han har foretatt en forsvarlig avveining av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende i saken.

Slik saken ligger an, kan jeg for øvrig ikke se at fylkesmannen har lagt utilbørlig stor vekt på planutvalgets vurdering av arealbruken av området. Selv om det er kommunestyret som endelig avgjør arealutnyttelsen i området gjennom vedtak om reguleringsplan, slik klagerne har fremhevet, er det et relevant hensyn å legge vekt på planutvalgets vurderinger. Det må imidlertid stilles som krav at fylkesmannen også selv har foretatt en konkret og selvstendig overprøving av dispensasjonsvedtaket i samsvar med klageinstansens plikter etter forvaltningsloven § 34. Jeg kan ikke se annet enn at fylkesmannen har foretatt en slik selvstendig vurdering i denne saken.

Jeg nevner til slutt at avgjørelsen av om dispensasjon skal gis når det foreligger «særlige grunner», i siste omgang beror på plan- og bygningsmyndighetenes skjønn, jf. at det som tidligere nevnt «kan» gjøres unntak når lovens vilkår er oppfylt, jf. plan- og bygningsloven § 7. Ombudsmannens adgang til å kritisere en slik skjønnsmessig avgjørelse er begrenset til de tilfeller der avgjørelsen må anses «ugyldig eller klart urimelig», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Ut fra de opplysninger som foreligger i saken, har jeg ikke grunnlag for å anvende en så vidt streng karakteristikk av fylkesmannens avgjørelse i saken.

3. Sammenfattende konklusjon

På bakgrunn av min gjennomgang av saken, har jeg funnet grunn til å rette kritikk mot fylkesmannens saksbehandling i forhold til høringsplikten etter plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd, herunder de retningslinjene for høringsplikten som fylkesmannens miljøvernavdeling har lagt opp til i brevet 17. juni 1994 til kommunene. Jeg har også funnet grunn til å rette innvendinger mot fylkesmannens tolkning av kommuneplanens arealdel. På bakgrunn av de opplysninger som har fremkommet, har jeg imidlertid ikke funnet holdepunkter for å rette avgjørende innvendinger mot at det ble gitt dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 17-2. Etter en samlet vurdering av de feil som er påvist, sakens karakter - herunder hensynet til den som har fått fradelings- og byggetillatelse - og sakens øvrige opplysninger, finner jeg å la saken kunne bero med de forklaringer som er gitt. Det forutsettes imidlertid at fylkesmannen for fremtiden legger til grunn det som er fremholdt her, og at miljøvernavdelingens retningslinjer for praktiseringen av høringsplikten etter plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd tas opp til ny vurdering.»

81.

Plikten for fylkesmannen til i klagesak å vurdere lovligheten av et kommunalt byggetiltak

(Sak 95-1541)

Fylkesmannen i Aust Agder opprettholdt Grimstad kommunens vedtak om å tillate oppføring av et kommunalt toalett i nabogrensen til A's eiendom. - Ombudsmannen kritiserte fylkesmannens saksbehandling. Fylkesmannen hadde ikke i tilstrekkelig grad vurdert lovligheten av byggetiltaket i forhold til reguleringsplanens bestemmelser, noe som var i strid med klageinstansens plikter etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 34. Dispensasjonsvurderingen i forhold til plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 70 nr. 2 fremsto også som mangelfull. Sett på bakgrunn av at det i kommunens vedtak ikke var sagt noe om hvilke bestemmelser som var vurdert, burde fylkesmannen opphevet vedtaket og sendt saken tilbake til kommunen for ny behandling. Bygningsmyndighetene ble etter dette bedt om å behandle saken på nytt. Fylkesmannen opphevet senere vedtaket og henviste saken til ny behandling i kommunen.

Bygningsrådet i Grimstad kommune godkjente 6. april 1995 at kommunen oppførte et offentlig toalett på 15 kvm som tilbygg til eksisterende bygning på gnr. 200 bnr. 1300, Storgaten 25. Toalettet ble tillatt oppført helt i nabogrensen til klagers eiendom, Storgaten 27. Det ble ikke funnet tilstrekkelig grunn til å ta naboprotestene,

herunder protester fra klager, til følge under henvisning til at de offentlige hensyn som talte for bygging av toalettet ble ansett å veie tyngre.

A klagde 20. april 1994 på bygningsrådets vedtak og anførte at tilbygget ville medføre betydelige ulemper for beboerne og verdiforringelse på eiendommen. Han etterlyste også en forklaring på hvorfor hans alternative forslag til plassering var blitt avvist. Bygningsrådet opprettholdt 6. juni 1995 vedtaket, og oversendte saken til fylkesmannen.

Fylkesmannen opprettholdt 21. juli 1995 kommunens vedtak. I klagevedtaket ble det, under henvisning til at fylkeskulturetaten hadde godkjent byggetiltaket, lagt til grunn at tilbygget var i samsvar med reguleringsplanen for området. Ifølge reguleringsplanen var det aktuelle området avsatt til spesialområde bevaring, med tilleggsbetegnelse næringsformål, jf. plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 25 nr. 6. Fylkesmannen vurderte etter dette byggetiltaket etter plan- og bygningsloven § 70 nr. 1 og nr. 2, og la til grunn at ingen avgjørende grunner talte mot kommunens ønske om plassering av toalettet. Videre fant fylkesmannen at det var grunnlag for å dispensere fra minsteavstandskravet til nabogrensen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 7.

A brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det vist til at toalettet ville bli liggende inntil bolighuset og rett under stuedøren og kjøkkenvinduet, noe som ville føre til betydelig støy og uro og verdiforringelse på eiendommen. Det ble også anført at flere alternative forslag, som han hadde fremmet til plassering av toalettet, hadde blitt avslått uten noen tilfredsstillende forklaring.

Saken ble ved brev herfra forelagt fylkesmannen. I brevet ble fylkesmannen bedt om å begrunne nærmere hvorfor det var lagt til grunn at tilbygget var i samsvar med reguleringsplanen for området. Det ble spurt om det etter fylkesmannens oppfatning var tilstrekkelig at fylkeskulturetaten ikke hadde hatt noen særskilte motforestillinger til plasseringen og utformingen av bygget, for å konstatere at tiltaket var i samsvar med planen. Fylkesmannen ble også bedt om å kommentere hvorledes byggetiltaket forholdt seg til reguleringsbestemmelsen pkt. 3.9, der det var bestemt at før en byggesøknad i et område ble behandlet, skulle det foreligge en godkjent bebyggelsesplan.

I brevet ble det også vist til de ulempene klager hadde anført at toalettet ville medføre for hans eiendom. Fylkesmannen ble på den bakgrunn bedt om å opplyse hvordan klagers forslag til alternative plasseringer var vurdert i forbindelse med dispensasjonen som ble gitt. Det ble også bemerket at det ikke fremgikk av bygningsrådets vedtak om det var lagt til grunn at byggetiltaket trengte dispensasjon, og at det overhodet ikke var vist til noen lovbestemmelser i vedtaket. Fylkesmannen ble bedt om å kommentere hvorledes han vurderte dette.

I fylkesmannens svarbrev het det:

«Det aktuelle området er regulert til spesialområde bevaring og byggeområde næringsformål, jf. pbl. § 25. Arealbruken er rettslig bindende, jf. reguleringsbestemmelsen pkt. 4.9.2. og pbl. § 31. At fylkeskulturetaten som forvalter kulturminnelovgivningen har avgitt uttalelse om at den ikke har innvendinger mot byggetiltaket med hensyn til bevaringsinteressene kan etter fylkesmannens syn alene ikke være nok for å konstatere om byggetiltaket er i samsvar med planen. Bygningsmyndighetene må foreta en selvstendig vurdering av hvorvidt byggetiltaket er i samsvar med reguleringsplanen, og dette spørsmålet burde ha vært nærmere kommentert/drøftet i fylkesmannens vedtak. Det er fylkesmannens oppfatning at det aktuelle byggetiltaket er ubetenkelig i forhold til arealbruken i reguleringsplanen. Fylkesmannen kan ikke se at hensynet til bevaringsinteressene vil bli skadelidende om omsøkte byggetiltak realiseres.

Fylkesmannen legger til grunn at kravet i reguleringsbestemmelsen pkt. 3.9 om at det må foreligge godkjent bebyggelsesplan før byggesøknad i et område behandles, gjelder for det aktuelle byggetiltaket. Fylkesmannen er av den oppfatning at det er *grunnlag* for å dispensere fra plankravet i den foreliggende sak. Dette burde også ha vært kommentert nærmere i fylkesmannens vedtak, noe vi beklager. At spørsmål om dispensasjon fra detaljplankrav ikke kommenteres nærmere i mange byggesaker har nok sammenheng med at det er forholdsvis kurant å dispensere for slike mindre byggetiltak som det her er tale om.

Fylkesmannen har tidligere ikke foretatt noen nærmere vurdering av klagers anførsel om andre mulige plasseringsalternativer, utover hva som fremgår av bygningsrådets bemerkninger. Fylkesmannen har derfor i forbindelse med ombudsmannens brev bedt kommunen om en nærmere uttalelse vedr. de ulike plasseringsalternativer. Slik uttalelse foreligger i brev mottatt 13.12.95, og kopi av uttalelsen følger vedlagt. Kommunen vurderer fortsatt det aktuelle plasseringsalternativet som best egnet, og fylkesmannen finner ikke grunnlag for å trekke denne vurderingen i tvil. For så vidt gjelder dette spørsmålet vises forøvrig til kommunens

uttalelse. Fylkesmannen opprettholder derfor vedtaket i klagesaken om at det kan dispenseres fra kravet om bebyggelsesplan. Det vises i denne forbindelse også til fylkesmannens begrunnelse i klagevedtaket ang. dispensasjon fra avstandbestemmelsen til nabogrensen til klager.

Begrunnelsen til bygningsrådets vedtak er mangelfull i dette tilfellet ved at det ikke er henvist til relevante rettsregler, jf. forvaltningslovens § 25. Etter fylkesmannens syn er det imidlertid ikke grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende på innholdet i vedtaket, jf. prinsippet i forvaltningslovens § 41. Bygningsrådets vedtak må således anses for å være gyldig. Feilen må uansett anses avhjulpet gjennom fylkesmannens klagebehandling. Det vises til at fylkesmannen i klagevedtaket har vist til de aktuelle bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen (med unntak av bestemmelsene om bebyggelsesplankrav og dispensasjonshjemmel), og ellers har foretatt en selvstendig vurdering av saken.

Etter fylkesmannens syn er saken nå utredet og begrunnet av bygningsmyndighetene i samsvar med de krav som stilles i forvaltningslovgivningen.»

A kom tilbake til saken og fastholdt bl.a. at flere av de alternative plasseringene han hadde foreslått var bedre egnet enn å oppføre toalettet inntil den private boligeiendommen.

Saken ble på nytt forelagt fylkesmannen. På bakgrunn av fylkesmannens uttalelser om forholdet til reguleringsplanen, ble det bedt om en nærmere presisering av om fylkesmannen mente at byggetiltaket var i samsvar med arealbruken i planen eller i strid med arealbruken, slik at dispensasjon var påkrevd. Fylkesmannen ble dessuten på nytt bedt om å kommentere plasseringsalternativene, herunder et foreslått alternativ på torget i nærheten som ikke tidligere var kommentert av kommunen eller fylkesmannen.

I fylkesmannens svarbrev ble det fremholdt:

1. Spørsmål om tiltaket krever dispensasjon fra reguleringsplanen

Som det skulle fremgå av Fylkesmannens brev av 5.1.96 er Fylkesmannen av den oppfatning at oppføring av toalett som omsøkt ikke vil være i strid med reguleringsformålet bevaring. Sett i forhold til bevaringshensyn mener Fylkesmannen således at byggetiltaket ikke krever dispensasjon fra reguleringsplanen. At et område er regulert til spesialområde bevaring innebærer ikke i seg selv et forbud mot oppføring av ny bebyggelse, og selve arealbruken må således styres på andre måter. For såvidt gjelder arealbruken i det aktuelle området fremgår at dette er regulert til byggeområde for næringsvirksomhet. Fylkesmannen er i tvil om hvorvidt oppføring av toalett kan sies å være i samsvar med dette arealbruksformålet, eller ev. krever dispensasjon. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at dette har avgjørende betydning da det uansett må anses å foreligge særlige grunner for å gi dispensasjon fra næringsformålet i reguleringsplanen for oppføring av offentlig toalett. Det vises til at toalettet er plassert sentralt i Grimstad sentrum, og vil ha nær tilknytning til den næringsvirksomhet som utøves der. Det vil ha en servicefunksjon for publikum, og etter Fylkesmannens syn vil byggetiltaket bidra til å legge bedre til rette for bruk av sentrumsområde. Forholdet til næringsformålet i reguleringsplanen burde nok ha vært bemerket tidligere, men Fylkesmannen har sett dette forholdet som så vidt ubetenkelig at en ikke har funnet grunn til å gå nærmere inn på dette.

2. Spørsmål om alternativ plassering av offentlig toalett

Fylkesmannen v/avd. sjef --- og førstekons. --- har i forbindelse med Sivilombudsmannens siste brev gjort seg kjent på stedet, samt vurdert de ulike plasseringsalternativer. Fylkesmannen har videre tatt en del fotografier på stedet. Disse følger vedlagt.

Med hensyn til alternativ 1 for plassering av offentlig toalett ligger dette alternativet på sørøstsiden av bygningen på Storgt. 25. Som det fremgår av vedlagte fotografier benyttes dette arealet i dag til parkering. Arealet tjener videre som atkomst til bakenforliggende eiendommer. Det anses på denne bakgrunn lite hensiktsmessig å plassere et offentlig toalett på dette arealet. Bygningen på Storgt. 25 er dessuten bevaringsverdig og en plassering av offentlig toalett på det aktuelle stedet vil åpenbart være i strid med bevaringsinteresser.

Med hensyn til plassering av offentlig toalett på torvet i Grimstad sentrum (alternativ 2) har Fylkesmannen i forbindelse med Sivilombudsmannens siste brev bedt kommunen redegjøre nærmere for dette. Slik redegjørelse er gitt i brev av 21.3.96 fra kommunen. Kopi av dette brevet følger vedlagt. Fylkesmannen er enig i den vurdering som kommunen har foretatt. Torvet fremstår som lite egnet for plassering av offentlig toalett. Arealet er forholdsvis

begrenset, og det foregår mye aktivitet i eller i tilknytning til Torvet.

Når det gjelder de ulemper klager har anført knytter disse seg til fare for støy, bråk mv. Omfanget av ev. støy, bråk kan være vanskelig å vurdere. Fylkesmannen kan uansett ikke se at klager vil bli påført ulemper av en slik betydning at omsøkte byggetiltak ikke bør tillates. Klagers leilighet/seksjon ligger i 3 etj. i Storgt. 27, og således noe over toalettbygget/gateplan. Det må tas i betraktning at Storgt. 27 er en sterkt beferdet gate, med en del støy mv. Fylkesmannen vurderer det slik at støynivået ikke vil øke særlig som følge av omsøkte toalett. Når det gjelder de faktiske forhold vises forøvrig til vedlagte fotomappe. Det er dessuten vedlagt kopi av tegninger av den aktuelle leilighet/seksjon.

Fylkesmannen fastholder på denne bakgrunn at det kan og bør dispenseres fra reguleringsplanvilkåret om bebyggelsesplan.»

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Det fremgår av reguleringsplanen at området der toalettet er oppført er regulert til spesialområde for antikvarisk/kulturhistorisk bevaring - hovedsakelig for næringsformål. Som fylkesmannen har påpekt, innebærer dette reguleringsformålet ikke nødvendigvis at det er forbudt med ethvert tilbygg eller oppføring av ny bebyggelse. At bygninger m.v. i området «skal bevares», jf. plan- og bygningsloven § 25 nr. 6, betyr imidlertid at adgangen til ombygging og nybygging etc. må fremgå av planen og reguleringsbestemmelsene. I den aktuelle reguleringsplanen med tilhørende reguleringsbestemmelser av 11. november 1991, er det forutsatt at ombygging og nybygging innenfor bevaringsområdet kan skje. Jeg viser til reguleringsbestemmelsenes pkt. 4.9.1. om at antikvarisk myndighet skal gis anledning til å uttale seg før bygningsrådet behandler plan- og byggesaker innenfor bevaringsområdet, pkt. 4.9.8. om tilbygg og påbygg m.v., samt pkt. 4.9. om nybygg m.v. Fylkesmannen har i sitt siste brev opplyst at han er i tvil om oppføring av det offentlige toalettet kan sies å være i samsvar med arealbruksformålet (næringsformål), eller eventuelt krever dispensasjon. Uansett er fylkesmannen av den oppfatning at dette ikke har noen avgjørende betydning fordi det uansett må anses å foreligge særlige grunner for å gi dispensasjon for oppføring av det offentlige toalettet. I tilknytning til dette er det vist til at toalettet er plassert sentralt i Grimstad sentrum, og vil ha nær tilknytning til den næringsvirksomheten som utøves der og tjener som en servicefunksjon for publikum.

Jeg har ikke funnet grunn til å ta uttrykkelig stilling til om oppføring av toalettet trengte dispensasjon fra reguleringsplanen sett på bakgrunn av at fylkesmannen uansett legger til grunn at det foreligger særlige grunner til å dispensere, noe jeg ikke har grunnlag for å rette avgjørende innvendinger mot. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger i saken, finner jeg imidlertid grunn til å bemerke at det kan synes mer naturlig å anse bygging av et offentlig toalett som et offentlig formål, enn bevaring til næringsformål slik reguleringsplanen forutsetter. Dersom det er tvil om byggetiltaket er i samsvar med planen, kan det også være en grunn til å treffe et dispensasjonsvedtak for å sikre best mulig klarhet om det rettslige grunnlaget for byggetiltaket. Jeg gjør også oppmerksom på at det er egnet til å forvirre når fylkesmannen i svarbrevene hit har angitt at det aktuelle området er regulert til spesialområde bevaring og *byggeområde* for næringsformål (min utheving). Det fremgår av plankartet at området er avsatt til *bevaring* til (hovedsakelig) næringsformål, og ikke byggområde til næringsformål. Sistnevnte formål er avsatt i kategori 1 i planen, jf. plan- og bygningsloven § 25 nr. 1.

Selv om det legges til grunn at det ikke var nødvendig med dispensasjon fra planen, burde fylkesmannen etter min mening ha vurdert forholdet til reguleringsplanen mer grundig når klagesaken ble behandlet. I fylkesmannens klagevedtak het det bare at «(e)ttersom kulturetaten ikke har hatt spesielle innvendinger mot tilbygget legger fylkesmannen til grunn at tilbygget er i samsvar med reguleringsplanen for området». Dette gir inntrykk av at fylkesmannens ikke har foretatt noen selvstendig vurdering av lovligheten av byggetiltaket i forhold til reguleringsplanen, noe som er i strid med det som følger av klageinstansens plikter etter forvaltningsloven § 34. Jeg kan derfor slutte meg til fylkesmannens bemerkning i brevet hit 5. januar 1996 om at spørsmålet om byggetiltaket var i samsvar med reguleringsplanen «burde ha vært nærmere kommentert/drøftet».

Fylkesmannens klagebehandling kan også på et annet punkt kritiseres i forhold til reguleringsplanens bestemmelser. Reguleringsbestemmelsenes pkt. 3.9. krever at det skal foreligge godkjent bebyggelsesplan før et byggetiltak i reguleringsplanområdet behandles. I fylkesmannens klagevedtak er spørsmålet om dispensasjon fra dette plankravet overhodet ikke kommentert nærmere. Selv om det i dette tilfelle ville være kurant å dispensere fra plankravet, slik fylkesmannen har påpekt, skulle dette vært kommentert nærmere, og et dispensasjonsvedtak skulle uttrykkelig vært truffet. At dette overhodet ikke ble kommentert, gir et uheldig inntrykk av klagesaksbehandlingen, og er i strid med klageinstansens plikt til å vurdere lovligheten av byggetiltaket, jf. forvaltningsloven § 34. Jeg minner om at plikten

til å prøve lovligheten av byggetiltaket påligger klageinstansen selv om klager ikke direkte har påklaget dette forholdet.

Den mangelfulle vurderingen av forholdet til reguleringsplanen er også uheldig i et tilfelle som dette, fordi det i bygningsrådets vedtak ikke var sagt noe om forholdet til reguleringsplanen, og overhodet ikke vist til noen lovbestemmelser som var blitt vurdert ved behandlingen av byggesøknaden. I bygningsrådets vedtak var således heller ikke spørsmålet om dispensasjon fra avstandskravet i plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 nærmere vurdert. En slik begrunnelse tilfredsstiller ikke de kravene som er fastsatt i forvaltningsloven § 25, hvor det heter at det i begrunnelsen «skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene».

Jeg tilføyer også at fylkesmannens dispensasjonsvurdering i forhold til plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 under klagebehandlingen fremstår som mangelfull. På bakgrunn av de anførte ulemper foreslo klager flere alternative plasseringer av toalettet. Disse alternativene ble overhodet ikke kommentert av fylkesmannen. Dette burde etter min vurdering vært gjort i forbindelse med fylkesmannens klagebehandling.

Jeg påpeker videre at kommunen i denne byggesaken også var byggherre, noe som krever at en er påpasselig med å vurdere de planbestemmelsene som gjelder for området og de byggesaksbestemmelsene som er aktuelle, slik at ikke tilliten til forvaltningen svekkes. Klageinstansens selvstendige overprøving av lovligheten og hensiktsmessigheten av byggetiltaket blir da av særlig viktighet. Når også klageinstansens behandling svikter ved vurderingen av om byggetiltaket er i samsvar med den gjeldende reguleringsplanen og de aktuelle byggesaksbestemmelsene, vil klagebehandlingen ikke tjene sitt formål og hensynet til borgerens rettssikkerhet vil kunne bli mangelfullt ivaretatt.

Sett på bakgrunn av kommunens klart mangelfulle vurdering av det rettslige grunnlaget for byggetiltaket, både med hensyn til spørsmål om dispensasjon fra reguleringsplanen og plan- og bygningsloven § 70 nr. 2, burde fylkesmannen opphevet vedtaket og sendt saken tilbake til kommunen for ny behandling. Ut fra det som forelå kunne ikke fylkesmannen vite hvorledes kommunen hadde vurdert byggetiltaket opp mot de aktuelle bestemmelsene, og det ville derfor være best i samsvar med forvaltningsloven § 34 og god forvaltningsskikk om dette hadde blitt gjort. Forholdet må kritiseres.

Jeg vil etter dette be om at saken vurderes på nytt på fritt grunnlag, men i lys av det som er kommet frem i forbindelse med undersøkelser av saken herfra. For ordens skyld påpeker jeg at jeg med dette ikke vil ha uttalt meg noe om utfallet av saken.»

Ved vedtak 18. desember 1996 opphevet fylkesmannen kommunens vedtak og henviste saken til ny behandling i kommunen.

82.

Gebyr for behandling av privat reguleringsforslag - omregulering av boligeiendom til barnehage

(Sak 94-1583)

En husmorforening klaget til ombudsmannen over at kommunen hadde ilagt foreningen et gebyr på kr. 30.900,- for behandling av foreningens private reguleringsforslag. Reguleringsforslaget gjaldt omregulering av boligeiendom til barnehage. Foreningens søknad om fritak for gebyret hadde blitt avslått av kommunen, og fylkesmannen hadde heller ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket. Etter § 7 annet punktum i kommunens gebyrregulativ var det adgang til å redusere gebyret i «spesielle tilfeller». - Ombudsmannen uttalte at gebyrreglene var anvendt på en «firkantet» måte som var dårlig egnet til å ivareta hensynet til en forvaltningsmessig skjønnsom, konkret og individuell behandling. Ombudsmannen pekte på at høye gebyrsatser vil kunne virke hemmende på ønskede aktiviteter, og pekte spesielt på det ansvar kommunene har for utbygging og drift av barnehager. Det ble videre vist til foreningens anførsel om at oppstarting av barnehage skal ha skjedd etter oppfordring fra bydelsadministrasjonen, og at det i denne sammenheng ikke ble informert om reguleringsgebyret m.v. Ombudsmannen konkluderte med at saken etterlot begrunnet tvil om disse forhold var blitt tilstrekkelig vektlagt ved den vurdering som var foretatt og ba om at saken ble vurdert på nytt.

Kommunen og fylkesmannen vurderte saken på nytt, men fastholdt at det ikke var grunnlag for å redusere gebyret. Ombudsmannen fant grunn til å forfølge saken videre, og fremholdt at de forhold som forelå i saken var av en slik karakter at de i en skjønnsmessig vurdering måtte tillegges betydelig vekt. Fylkesmannen ble derfor igjen bedt om å vurdere saken.

En husmorforening klaget til ombudsmannen over gebyr på kr. 30.900,- for behandling av privat reguleringsforslag. Reguleringsforslaget gjaldt omregulering av en boligeiendom til «allmennyttig formål», barnehage.

Byrådet i Oslo kommune avslo 18. august 1992 søknad fra husmorforeningen om fritak for gebyret. Fylkesmannen i Oslo og Akershus opprettholdt avslaget i vedtak 11. november 1993 og bemerket bl. a.:

«I følge innstillingen til byrådsak 1269/92 heter det at gebyrregulativet for 1991, i likhet med § 21 i regulativet for 1992, hadde en bestemmelse som sier at hvis gebyret ansees å bli åpenbart urimelig i forhold til det arbeidet plan- og bygningsetaten og uttalende instans har hatt med saken, kan plan- og bygningsetaten fastsette passende gebyr. I spesielle tilfelle kan byrådet etter søknad redusere gebyret på annet grunnlag.

Plan- og bygningsetaten har ikke anbefalt reduksjon av gebyret. Byrådet fant i møte den 18.08.92 heller ikke å kunne frita husmorlaget for gebyrplikten. Det ble anført at det av likhetshensyn bør føres, og har vært ført, en streng praksis m.h.t. fritak fra gebyrplikten. Også organisasjoner med ulike ideelle og allmennyttige formål er blitt krevet for gebyr.

Fylkesmannen har forståelse for at gebyret kan synes urimelig for husmorforeningen, men finner ikke at urimeligheten er av en slik karakter at bystyrets vedtak bør omgjøres. Fylkesmannen er generelt varsom med å sette kommunens skjønsmessige avgjørelser tilside når disse er hjemlet i plan- og bygningsloven, med underliggende regelverk, og bygger på riktige faktiske forutsetninger.

Fylkesmannen finner etter dette at bygningsrådet har hjemmel for sitt vedtak i plan- og bygningslovens § 109, jfr. gebyrregulativet av 1991 og kan ikke se at det foreligger grunnlag for å sette rådets skjønn til side.»

I klagen til ombudsmannen anførte husmorforeningen at den ønsket dokumentert hvilket faktisk arbeid kommunen hadde hatt med planforslaget som kunne forklare hvorfor gebyret var satt så høyt. Foreningen ønsket kun å betale for de reelle utgiftene kommunen hadde hatt. Foreningen opplevet det som urimelig at den skulle «straffes» med et høyt omreguleringsgebyr når den som en liten, frivillig organisasjon hadde nedlagt mye tid og ressurser på å forbedre lokalmiljøet ved å styrke barnehagetilbudet i bydelen.

Ombudsmannen tok saken opp med fylkesmannen, som ble bedt om å opplyse når det ble søkt om omregulering og eventuelt når vedtak ble truffet og om hvilket års gebyrregulativ som ble anvendt. Fylkesmannen ble videre bedt om å redegjøre nærmere for hvordan gebyret ble beregnet i dette tilfellet. Fylkesmannen ble også bedt om å kommentere flere spørsmål vedrørende dispensasjon fra gebyrkravet:

«Når det gjelder spørsmålet om *dispensasjon* fra gebyrkravet, skal det fremgå av gebyrregulativet at plan- og bygningsetaten kan fastsette passende gebyr dersom gebyret anses åpenbart urimelig i forhold til det arbeidet plan- og bygningsetaten og uttalende instans har hatt med saken. Husmorforeningen skal i søknaden om fritak 10. januar 1992 bl.a. ha anført at reguleringsendringen var en mindre endring som var godt forberedt, og at gebyret var åpenbart urimelig i forhold til byplankontorets arbeid med saken. Plan- og bygningsetaten anbefalte ikke reduksjon av gebyret. Det bes redegjort for plan- og bygningsetatens arbeid med reguleringsforslaget. Fylkesmannen bes dessuten om å ta stilling til om arbeidets omfang kan tilsi reduksjon av gebyret.

Videre er det opplyst at det følger av gebyrregulativet at byrådet i spesielle tilfelle etter søknad kan redusere gebyret «på annet grunnlag». Kan det sies noe om praksis på dette området, eventuelt gis eksempler på tilfeller der reduksjon kan være aktuelt på dette grunnlaget?»

Fylkesmannen la saken frem for kommunen. Plan- og bygningsetaten opplyste bl.a. at reguleringsforslaget ble mottatt 1. oktober 1991. Innføring av gebyr for behandling av private reguleringsplanforslag ble innført fra 1. april 1990. Gebyrregulativet ble vedtatt av bystyret 13. desember 1989 og senere godkjent av fylkesmannen i medhold av plan- og bygningsloven § 109. Beregningen av gebyret ble forklart slik:

«Som det fremgår av vedlagte regulativ er det fastsatt et grunngebyr på kr. 30.000 for arealer til og med 5.000 m². I tillegg regnes et gebyr for tillatt bebyggelse på kr. 300 for hver 100 m² BRA. Ved en tomtestørrelse på ca. 800 m² og et bebygd areal (BYA) på ca. 300 m² vil gebyret bli kr 30.900,-.»

Plan- og bygningsetaten opplyste videre at husmorforeningens beskrivelse av reguleringsforslaget var i samsvar med

en kommunal veiledning om hvordan reguleringsforslag bør utformes. En slik beskrivelse foreligger, etter det opplyste, i de aller fleste private innsendte reguleringsforslag og gir ifølge kommunen ikke grunnlag for reduksjon av gebyret. Et godt utarbeidet forslag sparer etaten for tid, men påvirker ikke i nevneverdig grad ressursbruken til saksbehandlingen. Det ble videre gitt en oversikt over etatens arbeidsoppgaver i tilknytning til planbehandlingen i en reguleringssak. Etaten fremholdt at det er nødvendig med standardiserte satser for at gebyrregulativet skal være enkelt og forutberegnelig. Dette betyr at noen saker vil kreve mer og noen mindre arbeid enn gebyret tilsier.

Etaten fremholdt:

«Bakgrunnen for at det ble innført gebyr for private reguleringsforslag var at det skulle betales gebyr for det arbeid etaten har med slike saker. Dette er grunnlaget for det budsjett etaten styrer etter.

Paragraf 7 gir grunnlag for at etatsjefen kan foreta reduksjon ved *åpenbart urimelige forhold* og Byrådet i *spesielle tilfeller*. Denne saken vurderes ikke å være av en slik art, all den stund det pålagte gebyr tilsvarer *minimumsgebyret* for reguleringssaker i.h.t. regulativet.»

Fylkesmannen fant i brev 24. mai 1995 ikke grunn til å utdype kommunens redegjørelse. Fylkesmannen opplyste at det ikke forelå praksis for reduksjon av gebyret på annet grunnlag enn ut fra en vurdering av omfanget av arbeidet med gebyret. Fylkesmannen fremholdt:

«Det må kunne konstateres at alle planer, uavhengig av deres omfang vil påføre kommunene visse «grunnutgifter» ved utføring nødvendig arbeid for å få vedtatt planen som rettskraftig.

Et regulativ som det foreliggende må være forholdsvis standardisert slik at det ikke medfører omfattende ekstraarbeid å fastsette riktig gebyrsats.

I de tilfellene hvor det illegges gebyr etter minstesats, vil en utstrakt bruk av dispensasjon med begrunnelse enten i planens omfang eller i manglende betalingsevne hos tiltakshaver kunne føre til omfattende merarbeid for etaten. Dette fordi denne type argumentasjon vil være relevant i en stor andel av sakene, eks.: ideell organisasjon som ønsker varig bruksendring av en enkelt eiendom.

Fylkesmannen antar at dispensasjon særlig bør kunne vurderes bl.a. i de tilfelle hvor en omregulering ikke vil medføre nevneverdige konsekvenser for omkringliggende nabolag. Det bør også kunne vurderes i de tilfelle hvor planens omfang er særdeles stor, men hvor reguleringsens art ikke medfører vesentlig mer arbeid enn de «grunnutgifter» som allerede er skissert i ovennevnte brev fra kommunen.»

I brev hit 9. juni 1995 bemerket husmorforeningen bl.a. at svarene fra kommunen og fylkesmannen syntes å bekrefte at kommunen ved gebyrfastsettelsen kun opererte med en minstesats. Foreningen mente dette måtte være i strid med plan- og bygningsloven § 109 om «at det skal påses at gebyret ikke ligger utenfor selvkostprinsippet». Det ble anført at dette var en meget enkel reguleringssak, og at det ikke kunne være riktig å henvise til de kostnadselementer som generelt inngår i en planbehandling. Foreningen fastholdt at det i denne saken måtte være et åpenbart misforhold mellom gebyrets størrelse og arbeidstid. Flere forhold talte for dispensasjon fra gebyr, slik som at bydelsadministrasjonen hadde oppfordret til å starte private barnehager uten å informere om reguleringsgebyret og at bydelsadministrasjonen heller ikke hadde opplyst om at det kommunale driftsbidraget ville forsvinne og at det statlige driftstilskuddet kunne komme til «å stå bom stille».

Fylkesmannen hadde ikke ytterligere bemerkninger.

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen, uttalte jeg:

«Plan- og bygningsloven § 109 hadde følgende ordlyd da fylkesmannens vedtak ble fattet:

«Ved regulativ kan fastsettes gebyr til kommunene for behandling av søknad om deling, byggetillatelse, kontroll, utferding av attester og for andre arbeid som det etter denne lov, forskrift eller vedtekt påhviler de kommunale bygningsmyndigheter å utføre. Nødvendig bruk av sakkyndig bistand for vurdering av søknaden kan, med samtykke av byggherren, gjøres for dennes regning. Byggherren kan selv sørge for de nødvendige utredninger. Ved regulativ kan også fastsettes gebyr for avskrifter og attester fra de særlige skjønnsretter.

Regulativet vedtas av kommunestyret etter tilråding fra bygningsrådet og legges frem for fylkesmannen til

godkjenning.»

(Endret med virkning fra 1. januar 1994 uten at dette har betydning for denne saken.)

Oslo bystyre vedtok 13. desember 1989 «regulativ fastsatt i henhold til plan- og bygningsloven paragraf 109 for behandling av private utkast til reguleringsplaner og bebyggelsesplaner». Etter det opplyste ble regulativet gjort gjeldende fra 1. april 1990 og var fortsatt gjeldende gebyrregulativ da husmorforeningens planforslag ble mottatt av plan- og bygningsetaten 1. oktober 1991. Reguleringsgebyret ble følgelig fastsatt etter reglene i dette regulativet. Etter regulativets § 3 ble gebyret ut fra arealstørrelsen på den aktuelle eiendommen fastsatt til kr. 30.900,-.

Etter gebyrregulativets § 7 er det adgang til å dispensere fra gebyrkravet i to tilfeller. Hvis gebyret anses å bli «åpenbart urimelig i forhold til det arbeidet byplankontoret har hatt med saken» kan byplansjefen fastsette «et passende gebyr». Videre kan byrådet «(i) spesielle tilfeller» redusere gebyret.

Plan- og bygningsetaten har ikke anbefalt reduksjon av gebyret. I innstillingen til byrådet 18. august 1992 uttales det at det bør føres en streng praksis med hensyn til gebyrfritak av likhetshensyn. Også organisasjoner med ulike ideelle og allmenntilgode formål er blitt avkrevd gebyr. Fylkesmannen uttrykte 11. november 1993 forståelse for at gebyret kunne synes urimelig, men fant ikke grunnlag for å omgjøre bystyrets vedtak.

I plan- og bygningsetatens svar 12. mai 1995 til fylkesmannen er opplyst at husmorforeningens beskrivelse av reguleringsplanen var i samsvar med kommunens veiledning, men at dette er tilfelle ved de aller fleste private reguleringsforslag. Etaten har videre vist til at hensynet til enkelhet og forutberegnelighet gjør det nødvendig å operere med standardiserte satser, selv om noen saker vil medføre mindre arbeid enn gebyret tilsier. Jeg forstår videre etatens svar slik at gebyr for private reguleringsforslag går til dekning av etatens arbeid med denne type saker.

Fylkesmannen har i svaret hit bl.a. vist til at alle planer, uavhengig av omfang, vil påføre kommunene visse «grunnutgifter». Et gebyrregulativ må etter fylkesmannens mening være forholdsvis standardisert slik at det ikke skal medføre et omfattende merarbeid å fastsette riktig gebyrsats. I de tilfellene hvor det ilegges gebyr etter minstesats, vil en utstrakt bruk av dispensasjon med begrunnelse enten i planens omfang eller i manglende betalingsevne hos tiltakshaver kunne føre til omfattende merarbeid for etaten. Fylkesmannen viste til at denne type argumentasjon vil være relevant i en stor andel av sakene. Fylkesmannen antok at dispensasjon særlig bør kunne vurderes i de tilfeller hvor en omregulering ikke vil medføre nevneverdige konsekvenser for omkringliggende nabolag eller i de tilfeller hvor planens omfang er særdeles stor, men «hvor reguleringens art ikke medfører vesentlig mer arbeid enn de «grunnutgifter» som allerede er skissert i ovennevnte brev fra kommunen» (brev 12. mai 1995).

Det fremgår av ordlyden i gebyrregulativets § 7 at spørsmålet om nedsettelse av reguleringsgebyret avgjøres ut fra en skjønnsmessig vurdering, både i de tilfeller byplansjefen har avgjørelsesmyndighet og der byrådet (eventuelt finansdirektøren) avgjør.

Slik saken er opplyst her nå, har jeg ikke holdepunkter for å anta at byplansjefens vedtak i medhold av regulativets § 7 første punktum er i strid med loven. Jeg viser i denne forbindelse til at reguleringsforslaget ikke skal ha atskilt seg fra det normale med hensyn til det arbeid det medførte for plan- og bygningsetaten.

Selv om det ikke kan kritiseres på rettslig grunnlag at det føres en streng praksis av likhetshensyn, synes undersøkelsen av denne saken så langt å vise at gebyrreglene er anvendt på en «firkantet» måte som er dårlig egnet til å ivareta hensynet til en forvaltningsmessig skjønnsmessig, konkret og individuell behandling. Gjennom plan- og bygningsloven § 30 er det lagt opp til at private skal kunne ta initiativ til å få gjennomført reguleringsplaner og utbygginger. Bakgrunnen er et ønske om å stimulere til aktivitet, typisk på områder kommunen selv ikke har kapasitet til å prioritere. Høye gebyrsatser vil kunne virke hemmende på slike initiativ, spesielt fra økonomisk mindre ressurssterke grunneiere, og kan derved motvirke lovgivers intensjon med bestemmelsen. Dette tilsier at gebyrreglene praktiseres på en måte som ivaretar disse hensyn.

Særlig på bakgrunn av at det er tale om en reguleringsendring som har for øye å få satt i gang barnehage, må det være relevant å se hen til det ansvar som påligger kommunen etter barnehageloven av 5. mai 1995 § 7. Jeg viser videre til husmorforeningens anførsel om at oppstarting av barnehage skal ha skjedd etter oppfordring fra bydelsadministrasjonen, og at det i denne sammenheng ikke skal ha blitt informert om reguleringsgebyr m.v.

Saken etterlater begrunnet tvil om disse forhold har blitt tilstrekkelig vektlagt ved den vurdering som er foretatt i medhold av gebyrregulativets § 7 annet punktum, og jeg ber om at byrådet/fylkesmannen vurderer spørsmålet om å

redukere gebyret på ny.»

Saken ble vurdert på nytt av byrådsavdelingen og fylkesmannen uten at man fant spesielle forhold ved saken som tilsa reduksjon av det fastsatte gebyret. I fylkesmannens brev hit 20. november 1996 het det bl.a.:

«Kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for kultur og byutvikling har i brev av 29.08.96 vurdert saken på nytt. Han konkluderer med at han ikke kan se at det er spesielle forhold ved denne saken som bør føre til at det fastsatte gebyr ved behandling av privat reguleringsforslag reduseres. Kommunaldirektøren viste som begrunnelse bl.a. til at det av likhetshensyn har vært ført en streng praksis når det gjelder å fritta ideelle og allmenntillegte organisasjoner for gebyr, samt at også reguleringsforslag som gjelder kommunale barnehager, siden 01.01.94 gebyrlegges. Det ble videre vist til at en reduksjon av gebyret i denne saken vil få vidtrekkende konsekvenser når det gjelder gebyrfastsettelsen for en betydelig del av de innsendte regulerings- og bebyggelsesplanforslagene. Hva angår kommunens ansvar etter barnehagelovens § 7, anførte direktøren at han ikke kunne se at dette ansvaret innebærer at planforslag som gjelder private barnehager skal ha en særstilling i forhold til andre formål. Det ble videre bl.a. vist til at plan- og bygningsmyndighetene skal behandle denne type saker etter reglene i plan- og bygningslovens § 95 nr. 2. Vedrørende husmorforeningens anførsel om at oppstartning av barnehage skal ha skjedd etter oppfordring fra bydelsadministrasjonen og at det i denne sammenheng ikke skal ha blitt informert om reguleringsgebyr m.v, viste direktøren bl.a. til at bydelsadministrasjonen ikke er en del av kommunens planadministrasjon og at veiledning om behandling av reguleringsforslag ikke hører inn under bydelsadministrasjonens ordinære arbeids- og ansvarsområde. Kommunaldirektøren for kultur og byutvikling forutsatte imidlertid at såfremt gebyret betales og regulerings-saken behandles politisk, vil plan- og bygningsetaten vurdere gebyret på nytt ut fra resultatet av den politiske behandlingen, jfr. § 4 i gjeldende gebyrregulativ. Denne lyder som følger:

«Dersom et politisk organ ved sin behandling av saken forkaster utkastet, reduseres gebyret med 50 %.

Fremsetter Plan- og bygningsetaten et alternativt forslag til det innsendte utkast, og det alternative utkast blir vedtatt, kan etaten redusere gebyret med inntil 25 %.»

Fylkesmannen finner etter en ny konkret behandling av foreliggende sak å ville slutte seg til kommunens vurdering om at det ikke er spesielle forhold ved denne saken som bør medføre reduksjon av det fastsatte gebyr ved behandlingen av privat reguleringsforslag. Fylkesmannen viser som begrunnelse for sitt syn til tidligere avgitte vurderinger, samt kommunens fremstilling som han i det vesentligste slutter seg til. Fylkesmannen bemerker videre i sakens anledning at selv om det ikke er adgang til å ta gebyr som overstiger bygningsmyndighetenes utgifter, må det likevel kunne nyttes rammebeløp som *normalt* er dekkende for vedkommende sakstype, selv om det i enkelttilfelle kan bli i overkant av det behandlingen av den aktuelle sak koster.»

Jeg fant grunn til å forfølge saken videre. I brev 5. februar 1997 til fylkesmannen uttalte jeg:

«Rimeligheten av et gebyr på kr. 30.900,- vil - for en utbygger som har *økonomiske interesser* i et prosjekt - vurderes på en helt annen måte enn for en ideell forening med et beskjedent økonomisk grunnlag å stå på. Når jeg i denne sak stiller spørsmålsteget ved rimeligheten av vedtaket er det særlig fordi foreningen har søkt å ivareta hensyn og interesser av samfunnsmessig art, interesser som det offentlige selv har som oppgave å fremme og ivareta, jf. også at oppstartning av barnehagen skjedde etter oppfordring fra det offentlige. Jeg finner nok en gang grunn til å peke på det forhold at høye gebyrsatser vil kunne virke hemmende på slike initiativ. De forhold som foreligger i denne sak er av en slik karakter at de i en skjønsmessig vurdering må tillegges betydelig vekt. Kommunens behandling av saken etterlater tvil om disse hensyn har vært tillagt tilbørlig vekt.

Kommunen har bl.a. påpekt at en reduksjon av gebyret i denne saken vil få «vidtrekkende konsekvenser når det gjelder gebyrfastsettelsen for en betydelig del av de innsendte regulerings- og bebyggelsesplanforslagene». Ut over denne generelle uttalelse er det ikke påvist noe som kan underbygge en slik antakelse, og jeg har problemer med å se at en reduksjon av gebyret i denne saken kan få slike «vidtrekkende konsekvenser» at det skulle være avgjørende.

Jeg kan heller ikke se at det forhold at reguleringsforslag som gjelder *kommunale* barnehager eller andre kommunale virksomheter gebyrlegges, kan få noen betydning for det foreliggende tilfellet. Jeg peker likevel på at slike reguleringsforslag ikke ble gebyrlagt på tidspunktet for gebyrfastsettelsen i foreliggende tilfelle.

Ut fra det jeg foran har fremholdt, må jeg be om at fylkesmannen igjen vurderer spørsmålet om å fastholde gebyret. Fylkesmannen bes eventuelt vurdere om saken eventuelt bør forelegges byrådet i Oslo før det tas avgjørelse i

saken.»

Jeg ba videre om å bli holdt orientert om hva som ble foretatt.

83.

Spørsmål om ombudsmannen skulle behandle klager som gjaldt den statlige tilskuddsordningen for barne- og ungdomsorganisasjonene - forholdet til forvaltningen og Stortingets behandling av spørsmålene

(Sak 96-0215, 96-0224, 96-0249, 96-0267)

En rekke barne- og ungdomsorganisasjoner klaget over forvaltningens behandling av saker som gjaldt den statlige tilskuddsordningen til barne- og ungdomsorganisasjonene. Klagen gjaldt Fordelingsutvalgets og Samferdselsdepartementets behandling av sakskomplekset, herunder departementets politianmeldelse av forholdet. - Etter å ha innhentet og gjennomgått saksdokumentene, fant ombudsmannen å måtte avstå fra å sette i verk nærmere undersøkelser i saken. Det ble vist til at sakskomplekset dels var under fortsatt behandling i forvaltningen, og at sider av sakskomplekset var tatt opp til behandling i Stortinget.

En rekke barne- og ungdomsorganisasjoner samt Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner og Den Norske Turistforening henvendte seg i februar 1996 til ombudsmannen i forbindelse med forvaltningens behandling av saker om gjennomgang av grunnlaget for oppgitte medlemstall for barne- og ungdomsorganisasjonene (den statlige tilskuddsordningen).

I klagen ble ombudsmannen bedt om å vurdere den saksbehandlingen organisasjonene hadde vært utsatt for i forbindelse med Fordelingsutvalgets og Samferdselsdepartementets behandling av sakskomplekset, herunder vedtak om tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd og departementets politianmeldelse av forholdet.

Ombudsmannen ba i brev til Samferdselsdepartementet om at de sentrale dokumentene i saken, herunder klagen over fordelingsutvalgets vedtak som organisasjonene tidligere har fremmet, ble oversendt. Siktemålet med innhenting av saksdokumentene var å klargjøre om, og i tilfelle hvilke sider av saken, ombudsmannen eventuelt kunne ta opp til nærmere undersøkelse.

Samferdselsdepartementet oversendte det sentrale materialet i saken, og ga samtidig noen opplysninger om sakens behandling. Det het i departementets brev:

«Foruten de dokumenter som er nevnt i påfølgende avsnitt, følger vedlagt:

-	kopi av kgl. res. av 9. august 1995
-	1 eksemplar av NOU 1995: 19 Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner
-	1 eksemplar av Fordelingsutvalgets rapport av 12. juli 1995 om organisasjonenes grunnlag for oppgitte medlemstall 1993-95
-	internt notat av 2. oktober 1995 vedrørende oppfølgingen av NOU 1995: 19
-	kopi av anmeldelse av 2. februar 1996 til Oslo politikammer
-	kopi av vårt brev av 4. mars 1996 til Oslo politikammer

Riksrevisjonen har foretatt en undersøkelse av statens ordning med tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Sluttrapporten forelå 12. februar 1996 (kopi mottatt i Samferdselsdepartementet 13. februar 1996). Videre mottok vi 9. februar 1996 kopi av Fordelingsutvalgets endelige rapport av 26. oktober 1995 om organisasjonenes grunnlag for oppgitte medlemstall 1993-95. Kopi av de to rapportene følger vedlagt.

Etter at vi hadde oversendt anmeldelsene til Oslo politikammer mottok vi fra Fordelingsutvalget 5. februar 1996 12 klager på utvalgets vedtak om tilbakebetaling av for mye utbetalt driftstilskudd i perioden 1993-95. (Utvalgets oversendelse foranlediget vårt brev av 7. februar 1996 til Oslo politikammer - kopi vedlagt.) Klagen ble ved brev av 27. februar 1996 sendt til Fordelingsutvalget til forberedende behandling i samsvar med forvaltningsloven § 33 annet ledd. (Kopi av vårt brev vedlagt.) Videre har vi mottatt en rekke brev fra organisasjoner som er blitt anmeldt av departementet og fra advokater på vegne av organisasjoner.»

I mine avsluttende brev til organisasjonene het det:

«Jeg har nå gjennomgått det materialet jeg har fått oversendt fra departementet. Det har også vært innhentet tilleggsopplysninger, særlig om Stortingets og Riksrevisjonens behandling av sakskomplekset.

På bakgrunn av denne gjennomgangen av saken har jeg kommet til at jeg må avstå fra å sette i verk nærmere undersøkelser i saken på det nåværende tidspunkt, både fordi sakskomplekset fortsatt er under behandling i forvaltningen, og fordi sider ved sakskomplekset er under behandling i Stortinget.

Klagesakene vedrørende krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt støtte er nå under behandling i Fordelingsutvalget og Samferdselsdepartementet. Etter det opplyste har således Samferdselsdepartementet ved brev 27. februar 1996 oversendt klagesakene til Fordelingsutvalget for forberedende behandling, jf. forvaltningsloven § 33. I forbindelse med denne klagebehandlingen kan også de innsigelsene som er rettet mot saksbehandlingen tas opp. Som kjent skal ombudsmannens kontroll med forvaltningen være etterfølgende. Det vil si at ombudsmannen skal avvente sin behandling av saker til forvaltningen har avsluttet sin behandling, jf. ombudsmannsinstruksens § 5. Det vil kunne skape uryddige og uoversiktlige forhold om ombudsmannen satte i verk undersøkelser av sakskomplekset nå, og jeg har ikke funnet at rettsikkerhetsmessige hensyn tilsier at jeg fraviker hovedregelen i ombudsmannsinstruksens § 5.

Etter det jeg forstår, er sakskomplekset også gjenstand for politi- og påtalemessig behandling. Forhold som er under behandling og vurdering av politi og påtalemyndighet bør ombudsmannen normalt også la være å ta opp til saken måtte ha fått sin påtalemessige avslutning. Også dette følger av ombudsmannsinstruksens § 5.

Jeg nevner avslutningsvis at de forhold som er tatt opp i klagen hit også inngår i en sak Stortinget nå har under behandling, se Dokument nr. 8:49 for 1995-96. Stortinget vedtok 20. februar 1996 å sende saken til kontroll- og konstitusjonskomitéen for videre behandling, jf. Stortingstidende (1995-96) s. 2408-2413. Det er ikke truffet noen endelig avgjørelse i sakskomplekset i Stortinget, og ombudsmannen er derfor etter ombudsmannsloven § 4 første ledd formelt ikke avskåret fra å behandle saken. Jeg har likevel funnet det riktig å avstå fra å behandle klagen så lenge sakskomplekset er under behandling i Stortinget, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd.

Når sakskomplekset er ferdigbehandlet i Stortinget og i forvaltningen, kan organisasjonene eventuelt komme tilbake med en ny klage hit. Det vil da bli tatt stilling til om, og i tilfelle hvilke sider av saken det måtte være grunnlag for å ta opp til nærmere undersøkelse.»

Register over saker referert i meldingene for 1978-1995

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.

lovvalsregler ved søknad fra nordisk adoptant, 91/76.

opphevelse av adoptivforhold, 85/71.

opplysning om biologisk mor, 91/74.

Advokatbevilling,

godkjenning av praksis, 82/46.

irrettesettelse av advokat, hjemmelsspørsmål, 89/127.

krav om prosedyreerfaring, 83/87.

Advokatbistand, se også Saksomkostninger, fri sakførsel,

fraråding av advokatbistand i 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 anbudutførelse 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.

tilrettelegging for funksjonshemmet arbeidstaker, 96/114.

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 arvefrfall avgitt for sent, 84/82, 90/108.

hundavgift, innkreving ved forening mot avgiften som vederlag, 79/77 jf. 80/16.

kilometeravgift, 96/216.

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 om straffavbrudd, 96/182.

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.

Barnefordelingsaksbehandling, 95/54.

Barnehage, betalingssatser, endring av, 91/52, 94/110.

for utenbysboende, 83/73.

opptak,

begrunnelse for avslag, 88/57, 94/107.

fødselsdato som kriterium, 96/123.

prioritering av funksjonshemmet, 96/125.

saksbehandlingen -, 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 omsorgsopphøvelse, 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.

saksbehandlingen, 95/148.

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.

i sak om utsatt iverksetting, 96/180.

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 sak om politisk asyl, 89/48.

i sak om tvangsmedisinering, 96/66.

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.

Bibliotek

funksjonshemmedes tilgang, 95/217.

Bil, se Motorvogner.

Bidrag, se Underholdsbidrag.

Bo- og driveplikt, se også Konsesjon,

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 boret, 91/154.

«jord- og skogbrukseiendommer» etter konsesjonslovens § 6 og

«odlingsjord» etter odelslovens § 2, 81/80.

rammen for hensyn av betydning for fritak, generelt om sameieformen, 80/66, 87/155 jf. 88/22.

Bolig- og husleieforhold, se også **Tomtetildeling**,

depositum for kommunal leilighet, tilbakebetaling, 84/94, 94/237.

kommunal tildeling av trygdeleiligheter, uklar regelsituasjon, 85/116 jf. 86/22 og 87/20.

kommunen kunne ikke omgjøre godkjenning av boligbytte, 78/59.

kommunes tilsyn med TV-antennelag i kommunal leiegård, 82/121.

oppsigelse fra kommunal leilighet, husleielovens rekkevidde,

vesentlig mislighold, 78/58.

prisfastsettelse ved salg av kommunal leilighet, 83/73.

verdistigning i ventetid ved utskutt overdragelse, 79/74.

Borteboerstipend, se **Statens lånekasse for utdanning**.

Bostøtte,

husstandsbegrepet, ektefelle i aldershjem, 80/39.

inntektsberegning, avvik fra skatteligning, 86/49 jf. 87/20 og 88/18.

søknadsfrist oversittet,

i påvente av klageavgjørelse for foregående termin, 78/57.

på grunn av manglende informasjon, 79/37.

på grunn av uriktige opplysninger, 81/50 jf. 82/15.

Bruksendring, se **Bygningssaker**.

Bygningssaker, se også **Gateadresse, refusjonskrav og Strandplansaker**,

ansvarshavende

bytte av - , 86/122.

ikke godkjent noen - , 85/97.

inndragning av ansvarsrett, 86/124.

atkomst til eiendom, 83/135 jf. 84/18 og 85/21, 87/168.

avstand til kraftlinje, erstatning, 85/97.

bruksendring

garasjelegg i boligstrøk overdratt til bilfirma, 82/36.

ombygging og utleie av tomannsbolig, 93/259 jf. 94/34.

samtykke etter husleielovens § 41, 81/115.

samtykke etter plan- og bygningslovens § 117, 87/177 jf. 88/22.

brygge

flyte-, vilkår om parkeringsplasser, 85/150.

sikring av atkomst, 87/170.

ulovlig oppført, krav om fjerning, 92/165.

byggemelding, veiledningsplikt, samtykke fra andre myndigheter, 81/107 jf. 82/16.

byggetillatelse,

betaling av tilknytningsavgift som vilkår for -, 87/108.

bortfall av - for hytte, 82/96.

forbehold om forurensningsmyndighetenes tillatelse, 91/159.

forholdet mellom graneloven og plan- og bygningsloven, 88/166.

forholdet til senere byggeforbud eller reguleringsvedtak, 89/148.

ugyldig omgjøring, 89/145, 93/263.

vilkår om vegeklæring for oppføring av garasje, 88/161 jf. 89/18.

bygningens plassering,

avstand fra nabogrense,

- beregning av bygnings høyde, 82/32.

- for carport forbundet med hus, 82/92.

- for garasje, avveining av begge parters interesser, 83/134, 84/138.

- gjenoppføring av bygning, 85/149.

- innbygging av veranda i firemannsbolig, 87/174.

- vilkår for dispensasjon fra avstandskrav, 95/221.

høydeplassering,

- delegasjon, saksbehandling, 83/120 jf. 87/17.

- hensynet til nabo, 87/172.

stedsplassering,

- for terrasse, nabohensyn, 91/158.

- som avslagsgrunn, valg mellom alternativer, 87/174.

bygningsskontroll, myndighetenes ansvar, forholdet til andre etater, 85/97.

oppmålingsmyndighetene, 86/151.

politibistand til gjennomføring av vedtak, 91/160.

bygningssrådets plikt til undersøkelse

av branntekniske forhold, 93/266.

av byggesøkers rett i forhold til grunneier, 79/65, 95/227.

bygningssrådets varslingsplikt overfor bortfester, 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 fritidseiendom, 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 reguleringsendring, 88/157.

dispensasjon,

forholdet mellom plan- og bygningslovens § 7 og

- § 28-1 nr. 2, 88/168

- § 88, 87/176, 89/154.

fra avstand til nabogrense, 95/224, 96/267.

fra byggeforskrift, huskjøpers protest, 83/123.

fra generalplanvedtekt, tidligere dispensert etter bygningslovens § 82, 78/75 jf. 79/10.

fra 100-metersbeltet langs sjøen, 90/163 jf. 91/21, 96/260.

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.

oppføring av offentlig toalett, 96/267.

planforutsetninger, 90/160.

to bolighus med dobbel garasje, 94/270.

fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningslovens § 79, 82/35.

fra reguleringsplan, svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.

fra veglovens byggegrensebestemmelser, 87/166.

hvem kan søke om dispensasjon, 83/123.

ikke ubetinget nødvendig med særskilt søknad, 85/149.

inkonsekvent praksis, 85/151.

kompetansebegrensningen i plan- og bygningslovens § 7, 89/158.

ved gjenoppføring av totalskadet sjøbu, 90/163.

vilkår for dispensasjon, 95/221.

disposisjonsplan

betydningen av ikke godkjent -, 88/161, 88/163.

festetomt innenfor planområdet ikke medtatt i planen, 80/75.

grunnlag for å nekte godkjenning, 79/56 jf. 81/16.

hyttearealgrense, hjemmelsspørsmål, 78/67, 79/10.

uklar vedtekt etter bygningslovens § 82:

krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.

erstatning,

for husplassering nær kraftlinje, 85/97.

for sen saksbehandling, 83/123.

for ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.

forelegg,

ombudsmannens kompetanse, 82/122.

forhåndsuttalelse, 83/118, 88/153.

fylkesmannens instruksjonsmyndighet, 81/107.

generalplanvedtekt,

generelt om dette emne, 82/75 med videre henvisninger, jf. 83/18 og 84/16.

vedtekt i tilknytning til generalplan (a-vedtekt)

- fradeling av boligtomt i område avsatt til landbruk,

deling tillatt etter jordloven, konsekvenshensyn, 81/94.

- fradeling av boligtomter i landbruksområde, soneplankart anga klare grenser for arealutnyttelsen, 83/124.

- oppføring av bolighus i område utlagt til jord-, skog-, naturområde, 82/31.

- ufullstendig kartmateriale, 87/161.

- utnyttning i samsvar med planformålet, 82/77.

vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt)

- oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 jf. 83/19.

- plassering av kårbygning, 80/81.

- vedtektens stedlige virkeområde, 81/93.

gebyr,

privat reguleringsforslag, 96/270.

hundegård, spørsmål om bygningsloven fikk anvendelse, 83/132 jf. 84/18.

hyttevedtekt med byggeforbud m.v.

dispensasjon, se foran.

dispensasjonsnektelse,

fordi bygget var for stort, 86/156.

generell begrunnelse, hyttepress, 84/153 jf. 85/24, 85/156, 85/159, 90/166.

konsekvenshensyn, utfyllingstomt, 84/155, 85/156, 90/166.

disposisjonsplan, se foran.

flyttbar campinghytte, 78/68.

forhåndsuttalelse om dispensasjon, 83/118.

generelt om hyttesaker, 85/17.

krav om reguleringsplan, 84/150.

lovvilkår for vedtekt, 84/150.

soneforbud langs vassdrag og veg, 84/150.

uklar vedtekt etter bygningslovens § 82:

krav om disposisjonsplan og dispensasjon, 82/68.

varighet, forhold til generalplanperiode, 85/159.

varslings- og klageregler ved dispensasjon, 81/86.

innhegning mot veg, 83/132 jf. 84/18.

innløsning, av del av matrikkelenhet, 86/149.

kloakksystem, spørsmål om annen ordning,

betydningen av personlige hensyn, 78/71, 79/10.

hyttetilbygg, muligheten for økt bruk, 80/73.

krav til kloakk ved fradeling av parsell til hagebruk, 83/138.

områdemessige vurderinger, byggepress, 80/79 jf. 83/15.

retningslinjer for skjønnsutøvelsen, 78/62, 78/71, 79/10.

kommunen som berørt grunneier, 86/150.

kommuneplan,

avslag, fradeling av tilleggsareal til fritidseiendom, 93/256.

gyldigheten av planbestemmelse (hjemmelsspørsmål), 95/232.

midlertidige konstruksjoner m.v., jf. bygningslovens § 85, 84/141 jf. 85/24, 93/266.

midlertidig plankrav,

fradeling av kårbolig, 92/162.

samtykke til tross for behov for regulering, 90/174.

tillatelse til bruksendring uten konkret vurdering og begrunnelse, 87/177 jf. 88/22.

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, 95/227.

pålegg om byggestans og riving, hjemmelsspørsmål, 80/83.

reguleringsplan,

anleggsarbeider påbegynt under reguleringsplanbehandling, 80/78.

avvikelse fra - ved dispensasjon eller reguleringsendring, 82/82, 82/84, 88/168.

begrensning av eksisterende virksomhet, 93/245.

byggningsvedtekter 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, hjemmelsspørsmål, 82/87.

mindretallsanke, departementets kompetanse, 88/169.

mindre vesentlig endring, 95/242 jf. 96/29.

nøyaktighet mht. husplassering, 83/127.

privat utkast ikke forelagt kommunestyret, 81/99 jf. 82/16.

privat utkast innstilt, utenforliggende hensyn, 81/96 jf. 82/16.

som hjemmel for å nekte deling, 82/75.

tilbygg til reguleringsstridig bygning, 86/145.

vilkår om redusert mønehøyde, takvinkel, 82/85 jf. 83/19.

sen saksbehandling, erstatning, 83/123.

seterbruk, 95/227.

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. bygningslovens § 84, 82/81, 83/132 jf. 84/18, 93/266.

vernehensyn, vindusutskifting og fasadeendring, 83/128, 84/139.

vilkår,

for flytebrygge, parkeringsplasser, 85/150.

for utslippstillatelse, 82/99.

om begrenset hyttestørrelse, 89/160.

om regulering av åpningstider for videoforretning, 92/160.

om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161.

ved delingstillatelse, 89/165.

ved dispensasjon fra reguleringsbestemmelse, 81/100.

Børs og kreditt,

Børsens forvaltningsmessige stilling, 88/76.

Kredittilsynets kontrollvirksomhet, taushetsplikt og dokumentinnsyn, 88/76.

Båndtvang,

etter bufeloven for hele året i hele kommunen, grunnlaget for stadfesting av forskrifter, 78/125.

Dispensasjon, se også Bo- og driveplikt, Bygningssaker, Strandplansaker,

fra arealvilkår for kraftforrabatt, 78/127, 79/10.

fra forbud mot etablering av eierleiligheter, 81/116.

fra forskrift om åpningstider, 88/128.

fra krav om antall kanaler for manuell mobiltelefon, 88/85.

fra kringkastingsloven, 83/90 jf. 84/17.

fra prisforskriftene for innskottsleiligheter, 78/93.

fra prisstopp, endring av dispensasjonspraksis, 82/103.

fra tilfluktsromforskrifter, 83/77.

fra tollovforskrifter, forvaltningsloven § 40, 81/142.

fra utdanningskrav for faglærer, 80/26.

uten uttrykkelig hjemmel i skattesak, 84/69 jf. 85/22.

Dokumentinnsyn, se Offentlighet i forvaltningen og Partsoffentlighet.

Drosjeløyve,

beregning av ansiennitet,

kjøre bøker 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.

Eiendomsmegling

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,

oreigningslovens § 15, 80/108.

gjenerverv av tidligere ekspropriert eiendom, 94/268.

gjenervervsrett for ekspropriet til ubenyttet ekspropriasjonsfelt, 81/150.

grunnnavståelse under ekspropriasjonstrussel, 83/75 jf. 85/21, 86/110 jf. 87/24.

grunnkjøpsobligasjoner, usaklig avslag, 81/147.

plikt til å foreta grunnerverv til offentlig veg, 90/188.

renteplikt ved forsinket betaling, 82/50.

Ekteskap,

skilsmisse, administrativ behandling og samtidig søksmål, 83/44, 91/69 jf. 92/20.

Elektrisitetsforsyning,

elektrisitetsavgift, ansvar for - på frikraft, 81/148.

erstatning for uhjemlet pålegg, elektriske installasjoner, 86/96.

fordeling av strømforbruk før/etter 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 forvaltningsloven § 2.

Erstatning,

ansvarslemping ved meransvar, 80/84.

arbeidsgiveransvar,

ansvarsfraskrivelse, 79/110.

oppreisningskrav, 86/93.

ugyldig arbeidsavtale, 84/32.

brilleskade påført ansatt ved kommunalt sykehjem, 96/201.

feilinformasjon om begrensning i adgangen til å ta universitetseksamen, 93/76.

for brudd på arbeidsavtale, 96/107.

for ødelagt båt ved uskadelliggjøring av mine, 96/202.

forlagt søknad om husbanklån, 85/95.

hus plassert for nær kraftlinje, 85/97.

innløsning av årlige erstatninger etter vassdragsreguleringsloven, 86/94.

lekkasje fra kondemnert privat vannledning, 86/118.

oppreisning, brudd på taushetsplikt, 86/93.

pasientskader,

forholdet sykehuseier/forsikringsselskap, 85/61.

teknisk svikt, 86/53.

sen behandling i byggesak, 83/123.

skade forårsaket av konsesjonær, statens ansvar, 91/151.

skade på beplantning forvoldt av vegvesenet, 89/166.

skade på bil forvoldt av privat inntauingsselskap, 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,

handling begått i utlandet, 95/189.

regresskrav mot oppgitt skadevolder, 94/181 jf. 96/27.

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.

dokumentinnsyn og kopi av saksdokumenter, 95/170.

enromsplassering, krav til begrunnelse, 89/47.

forvaltningslovens anvendelse i fengselssaker, 90/64.

frigang til arbeid, egen betaling, 92/80.

frivillig urinprøve, vilkår for alminnelig fellesskap, 94/157 jf. 95/32.

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.

kontraktssoning, ulike vilkår for, 96/178.

legetilsyn ved sikkerhetsavdelingen, 92/77.

permisjonskarantene på grunn av alkoholinntak under permisjon, 96/178.

politistudenters praksisperiode, 96/178.

refselse,

bevisbyrderegler, 90/67.

iverksettelse, omgjøring til betinget, 95/169.

utilstrekkelig grunnlag, 81/157.

utsatt fullbyrdelse ved klage til ombudsmannen, 96/180.

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.

straffavbrudd,

avvisning av søknad, 96/182.

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 jf. 95/32.

Festetomt på statsgrunn,

i Finnmark, jordsalgsmyndighetenes saksbehandling, 85/145.

Fiske og Fiskeoppdrett,

deltaksregulering, forholdet til tilskottsordninger mot overkapasitet, 84/107.

garantilott,

avbrytelse av søknadsfrist, 88/145.

begrenset driftsperiode, generelle saksbehandlingsspørsmål, 85/132.

søknadsfrist, bortkommet søknad, 92/145.

konsesjon for oppdrett, saksbehandling, 84/104, 87/142 jf. 88/21, 90/125 jf. 90/21, 90/128, 91/144.

opptak i fiskermanntall, forskjellsbehandling, 89/121.

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.

endring av fødselsdato, 95/16 jf. 96/27.

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 oppsigelsesak, 84/114.

Forenklet forelegg,

«bøteleggelse på stedet» etter vegtrafikklovens § 31b, 79/111.

rutiner ved automatisk trafikkontroll, 96/184.

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 gjennomføring av tvangsvedtak, 95/66.

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 landbrukseiendom, 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 elev ved nedsettelse av ordenskarakter, 95/143.

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.

ved refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt, 96/163.

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.

ubebygd tomt, 93/242.

Formannskap,

reaksjon mot spredning av opplysninger fra formannskapsmøte, 78/112.

vilkår for bruk av hasteparagrafen, 90/115.

Forskjellsbehandling,

båtplassavgift høyere for utenbygdsboende, 79/76.

dispensasjonspraksis i sak etter kringkastingsloven, 83/90 jf. 84/17.

endring av dispensasjonspraksis ved prisstopp, 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 kontraktssoning i fengsel, 96/178.

ved ligningsverdi for nyoppført bolighus, 79/80.

ved lønnsforhøyelse, 86/127, 94/103 jf. 95/31.

ved oppføring i fiskermanntall, 89/121.

ved skattenedsettelse, 81/127.

ved tildeling av kommunal støtte til kommunestyregrupper, 96/43.

ved tildeling av mesterbrev, 89/117.

ved tildeling av stipend til videreutdanning, 95/125.

ved ølsalgsbevilling, 84/99.

Forskrift,

dispensasjon fra -, forvaltningslovens § 40, 81/142, 91/127.

etablering/utvidelse av fredningssone burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101, 91/163.

forholdet til hjemmelsgrunnlaget, 78/125, 94/201 jf. 95/33.

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 -, ombudsmannslovens § 11, se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen.

opphevelse 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, 95/246.

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, 96/30.

i avskjedssak, 91/106.

i sak om konkursskarantene, 93/188.

i sikringssak (ankesak), 96/33.

i skiftesak, 89/88.

«reell interesse» i rettshjelplovens § 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 rettshjelplovens § 15, 90/78.

rimelighetskriteriet i rettshjelplovens § 13, 82/119.

sen saksbehandling, 83/56.

Frister,

fristforlengelse ikke reell, 78/60.

fristoversittelse

- i forkjøpssak etter konsesjonsloven, 80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 83/17 og 85/21.

- ved krav om refusjon for feriegodtgjøring, 89/129.

- ved søknad om produksjonstillegg i jordbruket, 83/107.

- ved søknad om skoleskyssgodtgjørelse, 89/33.

meldingsfrist om endring til skade ved klage over karakter, 78/50 jf. 79/10.

søknadsfrist oversittet i bostøttesak, 78/57.

vilkår for fristavbrytelse, 88/145, 89/31.

Funksjonshemmede

tilgang til bibliotek, 95/217.

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).

anonyme kilder, 95/59.

automatisert saksbehandling i Statens lånekasse for utdanning, 95/51 jf. 96/27.

dokumentinnsyn/partsoffentlighet

gransking, 94/44.

kopi av saksdokumenter sendes parten, 94/81, 95/170.

foreløpig svar

forvaltningssaker i politiet, 96/53.

ligningsbehandling, 94/186, 94/191.

utlendingssak, 94/166.

forklaringsplikt, 96/204.

fortløpende journalføring, 95/84.

forvaltningens handleplikt

gjentatte feil, 94/188, 94/189.

i forhold til uorganisert arbeidstaker ved lønnsforhandlinger, 94/103 jf. 95/31.

i sak om kilometeravgift, 96/216.

journalføring, 95/77.

lønnsforhandlinger,

forholdet til uorganiserte, 95/119.

nedtegning av faktiske opplysninger, 96/204.

offentliggjøring før underretning til part, 94/35.

opplysning om faktisk klagerett, 96/63.

retten til å uttale seg

bidragssak, 94/146, 95/163 jf. 96/28.

gransking, 94/35, 94/44.

skolekretsregulering, 94/115.

sletting av ordensstraff, 95/122.

rimeligheten i resultatet

bruk av matrekvisisjon, 95/158.

spørsmålet om å opprettholde rentekrav, 94/223.

saksbehandlingstid

ligningsbehandling, 94/186.

politiet, 94/54.

trygdesaker, innhenting av nye oppdaterte opplysninger, 96/35.

utvisning av straffedømte utlendinger, 95/183.

skriftlig saksbehandling

bekreftelse av muntlig avgjørelse, 96/180.

innstilling til skatteutvalget, 96/212.

tilsettingssaker

begrunnelse for gjentatt utlysning, 94/92.

personlige relasjoner mellom intervjuer og søker, 94/59 jf. 95/30.

nedtegning av opplysninger, 94/100, 95/61.

protokollasjon i tilsetningsrådet, 94/100.

utredningsplikt mht. HIV-positiv søker, 95/61.

veiledning/informasjon

bidragssak, 94/152.

ligningsbehandling, 94/191.

saksbehandlers navn nektet oppgitt, 94/190 jf. 95/33.

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 medlemmer i kommunalt utvalg, 95/70.

for personalleder i tilsettingssak, 94/59 jf. 95/30.

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, 95/70.

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.

tvangsslakting av bufé, 95/66.

Husleieforhold, se Bolig.

Informasjon, se også Veiledning,

feilinformasjon i tollsak, 86/103 jf. 87/23 og 88/19.

feilinformasjon om praksiskrav ved opptak til høgskole, 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 skjønnetshensyn» etter bygningslovens § 74 nr. 2, 81/106.

om sammenhengen mellom ulike tilskuddsordninger i landbruket, 87/132 jf. 88/21.

om søknadsfrist for tilskudd til småhusbygging om vinteren, 79/35.

om søknadsordningen for bostøtte, 79/37.

saksomkostninger ved klage over parkeringsgebyr, 92/116.

ved omlegging av eksamensform, 85/40.

Jakt, se Viltsaker.

Jordlovsaker, se også Tilleggsjordsaker,

deling (lovens § 55),

av boligeiendom på 1,5 dekar, 81/57.

av eiendom på 3 dekar, 80/53.

bebygd 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, 96/258.

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.

to eiendommer med egne matrikelnummer, 96/258.

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 bebygde 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 prestatjenesten, 92/37.

rett til å opptre som prest, 92/40.

utlån av kirkehus til suspendert prest, 89/43.

Kjørelærer,

tilbakekall av godkjenning, 85/125, 87/126 jf. 88/21.

Klagebehandling,

arbeidsgruppe som saksforbereder, partsrepresentasjon, 84/115.

avvisning av klage i sossialsak, 95/74.

begrenset prøving av skjønnsmessig vedtak, 87/75 jf. 88/20, 87/142 jf. 88/21.

endring til skade i klagesak, meldingsfrist, 78/50 jf. 79/10.

etter at klagerett var gått tapt, 78/85, 85/145.

fullbyrdelse av fengselsstraff før endelig avgjørelse av benådningssøknad, 85/84.

før klagefristens utløp, 79/98.

førsteinstansens omgjøringsadgang i klagesak, 89/138.

i underinstanser, 78/36, 96/58.

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, 96/172.

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.

unnlatt vurdering av oppreising for oversittet klagefrist, 96/138.

uten holdbart grunnlag i tilsettingssak, 84/25.

uten varsel til part, 88/128, 89/79.

utforming av konklusjon i klagesaker:

omgjøring, opphevelse, avvisning, 85/90.

utilstrekkelig grunnlag i karaktersak, 84/34 jf. 85/22.

utsatt iverksetting, jf. forvaltningslovens § 42, 85/154, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173, 96/180.

utøvelse av organisasjoners klagerett, 95/73.

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 odelsserverver, 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 jf. 95/33, 95/212 jf. 96/29.

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.

tildeling av støtte til kommunestyregrupper, 96/43.

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 gjennerverv, 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.

personkretsen som kan erverve konsesjonsfritt i odelsfrigjørings sak, 96/256.

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 jf. 95/30.

vilkår,

om begrenset yrkesaktivitet utenom bruket, 80/61.

om grunnavståing, 80/57, 89/140, 96/251.

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.

forbud mot annonsefilmer i fjernsyn fra organisasjonene i arbeidslivet, 95/34 jf. 96/27.

foringet 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.

endring av

for sent fremsatt klage, 95/199.

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 jf. 95/33.

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.

skattebegrensning,

liten skatteevne, 96/206.

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 skjemabruk, 78/107.

plikt til å rette opp feil under ligningsbehandlingen, 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 jf. 95/33.

tap av klagerett, 91/113.

ulike saksbehandlingsspørsmål, 94/191, 96/204.

utskrivning av skattekort, 94/188.

Loddtrekning,

som fordelingsprinsipp, kommunal småbåthavn, 85/118.

Luffart, se også Motorferdsel,

endring av innflygingsrutiner, saksbehandlingen, 89/169.

«handlingvirksomhet» på flyplass, 86/122, 93/224.

medisinske krav for luftfartssertifikat, 85/62.

midlertidig tilbakekalling av trafikkflygersertifikat, saksbehandlingen, 89/172.

Lønn,

lønnstillegg til uorganiserte, 95/119.

trekk for premie til fritidsforsikring, 96/111.

Lønnsgarantidekning,

for daglig leder, 92/149.

nærstående til person med eierandeler, 93/193 jf. 95/30.

overdragelse av krav, 96/250.

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 grunnskolelovens § 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 jf. 95/30.

partsoffentlighet i sak om -, 92/22.

praksiskravet i lærerutdanningslovens § 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 grunnskolelovens § 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 jf. 96/27.

virkemiddelordningen for Nord-Norge, 96/119.

Lånekassen, se Statens lånekasse for utdanning.

Menneskerettigheter,

forbud mot annonsefilmer i fjernsyn fra organisasjonene i arbeidslivet, 95/34 jf. 96/27.

retten til uhindret å stå utenfor organisasjoner/ foreninger, 96/41.

Trygderettens saksbehandlingstid, 96/35.

Merverdiavgift, se også Toll,

ansvar for - på frikraft, 81/148.

tilbakeføring av fradragsført inngående avgift, 94/210.

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.

sperrefrist 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 bevegelseshemmet ektefelle, 87/60.

Motorvognavgift,

engangsavgift, ekstinksjon ved godtroerverv, 94/220 jf. 95/33.

kilometeravgift, 86/107, 96/216.

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,

advarsel fra Helsetilsynet, 96/244.

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, 95/192, 95/196 jf. 96/28.

Navn,

bevilling til foreldres rettsbeskyttede slektsnavn, 80/117.

krav om kjønnsidentifiserbart fornavn, 95/50.

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,

generelt, 95/11, 96/68.

banktjenester i kommune, 87/91, 96/94.

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.

forskers adgang til folkeregisterets flyttemeldinger, 84/64.

fotografier i politiets passregister, 92/99.

fotografier utenfor bestemt sak, sikkerhetsmessige hensyn, 82/109.

fratredelsesavtale for rådmann, 96/77.

granskingsrapport i tjenestesak, meroffentlighet, 80/97.

hensynet til rikets sikkerhet, «dråpe-beger»-metoden, 86/90.

hvordan dokument gjøres kjent, 84/61, 86/85, 86/90, 87/81, 88/73.

høringsuttalelse, 95/86.

infamerende opplysninger i tjenestesak, 89/67.

intern oversikt over nordmenn i krigsområde, 90/81.

interne styredokumenter i tjenestesak, meroffentlighet, 78/36.

internt dokument sendt sideordnet organ, 95/81.

internt dokument utarbeidet av underordnet organ, 84/63, 92/102.

internt dokument sitert i innstilling til fylkesutvalg, 89/70.

journalføring,

brev til politisk ledelse, 95/77.

brev til Statsministeren, 93/162.

fortløpende journalføring av dokumenter, 95/84.

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.

private brev, 95/77.

reglement, 87/81.

lovens virkeområde,

energiverk, 95/254.

kommunal pensjonskasse, 96/71.

meroffentlighet,

for dokument om anmeldelse av straffbare handlinger, 96/85.

sikkerhetsinstruks, 96/81.

møter i folkevalgte kommunale organ, 95/94, 95/96.

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.

refusjonskrav for klientopphold, 96/88.

saksbehandlingstiden for krav om dokumentinnsyn, 95/84, 96/85.

sesjonsplakater, 86/90.

søkerliste i tilsettingssak, 95/92, 96/74.

tilbud på leveranse til kommune, 89/62.

transportavtale, 96/91.

ugradert artikkelsamling, sikkerhetsmessige hensyn, 81/129.

unntak for visse lånesaker, 78/110.

utdeling av kommunal kulturpris, 87/82.

utkast til befordringsvedtekter for NSB, 95/89.

utkast til saksbehandlingsrutiner, 95/81.

utleiepris for jaktrett i statsallmenning, 80/99 jf. 83/15.

utsettelse av tidspunkt for offentliggjøring av oppsigelsesbrev, 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 bygningslovens § 114, 82/122.

kommunalt oppnevnt granskingsutvalg, 91/170.

konsesjonssak brakt inn for jordskifteretten, 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.

interkommunalt energiverk, 95/248.

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, 95/9, 96/274.

studentsamskipnader, 79/115, 80/127.

virksomheter med forretningsmessig formål, 95/13.

saksbehandlingen for ombudsmannen,

begjæring om bevisopptak, 95/248.

forvaltningsorganer som mener seg fritatt fra å begrunne vedtak som påklages til ombudsmannen, 83/156, 86/116, 87/15, 89/22, 95/248.

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, 96/119.

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 varamanninnkalling, 85/115.

av påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.

av reguleringsvedtak ved feil i avgjørelsesgrunnlaget, 95/238.

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 opptak til skole, 96/60.

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, 95/101.

uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.

innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.

kopiering og utlån av dokumenter, 86/85, 88/73, 94/81, 95/170.

navn på

barnevernets kilde, 92/71.

jurymedlemmer ved prøveopplesning i NRK, 82/41.

underskriverne av klage mot lærer, 78/106.

opplysning om eget fødselstidspunkt, 85/74.

partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.

politiets vakt- og sambandsjournaler, 81/130.

privat forslag i reguleringssak, 78/80.

psykolograpport i barnefordelingssak, 95/54.

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 medlemmets død, 80/37 jf. 82/14.

tilleggspensjon fra statskassen,

informasjon, veiledning, 83/31.

konsekvenshensyn, 86/33.

Pensjonsforsikring,

dispensasjon fra gjenkjøpsforbud, 92/64.

Politi og påtalemyndighet,

assistanse ved tvangsbehandling av psykiatrisk pasient, 85/59.

beslaglagte penger brukt uten skriftlig samtykke, 84/55.

bistand til gjennomføring av bygningsrådsvedtak, 91/160.

bistand ved saknetmelding og kriminalsak i utlandet, 93/119 jf. 94/32.

formløs inndragning av beslaglagte gjenstander, 84/55 jf. 85/22.

henleggelse av anmeldelse uten etterforskning, 95/172.

krav om opplysning av kildes identitet, 92/103.

offentliggjøring av påtalevedtak, 91/101.

overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.

pågrepelse og innsetting i ventecelle, 86/63.

ransaking uten rettens samtykke, 80/126.

Riksadvokatens påtalemessige vurderinger, 88/175.

rutiner ved automatisk trafikkontroll, 96/184.

«særlig politioppsyn» etter politilovens § 27, 80/106, 92/129.

underretning til bistandsadvokat, 87/56 jf. 89/17 og 91/20.

Postverket,

plassering av postkasse, 95/219.

portotakster, refusjonskrav ved utskutt iverksetting 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.

ferieavvikling i kontrollkommisjon, overholdelse av tidsfrister, 96/158.

hjelpetilbud i egen bolig, 96/159.

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.

telefon- og besøksrestriksjoner under tvangsinnleggelse, 95/49.

tvangsflytting, 95/154.

tvangsmedisinering i institusjon,

fylkeslegens klagebehandling, 96/66.

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 overbeleggpasient, 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.

i krav på tilbakebetaling av skatt for ytt sosialhjelp, 96/163, 96/168, 96/172, 96/175.

overgangen til reglene i loven av 1985, 88/171.

Reindrift,

fradragsberettiget gjeterhytte, 96/213.

tap av retten til -, 84/111.

tillatelse til vinterbeiting i annet distrikt, 89/110.

Renovasjon,

avgift for permanent plasserte campingvogner, 91/124.

avgift for ubebygde eiendom, fraflyttet helårsbolig, 83/71, 86/109.

fritak for fastboende i kommunen, 96/229.

fritak for renovasjon på grunn av beliggenhet, 84/88 jf. 85/24 og 86/19, 87/13, 95/209 jf. 96/29, 96/228.

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 betaling,

bostyrers salærkrav, 91/139.

eiendomssalg til kommune, 86/110 jf. 87/23.

kommunalt grunnerverv, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50, 88/113.

skattekrav, 96/210.

klausul om rentefritak, kommunalt lån, 92/134, 94/233 jf. 95/33, 95/212 jf. 96/29, 96/238.

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 retts hjelp.

Retts hjelpsvirksomhet,

tillatelse til begrenset --- for skatterevisor, 91/109.

Røyking, se Tobakkskader.

Saksbehandling, se Avvisning, Befaring, Begrunnelse, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, God forvaltningsskikk, Habilitet, Klagebehandling, Kunngjøring, Muntlig konferanse, Omgjøring, Partsoffentlighet, Sen saksbehandling, Underretning, Veiledning.

Saksomkostninger, Forvaltningslovens § 36,

endring «til gunst for en part» og «tvist mellom parter» etter § 36, 79/107.

endring «til gunst for en part», opphevelsesvedtak, 89/86.

«feil ved --- avgjøringsgrunnlaget» etter § 36, 82/115, 83/57, 83/59, 92/111, 94/176 jf. 95/32.

feil lovanvendelse i byggesak, 87/91, 95/187.

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 sakskostnader, 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 tilsettingsvedtak, 80/104.

vedtaksbegrepet i § 36, 84/59.

Samboere,

beskatning, 83/61.

boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.

overføring av drosjeløyve ved dødsfall, 83/87.

trygd til separert mor, 84/40.

Samiske spørsmål,

fri sakførsel, sak i tilknytning til reindriftsnæringen, 96/30.

merverdiavgiftsloven, hytte til bruk i reindriftsnæringen, 96/213.

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.

reguleringssak, 82/90.

rettshjelpsaker, 83/56.

sosialsaker, 92/61.

Statens helsetilsyn, 96/56.

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, 96/54.

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 restskatt, 94/197.

for lavt forskuddstrekk, 91/114, 96/212.

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.

nektelse av godskriving, 95/204.

sjømannsfradrag, 94/201 jf. 95/33.

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,

annulasjon av eksamen, 95/140.

bortvisning på grunn av «fusk eller forsøk på fusk», 92/52.

feilinformasjon om begrensning i adgangen 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/evaluering,

elevrådsarbeid som begrunnelse for nedsatt oppførselskarakter, 81/40.

endring til skade ved klage i -, meldingsfrist, 78/50 jf. 79/10, 85/48.

fritak fra skriftlig karakter i norsk sidemål, 88/62.

nedsatt ordenskarakter på grunn av fusk, 95/143.

norsk hovedmålseksamen, 92/46.

praksisperiode, 96/143.

standpunkt karakter, forholdet til forvaltningslovens

omgjøringsregler, 94/119 jf. 96/27.

standpunkt karakter, klageinstansens kompetanse og saksbehandling, underretning, 84/34 jf. 85/22, 86/40 jf. 87/20, 87/48 jf. 89/17, 96/138.

standpunkt karakter, kompetansen til å fastsette tilligger faglærer, 77/59 jf. 78/11.

veiling mellom to fag, 96/135.

kontingentinnkreving,

til studentorganisasjon, 96/41.

kretsregulering,

saksbehandling, 94/115.

mobbing,

skolemyndighetenes oppfølging, 96/131.

målform,

overføring av nynorskklasse til annen skole med nynorsk opplæringsmål, 78/41.

skifte av skriftlig -, ugyldighet pga. misoppfattet foreldremening, 81/42.

stemmerett ved avstemming om -, 81/44 jf. 82/15 og 84/16.

nedleggelse av barneskole,

saksbehandlingen, 84/33.

omlegging av studieopplegg og eksamensform,

informasjon, 85/40.

opptak (inntak),

feilinformasjon om praksiskravet ved Norges Veterinærhøgskole, 89/41.

fremskutt skolestart, mangler ved saksbehandlingen, 87/39.

innføring av skole for 6-åringer, 94/113.

karakter feilført på søknadsskjema av skolerådgiver, 80/30.

manglende opplysning om ungdomsskoleeksamen, 81/38.

overflytting av elev til ny klasse på grunn av disiplinærproblemer, saksbehandlingen, 82/58.

poengberegning ved fysioterapiskole, 79/32 jf. 80/15.

regelstrid, departementsforskrifter/lokale forskrifter, 78/39 jf. 81/15.

søknad vurdert på ufullstendig grunnlag, 94/124 jf. 95/32.

videregående skoler,

- fortrinnsrett, særlig behov for tilrettelagt undervisning, 92/43.

- kriterier for -, elevenes skoleønske, 87/41, 90/37, 91/40.

- inntaksprosedyren, 85/35.

reglement,

endring av -, distriktshøgskole, 83/35.

for videregående skole, 86/37.

skolebytte,

ved flytting innen kommunen, 89/31.

skolepenger,

for elever i privat videregående skole, 92/54.

for elev i ungdomsskole i nabokommunen, 78/45.

skolerom,

dissentermenighets adgang til å leie, 78/48.

skyss,

for elever i grunnskolen, 92/40.

for elever i videregående skoler, 87/45, 90/40.

spesialundervisning,

etter grunnskoleloven, 93/69, 93/71, 95/135, 96/129.

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,

bruk av matrekvisisjon, 95/158.

dekning av utgifter til opphold på privat sykehjem, 95/214.

dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for hjelpeløs, syk person, 79/34 jf. 80/15.

kommunal garanti for opphold på pensjonat, 91/131 jf. 92/21.

mangelfullt avslagsgrunnlag, 88/41.

nektelse av adgang til sosialkontorer, 90/48.

refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt, 96/163, 96/169, 96/172, 96/175.

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, 95/51 jf. 96/27.

borteboerstipend nektet på grunn av tidligere tilstått grunnstipend, 78/46.

dokumentasjon av sykdom, 96/149.

ettergivelse av lån,

bonusordningen, 93/85.

omsorg for barn, 85/49.

forskjellsbehandling, 94/127 jf. 95/32.

fødselsstipend, 91/49.

klagebehandling, begrunnelse, underretning, 85/51.

manglende dispensasjonsadgang, 96/150.

rentefritak under soning, 85/50 jf. 86/21.

risiko for svikt i postgangen, 86/45.

utenlandsstudent,

krav om fullstendig yrkes- eller utdanningskompetanse, 84/36, 94/127 jf. 95/32.

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 parkeringsplass, 84/158 jf. 85/24.

endring av plan,

for oppføring av hytte, 79/61.

vesentlig endring

etter strandplanlovens § 3 nr. 1,

omdisponering av uthus til sovehytte, 81/89.

Strøm, se Elektrisitetsforsyning.

Studentsamskipnad,

tildeling av studenthybel, 79/115.

Sykehus og sykehjem,

betaling for kopi av sykejournal, 87/85 jf. 89/17 og 90/20.

disponering av kontantytelser fra folketrygden, 96/154.

egenbetaling ved sykehjemsopphold, 86/56.

hjerteoperasjon i utlandet, 88/44.

motsetningsforhold personale/pasient, 86/55.

pasientrepresentant i styre, suppleringsvalg, 86/55.

pasientskader,

behandling av erstatningskrav, 85/61.

teknisk svikt, 86/53.

refusjonskrav for oppholdsutgifter for overbeleggpasient, 80/35.

vederlag for institusjonsopphold, beregningsgrunnlaget, 90/45, 91/53.

Tannhelsetjeneste,

folketannrøkta, rett til fri behandling ved tidligere

manglende tannlegekapasitet, 78/55 jf. 83/14.

Tannleger,

reisegodtgjøring for tjenestepliktig tannlege, 78/31.

Taushetsplikt,

brev fra Riksrevisjonen til Forsvarsdepartementet, 93/174.

bruk av ligningsopplysninger i personalsak i skatteforvaltningen, 93/170 jf. 94/33.

erstatningskrav mot arbeidsgiver for brudd på - , 86/93, 93/178 jf. 96/27.

for leger, rekkevidde av samtykke til offentliggjøring, 90/83 jf. 91/20.

for medlem av barnevernsnemnd som optrådte som observatør i barnehagenemnd, 82/110.

for offentlig arbeidsgiver overfor privat konsulentfirma, 95/131.

for ombudsmannen i klagesaker, 91/171.

for psykolog i barnevernsak, 80/95.

for sykehuspersonell i samarbeidsmøte med barnevernet, 92/104 jf. 95/30.

forskers adgang til flyttemeldinger, 84/64.

frigivelse av ligningsdokumenter i retts sak, 80/93.

i forhold til ektefelles innsynsrett i selvangivelse, 83/46.

i forhold til moren i sak om barnefordeling, 80/95.

i forhold til overordnet tilsynsorgan, 78/105.

i sak om ettergivelse av skatt, 87/89.

opplysninger fra forvaltningssak gjengitt i rettsaksdokument, 87/86.

opplysninger om tidligere straffedommer i tjenestesak, 93/178 jf. 96/27.

opplysninger om urettmessig mottatt godtgjørelse, 91/97.

politianmeldelse referert i pressemelding, 88/76.

samtykke til offentliggjørelse, alminnelig kjente opplysninger 78/103.

transportavtale, 96/91.

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 tilsettingsvedtaket, 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 hel, 93/57.

forbehold i utlysing om tidsbegrensning, 80/16.

fravikelse av kvalifikasjonskrav, 83/23.

intern, 78/13, 80/20 jf. 81/16.

spørsmål om fornyet utlysing var saklig motivert, 91/27, 94/92.

saksbehandling,

anmodning fra departementet om ny behandling i tilsettingsråd, 79/19.

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, 95/61.

omgjøring uten klage, 81/131, 84/25, 85/115, 95/108.

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 jf. 95/30.

søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.

tilsetning i rekkefølge, opprykk for varamann, 82/18, 85/29.

tilsetningsbrev som bindende tilbud, 95/116.

tilsettingsorganets plikt til selvstendig vurdering, 87/25, 89/19.

tilsettings sak stanset, omorganisering, 92/29.

tilsettingsvilkår endret før tiltredelse, 88/30.

tjenestemann uten stemmerett i tilsettingsråd, 82/56 jf. 83/17.

undersøkelse av attester, 83/24.

utredningsplikt mht. HIV-positiv arbeidssøker, 95/61.

utredningsplikt mht. personlig skikkethet, 89/19, 93/41, 93/43.

uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.

uttalelser som burde vært forelagt søker, 79/11, 96/103.

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 jfr. 83/16, 82/53, 83/20, 83/21, 83/23, 84/22, 84/30, 85/30, 86/23, 88/24, 89/22 jf. 90/21, 90/28, 90/31, 91/27, 92/26, 94/84, 94/88.

fortrinnsrett,

- for deltidstilsatt til hel stilling, 85/27, 94/86, 96/101.

- for en engasjert i stillingen, 80/20 jf. 81/16.

- forholdet mellom arbeidsmiljølovens § 67 og § 58 nr. 7, 86/26.

- for midlertidig tilsatt, arbeidsmiljølovens § 67 nr. 1, 82/54 jf. 83/17, 85/33.

- for søkere fra kommunen, 80/19, 86/26, 90/28.

- for timelærer i videregående skole, 84/30.

- ved videreføring av arbeidsoppgaver ved omorganisering, 89/24.

godkjenningsretten for kommunen ved tilsetting av barnehagepersonell, 81/20.

likestilling,

moderat kjønnskvotering, 93/51 jf. 95/30.

plikt til å følge Likestillingsombudets uttalelse, 93/181, 95/105.

sterk kjønnspreferering, 86/23.

lovbestemte kvalifikasjonskrav, 83/26 jf. 84/16, 87/128, 90/35.

midlertidig tilsetning, 95/110, 95/113, 96/97.

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, kunngjøringsmåten, 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.

forpaktningssavtale må omfatte hele bruket, 83/104.

fristoversittelse, 83/107.

tilbakebetaling og rentekrav ved feilaktig utbetaling, 88/142 jf. 89/18.

to brukere bosatt på samme landbrukseiendom, 96/241.

tiltak påbegynt før søknaden var avgjort, 87/136, 88/137, 88/139.

toprisordningen 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, Tilsetting,

avskjed,

distriktsjordmor i dobbeltstilling, 81/30.

soning av fengselsstraff, 95/128.

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.

bortfall av godtgjørelse, 96/108.

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 ansatt ved rådmannskontor, 96/45.

for barnevernmedarbeider, 95/43.

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.

godtgjørelse for vitneoppmøte under permisjon, 96/110.

lønnstillegg til uorganisert, 86/27, 94/103 jf. 95/31.

lønnstrekk,

premie til kollektiv hjemforsikring, 92/34 jf. 94/32.

ulovlig fravær, 87/29.

oppjustering ut fra likhetsbetraktninger, 80/24.

opplysning i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.

overtidsgodtgjørelse for arbeidsleder, 86/29.

personlig avlønning, tjenestemann i overtallig stilling, 81/25 jf. 82/15.

tilbakebetaling av for meget utbetalt -, 80/25, 86/31.

ved utdanningspermisjon, bindingstid og tilbakebetalingsvilkår, 82/57.

lønnsopplysning i tilsettingsbrev i strid med overenskomst, 79/22.

midlertidig tilsetting, 96/97.

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 jf. 95/30.

poststyrer anmodet om å si opp stillingen, 78/13.

opptak av aspirant til utenriktjenesten, 85/32.

ordensstraff,

krav til saksbehandlingen, 95/122.

sletting, 95/122.

permisjon,

offentlig verv, 87/29.

omgjøring pga. kompetansemangel, 82/117.

soning av fengselsstraff, 95/128.

ved overgang til ny stilling, 79/20.

permittering,

manglende oppfyllelse av tjenesteinstruks, 93/64 jf. 95/30.

reisegodtgjøring,

reisens utgangspunkt, 87/33.

tjenestepiktig 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.

til videreutdanning i sykepleie, 95/125.

suspensjon,

tilbakevirkning, 93/58.

særdomstol,

utskifting av medlem, 91/38.

tilrettevisning for brudd på lojalitetsplikt, 85/25, 91/30, 95/43, 96/45.

uttalelser til pressen, 78/25, 78/103, 85/25, 91/97, 95/43, 96/45.

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 kjøpssituasjon, 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.

ikke oppfylt fem års registrert utflytting, 96/224.

omtarifisering 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.

Trygderefusjon,

utelukkelse av produkt, enkeltvedtak, 96/50.

Trygderetten,

gjenopptagelse av sak etter anmodning fra ombudsmannen, 80/37 jf. 82/14, 81/46, 85/51.

innhenting av nye og oppdaterte opplysninger, 96/35.

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.

saksbehandlingstid, 80/39, 96/35.

Trygdesaker, se også Barnetrygd og Trygderetten,

dagpenger under arbeidsledighet, for partreder, 87/37.

etterbetaling av grunnstønad ut over 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.

trygderefusjon 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.

virkningstidspunktet 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 bidragsfracfall, 80/33.

tilbakebetaling, 87/54.

bidragsplikt,

for hjemmевærende kvinne uten egen inntekt, 83/44.

til barn over 18 år, 92/75.

til fraseparert ektefelle, betydningen av skifteoppgjør, 95/167 jf. 96/28.

ved delt omsorg, 90/56, 93/92.

bortfall av -

lang tid siden fastsettelsen, 91/71 jf. 92/20.

bidragspliktiges betalings-/inntektsevne, 86/60, 87/49.

ettergivelse av bidragsgjeld, 94/152.

nedsettelse/forhøyelse av -

på feilaktig grunnlag, 90/59 jf. 91/20.

tilbakevirkning, 87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149, 95/160.

uttalelse fra den annen part, 95/163 jf. 96/28.

rutiner ved innkreving og utbetaling, 88/55 jf. 89/17.

uklar hjemmelsanvisning for bidrag til tidligere ektefelle, 84/43.

utredningsplikt, 95/163 jf. 96/28.

Underretning,

om faktisk klagerett, 96/63.

til advokat i sak om tvangsmedisinering, 96/66.

til bistandsadvokat i straffesak, 87/56, jf. 89/17 og 91/20.

til foreldre i barnevernsak, 91/68.

tvangsvedtak etter dyrevernsloven, 95/66.

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.

vedtak om stansing etter motorkjøretøyavgiftsloven, 96/216.

Utdanningsstøtte, se Statens lånekasse for utdanning.

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, kompetansespørsmål, 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,

adoptivbarn, 95/181.

aldersgrensen for barn i familiegjenforeningsreglene, 96/187.

barn med en forelder i Norge, 96/190.

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.

proforma-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.

tidspunktet for avgjørelsen, saksbehandling m.m., 95/183.

ulovlig opphold og unndratt seg effektivering, 96/194.

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.

fritak for tømmingsanlegg for bobiler, erstatning, 96/234.

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,

begrepet hus jf. garasje, 96/232.

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 reguleringssak, 88/73.

fjerning av laksetrapp, saksbehandling, 83/97.

innløsning av årlige erstatninger, 86/94.

Veg,

avkjørsel,

alment om regelverket, rammeplaner, klageinstansens stilling, 83/143, 83/146 jf. 84/19.

avslag uten holdbar hjemmel, 90/193 jf. 91/21.

bortfall av tillatelse, hjemmelsspørsmål, 82/101.

endret bruk, 81/113, 82/101.

ny avkjørsel, fjernvirkninger, 79/70.

omlegging av avkjørsel, vedtaksform, økonomisk medansvar for myndighetene, 85/163.

utvidet bruk,

- begrensning av randbebyggelse, hensyn til «myke trafikanter», 80/85.

- forskjellsbehandling, 83/143, 89/167, 90/197.

- hjemmelsspørsmål, 76/110 jf. 78/11, 80/85, 82/100.

- liten trafikkfare, 84/146.

- oppføring av ny bolig og riving av gammel, 78/81.

- tolking av vegplan, 83/141 jf. 84/19.

- vilkår om bruksrett for nabo, 84/148.

byggegrenser,

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 sak om produksjonstillegg i landbruket, 96/241.

i trygdesak, 83/41.

ved byggemelding, 81/107.

ved ligningsbehandling, 78/107.

ved søknad om småhusbygging om vinteren, 79/35.

Vergemål,

hjelpeverge,

begrensninger i hjelpevergeoppdraget, 96/151.

oppnevning av, 93/94 jf. 94/32.

Viltsaker,

endring av grenser for elgvald, 87/145.

feilskyting under elgjakt, viltlovens § 48, 83/99, 89/133.

felles viltområde,

forvaltningsregler for - , 86/83.

sammenslåing til - , 86/129.

jegerregister, bruk av fødselsnummer, 90/152.

subdelegasjon av myndighet fra direktorat til fylkesmann, 87/147.

import, bison, 94/252.

Vinmonopolet,

annonsering i dagspressen, 86/125.

Våpenkort,

tilbakekall, 93/228, 95/177.

Ølbevilling, seAlkoholomsetning.

Lovregister

I. Lover

15.4.1687 Norske Lov	
2-3-2	92/39
2-11-3	89/43
2-17-1	89/43
17.5.1814 Grundloven	
§ 20	85/84
§ 96	86/107
§ 97 85/110 jf. 86/22,	88/133
§ 100 95/34 jf.	96/27
§ 110 a 96/30,	96/213
12.8.1848 jernbaneloven	
§ 2	90/116
16.5.1860 sunnhetsloven	
§ 3	89/177
1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven	
§ 91 første ledd	83/50
§ 131	81/159
§ 221	80/126
§ 223	80/126
§ 236	83/51
§ 280	81/159
§ 473	85/84
23.6.1888 nr. 1 om Retten til fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt	
§ 1	94/258
3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder	
§ 35	83/38
§ 37	83/38
§ 41	83/38
§ 47	89/43
19.12.1898 nr. 2 om jordmødre	
§ 12 tredje ledd	81/30
22.5.1902 nr. 10 straffeloven	
§ 121	87/86
18.8.1911 nr. 8 skatteloven	

§ 15 første ledd 87/100, 88/88 jf.	89/18
§ 17	84/73, 87/100, 88/88 jf. 89/18, 90/97 jf. 91/20
§ 26 bokstav r	94/198
§ 41 siste ledd	88/91
§ 42 første ledd	80/91, 83/62, 85/103
§ 43 fjerde ledd	80/92
§ 44 første ledd	79/83, 82/107, 85/105, 88/96, 91/115, 93/203
første ledd, bokstav g	79/82, 88/94 jf. 89/18
annet ledd	92/64
syvende ledd	82/108, 88/99
åttende ledd	84/73
ellefte ledd nr. 2	84/69 jf. 85/22, 89/91
syttende ledd 94/201 jf. 95/33	
§ 47 første ledd	80/92
§ 50 annet ledd	83/65
§ 75 første ledd	83/61 88/99
§ 76	79/85
§ 77 nr. 4	83/64, 92/118
§ 78 nr. 2	96/206
3.5.1913 om likbrenning	
§ 2	83/38
13.8.1915 nr. 5 domstolsloven	
§ 29	91/38
§ 52	91/38
§ 146	88/145
§ 219 nr. 2	82/46, 83/87
§ 225	83/87
§ 229	89/127
13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven	
§ 204	80/93
§ 239	95/54
§ 437 90/125 jf.	91/21
21.7.1916 nr. 2 om vitners og sakkyndiges godtgjørelse	
§ 2	96/110
2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven	
§ 21	85/71
§ 27	85/71
1.6.1917 nr. 1 skjønnsprosessloven	
§ 57 83/75 jf.	85/21
14.12.1917 nr. 16 industrikonsesjonsloven	
§ 20 første ledd	88/152
14.12.1917 nr. 17 vassdragsreguleringsloven	
§ 4 a	88/73

§ 6	88/73
§ 16 nr. 5 annet ledd	86/94
31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven	
§ 43 første ledd	83/44, 91/69
§ 56 annet ledd	84/43
§ 56 sjette ledd	91/71
31.5.1918 nr. 4 avtaleloven	
§ 36	86/110 jf. 87/23, 86/113, 87/118, 89/105
26.6.1925 nr. 4 om hundeavgift	
§ 1 første ledd	79/77 jf. 80/16
10.7.1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg	
§ 10 annet ledd	84/98
§ 13 nr. 1 d, annet ledd	83/81
9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m.v.	
§ 3 annet ledd	78/125
5.4.1927 alkoholloven	
§ 17	84/99
§ 22	89/113
§ 24	85/121 jf. 88/18, 89/113, 90/134, 91/138
§ 27 første ledd	80/121
22.4.1927 nr. 3 vergemålsloven	
§ 15	93/94 jf. 94/32
§ 56	93/94 jf. 94/32
§ 90 a	93/94 jf. 94/32
§ 90 d	96/151
29.4.1927 nr. 1 legeloven	
§ 14 første ledd	80/97
20.5.1927 nr. 1 ektefelleloven	
§ 1 annet ledd	83/46, 85/100
8.6.1928 nr. 1 om kommunal renholdsavgift	
§ 1	83/70, 83/71, 84/88 jf. 85/24 og 86/19
8.6.1928 nr. 2 postloven	
§ 12	85/99
§ 17	85/99
§ 23	85/99
6.6.1930 nr. 20 forsikringsavtaleloven	
§ 81 b	86/81 jf. 87/22
§ 94	85/61
17.6.1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.	
§ 2	91/146
19.5.1933 nr. 11 omsetningsavgiftsloven	
§ 1	87/107 jf. 88/20

7.6.1935 nr. 2 tinglysingsloven	
§ 7 fjerde ledd	85/165
§ 13	85/165, 86/140 jf. 87/24
1.2.1936 om rettshjelpsvirksomhet	
§ 6	91/109
13.3.1936 nr. 3 politiloven	
§ 13	88/24
§ 20 a	88/24
§ 27	80/106, 92/129
16.6.1939 nr. 6 om husleie	
§ 2	78/58, 95/154
§ 41	81/115
§ 42	84/94, 94/237
15.3.1940 nr. 3 om vassdragene	
§ 115 nr. 1 og 2	81/156
§ 116	83/97
1.3.1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank	
§ 15 tredje ledd	79/79
24.10.1946 barnetrygdloven	
§ 2 første ledd b)	85/53
§ 11	85/53
13.12.1946 krigspensjon for sivile m.v.	
§ 1	88/37
§ 3	85/51
27.6.1947 nr. 9 sysselsettingsloven	
§ 34 annet ledd	87/37 jf. 90/20 og 91/20
§ 34 tredje ledd	96/58
14.11.1947 nr. 3 om ferie	
§ 1 tredje ledd	81/33 jf. 82/15 og 83/15
§ 6 første og annet ledd	81/33 jf. 82/15 og 83/15
9.4.1948 nr. 2 losloven	
§ 2	86/127
28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt	
§ 1	78/55 jf. 83/14
28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular	
§ 4	80/31
§ 6 tredje ledd	79/18
28.7.1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse	
§ 6	79/23, 83/31
§ 19	82/20 jf. 83/15 og 84/16
§ 23 første ledd a)	86/33
§ 50 første ledd	80/37 jf. 82/14
4.11.1950 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	96/35

art. 6 (1)	
art. 10	95/34 jf. 96/27
art. 11	96/41
8.12.1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett	
§ 6 første ledd nr. 3	83/53, 86/70
annet ledd	93/117
§ 8 første ledd	93/117
14.12.1951 nr. 3 råfiskloven	
§ 4	87/142 jf. 88/21
4.7.1952 nr. 3 (tilleggslov til lov om postvesenet)	
§ 1	95/219
21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven	
§ 18	89/92
§ 22	95/204
§ 24 nr. 1	78/97
§ 31 nr. 1	96/210
§ 41 nr. 1	81/127, 86/97, 91/114, 93/204, 94/194, 94/197, 96/212
§ 58	86/97
29.4.1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning	
§ 26	89/43
§ 30	92/37
26.6.1953 nr. 4 prisloven	
§ 15	89/73
§ 18	86/113, 87/118
§ 52	90/85
17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven	
§ 41	83/77
17.7.1953 nr. 14 om barnevern	
§ 4 tredje ledd	82/100
§ 4 c	92/104 jf. 95/30
§ 8	92/66, 92/71
§ 9	88/49, 88/52, 91/68
§ 11	88/49, 88/52, 90/49, 92/67
§ 12	80/95
§ 15	88/52
§ 19	90/49, 91/66, 91/68
§ 24	85/72, 91/73
§ 29	91/73
§ 48	88/50
§ 52	90/49, 90/51
§ 54	90/51, 92/71
§ 55	90/49, 91/66, 95/148

§ 70	88/50
12.11.1954 nr. 1 om styret i kommunene	
§ 16	78/113, 88/169
§ 17	85/115
§ 21	84/27
§ 22	90/115
§ 24 nr. 1	87/115 jf. 88/21 og 90/21
§ 55 tredje ledd	79/77
§ 60	86/27, 87/115 jf. 88/21, 88/169
§ 61	88/169
18.3.1955 nr. 2 jordloven	
§ 1	79/45, 79/47, 80/45, 80/53, 85/143
§ 2 første ledd	80/41
§ 5 tredje ledd	84/98
§ 6	82/72, 83/113 jf. 85/21
§ 54	80/53, 81/52, 81/57, 87/147 jf. 88/22
§ 55 første ledd	78/65 jf. 80/15, 79/40, 79/42 jf. 80/16, 79/44, 79/45, 79/47, 80/42, 80/43, 80/45, 80/48, 80/50, 80/53, 81/57, 81/58, 81/61, 81/63, 81/64 jf.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, 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, 96/258
9.12.1955 nr. 5 innkrevingsloven	
§ 10	88/55 jf. 89/17
§ 11	88/55 jf. 89/17
13.7.1956 fysioterapeutloven	
§ 2	87/130 jf. 90/21
27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)	
§ 3	81/45, 85/77 jf. 87/19, 92/88
§ 6	78/116, 91/82, 91/87, 92/94
§ 11	78/116, 83/51, 90/75
§ 13	92/82 jf. 94/32
7.12.1956 nr. 1 kredittilsynsloven	
§ 7	88/76 jf. 89/18, 91/98
5.4.1957 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.	
§ 9	81/27
26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag	
§ 2 nr. 5	80/33
§ 3	87/54
§ 4	80/33, 87/56

§ 5	87/54
§ 6 annet ledd	80/33
§ 13	87/54
28.6.1957 nr. 7 friluftsløven	
§ 1	92/157
§ 2	92/157
§ 6	83/27
§ 14	92/157
6.7.1957 om samordning av pensjons- og trygdeytelser	
§ 25	81/37
12.12.1958 nr. 7 om fengselsvesenet	
§ 1 a	90/64, 91/78, 95/170, 96/180
§ 6	88/24, 93/178 jf. 96/27
§ 7	89/47, 93/178 jf. 96/27
§ 16	94/157 jf. 95/32
§ 17	92/80
§ 21	86/24 jf. 87/20
§ 23	84/50 jf. 86/19 84/53
§ 26	90/67
§ 28	95/169
§ 30 a	81/157, 84/50 jf. 86/19, 94/162
§ 33	87/59, 96/182
§ 34	96/178
19.6.1959 nr. 2 motorkjøretøy og båtavgiftsloven	
§ 1	86/107, 96/224
§ 5	94/220 jf. 95/33, 96/216
§ 6	96/216
23.10.1959 om oreigning av fast eiendom	
§ 10 annet ledd	81/150, 94/268
§ 15	80/108
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
16.12.1960 nr. 1 luftfartsloven	
§ 55	85/62
28.4.1961 nr. 2 om psykisk helsevern	
§ 1 nr. 2	85/59 jf. 86/21
§ 2 femte ledd	85/59 jf. 86/21, 88/41 jf. 89/17
§ 5 første ledd	95/49
§ 5 annet ledd	78/51
§ 8	96/158

§ 13 første ledd	85/59 jf. 86/21
§ 18	78/87, 78/88, 88/46
§ 21	79/33
12.5.1961 nr. 2 åndsverkloven	
§ 6	89/44
§ 39	89/44
9.6.1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon	
§ 10 første ledd	93/228, 95/177
9.6.1961 nr. 24 naturskadeloven	
§ 9	95/196 jf. 96/28
§ 21	84/130
16.6.1961 nr. 15 grannelova	
§ 2	88/166, 89/177
8.6.1962 nr. 4 husdyrloven	
§ 3 første ledd	80/123
§ 8	94/252
22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven	
§ 3	87/142
§ 4 første ledd	78/132, 79/115, 80/127, 83/115, 89/186, 91/170, 95/13
a)	84/161, 95/9, 96/274
b)	78/131, 83/156, 85/165, 86/70, 91/170
c)	81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157
d)	90/202
f)	85/112 jf. 86/22
§ 6 første ledd	78/131, 81/72, 86/79
tredje ledd	83/153 jf. 84/19, 86/157
fjerde ledd	84/161, 86/157, 86/158, 88/175, 90/202, 96/274
§ 7 første ledd	79/117, 86/116, 87/15, 89/22, 94/100
tredje ledd	83/156, 84/161, 87/15
§ 9 første ledd	91/171
§ 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
§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
21.6.1963 nr. 17 apotekloven	
§ 8	87/128
21.6.1963 nr. 23 vegloven	
§ 1	83/135 jf. 84/18, 84/93, 86/114
§ 5	86/114
§ 11	83/146 jf. 84/19

§ 12	88/82
§ 15	90/188 jf. 91/21
§ 24	90/188 jf. 91/21
§ 25	86/114, 90/186
§ 27	91/120
§ 30	87/166
§ 31	89/166
§ 33 annet ledd	79/73 jf. 80/16
§ 40	79/70, 80/85, 81/113, 82/100, 83/141, 83/143, 83/146 jf. 84/19, 84/146, 84/148, 85/163, 89/167, 90/193, jf. 91/21, 90/197
§ 41 første ledd	80/85, 82/101, 83/146 jf. 84/19, 84/148, 85/163, 90/193 jf. 91/21
tredje ledd	85/163
§ 56	79/72
6.3.1964 om laksefiske og innlandsfiske	
§ 68	91/163
29.5.1964 nr. 1 om personnavn	
§ 7	83/49, 85/74
§ 9	80/117, 86/61
§ 15 nr. 1	95/50
5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg	
§ 3	84/49, 88/41, 90/45, 91/53, 91/73, 91/131, 92/60, 95/214
§ 5	84/95
§ 13	90/48
§ 16 a	84/49
§ 17	84/95
§ 18 nr. 1	82/62
nr. 2	84/49, 86/79
19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven	
§ 8 tredje ledd	84/82, 90/108
12.3.1965 om statens grunn i Finnmark	
§ 2	84/126, 85/145
21.5.1965 om skogbruk og skogvern	
§ 21	87/159
18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven	
§ 5	87/60
§ 8	87/60
§ 22 tredje ledd	79/112
§ 24 a	86/66 jf. 87/21
§ 27	85/125, 87/126 jf. 88/21
§ 31 a	84/57, 91/137
b	79/111, 96/184

§ 33 nr. 1	80/125, 88/68
nr. 3	79/112
nr. 4	86/66 jf. 87/21
§ 37 annet ledd	92/137
§ 37 fjerde ledd	83/76
§ 39	86/66 jf. 87/21
18.6.1965 nr. 7 bygningsloven	
§ 3	84/141 jf. 85/24, 86/151
§ 7	78/67, 78/72, 79/10, 82/35, 82/82, 82/84, 83/118, 83/123, 85/149
§ 9	84/143 jf. 85/24, 86/150
§ 14	83/120 jf. 87/17
§ 21 første ledd a	81/91, 81/94, 82/31, 82/75 jf. 83/18, 82/77, 83/124, 87/161
annet ledd	78/70, 79/10, 79/39, 80/81, 81/93, 82/75, 82/79 jf. 83/19
tredje ledd	82/75
syvende ledd	78/75, 79/10, 81/91
§ 25 nr. 6	82/87
§ 26 nr. 1	79/64, 82/85 jf. 83/19, 82/87, 90/182
§ 27 nr. 1 og nr. 5	79/61, 80/78
nr. 2	81/96 jf. 82/16, 81/99, jf. 82/16
§ 28 nr. 3	82/84
§ 31 nr. 1	86/145
nr. 3	85/151
§ 33	85/151, 86/143
§ 35 nr. 1	86/149
§ 42	86/149
§ 46	84/91
§ 48 nr. 5	86/148
§ 63 nr. 3	82/75, 83/138, 86/150
§ 66 nr. 1	83/135 jf. 84/18 og 85/21, 85/151, 86/151 jf. 87/24
nr. 2	78/62, 78/71, 79/10, 80/73, 80/79 jf. 83/15, 83/138
§ 67	83/135, 84/18
§ 69 nr. 1	85/150
§ 70	82/32, 82/92, 83/120, 83/127, 83/134, 84/138, 85/149 jf. 87/17
§ 72	82/32
§ 74 nr. 2	79/68, 81/103, 81/106, 83/128, 87/91
§ 78 nr. 1 første ledd	82/36, 82/93
§ 79	82/35, 86/156
§ 80 nr. 2	85/150
§ 82	78/67, 78/68, 79/10, 80/73, 80/75, 82/68, 82/94 jf. 83/19, 82/96, 83/118, 84/150, 84/153, 84/155, 85/17, 85/156, 85/159, 86/156, 90/166

§ 84	82/81, 83/132 jf. 84/18, 85/150
§ 85	78/68, 84/141
§ 87 nr. 1	86/145
nr. 2	82/93, 83/132 jf. 84/18, 86/145
§ 92 tredje ledd	81/103, 83/118, 84/139
§ 93 første ledd	83/132 jf. 84/18
annet ledd	82/36
§ 94 nr. 3	86/144
§ 95 nr. 1 og 2	81/107 jf. 82/16, 84/148, 85/97, 86/150
§ 96	82/96
§ 97	84/143 jf. 85/24, 85/97
§ 98	85/97, 86/122, 86/124
§ 113	80/83
§ 114	80/83, 82/122, 84/143 jf. 85/24
§ 117	85/151
§ 119	84/139
25.6.1965 nr. 1 forpaktingslova	
§ 11	86/89
10.6.1966 nr. 5 tolloven	
§ 1 nr. 3	85/107
§ 12	88/107
§ 15 første ledd	82/104
§ 33	89/97
§ 37	85/107
§ 38	89/94
§ 58 første ledd	88/109, jf. 89/18, 89/94
17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven	
§ 2-5 nr. 2 annet ledd annet punktum	94/137
§ 2-6 nr. 1	85/69
§ 2-13	84/40
§ 3-21 nr. 4	87/35 jf. 88/20
§ 4-3 nr. 2	87/37
§ 6-4	94/198
§ 7-7	86/35
§ 8-1	91/64
§ 8-5	80/37
§ 11-8	83/40
§ 12-3 fjerde ledd	88/38
§ 12-4 annet ledd	84/40
§ 14-2 nr. 2	86/35
§ 14-7	87/37
§ 14-9 fjerde ledd	88/34
§ 15-8	85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35

§ 16-1 nr. 4	89/129
§ 16-3	78/100
§ 18-4 nr. 1	78/103
16.12.1966 nr. 9 om anke til Trygderetten	
§ 15	96/35
§ 23	78/115 jf. 83/14
10.2.1967 forvaltningsloven	
§ 1	83/55, 83/155, 88/64, 87/45, 87/68, 87/142 jf. 88/21, 88/76, 92/98
§ 2 første ledd a), b) og c)	78/101, 80/99 jf. 83/15, 81/130, 82/38, 83/35, 84/33, 84/59, 84/126, 85/69, 85/145, 86/48, 86/81 jf. 87/22, 86/120 jf. 87/23, 86/155, 87/45, 87/109, 87/142 jf. 88/21, 88/60, 88/76 jf. 89/18, 88/82, 88/136, 87/58, 90/51, 90/64, 91/46, 91/160, 91/163, 92/40, 93/216 jf. 94/34, 93/224, 94/115, 95/219, 96/45, 96/50, 96/143
e)	80/57, 80/99 jf. 83/15, 80/103, 81/72, 81/116, 82/58, 85/53, 86/122, 86/129, 87/145, 88/159, 91/153
annet ledd	91/30, 93/176
tredje ledd	83/146 jf. 84/19, 85/90, 85/91
§ 3 annet ledd	85/60
§ 4 første ledd	87/86
§ 6 første ledd	78/22, 78/103, 79/95, 86/41, 87/69
annet ledd	78/103, 79/68, 80/59, 84/115, 84/132, 85/88, 86/41, 89/61, 91/102, 93/43, 94/59 jf. 95/30, 95/70
§ 8	86/73, 95/70
§ 9	79/98
§ 10	79/68, 79/95, 84/115, 86/41, 91/103
§ 11	81/107 jf. 82/16, 82/20, 83/31, 83/123, 88/109 jf. 89/18, 92/116
§ 11 a	84/104, 85/166, 87/15, 87/78 jf. 88/20, 88/64, 88/124 jf. 89/18, 89/82, 90/72, 91/144, 94/55, 94/166, 96/53, 96/54, 96/56, 96/58
§ 11 c (se også § 22)	96/244
§ 12	86/85, 87/111, 92/66, 96/66
§ 13	87/86, 88/76 jf. 89/18, 89/70, 90/81, 90/85, 91/97, 93/170 jf. 94/33, 93/174, 95/131, 96/77, 96/88, 96/91, 96/94
§ 13 a	89/71
§ 13 b	88/76 jf. 89/18, 93/178 jf. 96/27
§ 13 f	82/110
§ 15	89/73
§ 16 første ledd	82/58, 82/112, 84/115, 85/53, 86/129, 87/145, 88/159, 95/66, 95/143
annet ledd	79/98, 82/58
tredje ledd	88/49, 88/128, 94/242, 96/163

§ 17 første ledd	78/21, 79/11, 81/107 jf. 82/16, 82/112, 83/97, 85/53, 85/119, 85/121 jf. 88/18, 85/132, 86/76 jf. 87/21, 86/129, 87/25, 87/136, 88/76, 88/109 jf. 89/18, 88/159, 89/19, 90/134, 90/182, 91/22, 92/22, 92/66, 95/61, 95/143, 95/163 jf. 96/28, 95/227
annet ledd	82/58, 82/110, 85/119, 95/54, 95/101
tredje ledd	81/107 jf. 82/16, 84/115, 87/172, 89/24, 96/103
§ 18 første ledd	78/80, 86/84, 95/170
annet ledd	82/41, 87/26, 96/60
tredje ledd	82/41, 96/60
§ 19	78/106, 87/79, 92/71
§ 20	86/85, 87/85 jf. 89/18, 88/73, 90/20, 94/81
§ 22	(se også § 11 c) 90/48, 90/72, 91/58, 94/56, 94/100
§ 23	82/58, 86/41 jf. 89/16
§ 24 første og annet ledd	80/101, 82/58, 82/112, 85/51, 86/41 jf. 89/16, 88/57
tredje ledd	89/47, 96/66
§ 25 første ledd	82/112, 92/43, 96/66
annet ledd	85/77 jf. 87/19, 86/106, 89/47, 96/66
tredje ledd	81/145, 84/77 jf. 85/23 og 87/18, 85/35, 85/77 jf. 87/19, 88/68, 90/182, 92/43, 96/66
§ 26	87/25
§ 27 første ledd	82/58, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/78, 86/41 jf. 89/16, 86/83, 87/37 jf. 90/20 og 91/20, 87/142 og 88/21, 95/66, 96/216
annet ledd	79/98, 80/101, 82/58, 89/48
tredje ledd	82/58, 82/112, 84/77 jf. 85/23, 85/17, 85/62, 86/96, 96/216
§ 28 første ledd	78/108, 79/104, 81/72, 81/76, 81/121, 82/113, 82/114, 83/146 jf. 84/19, 84/130, 84/135, 86/79, 87/74, 87/142 jf. 88/21, 7/149, 88/159, 89/81, 91/153, 92/71, 93/231, 95/73
annet ledd	86/79 jf. 87/21, 89/58
tredje ledd	79/104, 94/119 jf. 96/27
§ 29	78/85
§ 30	88/145, 89/31
§ 31	82/44, 85/94 jf. 86/21, 85/145, 86/83, 96/138
§ 32	92/71
§ 33 første ledd	84/65 jf. 85/22, 86/17 og 84/132, 87/78
annet ledd	78/36, 85/90, 89/138, 94/119 jf. 96/27
tredje ledd	88/128, 89/79, 90/125 jf. 91/21
fjerde ledd	87/79, 94/52, 95/74
femte ledd	90/49
§ 34 første ledd	85/90, 86/79
annet ledd	78/50, 85/48, 86/79 jf. 87/21, 86/129, 87/75 jf. 88/20 og 90/20, 87/142 jf. 88/21, 88/68, 89/151, 90/125 jf. 91/21, 90/182, 96/267

tredje ledd	84/137, 85/90, 96/267
§ 35 første ledd a)	80/103, 82/44, 94/119 jf. 96/27
b)	81/131, 84/25, 95/108
c)	85/71, 85/115, 86/83, 89/145, 93/263
annet ledd	83/55, 84/25, 86/83
femte ledd	95/108
§ 36	78/113, 79/107, 80/104, 80/106, 81/132, 81/133, 81/134, 81/138, 82/115, 82/116, 83/57, 83/59, 84/59, 84/60, 85/92, 85/94 jf. 86/21, 85/95, 86/56, 86/89, 87/91, 88/82, 89/86, 90/93, 91/112, 92/109, 92/111, 94/176, jf. 95/32, 95/187
§ 37 første ledd	89/169
annet ledd	79/97, 88/85, 89/169, 91/163, 93/184
§ 38	83/70, 84/68, 86/120 jf. 87/23, 92/40
§ 39	81/125, 84/68, 84/83, 85/40, 85/110 jf. 86/22, 89/160, 89/162, 96/58
§ 40	81/142 jf. 82/16, 88/85, 91/127
§ 41	82/58, 85/115, 86/83, 87/134, 93/263, 95/238, 96/180
§ 42	82/58, 85/84, 85/154, 86/96, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173, 96/180
7.7.1967 om husleieregulering m.v. for boliger	
§ 17	81/123, 81/124, 82/22
§ 20 første ledd	81/121
22.3.1968 tilleggslov om krigspensjonering	
§ 1	88/37
§ 2	88/37
13.6.1969 nr. 24 om grunnskolen	
§ 3	84/33, 89/31, 94/115
§ 4 nr. 1	92/40
§ 8 nr. 1	93/69, 93/71, 95/135, 96/129
§ 10 nr. 4	78/48
§ 13 nr. 1	78/42
nr. 2	87/39
§ 16	88/60, 91/46, 96/131
§ 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
nr. 6	78/41
13.6.1969 nr. 26 om skadeserstatning	
§ 2-1	79/29, 79/110, 80/84, 83/76 jf. 84/17, 84/32
§ 2-2	80/84

§ 3-5	86/93
§ 5-2	89/84, 96/201
19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning	
§ 2 første ledd	78/46
§ 6 femte ledd	85/49, 85/50 jf. 86/21
§ 7 annet ledd	84/36, 84/38, 86/45
19.6.1969 nr. 57 om sykehus m.v.	
§ 2	88/44
§ 6	88/44
§ 12	80/35, 86/56
§ 14	86/55
§ 16	92/104 jf. 95/30
19.6.1969 nr. 66 om merverdiavgift	
§ 14	81/148, 96/213
§ 22	96/213
§ 23	96/213
§ 44	94/210
§ 64	85/107, 89/94
19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven	
§ 4 nr. 2 b)	84/72 jf. 85/22
19.12.1969 om gjennomføring av nordiske konvensjoner	
§ 1	91/76
16.1.1970 nr. 1 om folkeregistrering	
§ 13	94/142
§ 14 annet ledd	84/64
§ 15	85/75, 89/93, 91/172
29.5.1970 nr. 32 brannvernloven	
§ 19	84/87
19.6.1970 nr. 63 om naturvern	
§ 22	89/175
19.6.1970 nr. 69 offentlighetsloven	
§ 1	80/99 jf. 83/15, 82/38, 86/84, 87/86, 88/73, 92/98, 95/254, 96/68, 96/71
§ 2 første ledd	95/77, 96/68
§ 2 annet ledd	82/109, 87/81, 88/71, 93/162, 93/164, 93/169, 95/77, 95/84, 96/68
tredje ledd	86/90, 87/91, 89/62, 90/81, 92/102, 96/68, 96/81, 96/85
§ 3 første ledd	84/61, 88/73, 96/68
annet ledd	87/82, 89/67
§ 4 første ledd	78/109
§ 5	78/36, 90/81, 91/89, 91/95, 94/76
annet ledd a	84/63, 87/82, 92/101, 92/102, 95/81

annet ledd b	89/70, 95/89
annet ledd c	94/68
annet ledd annet punktum	95/81
annet ledd tredje punktum	95/86
tredje ledd 87/82,	89/70
§ 5 a	87/89, 89/67, 89/71, 90/81, 91/97, 92/99, 93/174, 95/89, 96/77, 96/88, 96/91, 96/94
§ 6 nr. 1	83/60, 86/90, 90/81
nr. 2	87/91, 89/62, 94/72, 95/89, 96/68, 96/77, 96/81
nr. 3	78/110
nr. 4	95/92, 96/74
nr. 5	88/76, 96/85
nr. 6	80/97
nr. 8	79/92
§ 8	86/90, 87/81
§ 9	94/64, 95/84, 96/85
26.6.1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning	
§ 6	84/145 jf. 85/24
§ 10	82/99, 83/139, 84/115
§ 11	82/99, 84/115
4.12.1970 nr. 83 om handel med gjødsel m.v.	
§ 8	87/111
10.12.1971 om planlegging i strandområder og fjellområder	
§ 3 nr. 1	81/89, 90/166
§ 4 nr. 3	84/158 jf. 85/24
§ 6 første ledd	79/59, 79/61, 80/72, 81/87, 82/29, 82/74, 83/148, 83/152, 87/159
annet ledd	84/158 jf. 85/24
§ 12 tredje ledd	79/61
3.3.1972 nr. 5 arveloven	
§ 19 første ledd	86/140 jf. 87/24
16.6.1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring	
§ 12 første ledd	95/34 jf. 96/27
§ 13 tredje ledd	95/34 jf. 96/27
§ 15 første ledd	79/87
§ 20 første ledd	79/87
16.6.1972 nr. 57 om regulering av fiskerideltakelsen	
§ 2	84/107
§ 4	84/107
9.3.1973 nr. 13 psykologloven	
§ 6	80/52
9.3.1973 nr. 14 tobakksloven	
§ 6	94/284

8.6.1973 nr. 49 om lærarutdanning	
§ 9 nr. 1	79/16
§ 12 nr. 1	80/26, 83/32 jf. 84/16
§ 24 nr. 2	85/40
§ 26 nr. 3	83/35
§ 27	83/35
14.12.1973 nr. 61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v.	
§ 1	92/149, 93/193 jf. 95/30, 96/250
31.5.1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter	
§ 1 første ledd	78/95, 80/88, 91/127, 92/125, 93/214 jf. 94/34
fjerde ledd	91/127, 96/232, 96/234
§ 2	82/105 jf. 83/20, 83/69, 84/84 jf. 85/24, 87/108, 89/109, 91/127, 91/128, 94/227
§ 3	80/89, 84/83, 85/110 jf. 86/22, 87/108, 87/112
31.5.1974 nr. 19 konsesjonsloven	
§ 1	79/53, 82/68, 85/143, 86/134, 87/150, 88/148, 89/135, 90/153, 93/234
§ 2	89/140
§ 5 første ledd nr. 1 b)	82/68
tredje ledd	86/138 jf. 89/16 og 90/20, 91/148, 92/151, 93/229, jf. 95/30, 94/266
§ 6 første ledd nr. 1	81/80, 83/115, 96/256
annet ledd	80/68, 80/71, 81/80, 81/85 jf. 81/15
§ 7	86/134
§ 8	81/77, 83/116, 90/153, 90/157
§ 9	80/61, 83/116, 89/140, 89/143, 96/251
§ 11	93/242
§ 12	79/49
§ 13 annet ledd	80/57, 80/59, 81/74, 82/73 jf. 83/17 og 85/21, 86/135, 87/153, 89/138
§ 14	79/49
§ 21 tredje ledd	88/148, 89/135
§ 25	83/116
14.6.1974 nr. 47 om godkjenning m.v. av helsepersonell	
§ 2 tredje ledd	91/143
21.6.1974 nr. 55 om vidaregåande opplæring	
§ 6	88/62, 92/52
§ 7	78/39, 85/35, 87/41, 90/37, 91/40, 92/43
§ 11	91/43
§ 13	87/45
§ 15	86/37
§ 16	86/37
§ 21	81/28

§ 22	83/32 jf. 84/16
§ 35	91/43
28.6.1974 nr. 58 om odels- og åsetesretten	
§ 2	81/80
§ 27	80/63, 80/64, 80/65, 80/66, 81/80, 81/85 jf. 82/15, 87/155 jf. 88/22, 91/154, 93/238
§ 31	96/256
§ 39	91/154
§ 63	87/159
6.6.1975 nr. 29 om eideomsskatt	
§ 7 c)	84/75
§ 33	91/116
6.6.1975 nr. 30 om barnehager m.v.	
§ 7	81/20
§ 9	96/123
§ 10 nr. 1	81/20, 83/73, 96/125
13.6.1975 nr. 46 om ervervsmessig husdyrhold	
§ 2	90/146 jf. 91/21, 91/147
2.4.1976 nr. 16 om Norges veterinærhøgskole	
§ 17	89/41
28.5.1976 nr. 35 voksenopplæringsloven	
§ 5 annet ledd	85/38 jf. 86/20
28.5.1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter	
§ 2	81/116 jf. 86/20
4.6.1976 nr. 63 om samferdsel	
§ 7	82/41, 83/85, 84/101, 85/123, 87/125, 89/115, 90/123
§ 17 nr. 2	83/87
17.12.1976 nr. 100 om morarenter	
§ 1	84/95, 91/139
4.2.1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.	
§ 3	94/230
§ 13	96/114
§ 19	84/112 jf. 86/19
§ 31	85/123, 87/35
§ 41	86/29
§ 55 nr. 3	87/29, 92/34 jf. 94/32, 92/56, 96/111
§ 58	80/16, 85/33, 86/26, 90/35, 93/64 jf. 95/30
§ 58 nr. 7	92/30, 95/110, 95/113
§ 58 A	96/97
§ 60 nr. 1	93/64 jf. 95/30
§ 60 nr. 2	93/64 jf. 95/30
§ 60 nr. 3	91/31

§ 66 nr. 1	81/30, 95/128
§ 67 nr. 1	82/54 jf. 83/17, 84/30, 85/33, 86/26, 90/35
§ 77	87/79
29.4.1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder	
§ 3	87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115
§ 5	87/115 jf. 88/21 og 90/21, 90/115
§ 6	87/115 og 88/21, 90/21
10.6.1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag	
§ 5	84/126
§ 6 første ledd	78/129, 79/10, 80/119, 86/132, 91/168
§ 10	84/126
2.6.1978 nr. 37 godtroervervloven	
§ 1	94/220 jf. 95/33
9.6.1978 nr. 45 likestillingsloven	
§ 3 tredje ledd	86/23, 91/23
§ 4 annet ledd	86/23, 91/23
§ 11 annet ledd	93/181, 95/105
§ 17	93/181
9.6.1978 nr. 49 reindriftsloven	
§ 4	84/111, 89/110
9.6.1978 nr. 50 kulturminneloven	
§ 22 nr. 4.	91/165
23.6.1978 nr. 70 delingsloven	
§ 1-1	86/151 jf. 87/24
§ 1-6	86/155
§ 3-1 fjerde ledd bokstav b	94/276
§ 4-1	86/151 jf. 87/24, 86/155
§ 5-5	86/151 jf. 87/24, 86/155
18.5.1979 nr. 18 foreldelsesloven	
§ 2	94/141
§ 10	91/128
11.4.1980 nr. 5 målbrukslova	
§ 2	94/62
§ 3	93/177 jf. 94/33
§ 6	93/177 jf. 94/33
23.5.1980 nr. 11 stiftelsesloven	
§ 27 annet ledd	94/261
§ 35	90/62, 94/261
§ 38	90/62
23.5.1980 nr. 13 fagopplæringsloven	
§ 19	90/42
§ 23	85/43, 86/41 jf. 89/16
13.6.1980 nr. 24 ligningsloven	

§ 3-4 nr. 2 b	85/101 jf. 91/20
§ 3-9	94/186
§ 3-11	96/206, 96/208
§ 3-13	83/46, 85/100, 87/89, 93/170 jf. 94/33
§ 4-8	85/101 jf. 91/20, 91/113
§ 8-1 nr. 1	93/205
§ 8-2	87/101
§ 9-2 nr. 7	91/113
§ 9-2 nr. 8	95/199
§ 9-5 nr. 1	90/106
§ 9-5 nr. 7	88/88 jf. 89/18, 90/102, 91/115, 93/205
§ 9-11	86/98
§ 10-3	96/208
13.6.1980 nr. 35 om fri rettshjelp	
§ 1	89/90, 91/104
§ 3	87/75 jf. 88/20 og 90/20
§ 6	89/90, 91/104
§ 8	83/55, 93/187 jf. 94/33
§ 10	91/106
§ 13	82/119, 90/93, 91/104
§ 14 annet ledd	83/55
§ 15	90/78, 90/93
§ 17	91/106, 92/108, 93/188, 96/30, 96/33
§ 18	89/88, 91/106, 92/107
§ 19 nr. 3	84/88 jf. 85/24 og 86/19
13.6.1980 nr. 36 om kringkastingsloven	
§ 1	83/90 jf. 84/17
§ 23	93/208 jf. 94/33
13.6.1980 nr. 42 legeloven	
§ 2 nr. 2	85/63
§ 6	89/125
§ 10	91/141
§ 25	91/55
§ 30	91/55
§ 32	90/83 jf. 91/20
§ 43	91/55
§ 46	85/74, 87/85 jf. 89/17 og 90/20
§ 50	90/200
13.3.1981 nr. 6 forurensningsloven	
§ 5 første ledd	95/246
§ 7	89/181, 94/281
§ 16	84/115
§ 17	88/172

§ 18	89/181
§ 26	87/68
§ 28	94/281
§ 30	84/88 jf. 85/24, 86/109, 87/13, 87/109, 95/209 jf. 96/29, 96/228, 96/229
§ 34	85/110, 87/112, 91/124
§ 37	86/83
§ 73	90/140
§ 74	94/281
§ 83	87/109
8.4.1981 nr. 7 barnelova	
§ 3	84/40
§ 45	88/50
§ 50 annet ledd	86/53
§ 52	83/44, 86/60, 87/49, 88/55 jf. 89/17, 90/56, 90/59 jf. 91/20
§ 53	92/75
§ 55	94/149
§ 57	87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149, 94/152, 95/160
§ 58	94/146
15.5.1981 nr. 19 fiskeoppdrettsloven	
§ 2	84/104
22.5.1981 nr. 25 straffeprosessloven	
§ 73 annet ledd	87/56 jf. 89/17 og 91/20
§ 175	86/63
§ 179	86/63
§ 186 første ledd	93/100, 94/155 jf. 95/32
§ 264 a	87/56 jf. 89/17 og 91/20
§ 458	85/84
29.5.1981 nr. 38 viltloven	
§ 4	87/147
§ 16	87/145
§ 26	90/152
§ 37	86/83, 86/129
§ 47	94/252
§ 48	83/99, 89/133
§ 49	88/133
11.6.1982 nr. 42 om fiskerirettledning	
§ 8	89/121
19.11.1982 nr. 66 om helsetjeneste i kommunene	
§ 1-1 annet ledd	86/64 jf. 87/20 og 88/19
§ 1-3 annet ledd nr. 4	86/79 jf. 87/21, 91/57, 92/56, 92/62
§ 2-1	91/57
§ 4-2	85/66

§ 6-8 nr. 1	96/154
§ 7-1	85/66
17.12.1982 nr. 86 rettsgebyrloven	
§ 26	86/71 jf. 87/21
4.3.1983 nr. 3 tjenestemannsloven	
§ 10	89/19, 90/28, 91/29
§ 11	85/32
§ 12	85/25, 89/19
§ 13	85/27, 89/19, 90/28
§ 14 nr. 2 tredje ledd	85/25
§ 16	93/58
8.1.1984 nr. 5 havneloven	
§ 16 annet ledd	86/127
§ 17 annet ledd	88/115
8.6.1984 nr. 59 dekningsloven	
§ 1-5	93/193 jf. 95/30
§ 2-5	92/56
§ 9-3	93/193 jf. 95/30
1.3.1985 nr. 3 valgloven	
§ 12	88/117
§ 65	88/117
§ 78	88/117
26.4.1985 nr. 20 åpningstidsloven	
§ 6	88/128
26.4.1985 nr. 21 utdanningsstøtteloven	
§ 2	94/132
§ 8 tredje ledd	93/85
§ 9	96/150
7.6.1985 nr. 51 om utmarkskommisjon	
§ 1	91/38
§ 3	91/38
14.6.1985 nr. 68 fiskeoppdrettsloven	
§ 5	91/144
§ 6	90/128
§ 11	90/125 jf. 91/21
14.6.1985 nr. 73 privatskulelova	
§ 27 tredje ledd	92/54
14.6.1985 nr. 77 plan- og bygningsloven (se også bygningsloven av 1965)	
§ 2	92/160
§ 7	87/176, 88/168, 89/154, 89/158, 90/160, 90/163, jf. 92/21, 90/166, 92/165, 94/270, 95/221, 96/260, 96/267
§ 10-1 annet ledd	86/150, 89/148

§ 17-2 første ledd	87/159, 90/163, jf. 91/21, 90/166, 96/260
tredje ledd	87/170
§ 20-4 annet ledd	95/232, 96/260
§ 20-6 annet ledd	93/256
§ 23 nr. 1	90/174
§ 27-1	95/238
§ 27-2 nr. 2	88/169, 90/178
§ 28-1 nr. 2	88/168, 91/157, 95/242 jf. 96/29
§ 31 nr. 1	87/162, 88/157, 93/245
§ 33	89/148, 90/178, 90/182
§ 46	86/16
§ 55	86/148
§ 63 nr. 2	89/79, 94/276
nr. 3	88/154, 89/165
§ 66 nr. 1	87/168, 89/167
§ 67	88/161 jf. 89/18, 89/105
§ 70 nr. 1	87/172, 87/174, 91/158
nr. 2	87/174, 88/154, 95/221, 95/224
§ 78	90/160, 92/160, 93/245
§ 81 femte ledd	95/227
§ 84	90/182, 93/266
§ 85	93/266
§ 87	92/160
§ 88	87/176, 89/154
§ 91 a	93/259 jf. 94/34
§ 93	89/148, 93/259 jf. 94/34
§ 94 nr. 3	88/159, 89/79
§ 95 nr. 2	87/108, 88/157, 91/159, 93/266
§ 109	96/270
§ 113	91/160, 92/165
§ 117	87/177 jf. 88/22, 88/161 jf. 89/18, 88/163, 89/160, 89/162, 90/174, 92/162
§ 118	86/127
§ 121	88/171
20.12.1985 nr. 108 folkebibliotekloven	
§ 1	95/217
28.2.1986 nr. 8 adopsjonsloven	
§ 11	91/74
§ 17	91/75
§ 22	91/75
9.5.1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter	
§ 3	87/45, 89/33, 90/40
20.6.1986 nr. 37 om mesterbrev i håndverk og annen	

næring	
§ 9	89/117
15.5.1987 nr. 21 om film og videogram	
§ 2 annet ledd	92/147
10.6.1988 nr. 48 om avvikling av fylkenes HVPU	
§ 1	91/60, 91/62
§ 10	91/62
24.6.1988 nr. 64 utlendingsloven	
§ 8 annet ledd	91/87, 92/94, 93/115, 94/171, 95/181, 96/190
§ 9	92/94, 93/110 jf. 94/32, 95/181, 96/187
§ 11	94/174
§ 12	94/174
§ 17 sjettede ledd	94/168
§ 25	92/88
§ 29	92/82 jf. 94/32, 96/194
§ 30	92/82 jf. 94/32
§ 41	93/105 jf. 94/32
§ 46	91/85
2.6.1989 nr. 27 alkoholloven	
§ 1-8	94/242
16.6.1989 nr. 54 statistikkloven	
§ 2-2	91/77
§ 2-3	91/77
16.6.1989 nr. 70 naturskadeforsikringsloven	
§ 1 tredje ledd	95/192
16.6.1989 nr. 77 universitetsloven	
§ 45	93/76
4.7.1991 nr. 47 ekteskapsloven	
§ 79	95/167 jf. 96/28
13.12.1991 nr. 81 sosialtjenesteloven	
§ 4-2	96/159
§ 5-4 fjerde ledd	95/158
§ 5-10	96/163, 96/169, 96/172, 96/175
§ 8-4	95/154
§ 8-7	96/163, 96/172
17.7.1992 nr. 100 barnevernloven	
§ 2-3 tredje ledd	94/144
§ 4-24 annet ledd	94/144
§ 10-2	93/86
25.9.1992 nr. 107 kommuneloven	
§ 31 nr. 1	95/96
§ 31 nr. 3	95/94
4.12.1992 nr. 127 kringkastingsloven	

§ 1-1 fjerde ledd	95/34 jf. 96/27
24.2.1995 nr. 11 lotteriloven	
§ 11	96/245
§ 14	96/245
5.5.1995 nr. 19 barnehageloven	
§ 9	96/125
§ 15	96/123
II. Stortingsvedtak	
30.1.1940 om flere hovedstillinger i statstjenesten	78/13
14.6.1965 om medregning av kommunal tjenestetid før 1.1.1965 for ligningsfunksjonærer	82/20
24.5.1966 tolltariffens innledende bestemmelser 11 pkt. 13	92/120
16.6.1966 om statsgaranterte boliglån til statstjenestemenn	83/27
7.12.1979 om omregistreringsavgift m.v.	
§ 2 nr. 3	80/90
7.12.1981 om omregistreringsavgift m.v.	
§ 4	83/67
3.12.1982 om omregistreringsavgift m.v.	
§ 2 nr. 8	84/81
2.12.1990 om engangsavgift på motorvogner m.v. 1991	
§ 7	94/217
§ 11	94/217
III. Kgl. resolusjoner	
11.7.1947, reglement for statslønte lensmannsbetjenter	
§ 4	92/24
16.6.1961, (endret ved Sosialdepartementets bestemmelse 1.2.1971) om opptak i og utskrivning av psykisk helsevern m.v.	78/51
17.12.1973, reglement for tollvesenet	
§ 28 nr. 3	78/32
28.2.1975, prisforskrifter for innskottsligheter	
§ 8	78/93, 80/86
§ 10	80/86
17.3.1978, forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten § 8 og 9	78/118
17.3.1978, forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten	
§ 17	87/96 jf. 88/20
18.5.1979, retningslinjer for statens annonsering i dagspressen	
pkt. 3	86/125
21.11.1980, forskrifter om partsoffentlighet i offentlige tilsettingssaker	
§ 1	86/84
§ 3	87/26, 89/24, 92/22
§ 5	86/73

§ 6	87/26, 91/91
23.1.1981, forskrifter om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling	
§ 6	93/191 jf. 94/33
§ 7	94/181 jf. 96/27
20.11.1981, forskrifter vedrørende garantert minstelott for fiskere	
§ 1	85/132
22.6.1984, forskrift for garantiordning for fiskere	
§ 4	92/145
6.5.1983, forskrifter om innføring av fiskefartøyer over 50 fot i register	84/107
21.9.1984, forskrifter om begrenset adgang til tvangsbehandling i det psykiske helsevern	
§ 3-2	88/41 jf. 89/17
§ 4-2	88/41 jf. 89/17
§ 6 tredje ledd	88/41 jf. 89/17
28.6.1985, påtaleinstruksen	
§ 17-2	87/56 jf. 89/17 og 91/20
§ 25-7	87/56 jf. 89/17 og 91/20
17.11.1989, forskrifter om topprisordningen for melk	93/221
22.6.1990, politiinstruksen	
§ 4-2	92/35
30.11.1990, forskrifter om topprisordningen for melk	93/221
21.12.1990, forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her	
§ 21 tredje ledd	91/87
§ 22 første ledd	93/110 jf. 94/32
§ 23	92/94, 93/110 jf. 94/32, 96/187, 96/190
§ 24	92/94, 96/190
§ 37 femte ledd	91/87
§ 61	94/168
§ 106 tredje ledd	92/88
§ 126	95/183
§ 144	91/85
19.4.1991, forskrift om reklame i kringkasting	
§ 4 tredje ledd	95/34 jf. 96/27
13.12.1991, forskrifter om topprisordningen 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	
§ 17.15	95/170
§ 22.15	91/78
§ 35.6	96/180
§ 51.2	92/77
§ 53.1	85/86 jf. 86/21
§ 53.2	94/157 jf. 95/32
§ 53.4	89/47, 92/77, 94/157 jf. 95/32
§ 53.7	92/77
§ 55.2	90/73 jf. 91/20
§ 57.1	85/86 jf. 86/21
§ 57.8	92/80
§ 59.6	96/178
§ 59.8	87/59
§ 59.9	96/182
§ 64	84/50 jf. 86/19, 84/53
§ 64.9	93/100, 94/155 jf. 95/32
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 fysioterapiskoler	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	

motorvogner 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
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
4.3.1994, forskrift om folkeregistrering	
§ 32	95/16 jf. 96/27

Vedlegg 1

Ombudsmannskontorets inndeling - personalforhold

Ombudsmannens kontor er inndelt i 4 fagenheter og en sekretariatsenhet. Hver fagenhet står under ledelse av en kontorsjef. Til hver fagenhet knyttes normalt 3-5 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 en av kontorsjefene (kontorsjef Ola Dahl).

Personalforhold

Pr. 31. desember 1996 besto personalet av følgende:

<i>1. kontor:</i>	
Kontorsjef	Ola Dahl
Ass. kontorsjef	Torkjel Nesheim
Rådgiver	Elisabeth Kjørheim
Rådgiver	Vidar Landmark
Førstekonsulent	Øistein Langbakk
<i>2. kontor:</i>	
Kontorsjef	Kai Kramer-Johansen
Rådgiver	Bjørn Dæhlin
Rådgiver	Liv Randi Huus-Hansen
Førstekonsulent	Yeung Fong Cheung
Førstekonsulent	Irene Jensen
<i>3. kontor:</i>	
Kontorsjef	Harald Gram
Rådgiver	Hakon Huus-Hansen
Rådgiver	Cecilie F. Rygg
Førstekonsulent	Nina Melsom
Førstekonsulent	Gunnar O. Hæreid
<i>4. kontor:</i>	
Kontorsjef	Berit Sollie
Rådgiver	Bente Kristiansen
Førstekonsulent	Berit Herlofsen
Førstekonsulent	Arnhild Haugestad
Førstekonsulent	Liv Asheim
<i>Økonomi, personal, skrive- og resepsjonstjeneste:</i>	
Førstekonsulent	Inger R. Sommerstad

Konsulent	Kari Rimala
Konsulent	Lill Reiersgård
Konsulent	Kari Woldsund
Førstesekretær	Rita B. Hafslund
Førstesekretær	Cathrine Stabell
Førstesekretær	Mona Kværner Herigstad
<i>Arkiv:</i>	
Arkivleder	Marit Holth
Førstesekretær	Berit Myrvold

Følgende hadde pr. 31. desember 1996 permisjon fra sin stilling:

Rådgiver	Mette D. Trovik
Rådgiver	Camilla Wohl Sem
Rådgiver	Anne Cathrine Knudsen Dietz
Rådgiver	Annette Dahl
Rådgiver	Kristin Robberstad
Rådgiver	Irene Amundsen
Rådgiver	Ellen Gjerdal
Førstekonsulent	Inger Riis-Johannessen
Førstesekretær	Gunn Lovang Pedersen

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, 6. september 1991 nr. 72, 11. juni 1993 nr. 85 og 15. mars 1996 nr. 13.

§ 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:

- forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til,
- avgjørelser truffet i statsråd,
- domstolenes virksomhet,
- Riksrevisjonens virksomhet,
- 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, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13. Avgjørelse som her nevnt kan Ombudsmannen likevel ta opp til undersøkelse av eget tiltak når han finner at hensynet 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.

Taushetsplikt.

Med mindre annet følger av hans verv etter denne lov, har Ombudsmannen taushetsplikt med omsyn til de opplysninger han får i sin tjeneste om forhold som ikke er alminnelig kjent. Opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter må ikke i noe tilfelle offentliggjøres. Taushetsplikten varer ved også etter Ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks gi nærmere regler om i hvilken utstrekning Ombudsmannens saksdokumenter skal være offentlige.

§ 10.

Avslutning av en klagesak.

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold i den offentlige forvaltning. Om han finner tilstrekkelig grunn til det, kan han meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann. Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette. Mener Ombudsmannen at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, kan han gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det.

Finner Ombudsmannen at det foreligger forhold som kan medføre erstatningsansvar, kan han etter omstendighetene gi uttrykk for at det bør ytes erstatning.

Ombudsmannen kan la saken bero med retting av feilen eller med den forklaring som gis.

Ombudsmannen skal gi klageren og den eller dem saken angår underretning om resultatet av sin behandling av en sak. Han kan også gi overordnet forvaltningsorgan slik underretning.

Ombudsmannen avgjør selv om, og i tilfelle i hvilken form, han skal gi offentligheten meddelelse om sin behandling av en sak.

§ 11.

Innberetning om mangler i lovverk og praksis.

Blir Ombudsmannen oppmerksom på mangler ved lover, administrative forskrifter eller administrativ praksis, kan han gi vedkommende departement underretning om det.

§ 12.

Melding til Stortinget.

Ombudsmannen skal gi Stortinget årlig melding om sin virksomhet. Meldingen trykkes og offentliggjøres.

Får Ombudsmannen kjennskap til forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde, kan han gi Stortinget og vedkommende forvaltningsorgan særskilt melding.

§ 13.

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, ajourført etter endring 22. oktober 1996.

§ 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.

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste skal ikke anses som en del av offentlig forvaltning etter sivilombudsmannsloven. Ombudsmannen skal ikke behandle klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet.

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 kortfattet 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 trekkpåklegg
- 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 tilstrekkelig 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 skjønsmessige 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 utgiftene av staten (fritt rettsråd). Fylkesmannen eller en advokat vil kunne gi nærmere opplysninger om dette.

Den som vil vite mer om ombudsmannsordningen, kan skrive eller ringe til ombudsmannens kontor, eventuelt oppsøke kontoret i Møllergaten 4, Oslo 1.

Telefon: 22 42 74 20

Telefax: 22 33 23 26

Postadressen er: Postboks 8028 Dep.,

0030 OSLO

Utgitt 1979 og revidert i 1982, 1986 og 1992 av Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Konsulent: Statens informasjonstjeneste

Design: Mike Mills

NYNORSK

Forord

Sivilombudsmannen har som oppgave å føre kontroll med at det i den offentlige 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 ombudsmannsordninga. Det er gjort greie for kva saker ombudsmannen kan behandle, korleis ein skal gå fram når ein vil klage til ombudsmannen og kva ombudsmannen kan gjere i ei sak.

Oslo, juni 1993

Stortingets ombudsmann for forvaltninga

Arne Fliflet

Ombudsmannens arbeidsområde

Ombudsmannens arbeidsområde omfattar med enkelte unntak heile den offentlige 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 offentlegrettsleg 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 byggjesak, 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 vegen 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 sørger 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 avhøyrer 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

