

Dokument nr. 4

(2000–2001)

Melding for året 2000

fra

Sivilombudsmannen
(Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

Avgitt til Stortinget i mars 2001

Til Stortinget

I samsvar med § 12 i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jf. Stortingets instruks for ombudsmannen 19. februar 1980 § 12, skal jeg med dette få gi melding om ombudsmannens virksomhet i 2000. 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, Grunnloven § 75 1, ombudsmannsloven, ombudsmannsinstruksen, samt en orientering om ombudsmannsordningen på bokmål, nynorsk og samisk.

Oslo, mars 2001

Arne Fliflet

Innhold:

	Side
I. Institusjonens alminnelige forhold – om virksomheten og forholdet til forvaltningen	
1. Personal- og kontorforhold	9
2. Institusjonens alminnelige forhold og forholdet til forvaltningen	9
3. Forvaltningens forhold til ombudsmannens anbefalinger	11
4. Dokumentoffentlighet ved ombudsmannens kontor	13
5. Møter, besøk, konferanser, reiser	15
II. Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse	
1. Saksbehandlingen ved overføring av varetektsinnsatte mellom fengsler	17
2. Dekning av utgifter til skoleskyss for elever i videregående skole	18
3. Ombudsmannens rett til å få opplysninger fra forvaltningen	20
4. Inhabilitet i forvaltningen	22
5. Retten til dekning av saksomkostninger i forvaltningssaker	24
III. Påviste mangler ved lover, forskrifter, praksis m.v.	25
IV. Opplysninger om sakene og saksbehandlingen	
1. Tilgangen på saker i 2000	27
2. Hvor klagene kom fra	28
3. Uavsluttede saker	29
4. Avviste saker	29
5. Avsluttede saker – fordelt på forvaltningsorganer	30
6. Avsluttede saker – fordelt på sakstype	32
7. Realitetsbehandlede saker – behandlingsmåte og utfall	36
V. Tilleggsopplysninger i saker referert i tidligere årsmeldinger	38
VI. Referat av saker av alminnelig interesse, jf. instruksens § 12	
<i>Alminnelig forvaltningsrett, menneskerettigheter, kirkerett</i>	
1. Praktiseringen av forvaltningsloven i voldsoffererstatningssaker	51
2. Klagerett over klageinstanse avvisningsvedtak – forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum	54
3. Merverdiavgiftsloven § 70 – forholdet til forskriftsbegrepet i forvaltningsloven	57
4. Habilitet i saker om fri rettshjelp der staten ved Justisdepartementet er saksøkt	60
5. Saksbehandlingen i forbindelse med vedtakelse av reguleringsplan habilitet og høring	64
6. Inhabilitetsregler for Den norske kirkes lærenemnd	67
7. Valg av presterepresentant til bispedømmeråd – omvalg	72
<i>Offentlighet i forvaltningen, journalføring</i>	
8. Behandlingstiden for begjæring om dokumentinnsyn	75
9. Innsyn i opplysninger i skogbruksplaner – offentlighet, Grunnloven og EØS	76
10. Innsyn i forliksforhandlinger og forliksavtale	78
11. Innsyn i dokumenter utarbeidet i skoleforvaltningen i forbindelse med sak om hjemmeundervisning	80
12. Innsyn i dokumentasjon for legemiddel	82
13. Innsyn i menighetsråds møtekart	85

14.	Meroffentlighet for interne notater om forurensning	87
15.	Offentliggjøring av opplysninger om anmeldelse av ulovlig hogst	88
16.	Journalføring av telefakser	92

Tjenestemenn, tilsetting

17.	Tilbakebetalingsavtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i lønnsforhold	93
18.	Tilsetting av kontorsjef ved fylkeslegekontor – unnlatt innkalling til intervju	97
19.	Tilsetting av lensmannsbetjent – alders betydning i forhold til kvalifikasjonsprinsippet	100
20.	Tilsetting av lensmannsbetjent – utilfredsstillende opplysning av saken og alders betydning	103
21.	Tilsetting av rektor – klage på Likestillingsombudets saksbehandling	108

Skole, studiefinansiering, barnehage

22.	Dekning av utgifter til skoleskyss for elever i videregående skole	111
23.	Forholdet mellom det enkelte barns rett til spesialpedagogisk hjelp og tildeling av midler til barnehager der det er barn med funksjonshemninger	118
24.	Skoleplassering – rett til å gå på den skolen som ligger nærmest hjemmet	121
25.	Spesialundervisning etter opplæringsloven – omfang og krav til saksbehandling	123
26.	Lånkassens behovsprøving – formue som tilhører lånsøkerens barn	126
27.	Krav om fritak for foreldrebetaling for barnehage tilbud til barn med hørselshemming	127

Sosiale tjenester, støttekontakt, parkeringstillatelse for forflytningshemmede

28.	Refusjon i etterbetalt uførepensjon – fylkesmannens adgang til å omgjøre eget vedtak etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c	131
29.	Tildeling av støttekontakttimer i Surnadal kommune – fylkesmannens behandling av henvendelse fra brukerorganisasjon	133
30.	Parkeringstillatelse for forflytningshemmede	135

Trygd, bostøtte, bidragsplikt

31.	Barnetrygd ved midlertidig avbrudd av forsørgerens utdanning i utlandet	136
32.	Bidrag til medisinsk behandling i utlandet – betydningen av alder	138
33.	Refusjon av reiseutgifter fra folketrygden	140
34.	Bostøtte fra Husbanken	143
35.	Etterbetaling av bidragsforskudd	144

Helserett, barnevern, sykehjem

36.	Saksbehandlingen i Norsk pasientskadeerstatning – manglende underretning om klagerett	149
37.	Pasientskadeerstatning – spørsmål om foreldelse	151
38.	Saksbehandlingen hos fylkeslegen og i Statens helsetilsyn – henvisning til tidligere klagesaker mot legen	153
39.	Barneombudets behandling av barnevernsak	156
40.	Saksbehandlingsrutiner ved henleggelse av barnevernsaker – spørsmål om taushetsplikt i forhold til melder og spørsmål om henleggelse av barnevernsak er et enkeltvedtak	161
41.	Systematisk undersøkelse av saksbehandlingen ved sykehjem i forbindelse med disponering av kontantytelser fra folketrygden	164
42.	Oppbevaring og utlevering av pasienters eiendeler etter dødsfall på sykehjem	172

Fengsel, benådning

43.	Besøk i fengsel fra narkotikadømt	173
44.	Refselse for ordrenekt – hjemmel for, og gjennomføring av kroppsvisitasjon	175
45.	Benådning, klageadgang ved avvisning av klage etter løslatelse	178

Utlendinger

46.	Utvisning av EØS-borgere dømt for narkotikaforbrytelser, spørsmål om gjentakelsesfare	180
47.	Familiegjenforening – søknad fra riket på vegne av barn i utlandet	181
48.	Oppholdstillatelse i studieøyemed – krav om «videregående utdanning»	183

Erstatning, renter, sakskostnader

49.	Krav om erstatning etter behandlingsreise til utlandet	185
50.	Erstatning for sakskostnader etter forhåndsvarsel	189

51.	Erstatning for rentetap	191
52.	Sakskostnader – oppreisning for fristoversittelse	193
53.	Om utgifter i forbindelse med fremsettelse av krav om saksomkostninger kunne kreves dekket	196
54.	Sakskostnader – forholdet mellom forvaltningsloven § 36 og tvistemålsloven § 172	197
55.	Dekning av utgifter etter plan- og bygningsloven § 33–11	199

Bostedsregistrering

56.	Om boligen var selvstendig og om hva som skal til for å anse arbeidsmessig tilknytning for å foreligge	201
57.	Spørsmål om folkeregistrene har klagerett	203

Skatt, toll og avgifter

58.	Krav til dokumentasjon av skatteplikt i oppholdslandet for OSSE-personell – spørsmål om forskjellsbehandling	205
59.	Tilleggsskatt – vedtakskompetanse	207
60.	Godskriving av innrapportert forskottstrekk	208
61.	Skjønnsligning på grunn av unnlatt innlevering av selvangivelse	210
62.	Skatt av privat bruk av arbeidsgivers bil – forhøyet tilleggsskatt	213
63.	Fradrag for utgifter til pendling	215
64.	Avgiftsvedtak ved innførsel av motorvogn	218
65.	Flyttebilsak – dispensasjon fra kravet om to års registreringstid i Norge før salg	219
66.	Avslag på søknad om fritak for båtmotoravgift	220
67.	Avgift på bruk av mineralolje	225
68.	Etterberegning av investeringsavgift	227
69.	Stansingsvedtak ved tvangssalg av kjøretøy	228

Kommunale tjenester, vegtrafikk, næringsvirksomhet

70.	Spørsmål om rett adressat for tilbakebetaling av vann- og kloakkavgift	232
71.	Avtale om finansiering og fordeling av kommunale helsetenester	232
72.	Borttauing av bil – kravet til undersøkelser for å klargjøre om eieren var nærmere til å fjerne bilen og spørsmål om klagebehandling	235
73.	Anbud på reserveaggregat til Forsvaret – anvendelse av EØS-reglene	238
74.	Søknad om advokatbevilling etter tilbakekall	243
75.	Gransking av stiftelse	249

Konsesjon, reindrift, allmennhetens ferdselsrett

76.	Konsesjonsvilkår om bosetting i kommunen ved overdragelse av en ideell andel til de andre sameierne	251
77.	Lemping av konsesjonsvilkår	255
78.	Om adgangen til å stille vilkår om frasalg av del av eiendom i forbindelse med ervervs-konsesjon	256
79.	Frister ved konsesjon til vassdragsutbygging	260
80.	Krav om dokumentasjon av eierskap til rein i sak om tildeling av produksjonstilskudd	262
81.	Atkomstavgift til Nordkapp-platået	265

Bygge- og reguleringsaker

82.	Spørsmål om dispensasjon ved fradeling av parsell til menighetsbygg	266
83.	Oppføring av bølgebryter/fortøyningsfeste i sjøen – betydningen av «privatrettslige forhold» etter plan- og bygningsloven § 70 nr. 2	269
84.	Oppføring av antennemast – manglende nabovarsel	271

Ombudsmannen

85.	Forholdet mellom ombudsmannen og trygdemyndighetene	277
86.	Innsyn i ombudsmannens saksdokumenter	278
87.	Klage fra kommunestyrerepresentant over at han var erklært inhabil til å delta i behandlingen av skjenkesaker – ombudsmannens arbeidsområde	278

Registre

Register over saker referert i meldingene for 1978–2000	279
Lovregister for meldingene for 1978–2000	310

Vedlegg

1. Ombudsmannskontorets inndeling og personalforhold	325
2. Kongeriget Norges Grundlov 17de Mai 1814 § 75 1	326
3. Lov om Stortingets ombudsman for forvaltningen	327
4. Instruks for Stortingets ombudsman for forvaltningen	329
5. Orientering om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet – brosjyrettekster på bokmål, nynorsk og samisk	331

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

1. Personal- og kontorforhold

Pr. 31. desember 2000 hadde ombudsmannens kontor 36 stillinger, hvorav 6 kontorsjefstillinger og 1 assisterende kontorsjefstilling. Den assisterende kontorsjefen, som i sin helhet lønnes over ombudsmannens budsjett, er gitt delvis tjenestefri fra ombudsmannens kontor for å gjøre tjeneste som sekretær for Stortingets utvalg for kontroll med EOS-tjenestene. Kontoret hadde videre 18 juridiske saksbehandlerstillinger, hvorav 11 rådgiverstillinger og 7 førstekonsulentstillinger. Det er 10 kontorstillinger. I vedlegg 1 er det gitt en oversikt over organiseringen av kontoret og en oversikt over de ansatte pr. 31. desember 2000. Arbeidsoppgaver knyttet til drift av dataanlegget har i 2000 vært dekket ved engasjement av IT-konsulent. I forbindelse med behandlingen av forslaget til budsjett for 2001 har Stortingets presidentskap samtykket i omgjøring av en førstekonsulentstilling til en lederstilling, for å imøtekomme de økte arbeidsoppgavene innen administrasjon, personalforvaltning, budsjett og regnskap.

2. Institusjonens alminnelige forhold og forholdet til forvaltningen

2.1. Arbeidsåret 2000

Saksbeholdningen har gått ned i 2000 og var ved årsskiftet under 500 saker, lavere enn på flere år. Det antas at det ved målrettet innsats vil være mulig å redusere saksbeholdningen ytterligere, samtidig med at kravet til grundighet i saksbehandlingen opprettholdes. Sakstallet gikk noe ned i 2000. Det gjelder både antall nye klager og saker som ble tatt opp av eget tiltak. Dette må sees i sammenheng med at sakstallet i 1999 var større enn noen gang tidligere, og at det kunne ventes en viss nedgang. Sakstallet holder seg imidlertid fortsatt noenlunde stabilt på godt over 2000 saker i året.

Ved siden av behandlingen av enkeltsaker, har saker vært tatt opp av eget tiltak, og det har vært foretatt systematiske undersøkelser, særlig med sikte på å kartlegge praksis på ulike forvaltningsområder. Institusjonen avsluttet i meldingsåret to systematiske undersøkelser. Den ene gjaldt praktiseringen av forvaltningsloven i saker om voldsoffererstatning. Saken er referert i kap. VI sak nr. 1. Den andre gjaldt en undersøkelse av saksbehandlingen ved fem sykehjem i forbindelse med disponering av kontantytel-

ser fra folketrygden. Saken er referert i kap. VI sak nr. 41. I meldingsåret er det videre arbeidet med en undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner. Denne undersøkelsen omfattet bl.a. gjennomgåelse av et større antall enkeltsaker. Det er videre satt i gang ytterligere to systematiske undersøkelser, henholdsvis om saksbehandlingen i Reindriftsforvaltningen og om saksbehandlingen i Molde kommune og Statens utdanningskontor i Møre og Romsdal i saker om spesialundervisning på grunnskolenivå. Arbeidet med de systematiske undersøkelsene er ressurskrevende og hver undersøkelse omfatter flere enkeltsaker og saksforhold.

Sammen med mine medarbeidere besøker jeg hvert år lukkede institusjoner. I meldingsåret har jeg besøkt Oslo kretsfengsel og Valen sjukehus i Kvinnerød kommune. I tillegg er det foretatt besøk på ett asylmottak. For øvrig er det foretatt flere reiser og besøk i forvaltningen og ved ulike forvaltningsinstitusjoner i meldingsåret, bl.a. med utgangspunkt i enkeltsaker og dessuten med sikte på å gjøre seg kjent i forvaltningen og å informere om ombudsmannens virksomhet.

2.2. Undersøkelsesarbeidet

Stortingets ombudsmann gir borgerne en praktisk, lett tilgjengelig, billig og enkel mulighet til å få undersøkt problemer de måtte ha i forhold til myndighetene. I praksis er det særlig undersøkelser omkring forvaltningens avgjørelser borgerne henvender seg til ombudsmannen om. Det er imidlertid ikke uvanlig at klager også dreier seg om myndighetenes og offentlige tjenestemenns handlemåte i konkrete saker.

Som jeg også gav uttrykk for i årsmeldingen for 1999, er det et alminnelig inntrykk at de rettslige spørsmål klagene reiser blir mer og mer kompliserte. Lov- og regelverk kan være utilgjengelig, komplisert og vanskelig å forstå. Den offentlige lovgivningen gir i økende grad borgerne «rettigheter». Den økende rettsliggjøringen av forvaltningens forhold til borgerne bidrar til å styrke den enkeltes rettsstilling og forventningene til at forvaltningen skal imøtekomme borgernes behov, interesser og ønsker øker. Borgernes rettsstilling er gjennom lovgivningen også styrket i saksbehandlingen, ikke bare gjen-

nom de generelle reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven, men også gjennom særlige regler i spesiallovgivningen. At rettighetene er forankret i skjønnsmessige ord og uttrykk, bidrar imidlertid til at undersøkelsene i klagesakene kan bli både tid- og ressurskrevende.

2.3. Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann

Det er viktig å få formidlet til publikum og forvaltningen at ombudsmannen er Stortingets tillitsmann, at undersøkelsene ombudsmannen foretar skjer etter et generelt mandat fra Stortinget og at ombudsmannen derfor ikke kan betraktes som noe overordnet myndighets- eller forvaltningsorgan eller noe overordnet tilsynsorgan for forvaltningen. Ombudsmannen må snarere sees som et personlig korrektiv til byråkratiet. Med hele rikets offentlige forvaltning som arbeidsområde sier det seg selv at ombudsmannen må begrense seg til å undersøke saker etter publikumsklager og for øvrig når det foreligger spesielle behov for å sette i verk undersøkelser. Noe generelt tilsynsansvar for den offentlige forvaltningen er det ikke meningen at Sivilombudsmannen skal ha.

I forvaltningen har borgerne gjennom forvaltningsloven en alminnelig rett til å få overprøvet avgjørelsen. Et krav om overprøving fremsettes gjennom «klage». Det samme uttrykket brukes også om å «klage» til sivilombudsmannen. En ombudsmannsklage gir den enkelte en mulighet til å få undersøkt sin sak hos ombudsmannen.

En klage til overordnet forvaltningsmyndighet gir normalt en rett til å få en sak behandlet på ny i overordnet forvaltningsorgan. En «klage» til ombudsmannen er en henstilling til ombudsmannen om å undersøke en sak, et problem eller andre forhold som har med offentlige myndigheter å gjøre.

Forskjellen på *forvaltningsklagen* og *ombudsmannsklagen* kommer klart til uttrykk gjennom ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen skal ombudsmannen avgjøre om en klage gir «tilstrekkelig grunn til behandling». I tillegg til at en klage må ligge innenfor ombudsmannens arbeidsområde, at klagefristen på ett år må være overholdt og at alle administrative klageordninger må ha vært prøvet, må ombudsmannen derfor finne at den enkelte klage gir *tilstrekkelig grunn* til behandling. Meningen med å pålegge ombudsmannen en slik «silings»-oppgave, er bl.a. å bidra til at det ikke skapes uberettigede forventninger hos klagerne, at det ikke gripes unødige og ubegrunnet inn i forvaltningens arbeid og at forvaltningen ikke skal bli unødige belastet. Det er forutsetningen at forvaltningen skal prioritere henvendelser fra ombudsmannen, og slike henvendelser kan derfor få betydning for forvaltningens muligheter for å behandle andre saker.

Ombudsmannen må derfor i enhver sak ta stilling til om det foreligger «tilstrekkelig grunn» til å

behandle klagen, jf. ombudsmannsloven § 6 fjerde ledd. Noen rett til å få behandlet sin sak hos ombudsmannen som en tredje overprøvingsinstans gir «klagen» til ombudsmannen ikke. Sivilombudsmannen yter publikum en «rettshjelpende» tjeneste på Stortingets vegne.

Lovens bestemmelse om kravet til «tilstrekkelig grunn» er viktig for ombudsmannens muligheter til å fylle sine oppgaver. Det er innlysende at med et så omfattende arbeidsområde, geografisk og saklig, som ombudsmannen har, og med et så stort antall aktuelle og potensielle klager, må han også gis en adgang til å bestemme at bare de klager som etter ombudsmannen og hans medarbeideres vurdering gir grunn til det, blir undergitt en nærmere behandling.

2.4. Gjentatte henvendelser i avsluttede saker

I årsmeldingen for 1999 s. 10 (pkt. 2.3) uttalte jeg at det kan spores en viss økning i antall gjentatte henvendelser fra klager som ønsker ombudsmannens avvisninger av klager vurdert på nytt. I flere av disse sakene har klageren hatt en omfattende korrespondanse med forvaltningen, også etter at saken var ferdig klagebehandlet der.

Det følger av god forvaltningsskikk at alle har krav på svar innen rimelig tid på henvendelser til forvaltningen. Forvaltningen må derfor, også i saker som er avsluttet, vurdere innholdet i senere henvendelser. Nye omstendigheter og opplysninger kan tilsi at forvaltningen må revurdere en sak. God forvaltningsskikk tilsier også at forvaltningen bekrefter mottakelsen av henvendelsen og opplyser hva forvaltningen i tilfelle vil gjøre. Det kan imidlertid ikke forventes at myndighetene i alle tilfeller skal fortsette en korrespondanse etter at den har tatt endelig standpunkt i saken. God forvaltningsskikk krever at forvaltningen også må ta hensyn til andre som venter på å få sine saker behandlet, og som kanskje ikke er like aktive i sitt forhold til forvaltningen. Der en klager til stadighet kommer tilbake til en avsluttet sak, uten at det foreligger nye relevante opplysninger, må forvaltningen kunne svare med å vise til at saken er ferdig behandlet. Hvis klageren fortsetter å rette nye henvendelser til organet, må det etter omstendighetene kunne vises til at ytterligere henvendelser ikke vil bli besvart. Jeg vil imidlertid understreke at forvaltningsorganet alltid må *vurdere* innholdet i senere henvendelser.

På samme måte som forvaltningen må også jeg forholde meg til klager som flere ganger kommer tilbake til saker som er avsluttet herfra. Jeg har en åpen holdning til slike fornyede henvendelser, bl.a. fordi det ikke foreligger noen «klage»ordning på mine uttalelser.

Også ved mitt kontor må det imidlertid trekkes en grense for hvor langt det er naturlig å imøtekom-

me slike henvendelser. Ombudsmannen mottar hvert år et stort antall klager, og må til enhver tid vurdere hvordan ressursene best kan utnyttes. Det er viktig å ta hensyn til de mange klagerne som venter på å få sin sak vurdert.

Av hensyn til kontorets øvrige klagesaker og andre arbeidsoppgaver må jeg fortløpende vurdere hvilke ressurser det er forsvarlig å bruke på nye henvendelser i avsluttede klagesaker. I utgangspunktet har jeg, som nevnt, en åpen holdning til nye henvendelser med anmodninger om fornyet vurdering fra min side. Spesielt er det tilfelle hvis en klager legger frem nye opplysninger eller peker på nye forhold eller problemstillinger som kan være av interesse. Fremkommer ikke noe nytt, vil slike klager ikke bli tatt opp til behandling.

2.5 Den foreløpige undersøkelsen av klagen

Ombudsmannen er Stortingets tillitsmann i forhold til forvaltningen, og ikke en del av forvaltningen. Ombudsmannen er således en helt særegen «klage»-instans, og ingen overordnet forvaltningsmessig tredje instans (se også pkt. 2.3 foran). De klager ombudsmannen behandler vil normalt alltid ha vært behandlet i to instanser i forvaltningen. En henvendelse til ombudsmannen er en henstilling til ombudsmannen om å undersøke en sak, et problem eller andre forhold som har med offentlige myndigheter å gjøre. Som nevnt foran, skal ombudsmannen i hver enkelt sak ta stilling til om det foreligger tilstrekkelig grunn til å ta saken opp til behandling. Dette betyr at det i enhver sak alltid må skje en foreløpig undersøkelse. Denne foreløpige prøving av klagen og denne undersøkelse får alle klagere og er viktig av flere grunner og i flere relasjoner. For det første blir saken gjennomgått og det gis en vurdering av det forhold som det klages over. Denne foreløpige undersøkelsen gir – tross sin begrensede rekkevidde – et innsyn i og kontroll med hva forvaltningen har gjort. For det annet er den foreløpige undersøkelsen viktig for å kunne prioritere forsvarlig de klager som rettes til ombudsmannen. For det tredje er det viktig at ombudsmannen forsikrer seg om at bare de klager som det er grunn til å behandle blir forelagt forvaltningen. Det forutsettes at forvaltningen både prioriterer henvendelsene fra ombudsmannen og legger ned et betydelig arbeid i den. Forvaltningen vil ofte måtte sette i verk undersøkelser, både av faktiske og rettslige spørsmål. Ombudsmannen må derfor følge pålegget i § 6 fjerde ledd om bare å forelegge saker, dvs. sette i verk nærmere undersøkelser, der det er tilstrekkelig grunn til det.

3. Forvaltningens forhold til ombudsmannens anbefalinger

1. Ombudsmannens fremste oppgave er etter Grunnloven § 75 1 «at have Indseende med den offentlige

Forvaltning og alle som virker i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mot den enkelte Borger». I ombudsmannsloven § 3 heter det «Ombudsmannens oppgave er som Stortingets tillitsmann og på den måte som er 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».

Ombudsmannens «verktøy» til utførelse av denne oppgaven er angitt i ombudsmannsloven § 10. Finner ombudsmannen, enten ved behandlingen av klagesaker eller undersøkelser av eget tiltak, at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold i forvaltningen, kan han påpeke det. Kommer ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for det. Hvis ombudsmannen mener at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning for saken, kan han også gjøre vedkommende forvaltningsorgan oppmerksom på det, og underforstått be forvaltningen om å se på saken på nytt.

Ombudsmannen kan si sin mening, og jeg har således ingen avgjørende myndighet. Det er derfor viktig at ombudsmannens mening fremstår med autoritet, tillit, troverdighet og tyngde og av den grunn blir fulgt av forvaltningen. Forvaltningen må forutsettes å ha en egeninteresse i å følge ombudsmannens anbefalinger fordi det vil bidra til å styrke tilliten til forvaltningen selv. Hvis forvaltningen overhører eller unnlater å bøye seg for ombudsmannens anbefalinger vil det lett kunne svekke tilliten til forvaltningen. I Ot.prp. nr. 30 (1959–60) s. 20 ble det fremholdt:

«Ombudsmannens eneste reaksjonsmiddel vil være at han gir uttrykk for sin mening om saksforholdet. Og det er en grunnleggende forutsetning for hele ordningen at både klageren og vedkommende forvaltningsmyndighet i alminnelighet vil godta og bøye seg for hans oppfatning. Ombudsmannen skal først og fremst virke gjennom sin sterke autoritet.»

Mange klagesaker blir ordnet allerede på undersøkelsesstadiet. Som følge av foreleggelsen av klagen herfra oppdager forvaltningsorganet at et moment av betydning for saksbehandlingen eller avgjørelsen er oversett eller utelatt, og derfor ser på saken på nytt uten at jeg har uttalt min mening i saken.

2. Sivilombudsmannens anbefaling eller henstilling blir i de aller fleste tilfellene lojalt fulgt opp av forvaltningen. Forvaltningen beklager også som regel de feil som blir påpekt. Det forekommer likevel unntaksvis at forvaltningen ikke uten videre vil bøye seg for ombudsmannens anbefaling.

Anbefalingen kan være knyttet til kritikk av forvaltningens avgjørelser, rettsanvendelse eller saksbehandling. Det er imidlertid også mulig at f.eks. rettsspørsmål kan løses på ulike måter, men at forvaltningen og jeg ser ulikt på hvilken løsning som er best egnet til å styrke tilliten til forvaltningen.

I årsmeldingen kap. VI sak nr. 2, er omtalt en sak som gjelder forståelsen av forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum, klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak. På bakgrunn av rettskildesituasjonen kom jeg til at de beste grunner talte for å forstå bestemmelsen slik at klageinstansens avvisningsvedtak i klagesak kan påklages én instans.

Jeg mente at de beste grunner talte for en rett til å klage over klageinstansens avvisningsvedtak i klagesak, men kunne ikke kritisere forvaltningen for tidligere å ha lagt til grunn at det ikke forelå klagerett. Jeg mente at det var uheldig at formuleringen i forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum etterlater uklarhet om hvorvidt det er klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 11, og anbefalte at Justisdepartementet tok initiativ for å rydde denne uklarheten av veien. Jeg anbefalte derfor at det for fremtiden ble lagt til grunn at det var klagerett og at ble tatt skritt til å få presisert det i lovteksten. I kap. VI sak nr. 2 er mitt standpunkt begrunnet nærmere.

Justisdepartementet besvarte min anbefaling slik:

«Vi har merket oss Sivilombudsmannens forståelse av fvl. § 28 første ledd annet punktum, med oppsummeringen nederst s. 4 der ombudsmannen uttaler som sitt syn at man i denne saken står «overfor et åpent rettslig spørsmål, og begge konklusjoner på spørsmålet om klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak kan forsvares». Når Sivilombudsmannen etter dette anbefaler forvaltningen å legge til grunn at klageinstansens avvisningsvedtak i klagesak kan påklages én instans, vises det særlig til de reelle hensyn.

Til dette vil Justisdepartementet bemerke:

For det første kan ikke Justisdepartementet se at rettsspørsmålet er så åpent som antatt av Sivilombudsmannen. Det vises her til vårt brev 22. november 1999 s. 2 første avsnitt, der vi siterer fra Ot. prp. nr. 38 (1964–64) s. 108. Det fremgår av sitatet at klageinstansens avvisning utgjør et vedtak i klagesak. Vi må derfor opprettholde vårt standpunkt om at Sivilombudsmannens anbefalte løsning innebærer en innskrenkende fortolkning. En slik tolkning bør ha støtte i *tungtveiende* reelle hensyn.

For det annet kan vi ikke fullt ut dele ombudsmannens syn på underinstansens behandling av avvisningsspørsmålet. Det følger av fvl. § 33 annet ledd tredje punktum at underinstansen skal avvise saken dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, jf. dog fvl. § 31. Med en så klar forpliktelse hvilende på underinstansens skuldre, synes det ikke helt treffende å si at avvisningsspørsmålet sjelden vil stå sentralt i forbindelse med underinstansens behandling av klagesaken. Tvert om synes det mer dekkende å si at avvisningsspørsmålet blir vurdert i to instanser.

I vårt brev 29. januar 1999 uttalte vi at det var vanskelig å si noe sikkert om vår uttalelse 12. januar 1996 har lagt grunnlag for en helt entydig og bred forvaltningspraksis. Med bakgrunn i et brev fra Fylkesmannen i Østfold 17. august 2000 til Justisdepartementet v/Sivilavdelingen (i kopi til Sivilombudsmannen i Deres sak 2000–0647B-3BFG) vet vi nå at Miljøverndepartementet

i brev 10. januar 1997 til bl.a. fylkesmennene vedrørende klagesaksbehandlingen etter delingsloven viser til vår uttalelse fra 1996. Også Barne- og familiedepartementet skal i brev 29. februar 1996 ha gjort det samme. Dette er etter vårt syn et argument for at rettstilstanden ikke er så uklar som antatt.

Med bakgrunn i dette ser ikke Justisdepartementet at det for tiden er aktuelt å foreta seg noe i sakens anledning. Vi vil imidlertid ha spørsmålet til observasjon ved en senere revisjon av forvaltningsloven.»

Justisdepartementet holdt med andre ord fast ved sin fortolkning og ville ikke i forhold til forvaltningen følge ombudsmannens anbefaling. Justisdepartementet ville heller ikke følge min anbefaling om å klargjøre reglene. Etter min mening er Justisdepartementets holdning her ikke i samsvar med de forutsetninger som ligger til grunn for ombudsmannsordningen og jeg kan ikke se at departementet har anført tungtveiende grunner for ikke å følge min anbefaling.

Jeg nevner i denne forbindelse også min behandling av en sak om forståelsen av rettshjelploven § 17. Saken er referert i årsmeldingen for 1999 s. 246 – 250, tilleggsopplysninger i saken er tatt inn i årets melding kap. V. s. 47.

Også denne saken illustrerer at det kan være vanskelig å nå frem overfor departementet. I denne konkrete saken bøyde departementet seg med hensyn til resultatet, men departementet holdt fortsatt fast ved sin lovforståelse – en lovforståelse som jeg vanskelig kunne se hadde gode reelle grunner for seg.

Særlig fordi departementet ikke i noen av sakene har fremhevet verken spesielle prinsipielle grunner, eller tungtveiende negative administrative eller økonomiske konsekvenser av å følge ombudsmannens anbefalinger, har jeg funnet departementets reaksjon på ombudsmannens anbefalinger egnet til å vekke en viss undring.

I et brev 14. november 2000 fremhevet jeg at det kunne være av interesse å få belyst nærmere hvordan Lovavdelingen oppfatter sine oppgaver i forhold til Justisdepartementet og forvaltningen for øvrig. Jeg trakk særlig frem spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg i saker der Sivilombudsmannen og Lovavdelingen gir uttrykk for forskjellige syn på rettslige spørsmål. I brevet inviterte jeg representanter for Lovavdelingen til et møte på mitt kontor for å drøfte dette prinsipielle spørsmålet.

I enkelte tilfeller åpner loven og regelverket for ulike løsninger. Jeg ser det som min oppgave å framholde overfor forvaltningen slike løsninger på uklare tolkingsspørsmål som kan være egnet til å styrke den enkeltes rettsstilling og tilliten til forvaltningen. Noen vil kalle en slik tolking av regelverket «dynamisk», men jeg vil snarere se det slik at det er tale om en kritisk tolking som kan bidra til at forvaltningen ser med fornyet blick på sin egen praksis og der-

med gjør det mulig bedre å styrke den enkeltes rettsstilling.

3. Ombudsmannen skal være et personlig korrektiv for forvaltningen. Hans undersøkelser i klagesakene skal være enkel, oversiktig og rask. Hvis forvaltningen ikke finner grunn til å etterkomme min anbefaling vedrørende et materielt spørsmål, kan grunnen derfor være at forvaltningsorganet ikke har fremkommet med alle opplysninger av betydning for organets vurderinger og avgjørelse før etter at saken er avsluttet her. I slike tilfeller kan forvaltningens standpunkt ved å fastholde sitt syn derfor være godt begrunnet.

Når ombudsmannen forelegger en klage for forvaltningen er det likevel uheldig hvis forvaltningen i redegjørelsen hit ikke gir så fullstendige opplysninger som mulig om de forhold og vurderinger både av rettslig og faktisk art som lå til grunn for organets standpunkt og avgjørelse i saken.

I noen få tilfeller der forvaltningen ikke har funnet grunn til å etterkomme ombudsmannens anmodning, har det hendt at ombudsmannen har anbefalt den private part å gå til søksmål. Den rett som har saken til behandling kan da uten behovsprøving innvilge den private part fri sakførsel, jf. rettshjelpsloven av 13. juni 1980 nr. 35 § 19 nr. 3.

I en del saker har jeg uttrykt tvil om de vurderinger som ligger til grunn for forvaltningens skjønnsmessige avgjørelse. Normalt vurderer da forvaltningsorganet saken på nytt. Hvis forvaltningsorganet etter en fornyet vurdering fastholder sitt tidligere standpunkt, er grunnen noen ganger at faktum i saken har blitt bedre belyst under undersøkelsen her, jf. ovenfor. Gjelder klagen hit avslag på en dispensasjonssøknad, kan grunnen til at forvaltningen opprettholder sitt standpunkt til tross for min uttrykte tvil om vurderingene bak skjønnen, også være at forvaltningen, på grunn av et stort dispensasjonspress på området, følger en så streng dispensasjonspraksis at utfallet av den konkrete vurdering av den enkelte søknad synes å være gitt på forhånd, uavhengig av de konkrete forhold bak den enkelte søknad om dispensasjon. Det er uheldig hvis forvaltningen løser problemene forbundet med et stort dispensasjonspress på denne måten.

4. En del av klagen hit avsluttes her uten at jeg har funnet at det er begått noen urett mot klageren. Klager som ikke fører frem kan for eksempel ha sitt utgangspunkt i at klageren er uenig i det som er gjeldende rett på området.

Hvis jeg likevel finner grunn til å undersøke saken noe nærmere, innledes den som regel med at mitt kontor innhenter saksdokumentene fra forvaltningen. Gjennomgangen her av saksdokumentene gir meg et godt innblikk i forvaltningens arbeide på mange områder, og viser ofte med stor tydelighet at forvaltningsorganet saksbehandling har vært grundig og solid. Fordi min oppgave først og fremst er å arbeide for at det ikke øves urett mot den enkelte

borger, er arbeidet ved mitt kontor i hovedsak rettet mot å avdekke feil og forsømmelser i forvaltningen.

Jeg finner det likevel riktig her å gi uttrykk for at jeg gjennom mitt arbeide også erfarer at mye av saksbehandlingen i forvaltningen er av god kvalitet, og bærer preg av engasjert personlig innsats fra forvaltningens tjenestemenn.

4. Dokumentoffentlighet, ved ombudsmannens kontor

1. Den 1. januar 2001 trådte et lovvedtak i kraft som slår fast at offentlighetsprinsippet også gjelder for ombudsmannens saksdokumenter. Jeg finner det derfor naturlig å knytte noen bemerkninger til de nye reglene og de spesielle hensyn og behov som her gjør seg gjeldende.

2. Både publikum i sin alminnelighet og klagerne i særdeleshet er interessert i offentlighet omkring sakene som bringes inn for ombudsmannen. Det er imidlertid viktig også å ha forståelse for at mange ønsker å kunne henvende seg til ombudsmannen i fortrolighet. Det gjelder særlig i saker som gjelder personlige forhold.

3. Offentlighetsloven gjelder for den «virksomhet som drives av forvaltningsorganer» når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov, jf. lov om offentlighet i forvaltningen 19. juni 1970 nr. 69 § 1. Som forvaltningsorgan i lovens forstand regnes «ethvert organ for stat eller kommune». Sivilombudsmannen er av forståelige grunner unntatt fra denne lovens virkeområde, jf. lovens § 1 fjerde ledd, da ombudsmannen ikke er en del av forvaltningen. På grunn av de særlige behov og hensyn som er knyttet til den virksomhet ombudsmannen driver, og særlig ønsket om at publikum fritt og i fortrolighet skal kunne henvende seg til ombudsmannen, har taushetsplikten vært hovedregelen, og prinsippet om offentlighet tidligere ikke gitt anvendelse. Likevel har offentlighetslovens prinsipper i lang tid vært fulgt for saksdokumenter ved mitt kontor så langt dette har vært forenlig med særbestemmelsene om taushetsplikt i ombudsmannsloven § 9 og ombudsmannsinstruksen. I praksis har innsyn først og fremst vært gitt i saksdokumentene i avsluttede saker som har vært tatt opp med forvaltningen, og da særlig ombudsmannens avsluttende uttalelse som er oversendt til klageren og forvaltningen (med overstryking av navn og andre identifiserende kjennetegn i nødvendig utstrekning). Men også brev herfra til forvaltningen på undersøkelsesstadiet, klageskriv og forvaltningens svarbrev, har det i en viss utstrekning vært gitt innsyn i dersom disse klart har vært ansett som offentlig i forvaltningen. Praksis har imidlertid variert noe.

4. I forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen og Innst. S. nr. 21 (1998–99), vedtok Stortinget 23. november 1998 følgende:

«Stortinget ber Stortingets presidentskap om å foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer.»

I forbindelse med oppfølgingen av dette, oversendte jeg i brev 18. juni 1999 til Stortingets presidentskap et forslag til endringer i ombudsmannsloven med sikte på innføring av dokumentoffentlighet ved mitt kontor og en begrensning av gjeldende regler om taushetsplikt. Forslaget til ny § 9 i ombudsmannsloven lød slik:

«Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas fra offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i ombudsmannens instruks.

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.»

I brevet fremsatte jeg også forslag til nærmere regler om dokumentoffentlighet i ombudsmannsinstruksen § 11. Dette forslaget lød slik:

«1. Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.

3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.

4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.

5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.»

Utkastet til endringer i ombudsmannsloven ble fremsatt av stortingsrepresentantene Gunnar Skaug og Jorunn Ringstad, se Dok. nr. 8 forslag 27. januar 2000 (Dok. nr. 8:33). Innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen (Innst. O. nr. 91 1999–2000) om lovendringene ble behandlet i Odelsting og Lagting, og lovvedtaket ble sanksjonert av Kongen 28. juli 2000. Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling om de foreslåtte endringer i ombudsmannsinstruksen (Innst. S. nr. 234 1999–2000) ble vedtatt i

Stortinget 14. juni 2000. Endringene i både loven og instruksen var i samsvar med mine forslag, og de trådte i kraft 1. januar 2001.

5. Reglene om dokumentoffentlighet og taushetsplikt ved mitt kontor bygger etter dette på et selvstendig lovgrunnlag. Av flere grunner vil det kunne være uheldig om innsynsreglene ble knyttet til offentlighetslovens regler, fordi disse gjelder for den virksomheten som drives av forvaltningen, det vil si organer som er underlagt ombudsmannens kontroll. De spesielle regler som nå er gitt om dokumentinnsyn hos ombudsmannen må forstås og anvendes i lys av at ombudsmannen i praksis har en viktig oppgave i forhold til publikum og også i lys av at ombudsmannen kontrollerer forvaltningens tolkning og anvendelse av offentlighetslovens bestemmelser. Det ville kunne virke forstyrrende og uheldig inn på ombudsmannens kontroll med forvaltningens praktisering av offentlighetsloven om ombudsmannen skulle være underlagt det samme regelverket som forvaltningen. Det ville heller ikke reflektere at ombudsmannen og forvaltningens oppgaver er av helt forskjellig karakter og har ulike formål.

Den utformingen reglene har fått, åpner for en fleksibel praktisering, tilpasset de behov og hensyn som gjør seg gjeldende for ombudsmannens spesielle virksomhet. Ombudsmannen har som kjent særegne kontrolloppgaver og utøver ikke forvaltningsmyndighet eller treffer bindende vedtak som griper inn i borgernes rettigheter og plikter, slik forvaltningsorganer normalt gjør. Kontrollen skjer gjennom undersøkelser i forvaltningen, og formålet er å søke å hindre at det gjøres urett eller feil i den offentlige forvaltningen. Ved å gjøre reglene fleksible og enkle å praktisere, unngås også en for sterk binding til reglene i offentlighetsloven. Det er ikke ønskelig at reglene om dokumentoffentlighet hos ombudsmannen gjøres avhengig av en detaljfortolkning av offentlighetslovens ulike unntaksbestemmelser. Dette er bakgrunnen for at det i loven er bestemt at nærmere regler om dokumentoffentlighet, herunder om adgangen til å unnta dokumenter helt eller delvis fra offentlighet, gis i ombudsmannens instruks.

De samme hensyn som er nevnt ovenfor gjør seg til en viss grad gjeldende også i forhold til bestemmelsen om taushetsplikt i ombudsmannsloven § 9 annet ledd. Også i forhold til taushetsplikten kan det av hensyn til særlige forhold knyttet til ombudsmannens virksomhet være en fordel at det gis selvstendige regler som ikke er knyttet direkte til taushetspliktbestemmelsene som gjelder for forvaltningen, f.eks. hva som nærmere bestemt anses som «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13 i det konkrete tilfellet. Bestemmelsen i § 9 annet ledd er derfor gitt en selvstendig utforming, jf. kriteriene «forhold av personlig karakter» og «drifts- eller forretningshemmeligheter». Dette gir meg mulighet til å praktisere en noe utvidet taushetsplikt i forhold til det som

strengt tatt gjelder for forvaltningen i den enkelte sak dersom behovet skulle tilsi det. Taushetspliktbestemmelsen i ombudsmannsloven vil således bli tolket og praktisert med forvaltningsloven og særlov-givningen som bakgrunn og rettesnor, men vil ikke være formelt bundet av disse bestemmelsene.

Bestemmelsen i ombudsmannsinstruksen § 11 nr. 2 fastslår at ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet «når særlige grunner tilsier det». Med dette er jeg gitt en skjønsmessig adgang til å unnta saksdokumenter fra offentlighet (taushetsrett) når det foreligger et begrunnet og reelt behov for det. En slik generell unntaksbestemmelse er også ment å ivareta behovet for fleksibilitet i innsynsreglene, jf. ovenfor om dette. Både særlige hensyn knyttet til ombudsmannens virksomhet og andre beskyttelsesverdige interesser, kan tilsi at det etter omstendighetene gjøres unntak fra offentlighet etter denne bestemmelsen.

Det er i loven slått fast at ombudsmannen selv, med endelig virkning avgjør om det skal gis dokumentinnsyn eller ikke, se § 9 første ledd annet punktum. En formell klagerett til Stortinget ville være upraktisk og samsvare dårlig med at ombudsmannen ifølge ombudsmannsloven § 2 skal utføre sitt verv «selvstendig og uavhengig av Stortinget».

Dokumentoffentligheten er for øvrig begrenset til *ombudsmannens saksdokumenter*. Med dette forstås de saksdokumentene som er utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av sakene. Innsynsretten vil typisk gjelde korrespondansen mellom klageren og ombudsmannen og mellom forvaltningen og ombudsmannen. Forvaltningens saksdokumenter som forelå før saken ble brakt inn for ombudsmannen, og som typisk vil bli utlånt til ombudsmannen i forbindelse med at sakene blir undersøkt, vil ikke være omfattet av bestemmelsene. Spørsmålet om innsyn i slike dokumenter må i første omgang avgjøres av forvaltningen selv etter reglene i offentlighetsloven. Dersom innsyn nektes i forvaltningens saksdokumenter, kan avslaget klages inn for ombudsmannen, jf. prinsippet om ombudsmannens etterfølgende kontroll med forvaltningen. Det er ikke ønskelig at ombudsmannen skal bli et alternativt sted å kreve innsyn i forvaltningens saksdokumenter før forvaltningen selv har fått anledning til å vurdere spørsmålet. Det er derfor presisert i ombudsmannens instruks § 11 nr. 1 hva som ligger i uttrykket «ombudsmannens saksdokumenter». I de tilfellene hvor det er åpenbart at forvaltningens saksdokument er offentlig etter offentlighetsloven, vil ombudsmannen imidlertid kunne praktisere offentlighet.

Offentlig journal over inn- og utgående dokumenter i de sakene som opprettes er et viktig arbeidsredskap for å gjøre innsynsretten effektiv, særlig for pressen, og en viktig forutsetning for at innsynsretten skal virke etter sitt formål. Etter innføringen av de nye reglene, er det etablert en slik journal i papirform ved ombudsmannens kontor. Journalen er

gjort tilgjengelig både ved kontoret og i Pressesenteret i Regjeringskvartalet sammen med bestillings-skjemaer til bruk ved innsynsbegjæringer. Etter hvert vil også journalen i elektronisk form og bestillingsskjemaet bli lagt ut på ombudsmannens hjemmeside på internett.

5. Møter, besøk, konferanser, reiser

Ombudsmannen mottar hvert år en rekke henvendelser med anmodning om å informere om ombudsmannsordningen, om forholdet til Stortinget og ulike forfatnings- og forvaltningsrettslige spørsmål knyttet til Stortinget og ombudsmannens virksomhet. Henvendelsene kommer fra offentlige og private institusjoner, fra organisasjoner, offentlige myndigheter og ulike nasjonale og internasjonale organisasjoner, fra enkeltpersoner, som for eksempel forskere og studenter. Kontoret mottar i tillegg, fra både inn- og utland, anmodninger om å gi trainee-/ praksisplasser. Etter omleggingen av studieordningen for juristene ved Universitetet i Oslo, der praksis nå inngår som en del av studiet, søkes det om praksisplass ved kontoret. Ombudsmannen har et ansvar for at institusjonen er imøtekommende i forhold til forespørsler av denne karakter. Det må fremheves at slik kontakt også er nyttig for ombudsmannsinstitusjonen. Slik kontakt gir også impulser og ideer som er viktige i det arbeid ombudsmannen skal gjøre. Kontakten bidrar også til å fornye og videreutvikle institusjonen. Jeg kan tilføye at jeg her er på linje med mine ombudsmannskolleger verden over.

I meldingsåret har det vært avholdt en rekke møter med organisasjoner og offentlig forvaltning. I august hadde jeg besøk av en gruppe fra Statskonsult i forbindelse med et prosjekt om kvalitet i saksbehandlingen og fylkesmannen som rettsikkerhetsinstans. I mars avla jeg Riksrevisjonen et besøk i forbindelse med at Riksrevisjonen hadde gjennomført en undersøkelse av klagesaksbehandlingen i Statens helsetilsyn og ved fylkeslegekontorene. Lovutvalget mot etnisk diskriminering besøkte kontoret i desember for å høre om institusjonens erfaringer knyttet til klagesaker om etnisk diskriminering eller forskjellsbehandling på grunnlag av etnisk bakgrunn. Jeg har også selv besøkt senteret.

I mars besøkte jeg reindriftsforvaltningen i henholdsvis Alta og Kautokeino. Siktemålet var å orientere meg om forvaltningsmessige forhold knyttet til reindriften. I tillegg ble Alta og Kautokeino kommuner avlagt besøk. Senere i mars besøkte jeg Namsos kommune. Besøket kom i stand i forbindelse med behandlingen av en konkret klagesak. Sammen med to medarbeidere besøkte jeg Fylkesmannen i Møre og Romsdal samme måned. I Molde hadde jeg i tillegg møter med Fylkestyrgdekontoret i Møre og Romsdal, Fylkeslegen i Møre og Romsdal, Statens utdanningskontor og bispekontoret.

Også dette året har jeg besøkt lukkede institusjoner. I september besøkte jeg Valen psykiatriske sjukehus. I tilknytning til besøket hadde jeg et møte med kontrollkommisjonen ved sykehuset og Kvinnerad likningskontor. Det er av interesse for meg å avholde samtaler med kontrollorganene i tilknytning til besøk ved lukkede institusjoner som ledd i arbeidet med å gjøre meg kjent med forhold av rettsikkerhetsmessig karakter. I desember besøkte jeg så Oslo kretsfengsel. Under besøket hadde jeg samtaler med ledelsen ved fengselet og med innsatte som hadde uttrykt ønske om det. Før besøket avholdt jeg et møte med lederen for tilsynsrådet ved fengselet. I april besøkte jeg Tanum asylmottak, avdelingen for enslige mindreårige asylsøkere.

Interessen for ombudsmannsinstusjonen er fortsatt stor i utlandet, og jeg har i løpet av året mottatt representanter fra en rekke land. Den indonesiske menneskerettighetsministeren var på besøk her i februar, og en representant for den indonesiske ombudsmannskommisjonen kom hit i november. I mai hadde jeg bl.a. besøk av en thailandsk delegasjon i anledning av at det skal opprettes en ombudsmannsordning der. En representant fra den kinesiske påtalemyndigheten var her i juni. I oktober fikk jeg besøk av den russiske ombudsmannen for menneskerettigheter, og i november kom en parlamentarikerdelegasjon fra Rwanda til kontoret.

Etter invitasjon fra meg besøkte den parlamentariske ombudsmannen i Sør-Afrika mitt kontor i mai måned. Hensikten var å gi ham en innføring i de nordiske parlamentariske ombudsmannsinstusjonene – og særlig hvordan de nordiske ombudsmennene arbeider konkret med sakene. Videre var det et ønske å gi ham en orientering om de politiske systemene i Norden, og om forholdet mellom ombudsmennene og henholdsvis parlament og forvaltning. Den sørafrikanske ombudsmannen besøkte derfor også Folketingets ombudsmann i Danmark og Justitieombudsmannen i Sverige.

I februar deltok jeg ved markeringen av den finske ombudsmannsinstusjonens 80-årsdag. I mai var jeg og to medarbeidere på et besøk i Kina. Formålet med reisen dit var todelt. Utenriksdepartemen-

tet hadde bedt meg å delta på «The 4th Sino-norwegian roundtable on the rule of law and human rights» i Beijing. Det kinesiske «tilsynsdepartement» (Ministry of Supervision), hadde i 1999 besøkt Norge og bl.a. det kinesiske tilsynsorganet ønsket å vise ombudsmannen det kinesiske kontrollsystemet og samtidig få en mulighet for å trekke veksler på de erfaringer ombudsmannen har fra sin virksomhet og for øvrig utveksle synspunkter om hvordan et tilsyn kan organiseres og utføres for å ivareta borgernes behov. I forbindelse med the Council of the Baltic Sea States seminarer om «Good lawmaking» har jeg holdt foredrag for parlamentarikere i St. Petersburg og Riga. I september deltok en av rådgiverne ved kontoret etter invitasjon fra Den europeiske ombudsmannen som «Liaison Officer» på et seminar om bl.a. etableringen av grunnretter i EU («EU draft charter of Fundamental Rights»). I dagene 30. oktober til 2. november var den sørafrikanske ombudsmann vertskap for det internasjonale ombudsmannsorganisasjon (IOI) 7. internasjonale konferanse. Konferansen ble holdt i Durban, og jeg deltok her sammen med tre av mine medarbeidere. Jeg møtte her et stort antall av mine ombudsmannskolleger og drøftet en rekke sentrale spørsmål av stor betydning for ombudsmannsordningen. Jeg har i meldingsåret også hatt møter med mine nordiske kolleger fra Danmark, Island, Sverige og Finland. Nordisk ombudsmannsmøte ble avholdt på Fyn i Danmark i september der jeg deltok sammen med tre av mine medarbeidere. Det har også vært avholdt vestnordiske ombudsmannsmøter på Færøyene (i anledning av opprettelsen av en parlamentarisk ombudsmannsinstusjon i tilknytning til det færøyske Lagtinget) – og på Svalbard. Sistnevnte møte ble arrangert av mitt kontor.

Møtene med mine utenlandske kolleger enten her hjemme eller ute gir viktige impulser om hvordan ombudsmannsordningen best skal kunne fungere. Kontakten gir også en bekreftelse på betydningen av å få formidlet informasjon om vår parlamentariske ombudsmannsordning som en viktig demokratisk instusjon. Ombudsmannens arbeid med å påse at menneskerettighetene respekteres i offentlig forvaltning er i denne forbindelse også viktig.

II. Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse

I kapittel VI er referert saker som antas å ha alminnelig interesse, jf. instruksens § 12. For oversiktens skyld er disse sakene presentert etter saksområde. I flere av disse sakene er det gitt uttalelser om generelle forvaltningsrettslige problemstillinger som antas å ha alminnelig interesse. Jeg finner her grunn til å fremheve noen av disse sakene, og enkelte andre forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse.

1. Saksbehandlingen ved overføring av varetektsinnsatte mellom fengsler

På bakgrunn av en klagesak fant jeg grunn til å se nærmere på politiets saksbehandling ved overføringer av varetektsinnsatte mellom fengsler. En varetektsinnsatt var overført syv ganger mellom ulike fengsler på ett og et halvt år. I slike saker er det ingen formell klagerett over politiets avgjørelse, jf. straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 § 59 a. Verken fengselsloven 12. desember 1958 eller fengselsreglementet 12. desember 1961 har bestemmelser om saksbehandlingen ved overføring av varetektsinnsatte. I brev til Riksadvokaten bad jeg på derfor om en redegjørelse for saksbehandlingen hos påtalemyndigheten i slike saker og spurte om det var gitt noen retningslinjer. Jeg bad spesielt om å få opplyst om den siktede ble gitt anledning til å uttale seg om overføringsspørsmålet på forhånd, om det var etablert rutiner for underretning til siktede og eventuelt pårørende, og om det rutinemessig ble gitt begrunnelse for overføringen.

Riksadvokaten forela spørsmålene for syv av landets større politidistrikter. I svarbrevet opplyste han at flytting av varetektsinnsatte i løpet av varetektstiden ikke syntes å være noe omfattende problem. Det var ellers ikke gitt retningslinjer for hvorledes sakene skulle behandles. Riksadvokaten redegjorde deretter nærmere for årsakene til flytting og anførte om varsel, begrunnelse og uttalerett for siktede:

«Beslutningen om å flytte en varetektsinnsatt er praktisering av tvangsmidler, og må derfor bedømmes å være av påtalemessig art. Beslutningene faller derfor utenfor forvaltningslovens område, jf. fvl. § 4 første ledd bokstav b. Straffeprosessloven inneholder ikke bestemmelser som gir den fengslede rett til varsel, begrunnelse eller rett til å uttale [seg om] slike forhold. Det er heller ikke fastsatt spesielle regler av betydning for spørsmålet.

Grunnkravene til en god prosessordning og

forvaltningsrettslige grunnprinsipper må likevel gjelde. Her er kravene om hensynsfullhet og kontradiksjon sentrale. Av dette bør i alle fall følge at den fengslede må gis en begrunnelse for hvorfor flytting skjer.

I utgangspunktet bør siktede også gis betimelig varsel om at han/hun vil bli flyttet til et annet fengsel. Men fra en slik hovedregel må det åpenbart være mange unntak. Dels vil situasjonene oppstå så akutt at det ikke er tid til å varsle. Det vil være tilfellet hvor det skjer en rokkering av de varetektsinnsatte, foranlediget av et presserende behov for innen 24 timer å fremskaffe en varetektsplass som også er akseptabel ut fra etterforskningsmessige hensyn. Varsel må også unnlates når det vil redusere mulighetene for å oppnå det som er formålet med flyttingen. En siktet som flyttes av hensyn til bevisforspillelsesfaren, vil åpenbart etter at varsel er gitt i en rekke tilfeller, sette alt inn på å komme i kontakt med en medsiktet som utholder varetekt i samme fengsel.

Riksadvokaten er derimot mer usikker på om det bør etableres uttalerett for siktede. En slik rett må det for det første gjøres unntak fra i de tilfeller hvor også varsel kan unnlates, jf. ovenfor. Men også ut over dette vil tidsmomentet reglemessig innebære at en formalisert uttalerett vil være av liten betydning. Flyttingen vil ofte være gjennomført før siktede har fått tid til å formulere sine innsigelser. Dertil kommer at begrunnelsen for flyttingen i stor utstrekning er slik at synspunkter fra siktede i liten grad kan få betydning for utfallet. En formalisert uttalerett kan derfor gi et feilaktig inntrykk av en det finner en sted en reell partsprosess. Etter en totalvurdering finner riksadvokaten å ville fraråde at det etableres en rett for siktede til å uttale seg i tilknytning til spørsmålet om flytting i varetektsperioden.»

For øvrig ble det opplyst at klager over avgjørelser under etterforskningen generelt i stor grad undergis realitetsbehandling selv om de faller utenfor straffeprosessloven § 59 a første ledd. Klager fra varetektsinnsatte over overføringer var imidlertid ytterst sjeldne, slik at noen erfaring med klagebehandling i disse sakene ikke forelå.

I mitt avsluttende brev til Riksadvokaten uttalte jeg bl.a.:

«Jeg har merket meg Riksadvokatens opplysning om at det, ut over det som fremgår av fengselsreglementet 12. desember 1961 § 22–5, ikke er gitt retningslinjer for hvorledes saker om overføring av varetektsinnsatte skal behandles. En beslutning om å flytte en varetektsinnsatt er – slik Riksadvokaten og-

så påpeker – av påtalemessig art, og faller derfor utenfor forvaltningslovens anvendelsesområde. Videre påpeker Riksadvokaten om dette:

«Grunnkravene til en god prosessordning og forvaltningsrettslige grunnprinsipper må likevel gjelde. Her er kravene om hensynsfullhet og kontradiksjon sentrale. Av dette bør i alle fall følge at den fengslede må gis en begrunnelse for hvorfor flytting skjer.»

Jeg er enig i dette, og kan også slutte meg til de generelle synspunkter Riksadvokaten ellers gir uttrykk for.

Som nevnt i brev herfra 26. mai 1999 til Riksadvokaten, er det i en uttalelse, inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1990 s. 64, lagt til grunn at overføring av *domsinnsatte* mellom fengsler eller fengselsavdelinger skal behandles etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak (med de unntak som går frem av fengselsloven § 1 a annet til åttende ledd). Også for *varetektsinnsatte* vil overføring kunne oppleves som inngripende. Av hensyn til den varetektsinnsatte bør det derfor etter min oppfatning være nedfelt saksbehandlingsregler som sikrer at den innsattes rettssikkerhet blir tilstrekkelig ivarettatt. Dette har betydning for de varetektsinnsattes og de pårørendes mulighet for å orientere seg om informasjon av betydning for varetektsoppholdet. Også hensynet til forutberegnelighet og likebehandling tilsier dette.

I hvilken form retningslinjene mest hensiktsmessig bør gis, finner jeg det ikke naturlig å ha noen formening om, bortsett fra at de som berøres av retningslinjene må få kjennskap til dem. Det samme gjelder for så vidt også det konkrete innholdet i retningslinjene. Jeg vil likevel påpeke at i den grad man i praksis har en adgang til å bringe saken inn for overordnet organ, bør de innsatte bli informert om det. Også krav om eventuell skriftlighet og begrunnelse bør fremgå. Likeså bør det vurderes å gi retningslinjer for skjønnsutøvelsen.»

Deretter mottok jeg gjenpart av Riksadvokatens brev 21. mars 2000 til Justisdepartementet hvor han bl.a. anmodet om fengselsmyndighetenes syn på hvor slike regler eventuelt bør plasseres. Jeg har merket meg at det nå i Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) om lov om gjennomføring av straff, foreslås at regelverket – både med hensyn til de materielle vilkår og saksbehandlingen – for overføring av varetektsinnsatte til annet fengsel i utgangspunktet skal være det samme som ved overføringer av domsinnsatte, jf. forslagene til § 47 og § 14. Jeg viser også til forslaget til § 7 som gir saksbehandlingsregler. Unntak fra bestemmelsen om at varetektsinnsatte kan overføres til annet fengsel etter lovens § 14 gjelder dersom hensynet til etterforskningen eller den siktedes forsvaret taler mot det.

2. Dekning av utgifter til skoleskyss for elever i videregående skole

I kapittel VI nr. 22 er referert en sak der tre elever klaget over Telemark fylkeskommunes avslag på krav om full skyssgodtgjørelse til dekning av utgifter ved egentransport til den videregående skole. To av klagenes gjaldt skoleåret 1997/98 og én klage skoleåret 1996/97. Det fantes ikke noe rutegående offentlig transporttilbud på strekningen hjem-skole for de tre elevene, og transporten hadde foregått ved bruk av egen bil. Til to av klagerne hadde fylkeskommunen gitt skyssgodtgjørelse tilsvarende buss-takst på kr 0,62 pr. km på en strekning på henholdsvis 68 og 62 km tur-retur. Den tredje klageren hadde etter det opplyste mottatt skyssgodtgjørelse på kr 0,37 pr. km på en strekning på 220 km tur-retur.

Frem til opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 trådte i kraft 1. august 1999, var rett til skoleskyss i videregående skole regulert i velferdsloven 9. mai 1986 nr. 19 § 3 første ledd. Bestemmelsen lød:

«For elever i videregående skole som må nytte daglig skyss til skolen, skal fylkeskommunen sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse hvis veilengden fra hjem til skole er minst 6 km én vei. Departementet kan i særskilte tilfeller dispensere fra retten til fri skoleskyss, når andre ordninger ivaretar dette hensynet. For elever med varig eller midlertidig funksjonshemming skal fylkeskommunen om nødvendig sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse uten hensyn til veilengden. Departementet gir utfyllende forskrift om skoleskyss og skyssgodtgjørelse.»

Bestemmelsen ble endret i 1994 (lov 15. juli 1994 nr. 52). Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 32 (1993–94) at bakgrunnen for lovendringen var å hindre at fylkeskommunene innførte egenandeler for skoleskyss for elever i videregående skoler. Jeg forstod det slik at meningen med lovendringen var å sikre elevene gratis skoleskyss.

Velferdsloven § 3 første ledd er videreført i opplæringsloven § 7–2 første ledd som lyder:

«Elevar i vidaregåande skole, som bur meir enn seks kilometer frå skolen har rett til gratis skyss eller full skyssgodtgjersle. Når det er nødvendig, har elevar rett til gratis båttransport utan omsyn til reiselengda. Departementet kan gi forskrifter om at skyssbehovet til elevane i særskilte tilfelle kan dekkjast på andre måtar.»

Fylkeskommunen begrunnet sin avgjørelse med at «det etter fylkeskommunens syn ikke (var) tvil om at «full skyssgodtgjørelse» må tolkes som busstakst på tilsvarende strekning».

På bakgrunn av velferdslovens ordlyd, formål og forarbeider, samt forarbeidene til opplæringsloven kom jeg til at fylkeskommunens tolkning av begrepet «full skyssgodtgjørelse» ikke var i samsvar med lovens ordlyd og forarbeider. Også reelle hensyn tal-

te for at elevene i utgangspunktet hadde krav på å få dekket de faktiske utgiftene forbundet med å ta seg frem og tilbake til skolen.

Departementet har i forskrift til opplæringsloven 12. august 1999 presisert nærmere hva som ligger i «full skyssgodtgjørelse». I forskriften § 10–2 annet ledd heter det om refusjon av kostnader ved bruk av egen bil:

«Ved bruk av privat bil, skal skysskostnadene bli dekte etter satsane for dekning av utgifter ved reise for undersøkelse og behandling, jf. forskrift 11. mars 1997 nr 211. Eventuelle naudsyn-te kostnader som er større enn det satsen dekkjer, må dokumenterast. Slike kostnader kan mellom anna vere betaling av bompengar og fergeturar».

Etter § 2 nr. 2 i forskrift om stønad til dekning av utgifter ved reise for undersøkelse og behandling 11. mars 1997, utgjør støtten ved bruk av egen bil 1,55 kroner pr. km.

Siden forskriften først ble gitt i august 1999, fikk den ikke direkte anvendelse i de refererte klagesakene. Jeg la imidlertid til grunn at forskriften innebærer en presisering av hvordan loven er å forstå, og at nivået på skyssgodtgjørelse i disse sakene uansett ikke burde ligge lavere enn det som følger av forskriften, fordi dette vil være i strid med loven.

I lys av ovennevnte anmodet jeg derfor Telemark fylkeskommune om å ta spørsmålet om skyssgodtgjørelse for de tre klagerne opp til ny behandling.

2. De tre elevenes klage hit gav inntrykk av at ingen av dem hadde vært kjent med sine rettigheter etter velferdsloven. Jeg fant derfor grunn til å minne om fylkeskommunens alminnelige veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11.

Jeg understreket samtidig at tilstrekkelig informasjon er en viktig forutsetning for at fylkeskommunen skal kunne inngå avtaler med elever i forkant av skoleåret, samt sikre samordning av transport for flere elever på strekninger der det ikke finnes offentlige rutegående kommunikasjonsmidler, slik at fylkeskommunens kostnader kan reduseres. Jeg bad fylkeskommunen revurdere sine informasjonsrutiner knyttet til elevenes rett til gratis skoleskyss eller skyssgodtgjørelse i videregående skole.

3. Det er i kapittel IV-VI i forvaltningsloven gitt særskilte regler om saksbehandlingen som skal komme til anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. Reglene omhandler bl.a. saksforberedelse, krav til vedtaket og dets innhold samt saksbehandlingen i tilknytning til klage.

Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler at henvendelser til forvaltningen skal besvares «uten ugrunnet opphold». Prinsippet er også nedfelt i forvaltningsloven § 11 a. I saker som gjelder enkeltvedtak heter det i bestemmelsens tredje ledd:

«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».

Det følger av forvaltningsloven § 23 at enkeltvedtak skal være skriftlig, og at vedtak som hovedregel skal være begrunnet (§ 24). Forvaltningsloven stiller i § 25 også krav til vedtakets innhold. I forbindelse med underretning om vedtaket, følger det av § 27 tredje ledd at det skal gis opplysning om klageadgang.

Fylkeskommunen bestred ikke at avslag på søknad om skoleskyss er å anse som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 a), jf. b). Likevel var saksbehandlingstiden i disse tre sakene nesten seks måneder før det ble fattet vedtak i første instans. Det ble ikke sendt foreløpig svar til klagerne verken under første-instansbehandlingen av søknadene eller under klagebehandlingen. Det ble ikke fattet noe skriftlig vedtak i sakene ut over en utbetalingsblankett fra et busselskap.

I forvaltningslovens kapittel VI er det gitt egne regler om klage. § 28 annet ledd lyder:

«For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner eller fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget».

Fylkeskommunen erkjente at sakene ikke hadde vært gjenstand for klagebehandling i tråd med forvaltningslovens regler, og forklarte dette slik:

«Sakene har ikke vært behandlet av den fylkeskommunale klagenemnd som er opprettet av fylkestinget. Telemark fylkeskommune beklager det, men det synes som en slik behandling ikke har vært aktuelt. Klagenemnda har forøvrig tidligere behandlet tilsvarende saker, hvor ingen av klagenemnda har blitt tatt til følge. Det er derfor ikke grunn til å anta at klagenemnda skulle komme til noe annet resultat i disse sakene».

I min avsluttende uttalelse fremholdt jeg at klageadgangen er en viktig rettssikkerhetsgaranti som skal sikre den enkeltes mulighet til å få prøvet sin sak på nytt for et overordnet organ. At andre lignende saker har vært klagebehandlet uten realitetsendring for klagerne, har selvsagt ingen betydning for eksistensen av klageretten.

Jeg påpekte også at det er fylkeskommunens leddelse som er ansvarlig for å sikre at det er etablert rutiner for forsvarlig saksbehandling etter forvaltningslovens regler og for øvrig i henhold til ulovfestede regler om god forvaltningsskikk. Jeg forutsatte derfor at Telemark fylkeskommune ville foreta en gjennomgang av sine saksbehandlingsrutiner og sørge for at saksbehandlingen for fremtiden er i tråd med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk.

4. Tre andre elever hadde mottatt godtgjørelse fra fylkeskommunen på mellom kr 4,60 og kr 5,50 pr. kilometer til transport av barn til grunnskolen. I tillegg hadde fylkeskommunen i desember 1998 inngått et rettsforlik som rent faktisk innebar at en elev i videregående skole fikk utbetalt godtgjørelse for skoleskyss på et nivå tilnærmet likt drosjetakst. De tre elevene som henvendte seg hit klaget derfor også over usaklige forskjellsbehandling.

I mitt avsluttende brev til fylkeskommunen uttalte jeg meg slik på dette punkt:

«De store forskjellene i godtgjørelse fremstår som uheldig, og gir berettiget grunn til å stille spørsmål ved om fylkeskommunens behandling av de foreliggende klagesakene er i samsvar med likhetsgrunnsetningen i norsk forvaltningsrett. Det er i så måte egnet til å svekke tilliten til fylkeskommunens behandling at det inngåtte forliket ikke har fått noen konsekvenser for vurderingen av størrelsen på klagerens skyssgodtgjørelse. Det kan ikke anses å være i samsvar med god forvaltningsskikk at klagerne i realiteten tvinges til å gå til retts sak mot fylkeskommunen (eller klage til ombudsmannen) for å oppnå en skyssgodtgjørelse som bygger på tilsvarende prinsipper som fylkeskommunen har godtatt i forliket i ---saken. Jeg har på denne bakgrunn kommet til at det knytter seg begrunnet tvil med hensyn til om denne forskjellsbehandlingen kan begrunnes med saklige og forsvarlige grunner, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr 8 § 10 annet ledd.»

3. Ombudsmannens rett til å få opplysninger fra forvaltningen

1. Ombudsmannens rett til å kreve opplysninger av forvaltningen og innsyn i forvaltningens saksdokumenter reguleres av ombudsmannsloven § 7 som lyder:

«Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

Reglene i rettergangslovens §§ 204–209 får tilsvarende anvendelse for Ombudsmannens rett til å kreve opplysninger.

Ombudsmannen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstolslovens § 43 annet ledd. Rettsmøtene er ikke offentlige.»

Hovedregelen er altså at ombudsmannen kan se alle dokumenter og få tilgang til alle opplysninger «han trenger» i arbeidet sitt. De begrensninger som knytter seg til dette utgangspunktet, reiser i praksis særlig to hovedproblemstillinger: Den ene gjelder i hvilken utstrekning meddelelse fra forvaltningen til ombudsmannen av *taushetsbelagte opplysninger* el-

ler *opplysninger som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede stater* krever samtykke fra vedkommende departementet eller Kongen, jf. ombudsmannsloven § 7 annet ledd. Her fremgår det at tvistemålsloven § 204 nr. 1 og 2 «får tilsvarende anvendelse» som ved vitneforklaringer for domstolene. Den andre problemstillingen som kan sies å ha skapt noe tvil, knytter seg til ombudsmannens innsynsrett i forvaltningens *interne saksdokumenter*. Nedenfor under pkt. 2 og 3 skal jeg gi en kort redegjørelse for hva som gjennomgående er lagt til grunn med hensyn til disse spørsmål i praksis, og samtidig omtale et par nyere saker av interesse i denne sammenheng.

2. Når det gjelder tilgang til taushetsbelagte saksdokumenter og taushetsbelagte opplysninger fra forvaltningen, jf. tvistemålsloven § 204 nr. 2, har praksis alltid vært at ombudsmannen ber om slike saksdokumenter og stiller spørsmål i foreleggelsesbrev som krever svar som vil inneholde taushetsbelagte opplysninger, uten først å innhente samtykke fra vedkommende departement. Forvaltningen har nærmest unntaksfritt etterkommet slike anmodninger om oversendelse av saksdokumenter, og har besvart skriftlige spørsmål herfra selv om det har nødvendiggjort bruk av taushetsbelagte opplysninger. Henvisningen i ombudsmannsloven § 7 annet ledd til tvistemålsloven § 204 nr. 2 har således i praksis ikke voldt særlige tolkningsproblemer. Dette må bl.a. sees i lys av at ombudsmannen og hans personale selv har en omfattende taushetsplikt med hensyn til opplysninger som mottas i tjenesten, jf. ombudsmannsloven § 9. Videre må praksis på dette punkt også vurderes på bakgrunn av de generelle reglene om begrensninger av forvaltningens taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 b nr. 4 og/eller tilsvarende regler i særlovgivningen.

Ut fra ordlyden i ombudsmannsloven § 7 annet ledd og tvistemålsloven § 204 nr. 1 kan det imidlertid slås fast at en muntlig forklaring fra forvaltningens tjenestemenn direkte overfor ombudsmannen eller gjennom bevisopptak om «*forhold som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet og forhold til fremmed stat*», ikke kan skje uten samtykke av Kongen. Reelle hensyn kan dessuten tilsi at heller ikke opplysninger med innhold som nevnt i § 204 nr. 1 *nedtegnet skriftlig* kan oversendes ombudsmannen uten tillatelse av Kongen, selv om ombudsmannsloven § 7 annet ledd ikke uttrykkelig viser til reglene om fremleggelse av dokumentbevis for domstolene i tvistemålsloven kapittel 19. En slik fortolking er nylig lagt til grunn av Utenriksdepartementet i ombudsmannssak nr. 2000–0382. Saken, som i skrivenne stund ennå ikke er avsluttet, gjelder avslag på en begjæring fra avisen Bergens Tidende om innsyn etter offentlighetsloven i flere dokumenter om Globus II – radaren i Vardø. En del av dokumentene var holdt hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. Min anmodning om utlån

av disse til bruk ved behandlingen av Bergens Tidendes klage hit ble av Utenriksdepartementet besluttet forelagt Kongen i statsråd i samsvar med tvistemålsloven § 204 nr. 1. Anmodningen ble for øvrig imøtekommet.

3. I forbindelse med en endring i ombudsmannsloven i 1980 uttalte Justiskomiteén på Stortinget bl.a. følgende (Innst. O. nr. 15 (1979–80) s. 11:

«Komitéen er derfor av den oppfatning at ombudsmannen skal kunne kreve å få utlånt de interne arbeidsdokumenter. I hvilken utstrekning han vil benytte seg av dette, vil naturlig nok bero på hans egen konkrete vurdering fra sak til sak»

Og videre samme sted:

«Etter komitéens mening er det ikke nødvendig med noen lovendring for å fastslå ombudsmannens rett til de interne arbeidsdokumenter.»

I praksis legges det nå til grunn at forvaltningen i utgangspunktet ikke har adgang til å nekte å etterkomme en anmodning herfra om å utlevere interne dokumenter. Spørsmål om dette gjelder helt reservasjonsløst har imidlertid fra tid til annen aktualisert seg. Blant annet gjelder dette for regjeringsnotater, uten at spørsmålet kan sees å ha fått sin endelige avklaring. I ombudsmannssak nr. 2000–1512 oppstod en beslektet problemstilling, og jeg finner derfor grunn til å redegjøre noe nærmere for denne saken her.

Saken har sitt utspring i ovennevnte sak nr. 2000–0382 om Globus II. Som nevnt anmodet jeg i den saken Utenriksdepartementet om utlån av de dokumentene departementet hadde nektet Bergens Tidende innsyn i. Utenriksdepartementet utarbeidet etter dette et notat om denne anmodningen som ble oversendt til Justisdepartementets lovavdeling til uttalelse. Denne oversendelsen og Lovavdelingens svar til Utenriksdepartementet i saken ble ført inn i begge departementers offentlige journal. Bergens Tidende begjærte deretter innsyn i disse dokumentene, en begjæring som ble avslått av Utenriksdepartementet. Avslaget ble av avisen brakt inn for ombudsmannen i form av en ny klage (sak nr. 2000–1512).

Etter at det herfra var bedt om utlån av de to dokumentene til bruk ved behandlingen av Bergens Tidendes klage hit i sak nr. 2000–1512, reiste Utenriksdepartementet spørsmål om ombudsmannen «har rett til eller bør kreve» innsyn i dokumenter av den type det her var tale om. Departementet viste til at dokumentene omhandler «forvaltningens forhold til henvendelser fra Sivilombudsmannen». Videre het det i brevet fra departementet bl.a.:

«Sivilombudsmannen har og bør ha en vid rett til å få oversendt fra forvaltningen de dokumenter han trenger for å behandle sine saker. Dette gjelder også for organinterne dokumenter. Dokumenter som omhandler forvaltningens forhold til saker for Sivilombudsmannen skiller seg

imidlertid fra andre dokumenter, idet Sivilombudsmannen i den aktuelle sak vil være å anse som «domstol» i en mer eller mindre kontradiktorisk prosess. Forvaltningen har etter vår mening et legitimt behov for å holde sine interne overlegninger om behandlingen av en slik sak fortrolig også overfor Sivilombudsmannen, på samme måte som ved en rettsak i forhold til domstolene. Konsultasjoner mellom departementene under ombudsmannens behandling av en sak står etter departementets syn prinsipielt i en annen stilling enn konsultasjoner som ledd i forvaltningens opprinnelige behandling av saken.»

Siden departementet ikke uttrykkelig hadde fremholdt at anmodningen om utlån av dokumenter var fremsatt herfra uten tilstrekkelig hjemmel i ombudsmannsloven § 7, bad jeg i mitt svarbrev om at dette eventuelt ble presisert fra departementets side. Jeg bemerket for ordens skyld at det ikke var bedt om utlån av de aktuelle dokumenter i forbindelse med vår behandling av Bergens Tidendes klage i saken om innsyn i Globus II-dokumentene, men i forbindelse med vår behandling av den senere klagen fra Bergens Tidende i ombudsmannssak nr. 2000–1512. Til det subsidiære spørsmålet som var reist om hensiktsmessigheten av anmodningen, uttalte jeg videre:

«Både ombudsmannsloven § 7 og ombudsmannsinstruksen § 6 overlater til ombudsmannen å vurdere hvilke opplysninger (herunder dokumenter) det er nødvendig å innhente fra forvaltningen ved behandlingen av den enkelte klagesak. I saker som gjelder avslag på begjæring om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven, er praksis at angjeldende dokumenter innhentes og gjennomgås før ombudsmannen avgir sin uttalelse. Ikke minst er en slik praksis godt begrunnet når klagen, som i den foreliggende sak, gjelder spørsmål om det bør utvises hel eller delvis meroffentlighet i saken. Dersom dokumentene ikke hadde blitt innhentet i slike saker, ville en reell etterprøving av forvaltningens avgjørelse ikke vært mulig.

I den utstrekning ombudsmannsloven § 7 gir hjemmel, bør forvaltningen ved sin utarbeidelse av dokumenter være oppmerksom på, og ta nødvendig hensyn til, at det på et senere tidspunkt kan bli aktuelt for ombudsmannen å kreve innsyn i dokumentene. Jeg kan vanskelig se at dette skulle innebære en uforholdsmessig belastning på forvaltningen. Det er i denne forbindelse grunn til å merke seg at ombudsmannens innsyn i og tilgang til saksdokumentene ikke fører til at klageren får en større rett til å gjøre seg kjent med dokumentene enn det han/hun har etter de regler som gjelder for vedkommende forvaltningsorgan, jf. ombudsmannsinstruksen § 6 tredje ledd. Her er ikke stillingen den samme ved en domstolsbehandling.

Jeg er imidlertid innforstått med at forvaltningen

i særlige tilfeller vil kunne ha et spesielt behov for å holde sine interne overlegninger om behandlingen av en sak fortrolig, også overfor ombudsmannen. I den grad det er tale om dokumenter som det gjennomgående anses nødvendig å ha for hånden ved behandlingen av en klagesak her, og ombudsmannsloven § 7 gir ombudsmannen rett til å kreve dem utlevert, anser jeg det likevel riktig å overlate til forvaltningen eventuelt å ta slike problemstillinger opp etter at det er fremsatt en anmodning om utlån av dokumentene fra ombudsmannens side. Ombudsmannen kan vanskelig *på forhånd* ha noen klar formening om hvorvidt det sett fra forvaltningens side faktisk gjør seg gjeldende slike særlige behov i en konkret sak. Dette avhenger av innholdet av dokumentene, herunder bl.a. hvorledes forvaltningen har formulert seg, hvorledes det er argumentert, hva saken gjelder og i hvilken grad synspunktene er av foreløpig art.

På bakgrunn av departementets brev 13. november 2000 antar jeg at departementet har konstatert *et reelt og konkret begrunnet* behov for å unnlate oversendelse av de to dokumentene som Bergens Tidendes klage i ombudsmannsak nr. 2000–1512 gjelder til gjennomsyn her. I lys av sammenhengen mellom anmodningen om utlån av dokumenter i denne saken og den verserende (sak nr. 2000–00382) Globus II-saken, har jeg ikke grunn til å betvile at det forholder seg slik. Av hensyn til at ombudsmannen skal kunne utføre sitt verv tilfredsstillende i forbindelse med behandlingen av Bergens Tidendes siste klage hit, finner jeg likevel grunn til å be departementet vurdere nærmere om det kan oversendes kopier av dokumentene hvor departementenes vurderinger av fortrolig eller sensitiv karakter knyttet til den verserende Globus II-saken er sladdet bort i den grad det anses nødvendig.»

Utenriksdepartementet oversendte etter dette de to dokumentene i delvis sladdet form. For øvrig utdypet departementet sine prinsipielle merknader til spørsmålet om ombudsmannens rett til innsyn, men fant det ikke nødvendig å ta «definitiv stilling» til dette i denne saken.

4. Inhabilitet i forvaltningen

1. I mange av klagen hit reises det spørsmål om tjenestemenn har vært inhabile/ugilde til å behandle eller avgjøre forvaltningssaker. Det er mitt inntrykk at det er en økende oppmerksomhet om slike forhold. Synet på de kravene som bør stilles til tjenestemenn skal fratre på grunn av ugildhet, utvikler seg også i strengere retning.

I flere av de saker jeg har behandlet der spørsmål om ugildhet har vært reist, har jeg funnet grunn til å påpeke at det å være inhabil/ugild i seg selv naturligvis ikke er noe kritikkverdige. Ugildhet er et faktisk

forhold som kan medføre en plikt til å fratre og ikke behandle eller avgjøre en sak. Det er først når tjenestemannen – til tross for inhabiliteten – behandler eller avgjør saken at det kan være grunnlag for å kritisere.

Mange finner det vanskelig å skulle fratre. Det kan skyldes ulike forhold, bl.a. at tjenestemannen ser det som en tjenesteplikt å utføre det arbeid hun eller han er satt til. Habilitet skal derfor ikke være en unnskyldning for eller et påskudd til å bli fritatt for å være med på eller treffe vanskelige avgjørelser.

Habilitetsreglene skal anvendes, forstås og praktiseres i lys av at tjenestemennene og -kvinnene må unngå å forholde seg på en måte som kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningens saksbehandling og avgjørelser. Det er gjennomgående bedre å gå noe lenger enn strengt nødvendig enn å ta en sjanse, med risiko for etterfølgende kritikk eller sanksjoner.

2. Siktemålet med inhabilitetsreglene er å sikre at forvaltningssaken blir forberedt og avgjort på en upartisk måte og for å forhindre forhold som er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen. Ved regler om krav til tjenestemennene om å fratre ved saksbehandlingen i tilfeller av inhabilitet, reduserer forvaltningen risikoen for at det senere kan reises tvil om utenforliggende hensyn har vært trukket inn ved anvendelsen av rettsreglene og vurderingen av sakens faktiske sider. Sagt på en annen måte bidrar inhabilitetsreglene til å sikre og styrke tilliten til forvaltningens avgjørelser.

I de tilfellene en tjenestemann har vært inhabil i saken, vil avgjørelsen likevel kunne være gyldig om det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41 som er begrenset til direkte å gjelde saksbehandlingen av den typen avgjørelser som loven definerer som enkeltvedtak. Inhabilitet vil imidlertid ofte måtte betraktes som en alvorlig saksbehandlingsfeil som ikke uten videre kan repareres av gyldighetsprinsippet i forvaltningsloven § 41. Noen eksempler der sjansene for at inhabilitet ikke kan ha hatt betydning, kan være i tilfelle av strengt lovbundende avgjørelser (som har medført liten anvendelse av skjønn), og ved avgjørelser i kollegiale organer der vedkommende ugilde medlem har stått alene om sitt syn eller utgjort en del av et lite mindretall. Fra praksis er det flere eksempler på at inhabilitet i underordnet organ har vært kjent for overordnet organ i forbindelse med klagebehandling, og at vedtaket i klagesak av overordnet organ dermed kan ha blitt ansett å ha reparert tidligere feil.

3. Som hovedregel kommer habilitetsreglene til anvendelse overfor tjenestemenn både ved tilretteleggelsen av grunnlaget for og ved avgjørelse av forvaltningssaken, og reglene gjelder etter lovens § 1 hele «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer». Inhabilitetsreglene omfatter enhver type avgjørelse, og er således ikke begrenset til bare å gjelde den viktige typen beslutninger som forvaltnings-

loven § 2 definerer som «enkeltvedtak» (og som er undergitt en rekke særlige saksbehandlingsregler i forvaltningsloven kapitlene IV-VI). For helhetens skyld nevner jeg at enkelte særlover har egne inhabilitetsregler stort sett etter modell fra forvaltningsloven, men med særlige tillegg (f.eks. ligningsloven § 3–8).

Et eksempel fra årsmeldingen på anvendelsen av forvaltningsloven § 6 i annen sammenheng enn ved enkeltvedtak, er sak nr. 6 i kap. VI om anvendelse av inhabilitetsregler for Den norske kirkes lærenemnd. Her la jeg til grunn at prinsippene i forvaltningsloven § 6 og særreglene om inhabilitet i kirkeloven § 38 kom til anvendelse ved at lærenemnda gav uttalelse i lærespørsmål knyttet til en konkret tjenestemannssak (avskjed). Saken illustrerer at habilitetsreglene også omfatter tilretteleggelsen av en avgjørelse eller et vedtak, selv om lærenemnda ikke selv skulle treffe vedtak i tjenestemannssaken.

4. Den grunnleggende inhabilitetsregelen er selvsagt der tjenestemannen selv er part i saken han skal tilrettelegge eller avgjøre, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a). Denne ubetingede inhabilitetsregelen er imidlertid utvidet til også å omfatte enkelte av tjenestemannens nærstående, for eksempel nært slektskap og svogerskap. Det samme gjelder ektefelle, tidligere ektefelle og forlovede. Eksempler på tilknytning som faller utenfor de ubetingede inhabilitetsgrunner, er søskenbarn og samboer.

En ytterligere utbygging av personkretsen som er omfattet av inhabilitetsreglene følger av forvaltningsloven § 6 tredje ledd der underordnet tjenestemann kan tilrettelegge, men vil være inhabil til å treffe avgjørelse, i tilfelle der overordnet tjenestemann er inhabil. Et eksempel på denne situasjonen er sak nr. 5 i kap. VI om inhabilitet knyttet til vedtakelse av reguleringsplan.

Forvaltningsloven § 6 annet ledd har imidlertid på samme måte som domstolloven en skjønsmessig særregel om inhabilitet når «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Denne skjønnsregelen har vært påbeholdt og undersøkt herfra i en god del klagesaker. Et eksempel på at anførselen ikke førte frem, er sak nr. 5 i kap. VI om inhabilitet knyttet til vedtakelse av reguleringsplan der en tjenestemann underordnet en inhabil rådmann ikke alene på grunn av underordningsforholdet etter min mening var å anse som inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Saken er illustrerende også ut fra ombudsmannens øvrige klagesaker ved at mange klagere reiser inhabilitetsinnsigelser alene fordi en tjenestemann som har hatt befattning med saken da den ble avgjort av underordnet organ, også forbereder saken i forbindelse med oversendelse til overordnet klageorgan. Det forhold at saksbehandler eller besluttede tjenestemann i underordnet organ tilrettelegger klagesaken før oversendelse til overordnet organ, vil sjelden være en tidligere tilknytning til saken som etter de alminnelige

regler i forvaltningsloven § 6 annet ledd i seg selv utgjør et særegent forhold egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. På kommunesektorens område er det imidlertid grunn til å være oppmerksom på at det i lignende tilfeller gjelder utvidende inhabilitetsregler bl.a. ved klagesaksbehandling etter kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c). Her vil bl.a. ansattes tilrettelegging eller beslutning i form av vedtak i første instans medføre inhabilitet både ved tilretteleggelsen og avgjørelsen av klagesaken. Denne regelen er særlig aktuell om kommuneadministrasjonen etter vedtak også forbereder klagesaken for særskilt kommunal klagenemnd.

5. Reglene om inhabilitet gjelder for personer, det vil si tjenestemenn i staten og ansatte og folkevalgte i fylkeskommuner og kommuner. Habilitetskravene er således rettet mot personer og ikke de offentlige organer som sådanne. Denne siden ved inhabilitetsreglene kom frem i forbindelse med en klagesak referert som sak nr. 4 i kap. VI. Spørsmålet i saken var om Justisdepartementet kunne avgjøre en søknad om fri sakførsel der tvisten gjaldt et krav om erstatning mot staten representert ved Justisdepartementet. Det var på det rene at beslutningen om å avvise erstatningskravet og søknaden om fri sakførsel ble avgjort av ulike avdelinger i departementet. Jeg la til grunn at selv om staten ved Justisdepartementet var å anse som part i begge sakene, så forutsetter inhabilitetsreglene at tilknytningen til saken gjelder person og ikke organet som sådan. Spørsmålet var derfor om statsråden, som departementets øverste sjef, var å anse som inhabil. På bakgrunn av samfunnsutviklingen som synes å ha nedfelt seg i Høyesteretts praksis, kom jeg til at det var grunnlag for å konkludere med inhabilitet. Min anbefaling i saken har senere medført at søknader om fri sakførsel der Justisdepartementet er motpart, nå vil bli forberedt av Justisdepartementets sivilavdeling, men avgjort av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Som nevnt foran, kan en påstand om inhabilitet oppfattes på en negativ måte av den tjenestemannen påstanden blir rettet mot. I enkelte tilfeller kan slike inhabilitetsinnsigelser være begrunnet med at en tjenestemann eller kommunalt ansatt har engasjert seg på en så sterk måte i saken at dette skal medføre inhabilitet etter den skjønsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Jeg vil likevel understreke at å erklære seg inhabil eller bli erklært inhabil ved behandlingen av en sak, ikke på noen måte kan likestilles med at tjenestemannen skal være å klandre eller på annen måte å bebreide for sin tilknytning til saken. Dette ga jeg uttrykk for i en inhabilitetssak referert som sak nr. 87 i kap. VI der en kommunesyrerepresentant klaget til meg fordi han ble erklært inhabil i en skjenkesak der han selv var eier av et skjenkested i kommunen. Jeg avviste saken i det det ikke kunne sies å representere en urett mot ham etter ombudsmannslovens regler.

Det kan være grunn til å påpeke at tjenestemenn

og folkevalgte som skal være med på å treffe enkeltvedtak i mange tilfeller bør være seg bevisst sin rolle dersom det er tale om å engasjere seg i offentlig debatt. Ønsker man å delta i denne, hvilket man selv sagt både kan og bør, må man imidlertid være forberedt på at engasjementet da kan være egnet til å svekke tilliten til en senere deltakelse i saksbehandling og avgjørelse av enkeltsaken.

5. Retten til dekning av saksomkostninger i forvaltningssaker

Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal han tilkjennes dekning for vesentlige saksomkostninger som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. forvaltningsloven § 36. Dette gjelder både i klagesaker og der vedtaket omgjøres uten klage.

1. Ombudsmannen får hvert år en rekke klager på forvaltningens avgjørelser av slike krav. En vanlig klagegrunn er at kravet er avslått helt eller delvis av forvaltningen med den begrunnelse at partens (samlede) utgifter til advokat ikke var nødvendige for å få endret vedtaket. Noen av de sakene ombudsmannen har undersøkt kan tyde på at forvaltningens avgjørelse av kostnadskravet synes å bygge på en objektiv vurdering av om kostnadene var nødvendige.

Jeg har derfor i flere enkeltsaker opp gjennom årene påpekt at det ved vurderingen av om de påløpte kostnadene har vært nødvendige for å få endret vedtaket, bør tas utgangspunkt i partens subjektive oppfatning av nødvendigheten, ikke i om det objektivt sett var nødvendig å bruke advokat. Samme standpunkt fremgår av Lovavdelingens uttalelse 26. juli 1989 til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Hvorvidt kostnadene har vært nødvendige bør derfor avgjøres etter en konkret vurdering der det legges vesentlig vekt på hva parten selv og hans advokat med rimelighet har oppfattet som naturlige tiltak.

2. Det siste året har jeg også mottatt flere klager over at forvaltningen har avslått å dekke saksomkostnader pådratt i forbindelse med domstolsbehandling som var nødvendig for å få forvaltningen til å omgjøre et vedtak til gunst for den private parten.

Twistemålslovens bestemmelser om dekning av saksomkostninger (§§ 169 flg.) regulerer fordelingen av omkostningene mellom to prinsipielt likestilte parter. Forvaltningsloven § 36 skal derimot gi en part dekning for kostnader som har vært nødvendige for å få forvaltningen til å endre et vedtak. Formålet med denne bestemmelsen er dermed et annet: å styrke borgerens stilling i forhold til forvaltningen ved at den må dekke saksomkostninger som har vært nødvendige for å få endret en forvaltningsavgjørelse.

Ved vurderingen av den private parts krav på dekning av saksomkostninger er det derfor min oppfatning at hele forvaltningssaken, medregnet eventuell domstolsbehandling som var nødvendig for å få endret vedtaket, må sees som et hele og vurderes samlet etter forvaltningsloven § 36. Omkostninger tilkjent i retten skal naturligvis trekkes fra i utmålingen (sak 1999–1261, se kap. VI nr. 54).

3. I 2000 har ombudsmannen også mottatt flere klager over at forvaltningen har avslått å dekke den private parts kostnader knyttet til hans eller hennes advokats arbeid med å fremme krav om saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

Etter å ha innhentet en redegjørelse for Justisdepartementets standpunkt, som var at avgjørelsen om saksomkostnader er et eget enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, avsluttet jeg én av disse klagesakene med følgende uttalelse i mitt brev til klagerens advokat:

«Forvaltningsloven § 36 første ledd lyder:

«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.»

En part skal etter dette tilkjennes saksomkostninger når et vedtak blir endret til gunst for ham. Det som kan kreves dekket, er vesentlige kostnader «som har vært nødvendige» for å få endret vedtaket. Etter ordlyden i bestemmelsen er det således et begrenset krav som utløses. Dette er også uttrykt i forarbeider til lovendringen i 1977, Ot.prp. nr. 3 (1976–77) [s. 102] og endringen i 1995, Ot.prp. nr. 75 (1993–94) [s. 52], som også departementet har vist til. Heller ikke forarbeidene til lovendringen i 1969, da bestemmelsen om saksomkostnader ble tatt inn i forvaltningsloven, kan jeg se gir grunnlag for noen annen forståelse. Departementets standpunkt i saken synes med andre ord å være i samsvar med lovens ordlyd og forarbeider, og jeg kan for øvrig vise til den begrunnelsen departementet har gitt. Jeg tilføyer også at jeg tidligere har lagt den samme løsningen til grunn når det gjelder forståelsen av den tilsvarende bestemmelsen i ligningsloven 13. juni 1980 § 9–11.

På bakgrunn av lovens ordlyd og forarbeider har jeg derfor ikke grunnlag for å rette innvendinger mot departementets standpunkt om at kostnader forbundet med å fremsette krav om saksomkostnader ikke kan kreves dekket» (sak 1999–0248, se kap. VI sak nr. 53).

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 sak nr. 2, 3, 41, 44, 49, 57, 58, 59, 67 og 70.

I tillegg nevner jeg følgende saker:

– *Saksbehandlingsrutiner hos Utdanningsdirektøren i Akershus.* Etter klage over sen saksbehandling hos Utdanningsdirektøren i Akershus i tre saker vedrørende lønnsansiennitet og utdanningskompetanse, kritiserte jeg både behandlingstid og manglende rutiner for utsendelse av foreløpig svar og melding ved forsinkelse i saken underveis. Det var ikke i noen av de konkrete sakene sendt melding om at saken var mottatt, hvem som var saksbehandler eller forventet saksbehandlingstid. Når det gjaldt behandlingstiden, ble det fra utdanningsdirektøren understreket at forvaltningslovens regler om å avgjøre saken uten ugrunnet opphold ble fulgt. Likevel var det saker som var blitt forlagt i flere år til tross for flere purringer. Jeg bad derfor utdanningsdirektøren se på sine rutiner for å få til en saksavvikling som er mer i samsvar med kravene i forvaltningsloven, og også se på rutinene for foreløpig svar. Jeg bad om å bli holdt orientert om resultatet (sak 1999–1073).

– *Sen behandling av klagesaker ved Plan- og bygningssetaten i Oslo kommune.* Under behandlingen av en klage over sen saksbehandling ved Plan- og bygningssetaten i Oslo kommune ble jeg kjent med at den alminnelige behandlingstiden for søknader var om lag 28 uker, mens det tok ca. ett år før forberedelsen av klagesakene var avsluttet fra etatens side. Årsaken til den lange behandlingstiden ble opplyst å være store restanser, samt at klagesakene ble behandlet av egne jurister. Jeg påpekte at en behandlingstid på om lag ett år var for lang, særlig med tanke på at klager som ikke ble avvist eller førte til at kommunen endret sitt vedtak, deretter skulle tas under behandling av fylkesmannen. Selv om jeg ut fra et rettsikkerhetsmessig synspunkt hadde forståelse for at etaten hadde etablert et system der det var egne jurister som behandlet klagesakene, presiserte jeg at kravet om rask saksavvikling i forvaltningsloven § 11 a gjelder for alle trinn i saksbehandlingen. Det ville derfor harmonere dårlig med lovens ordlyd og intensjon å legge opp saksbehandlingen slik at kla-

gesaker generelt ble nedprioritert eller forsinket i forhold til saker som avgjøres i første instans. Jeg anbefalte kommunen å arbeide for å korte ned behandlingstiden i klagesakene (sak 2000–1325).

– *Notoritet ved underretning om påtalevedtak.* En klage over manglende informasjon til to anmeldere om påtalevedtak ble herfra tatt opp med Riksadvokaten, som svarte at begge anmelderne skulle ha hatt melding om at saken var henlagt etter bevisets stilling. Normalt skulle det også ha vært opplyst om adgangen til å reise privat straffesak. En standardunderretning lå på den ene saken, men Riksadvokaten beklaget at det ikke var god nok notoritet over hvilke underretninger som faktisk var gitt. På denne bakgrunn bebudet Riksadvokaten at han ville innskjerpe at det måtte sørges for notoritet om hvilke underretninger som var sendt.

Ombudsmannen fant at beklagelsen var på sin plass, og viste til at saken hadde avdekket at rutine omkring underretning om påtalevedtak ikke hadde vært gode nok. Etter dette innskjerpet Riksadvokaten overfor samtlige politimestre og statsadvokatembeter at det måtte sørges for notoritet over hvilke underretninger som ble sendt om ulike påtalevedtak. Riksadvokaten bad om at dette ble gjort ved at gjennpart av alle orienteringer ble lagt på saken og dokumentført (sak 1999–2022).

– *Telefonkvote for innsatte i norske fengsler.* Jeg tok av eget tiltak opp med Fengselsstyret om de innsattes telefonhenvendelser til mitt kontor ved enkelte anstalter gikk av den ukentlige telefonkvoten på 20 minutter. Fengselsstyret understreket at innsattes telefonsamtaler med ombudsmannen, Europarådet og FNs menneskerettsorganer kommer i samme kategori som telefonsamtaler med forsvarer, jf. fengselsreglementet § 64–9 sjuende ledd. Det innebærer at samtalens varighet ikke skal gå av 20 minutterskvoten.

Under henvisning til at praksis likevel er noe ulik i de forskjellige fengselsdistrikter, mente jeg at det mest betryggende ville være om Fengselsstyret ved leilighet endret fengselsreglementet slik at det uttrykkelig fremgår at telefonsamtaler med ombudsmannen kommer i samme kategori som telefonsamtaler med forsvarer. Jeg bad om å bli holdt orientert om Fengselsstyrets videre behandling av saken. I Fengselsstyrets tilbakemelding fremgikk det at arbeidet med nye forskrifter til ny straffegjennomføringslov var påbegynt, og at ombudsmannens anmodning angående telefonreglene ville bli vurdert i forbindelse med forskriftsarbeidet (sak 1999–1568).

– *Bankenes opplysningsplikt etter ligningsloven § 6–4 nr. 2 – hjemmelsspørsmål.* I ombudsmannens årsmelding for 1999 s. 250 (sak 1998–1335) er det referert en sak om bankenes opplysningsplikt etter ligningsloven § 6–4 nr. 2. Som det fremgår av min redegjørelse i kap. V s. 47 kom Finansdepartementet i april 2000 tilbake til ombudsmannens avsluttende uttalelse i denne saken. Bestemmelsen i ligningsloven § 6–4 nr. 2 reiser kompliserte avgrensings-spørsmål. Samtidig har bestemmelsen stor praktisk betydning. Jeg finner det derfor riktig også her å opplyse at jeg nå har bedt Finansdepartementet vurdere en presisering av denne bestemmelsen. Departementet planlegger nå et høringsnotat om endring av ligningsloven § 6–4 (sak 2000–0774).

– *Underretning om vedtak i henhold til skattebetalingsloven § 41.* Under behandlingen av en klage på avslag på søknad om ettergivelse/nedsettelse av restskatt fikk jeg kjennskap til at praksis i skatteutvalget i Larvik kommune med hensyn til å begrunne vedtak etter skattebetalingsloven § 41 nr. 1 ikke var i overensstemmelse med retningslinjene i Skattedirektoratets In-melding 5/1998.

Jeg anbefalte derfor at skatteutvalget i fremtiden begrunner disse avgjørelsene i tråd med retningslinjene i pkt. 4.3.5 i meldingen, jf. også forvaltningsloven § 25. Dette innebærer at vedtaket bør henvises til skattebetalingslovens § 41 og redegjøre for innholdet i bestemmelsen. I tillegg bør vedtaket både redegjøre for, eller henvises til, de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket, og også redegjøre for de hovedhensyn (vurderinger) som har vært avgjørende for skjønnet (resultatet). Jeg uttalte at dette særlig bør gjelde i saker hvor det er uomtvistet at differansen mellom samlet forskuddstrekk/forskuddsskatt og endelig utlignet skatt skyldes en feil fra ligningskontoret (sak 1999–0686).

– *Utvidet rett til videregående opplæring i inntil fem år.* Tidligere kunne elever med rett til spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringsloven «så langt som mulig» få videregående opplæring i inntil to år i tillegg til de tre lovfestede årene. Ved lov 30. juni 2000 nr. 63 ble disse reglene endret, slik at elever med rett til spesialundervisning nå på nærmere vilkår fikk rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra. Ved forskrift 30. juni 2000 nr. 645 bestemte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at endringen «trer i kraft 1. august 2000». I et rundskriv fremholdt departementet at «de som fullførte sin videregående opplæring våren 2000 ikke kan benytte seg av de rettighetene som følger av lovendringen».

Ombudsmannen mottok klage fra en elev som hadde fått avslag på søknad om et fjerde skoleår fra høsten 2000, selv om den sakkyndige vurderingen konkluderte med at hun hadde behov for det. Avslaget var begrunnet med at fylkeskommunen ikke hadde økonomiske midler.

På denne bakgrunn fant ombudsmannen grunn til å stille enkelte spørsmål til departementet om ikraftsettingen av de nye reglene om rett til ekstra videregående opplæring.

Departementet anførte at rettigheten var knyttet til at man var elev i videregående skole, og at de som fullførte sin videregående opplæring våren 2000 derfor ikke kunne benytte seg av rettighetene som fulgte av lovendringen.

Ombudsmannen påpekte overfor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at ikrafttredelsesforskriften kun satte en dato for ikrafttreden, uten å gi nærmere presiseringer om eventuelle overgangsordninger og virkningen for elever som var under utdanning og hadde behov for ekstra videregående opplæring etter en sakkyndig vurdering. Retningslinjer for betydningen av ikrafttredelsestidspunktet var kun gitt i rundskrivs form, selv om de fikk avgjørende betydning for elevenes rettigheter. Sett i lys av lovens ordlyd om utvidet rett til videregående opplæring, fremstod denne fremgangsmåten som lite heldig. Det var egnet til å skape grunnlag for rettslig tvil at det ikke ble angitt i forarbeidene til lovendringen eller ikrafttredelsesforskriften hvem som var omfattet av endringene. Ombudsmannen gav uttrykk for at det var lite tilfredsstillende at det skulle hefte slik tvil ved reglene (sak 2000–1346).

– *Utformingen av vitnemål ved Høgskolen i Agder.* En student klaget over måten vitnemålene var utformet på ved Høgskolen i Agder. Han fremholdt bl.a. at det var mulig for enhver med samme grad å «byttelåne» vitnemål med andre og gi inntrykk av at man hadde fullført hovedprosjekt med et annet emne enn det som var tilfellet.

Ombudsmannen tok saken opp med høgskolen, som erkjente at to personer faktisk kunne bytte vitnemålomslag og på den måten «dokumentere» med originaldokument et annet hovedprosjekt enn det som faktisk var gjennomført. Høgskolen opplyste imidlertid at det allerede var avtalt med den ansvarlige for utstedelsen av vitnemålene at det for fremtiden skulle skrives kandidatens navn på den siden der tittelen på hovedprosjektet ble angitt. Høgskolen opplyste for øvrig at den var i gang med å forberede nye rutiner for utskriving av vitnemål. Målet var at hele vitnemålet skulle skrives direkte fra det studieadministrative datasystemet, og da ville alle innvendningene til studenten bli ivarettatt.

I det avsluttende brevet til Høgskolen i Agder gav ombudsmannen uttrykk for at den nåværende vitnemålutformingen var mindre betryggende, men han fant å kunne la saken bero siden ordningen var under omlegging. Ombudsmannen anbefalte imidlertid høgskolen å endre praksis så snart som mulig (sak 2000–0249).

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 2149 klager i 2000. Dette er likevel en nedgang på 161 klager i forhold til 1999. I tillegg ble 19 saker tatt opp av eget tiltak, herunder 2 systematiske undersøkelser.

I meldingsåret ble det totalt avsluttet 2209 saker. Dette var 138 færre enn i 1999 og 24 flere enn i 1998. Blant de avsluttede sakene inngår 2 systematiske (generelle) undersøkelser. Den ene gjaldt praktisering av forvaltningsloven i saker om voldsoffererstatning. Saken er referert i kap. VI nr. 1. Den andre var en undersøkelse av saksbehandlingen ved fem sykehjem i forbindelse med disponering av kontantytelser fra folketrygden. Saken er referert i kap. VI nr. 41. Av de avsluttede sakene ble 1 214 saker (54,9 %) realitetsbehandlet og 995 (45,0 %) avvist. Tilsvarende tall for 1999 var 1215 (51,8 %) og 1132 (48,2 %).

Beholdningen av uavsluttede saker utgjorde 493 ved årsskiftet 2000/2001, mens tallet for det foregående årsskiftet var 534. Av de 493 sakene er 40 mer enn ett år gamle. I 1999 var tallet 26.

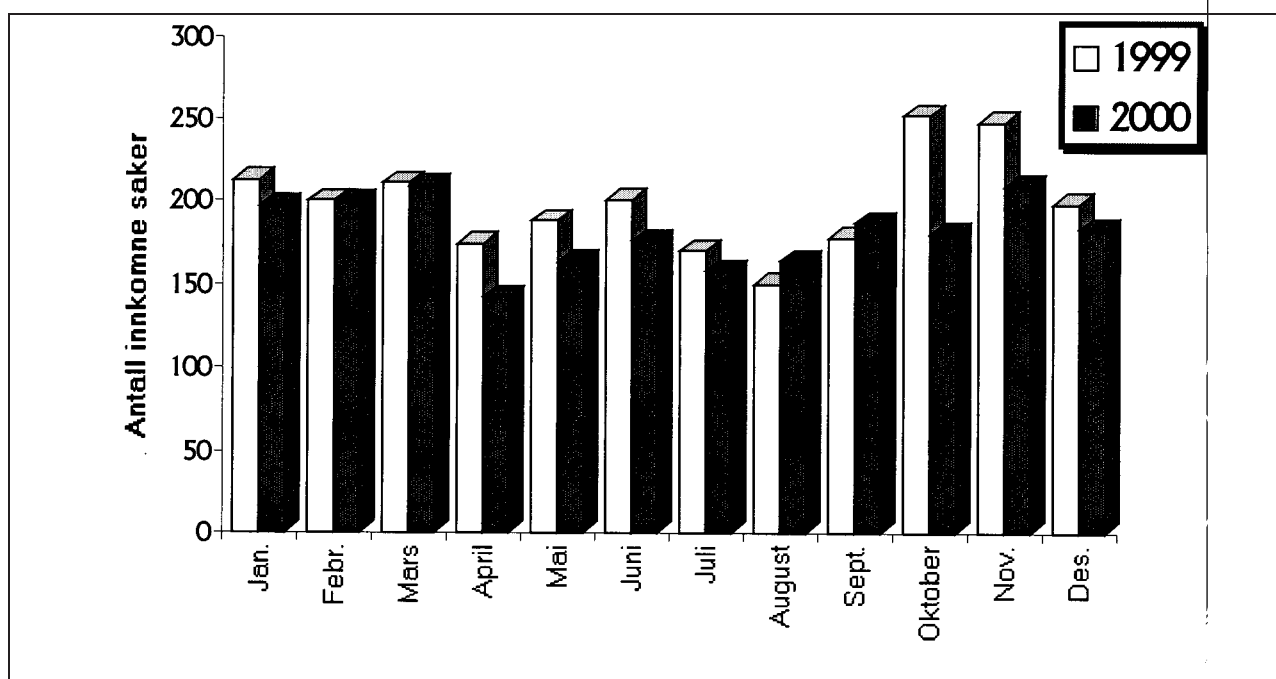
1. Tilgangen på saker i 2000

Klager og forespørsler m.v	2149 saker
Saker tatt opp av eget tiltak	19 saker
Systematiske undersøkelser	2 saker
I alt	2168 saker

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

Klager og forespørsler m.v.	1999	2000
Januar	200	195
Februar	197	196
Mars	207	208
April	168	142
Mai	185	159
Juni	195	175
Juli	169	158
August	147	161
September	171	185
Oktober	250	179
November	231	209
Desember	190	182
	2310	2149
Saker tatt opp av eget tiltak	73	19
Saker i alt	2383	2168

På neste side er tallene for innkomne saker pr. måned i 1999 og 2000 gjengitt i grafisk form inkl. eget tiltak-sakene:



Tallene ovenfor refererer seg til saker som har vært behandlet *skriftlig*. I 2000 ble det også registrert 1693 (for 1999 1883) generelle forespørsler (uten tilknytning til løpende klagesaker) over telefon. Tallet på personlige besøk har i 2000 vært 96, mot 124 året før.

2. Hvor klagen kommer fra

Som tidligere er det ved den geografiske fordeling av sakene ikke tatt med henvendelser fra klientell i sentrale institusjoner eller klager bosatt i utlandet m.m. I 2000 utgjorde disse klagen 213 saker. Tilbake blir da $2149 - 213 = 1936$ saker. Nedenfor er angitt hvordan disse klagen fordeler seg fylkesvis.

Fylke	Antall klager	Klager i prosent av samlet klagetall	Folkemengde i prosent av rikets -01.01.00
Østfold	85	4,4	5,5
Akershus	197	10,2	10,4
Oslo	396	20,5	11,3
Hedmark	68	3,5	4,2
Oppland	37	1,9	4,1
Buskerud	95	4,9	5,3
Vestfold	109	5,6	4,8
Telemark	52	2,7	3,7
Aust-Agder	51	2,6	2,3
Vest-Agder	66	3,4	3,5
Rogaland	94	4,9	8,3
Hordaland	182	9,4	9,7
Sogn og Fjordane	37	1,9	2,4
Møre og Romsdal	105	5,4	5,4
Sør-Trøndelag	90	4,6	5,9
Nord-Trøndelag	41	2,1	2,8
Nordland	85	4,4	5,3
Troms	88	4,6	3,4
Finnmark	55	2,8	1,7
Svalbard	3	0,2	0
	1936	100	100

Antall klager fra innsatte i fengsler var i 2000	98 mot 114 året før
Antall klager fra personer i psykiatriske institusjoner	2 mot 2 året før
Antall klager fra personer bosatt i utlandet	66 mot 85 året før
Antall klager med kun E-post adresse	43 mot 4 året før
Antall anonyme	4 mot 3 året før
I alt	213 mot 208 året før

3. Uavsluttede saker

Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 2000 var	534 saker
Nye saker i 2000	2168 saker
Til behandling i året	2702 saker
Herav avsluttet pr. 31. desember 2000	2209 saker
Antall uavsluttede saker pr. 1. januar 2001	493 saker

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

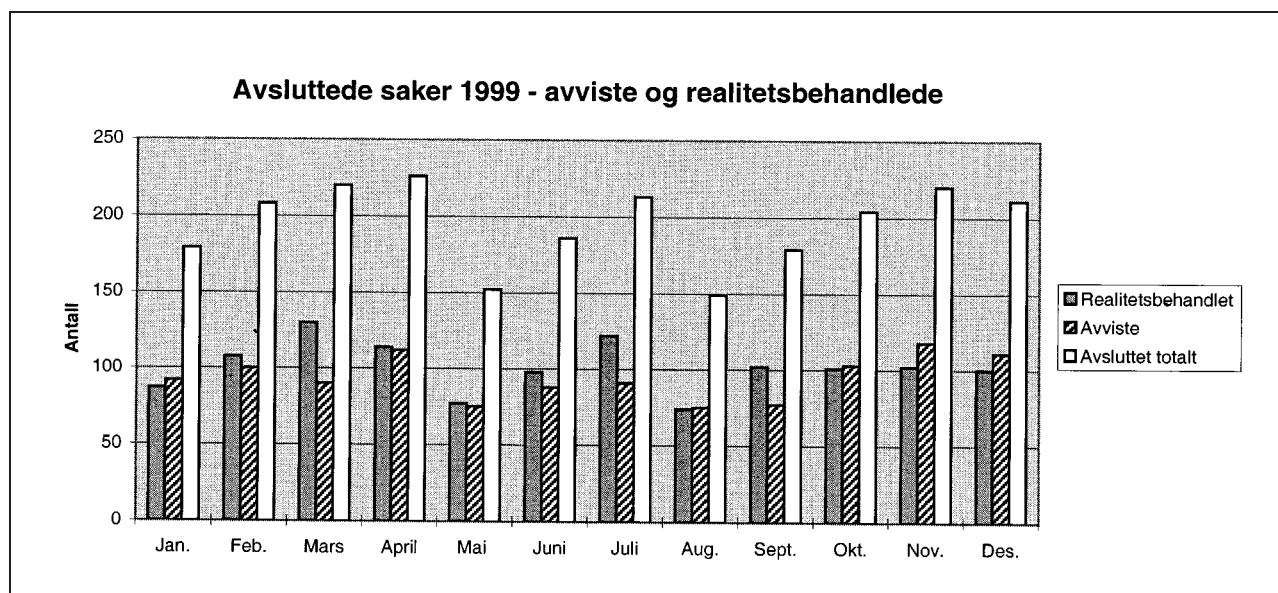
1998	1
1999	39
2000	453
	493

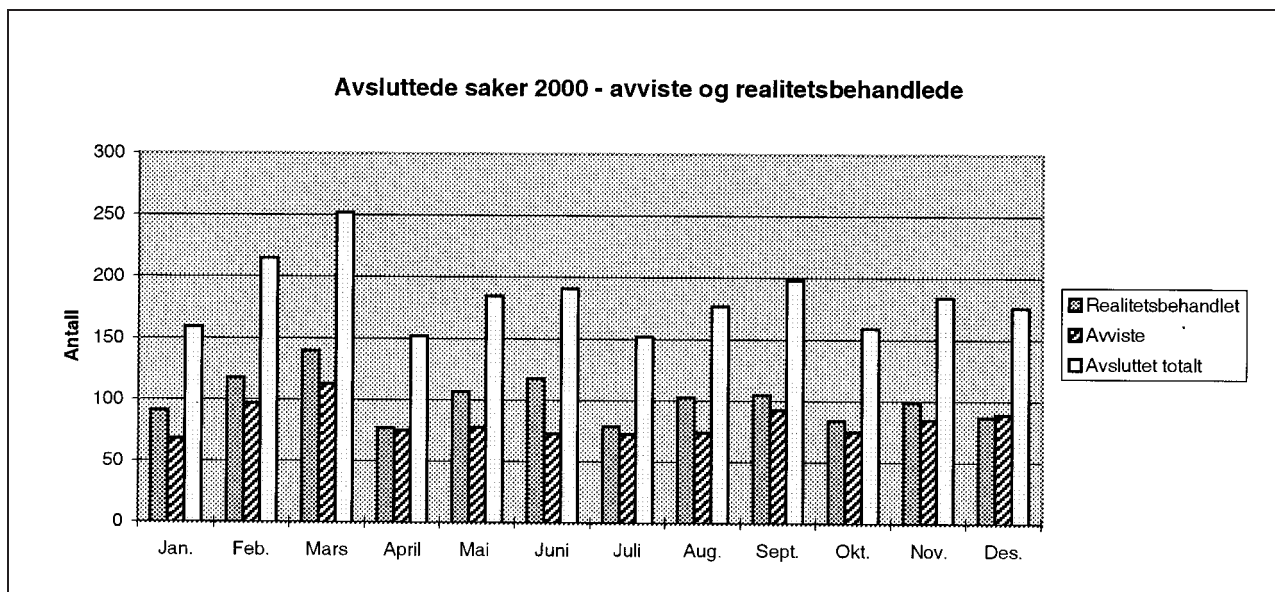
Av beholdningssakene var omlag 360 under behandling ved ombudsmannsinstitusjonen, mens resten var til uttalelse hos vedkommende forvaltningsorgan eller hos klageren.

4. Avviste saker

Av de 2 209 saker som ble avsluttet (tatt standpunkt til) i 2000, har 995 eller ca. 45,0 % ikke gitt grunnlag for realitetsbehandling (avvist). I 1999 var det 2 347 saker som ble avsluttet, hvorav 1132 eller ca. 48,2 % ble avvist. Om uttrykket «realitetsbehandlet», se avsnitt 7 nedenfor.

Nedenfor er tallene for avsluttede saker, fordelt på avviste og realitetsbehandlede, for 1999 og 2000 gjengitt i grafisk form:





Etter avvisningsgrunnen kan de avviste sakene grupperes slik:

	antall	prosent
1. Forhold utenfor kompetanseområdet		
a) Domstolenes virksomhet	75	7,5
b) Tidligere behandlet av Stortinget	6	0,6
c) Avgjørelser i statsråd	2	0,2
d) Private rettsforhold	29	2,9
e) Riksrevisjonen	1	0,1
f) Kommunestyre	3	0,3
g) Ombudsmannen for forsvaret	3	0,3
h) Fylkesting	0	0,0
	<hr/>	<hr/>
	119	11,9
2. Foreldet forhold	82	8,2
3. Fortsatt behandling i forvaltningen	393	39,5
4. Utilstrekkelig klagegrunnlag, uegnet sak	139	14,0
5. Tilbakekalte klager	29	2,9
6. Brev sendt til orientering	138	13,9
7. Ikke klagerett	13	1,3
8. Forespørsler m.v. uten tilknytning til klagesak	59	5,9
9. Anonyme og uforståelige henvendelser	23	2,3
I alt	<hr/>	<hr/>
	995	100

Av de avviste sakene er 4 sendt andre myndigheter som rette vedkommende.

5. Avsluttede saker – fordelt på forvaltningsorganer

Klagesakene var, som tidligere år, fordelt på *hele* den offentlige forvaltning, dvs. både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. I meldingsåret var omlag 1290 klager rettet mot statlige forvaltningsorganer, og ca. 850 klager mot kommunale- og fylkeskommunale forvaltningsorganer. I den statlige forvaltning var flest klager rettet mot avgjørelser/saksbehandling av fylkesmennene, trygdemyndighetene (herunder Trygderetten) og Justisdepartementet. Relativt mange klager var også rettet mot ligningsmyndighetene, politi- og påtalemyndigheten, fengselsmyndighetene og landbruksmyndighetene.

Forvaltningsorgan – 2000

	I alt	Avvist	Realitet		I alt	Avvist	Realitet
<i>Arbeids- og administrasjonsdepartementet</i>	7	6	1	<i>Kulturdepartementet</i>	10	6	4
Arbeidsmyndigheter	18	9	9	<i>Landbruksdepartementet</i>	46	12	34
Konkurransetilsynet/Prismyndigheter	2	0	2	Klagenemnd kvoteordning melk	7	2	5
Statens Pensjonskasse	10	1	9	Reindriftsadministrasjonen	17	6	11
<i>Barne- og familiedepartementet</i>	8	3	5	Statens Kornforretning	3	0	3
Fylkesnemndene for sosiale saker	1	0	1	Statens landbruksbank	6	2	4
<i>Finans- og tolldepartementet</i> ..	31	5	26	Statens naturskadefond	2	2	0
Folkeregistrene	12	2	10	<i>Miljøverndepartementet</i>	14	6	8
Kredittilsynet	2	1	1	Direktoratet for naturforvaltning	6	2	4
Skatt – og ligningsmyndigheter	135	57	78	Statens forurensningstilsyn	2	0	2
Toll- og avgiftsmyndigheter ..	37	18	19	<i>Nærings- og handelsdepartementet</i>	5	1	4
Norges Bank	1	0	1	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	1	0	1
<i>Fiskeridepartementet</i>	13	4	9	Sjøfartsdirektoratet	1	1	0
Fiskeridirektoratet	2	0	2	<i>Olje- og energidepartementet</i>	7	3	4
<i>Forsvarsdepartementet</i>	3	1	2	Norges vassdrags- og energiverk (NVE)	2	1	1
Forsvarets bygningstjeneste ...	3	1	2	<i>Samferdselsdepartementet</i>	3	0	3
Forsvarets overkommando	3	2	1	Luftfartsverket	5	2	3
<i>Justis- og politidepartementet</i>	144	43	101	Norges Statsbaner/Jernbaneverket	5	4	1
Datatilsynet	1	0	1	Postmyndigheter	8	6	2
Domstolene	36	35	1	Vegmyndigheter	25	11	14
Erstatningsnemnda for voldsofre	1	0	1	<i>Sosial- og helsedepartementet</i>	24	7	17
Fengselsmyndigheter	81	51	30	Fylkesleger	6	3	3
Namsmenn	7	7	0	Kontrollkommisjoner	2	0	2
Politi- og påtalemyndighet	89	45	44	Norsk pasientskadeerstatning	5	1	4
Utlendingsdirektoratet	34	6	28	Statens helsetilsyn	37	20	17
Sysselmannen på Svalbard	1	1	0	Sykehus og helseinstitusjoner	8	3	5
<i>Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet</i>	18	7	11	Trygderetten	49	16	33
Kirken	5	4	1	Trygdemyndigheter	149	83	66
Statens lånekasse for utdanning	25	10	15	<i>Utenriksdepartementet</i>	11	4	7
Statens utdanningskontor	21	4	17	<i>Fylkesmenn</i>	275	101	174
Universiteter og høyskoler	41	12	29	<i>Fylkeskommunal forvaltning</i> .	76	34	42
<i>Kommunal- og regionaldepartementet</i>	13	10	3	<i>Kommunal forvaltning</i>	500	241	259
Arbeidstilsynet	1	0	1	<i>Andre</i>	79	68	11
Den Norske Stats Husbank	7	2	5	Sum	2209	995	1214

6. Avsluttede saker – fordelt på sakstype

Klagene var, som i tidligere år, fordelt på en rekke sakstyper. Også i 2000 utgjorde plan- og byggesakene det største saksområdet. Mange saker gjaldt også tilsettings- og tjenesteforhold, skatt, landbruk og fengselsforhold. Klager over saksbehandlingstiden utgjorde et stort antall saker, til sammen ca. 350 saker. Spesielt i trygdesakene og plan- og byggesakene var det mange klager som gjaldt saksbehandlingstiden. Det var ingen vesentlige endringer i saksfordelingen sammenlignet med 1999, men det er registrert en viss reduksjon både i plan- og byggesakene, tilsettingssakene og i sakene om dokumentinnsyn.

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Tjeneste- og arbeidsforhold, undervisnings-, person- og familiesaker</i>			
<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	36	13	23
Dokumentinnsyn	7	2	5
Taushetsplikt – Opplysningsrett	4	4	0
Saksomkostninger	3	1	2
Erstatning	7	4	3
Annet	26	10	16
<i>Tilsettingsaker</i>			
Kvalifikasjonsvurdering	74	15	59
Fortrinnsrett	1	1	0
Annet	1	0	1
<i>Tjenesteforhold</i>			
Lønn	16	5	11
Ordensstraff/irettesettelse	6	2	4
Oppsigelse	1	1	0
Arbeidsmiljø – Vernebestemmelser	3	2	1
Annet	18	7	11
<i>Familie- og personsaker</i>			
Barnebidrag	51	20	31
Ektefellebidrag	1	1	0
Ekteskap/Skilsmisse	4	4	0
Adopsjon	4	2	2
Vergemål-/formyndersak	5	3	2
Annet	1	1	0
<i>Barnevernsaker</i>			
Omsorgsovertakelse	2	1	1
Samværsrett/besøksordninger	5	5	0
Fosterhjem/-foreldre	8	4	4
Annet	7	2	5

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Navn- adresse- og barnehagesaker</i>			
Navnesak	1	1	0
Bostedsregistrering	11	1	10
Fødselsdato	4	1	3
Barnehageplass	2	1	1
Barnehagesatser	2	1	1
Godkjenning av barnehage	1	1	0
Annet	2	1	1
<i>Grunnskoler og videregående skoler</i>			
Standpunkt karakterer	6	1	5
Eksamens karakterer	5	1	4
Opptak – videregående skole	2	0	2
Skoletilbud	10	5	5
Spesialundervisning	9	3	6
Annet	14	2	12
<i>Universiteter- høyskoler og kirkesaker</i>			
Opptak – universitet/høyskole	5	2	3
Godkjenning av utdanning – kvalifikasjoner	4	1	3
Eksamen/karakterer	3	0	3
Praksistjeneste	1	1	0
Kirke	7	5	2
Kirkegårder – gravsaker	1	1	0
Annet	8	5	3
<i>Andre skoler- og skoleforhold</i>			
Nedleggelse av skoler	7	6	1
Lærlingeplasser	1	1	0
Skoleskyss	4	0	4
Undervisningskompetanse	1	1	0
Annet	1	1	0
<i>Helse- sosial- og trygdesaker</i>			
<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Saksbehandlingstid	83	18	65
Dokumentinnsyn	8	2	6
Taushetsplikt – opplysningsrett	2	2	0
Saksomkostninger	5	3	2
Erstatning	15	7	8
Annet	49	29	20

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Somatiske sykehus – sykehjem</i>				<i>Bygge, delings- og plansaker, veier og avkjørsler, forurensning og utslipp</i>			
Innleggelse	1	1	0	<i>Isolerte saksbehandlings-spørsmål</i>			
Medisinsk behandling	3	2	1	Saksbehandlingstid	63	12	51
Pasientmidler/-eiendeler	2	0	2	Dokumentinnsyn	4	2	2
Egenandel – refusjon	4	2	2	Saksomkostninger	7	0	7
Annet	2	1	1	Erstatning	6	5	1
<i>Psykiatriske sykehus-bo-og behandlingssenter</i>				Annet	39	21	18
Innleggelse – utskriving – overføring og ettervern	2	0	2	<i>Byggesaker</i>			
Medisinsk behandling	1	1	0	Dispensasjon fra planer .	41	14	27
Tvangsmedisinering	1	1	0	Dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 70 nr 2 (avstand).....	9	2	7
Annet	4	2	2	Dispensasjon ellers	8	4	4
<i>Andre helse-og sosialinstitusjoner</i>				plan- og bygningsloven § 70 nr 1 (plassering på tomt)	11	4	7
Medisinsk behandling	3	2	1	Bruksendring	7	2	5
Mislige forhold	1	1	0	Forbud – påbud	5	2	3
Pasientmidler/-eiendeler	1	1	0	Pålegg-forelegg (plan- og bygningsloven §§ 113 og 114)	17	6	11
<i>Helsehjelp utenfor institusjon</i>				Utomhus- p-plasser-atkomst	2	1	1
Kommunelegetjeneste ...	2	1	1	Fradeling	11	2	9
Egenandel, refusjon	1	0	1	Annet	21	13	8
Driftstilskudd	1	1	0	<i>Plansaker</i>			
Klage på helsepersonell .	6	4	2	Kommuneplan	8	6	2
Annet	3	0	3	Reguleringsplan	27	15	12
<i>Trygd</i>				Privat reguleringsforslag	2	0	2
Uførepensjon/attføring ...	36	17	19	Veiplan	1	0	1
Arbeidsløshetsytelser	8	6	2	Gebyr	1	1	0
Yrkesskadeytelser	15	11	4	Annet	3	0	3
Krigspensjon	3	1	2	<i>Kart- og delingssaker</i>			
Ytelser ved fødsel/til barn/til enslig forsørger .	4	0	4	Kart – oppmåling – grenser	7	5	2
Grunnstønad – hjelpetønad – hjelpemiddelstønad	11	8	3	<i>Refusjon – erstatning – ekspropriasjon</i>			
Pensjonspoeng	1	0	1	Refusjon etter plan- og bygningsloven	3	1	2
Alderspensjon	7	6	1	Erstatning og innløsning	2	1	1
Annet	25	14	11	Ekspropriasjon – Plan- og bygningsloven	3	2	1
<i>Sosiale tjenester</i>				Annet	2	2	0
Stønad til livsopphold	26	13	13	<i>Fredning og vern</i>			
Økonomisk stønad til annet enn livsopphold	5	3	2	Vern av natur	2	0	2
Refusjon	10	3	7	Annet	1	0	1
Omsorgslønn	4	3	1				
Andre sosiale tjenester ..	7	3	4				
Utviklingshemmede	4	3	1				
Annet	6	4	2				
<i>Diverse saker under Helse-, sosial- og trygdesaker</i>							
	43	32	11				

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Veier</i>				Skjønnsligning	4	2	2
Vedlikehold – brøyting				Endring av ligning	9	5	4
m.v.	2	0	2	Ettergivelse pga mang-			
Støy – støyskjermer	2	2	0	lende betalingsevne	13	3	10
Skilt – fartsgrense	3	1	2	Ettergivelse pga feil			
Annet	11	4	5	under forskuddsutskriv-			
<i>Forurensning – utslipp –</i>				ning	1	0	1
<i>naturskade</i>				Annet	7	5	2
Støyforurensning	1	1	0	<i>Toll og statlige særavgifter</i>			
Avfall- skrot	3	2	1	Flyttebil	10	5	5
Avløp – slam hushold ...	6	2	4	Midlertidig bruk av			
Pålegg	2	1	1	utenlandsk registrert bil .	3	3	0
Naturskadeerstatning	3	3	0	Ombygging av bil	1	0	1
Annet	3	3	0	Toll	5	2	3
<i>Diverse saker under bygge,</i>				Årsavgift på motorvogn	1	1	0
<i>delings- og plansaker, veier</i>				Merverdiavgift og in-			
<i>og avkjørsler, forurensning</i>				vesteringsavgift	22	9	13
<i>og utslipp</i>	4	3	1	Arveavgift /avgift ved			
<i>Skatt, toll og avgifter</i>				gaveoverføring	11	6	5
<i>Isolerte saksbehandlings-</i>				Dokumentavgift	2	1	1
<i>spørsmål</i>				Andre særavgifter	7	1	6
Saksbehandlingstid	38	7	31	Annet	1	1	0
Dokumentinnsyn	3	2	1	<i>Diverse saker under skatt,</i>			
Taushetsplikt – opp-				<i>toll og avgifter</i>	1	0	1
lysningsrett	3	2	1	<i>Justissektoren</i>			
Saksomkostninger	7	0	7	<i>Isolerte saksbehandlings-</i>			
Erstatning	1	0	1	<i>spørsmål</i>			
Annet	12	6	6	Saksbehandlingstid	86	21	65
<i>Skatteplikt</i>				Dokumentinnsyn	5	3	2
Arbeidsinntekter	3	1	2	Taushetsplikt – opp-			
Kapitalinntekter	1	0	1	lysningsrett	1	1	0
Kapitalgevinster	7	3	4	Saksomkostninger	6	2	4
Skatteplikt til Norge	3	2	1	Erstatning	4	2	2
Annet	4	3	1	Annet	24	12	12
<i>Skattefradrag</i>				<i>Fengselsforhold</i>			
Arbeidsomkostninger	3	2	1	Permisjon/fremstilling ...	9	6	3
Omkostninger ved virk-				Løslatelse	4	3	1
somhet	4	1	3	Disiplinærtiltak/refselse .	14	9	5
Særfradrag	11	3	8	Helse- og sosiale forhold			
Annet	6	4	2	mv	3	2	1
<i>Forskjellige skatter og til-</i>				Innsetting/overføring	5	4	1
<i>leggsytelser</i>				Korrespondanse mv	6	4	2
Eiendomsskatt	5	4	1	Soningsforhold generelt	5	4	1
Tilleggsskatt	8	2	6	Generelle klager på			
Skatt – renter/morarenter	1	0	1	tjenestemenn	2	2	0
<i>Spesielle skatte-og lignings-</i>				Sikring	1	1	0
<i>spørsmål</i>				Varetekt	1	0	1
Skatteoppkreving –				Tilsynsrådene	1	1	0
tvangsinn drivelse	8	5	3	Annet	8	3	5

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
<i>Utlendingssaker</i>				<i>Næringsliv</i>			
Politisk asyl	20	9	11	<i>Isolerte saksbehandlings- spørsmål</i>			
Oppholds- og arbeids- tillatelse	7	3	4	Saksbehandlingstid	22	8	14
Visum	6	1	5	Dokumentinnsyn	9	7	2
Utvisning – bortvisning .	7	4	3	Saksomkostninger	2	0	2
Familiegjenforening	5	1	4	Erstatning	4	2	2
Statsborgerskap	2	0	2	Annet	9	7	2
Annet	1	0	1	<i>Fiske og fangst</i>			
<i>Påtaleforhold</i>				Oppdrettsanlegg	3	1	2
Henleggelse	24	14	10	Fiskefartøy	3	0	3
Tiltalspørsmål	1	1	0	Fiskekvoter	6	2	4
Annet	4	3	1	Jakt	2	1	1
<i>Politi og lensmannsetaten</i>				Annet	2	1	1
Politiets opptreden	3	3	0	<i>Landbruk</i>			
Politiarrestene	3	2	1	Konsesjon for erverv av eiendom	11	3	8
Våpen	4	1	3	Forkjøpsrett	7	5	2
Pass	4	2	2	Tilleggsjord	3	1	2
Lotteri – Automater	2	0	2	Bo- og driveplikt	12	4	8
Annet	8	4	4	Fradeling	11	4	7
<i>Vegtrafikk</i>				Produksjonstillegg	7	2	5
Førerprøve/-kort	3	1	2	Kvotordninger	2	1	1
Inndragning av førerkort	10	5	5	Reindrift	20	4	16
Parkeringsgebyr m.m.	7	5	2	Annet	14	6	8
Krav til kjøretøy	3	1	2	<i>Dyr</i>			
Bompenger	1	1	0	Dyrevern	2	1	1
Parkeringstillatelse	5	3	2	<i>Samferdsel og reiseliv</i>			
Annet	3	0	3	Drosjeløyve	4	2	2
<i>Fri rettshjelp</i>				Takster og transport- vilkår	1	1	0
Fritt rettsråd	17	4	13	Motorferdsel i utmark ...	4	3	1
Fri sakførsel	15	2	13	Skjenkebevilling	3	3	0
Klager på advokater og andre rettshjelpere	1	1	0	Annet	1	1	0
Løyve – advokater og andre rettshjelpere	1	1	0	<i>Annen næringsvirksomhet</i>			
<i>Erstatningsordninger innen justissektoren</i>				Løyve	1	0	1
Voldsoffererstatning	3	1	2	Annet	9	6	3
Billighetserstatning	6	3	3	<i>Kontraktforhold-anbud- priskontroll</i>			
<i>Annet under justissektoren</i>				Statlig anbud	1	0	1
Tinglysing	2	2	0	Kommunalt anbud	3	3	0
Stiftelser	1	1	0	Salg/utleie av offentlig eiendom	9	4	5
Tvangsfullbyrdelse – gjeldsordning	12	12	0	Annet	4	2	2
Domstolene	23	23	0	<i>Offentlige tjenester, låne- og stønadsordninger</i>			
Datatilsynet – person- vern	2	1	1	<i>Isolerte saksbehandlings- spørsmål</i>			
Annet	10	7	3	Saksbehandlingstid	19	3	16
				Dokumentinnsyn	5	0	5

Sakstype	I alt	Avvist	Realitet	Sakstype	I alt	Avvist	Realitet
Taushetsplikt – opplysningsrett	1	0	1	<i>Andre låne- og stønadsordninger</i>			
Saksomkostninger	2	1	1	Etableringslån	4	1	3
Erstatning	5	2	3	Bostøtte	8	2	6
Annet	2	1	1	Lønnsgaranti	2	2	0
<i>Samferdsel – transport – reiser</i>				Tildeling/salg av tomter og boliger	3	3	0
Jernbane	1	1	0	Annet	10	4	6
<i>Post</i>				<i>Diverse</i>			
Plassering av postkasser	1	1	0	Ombudsmannen	5	4	1
Annet	5	5	0	Besøk – Stat	3	1	2
<i>Telefon</i>				Besøk – Kommune – Fylkeskommune	4	0	4
Telefonregning	1	1	0	Annet	31	28	3
<i>Kringkasting-radio-tv</i>	2	1	1				
<i>Elektrisitetsforsyning</i>				7. Realitetsbehandlede saker – behandlingsmåte og utfall			
Strømregning	3	3	0	I 2000 var det 1 214 saker som ble realitetsbehandlet, dvs. 54,9 % av de som totalt ble avsluttet. I 1999 var tallet 1215 (51,8 %).			
Kraftlinje/høyspentmast .	2	2	0	Uttrykket <i>realitetsbehandlet</i> brukes her om alle saker som ikke er avvist. I dette ligger at ombudsmannen har gitt uttrykk for et standpunkt i saken, eller har fått saken ordnet.			
Annet	2	2	0	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 et offentlig organ 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.			
<i>Kommunale avgifter</i>				De 1 214 realitetsbehandlede saker kan grupperes etter den behandling de ble gjenstand for hos ombudsmannen og hva som ble resultatet i saken:			
Årsavgift for vann og kloakk	13	4	9				
Tilknytningsavgift for vann og kloakk	4	2	2				
Renovasjonsavgift	16	7	9				
Feieavgift	3	2	1				
Annet	4	2	2				
<i>Studiefinansiering</i>							
Lån	6	2	4				
Stipend	5	2	3				
Renter	4	2	2				
Ettergivelse	8	3	5				
Annet	3	2	1				

1. Saker der det ikke var nødvendig å innhente skriftlig uttalelse fra vedkommende forvaltningsorgan		732
a) Fordi saken kunne ordnes allerede ved en telefonhenvendelse e.l.	235	
b) Fordi klagebrevet, eventuelt supplert med saksdokumentene, viste at klagen ikke kunne føre frem eller at det var hensiktsløst med en foreleggelse	497	
2. Saker der det var gitt skriftlig uttalelse fra forvaltningen		482
a) Saken ordnet uten at det var nødvendig med en avsluttende uttalelse fra ombudsmannen	54	
b) Saken avsluttet med kritikk mot forvaltningen, eventuelt henstilling om å overveie en avgjørelse på nytt eller å søke skadevirkninger avbøtet på annen måte	234	
c) Avsluttet uten kritikk eller henstillinger, dvs. klagen førte ikke frem	194	

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. Opplysninger om dette vil imidlertid fremkomme i senere årsmeldinger (kap. V Tilleggsopplysninger).

Utfallet av saker tatt opp til realitetsbehandling kan skjematisk vises slik:

	antall	prosent
<i>Totalt avsluttet uten kritikk/henstilling</i> (dvs klagen førte ikke frem jf 1b og 2c)	691	56,9
<i>Totalt avsluttet med kritikk/henstilling</i> (dvs klagen ført frem på ett eller flere punkt jf 2b)	234	19,3
1. Selve avgjørelsen (evt. også saksbehandlingen)	150	12,4
2. Saksbehandlingstiden	43	3,5
3. Andre saksbehandlingsspørsmål	41	3,4
<i>Total ordnet</i> (etter telefonhenvendelse, eller skriftlig foreleggelse jf 1a og 2a)	289	23,8
1. Selve avgjørelsen	41	3,4
2. Saksbehandlingstiden	231	19,1
3. Andre saksbehandlingsspørsmål	14	1,2
<i>Realitetsbehandlet i alt</i>	1214	100

V. Tilleggsopplysninger i saker referert i tidligere årsmeldinger

Meldingen for 1997

Nr. 40 (s. 167–172)

Spørsmål om registrering og bruk av opplysninger om forenklede forelegg ved opptak til Politihøgskolen
(Sak 96–1365, 96–1513 og 99–2348)

Justisdepartementet ble bedt om å redegjøre for hva departementet hadde foretatt seg i forhold til ombudsmannens konklusjon om at det ikke var hjemmel for å registrere bøter ilagt ved forenklede forelegg i det alminnelige bøteregisteret. Det ble vist til en avisartikkel i Aftenposten 16. desember 1999, der det var opplyst at Datatilsynet hadde krevet at opplysningene om forenklede forelegg i bøteregisteret nå måtte slettes.

Justisdepartementet opplyste at opplysningene om forenklede forelegg i det sentrale bøteregisteret var bestemt slettet, jf. et vedtak 24. februar 2000 fra Datatilsynets styre.

(Se også årsmeldingen for 1998 s. 35.)

Kap. III (s. 16) jf. også

Meldingen for 1998

Kap. V (s. 34)

Postforkynnelse av stevning i straffesak

(Sak 97–2192)

I brev hit 18. desember 2000 opplyste Justisdepartementet at det nå hadde godkjent forkynnings skjemaene.

Meldingen for 1998

Nr. 1 (s. 37–43)

Utvisning av utenlandske borger

(Sak 1995–2001 og 1998–1217)

I brev 25. januar 2000 opplyste departementet at det ikke kunne se «at det er fremkommet opplysninger som gir grunnlag for en annen vurdering av saken enn den som følger av vårt brev av 16.6.1998».

Det ble deretter tatt ut stevning i saken, og under henvisning til ombudsmannsloven § 4 første ledd ble saken avsluttet her. Klageren anmodet om ombudsmannens anbefaling av søksmål, slik at fri sakførsel ble innvilget etter rettshjelploven § 19 nr. 3. Ombudsmannen fant det mest hensiktsmessig at det i første omgang ble søkt om fri rettshjelp etter de alminnelige regler.

Nr. 15 (s. 83–91)

Undersøkelse av saksbehandlingen i Kongsberg kommune i forbindelse med tjenestetilbudet til utviklingshemmede

(Sak 1998–0571)

Vedlagt brev 9. juni 2000 oversendte Kongsberg kommune de nye retningslinjene for saksbehandling og tildeling av pleie- og omsorgstjenester i kommunen. I brevet het det videre:

«Retningslinjene er presentert for brukergruppene og for Utvalg for helse- og sosial. Vedtaksfattning, opplæring av distriktene, oppsamling og registrering av tilbakemeldinger er påbegynt etter tempoplan, se vedlegg.

Justerings- og prøveperioden er planlagt til mars 2001».

Saken gav etter dette ikke grunn til noen ytterligere oppfølging.

Nr. 70 (s. 212–213)

Asylsak – flyktningsstatus

(Sak 1998–0476)

Den nye klagen førte ikke til ytterligere undersøkelser. Ombudsmannen viste til det departementet, etter en ny vurdering, hadde fremholdt i brev 26. april 1999 til klagerens advokat. Ombudsmannen la ved vurderingen om ikke å gå videre med saken vekt på at begjæringen om omgjøring i asylsaken ble frem satt åtte år etter at oppholdstillatelse ble gitt.

Nr. 75 (s. 228–231)

jf. Meldingen for 1999

kap. V (s. 42)

Erstatning fra folketrygden for rentetap

(Sak 1997–1290, jf. sak 1999–0878)

Etter flere henvendelser fra klageren, og under henvisning til at departementets arbeid med spørsmålene ikke syntes å ha brakt noen avklaring i forhold til spørsmålet om erstatning av rentelignende tap på erstatningsrettslig grunnlag, besluttet jeg å gjenoppta undersøkelsen av saken. Denne undersøkelsen pågår fortsatt.

Nr. 77 (s. 233–237)

**Krav om erstatning for tapt inntekt i
godkjenningssak**

(Sak 1997–2018)

Barnehagekontoret i Bærum kommune fremholdt etter dette at helsestasjonen etter kontorets oppfatning hadde opptrådt korrekt og at kommunen hadde rettslig adgang til å legge vekt på opplysningene fra stasjonen. Kontoret fant derfor ikke grunnlag for å fravike sin tidligere konklusjon i saken om at det ikke var grunnlag for å innøtekomme erstatningskravet.

Jeg la deretter i et brev til kommunen til grunn at spørsmålet om erstatning måtte vurderes av rådmannen før saken eventuelt ble fremlagt for de folkevalgte organer. Jeg viste for øvrig til at det var egnet til å svekke tilliten så vel til forvaltningen som ombudsmannsordningen hvis kommunen lot være å følge de anbefalinger ombudsmannen gir i de enkelte saker. Saken reiste dermed ikke bare spørsmål om erstatningskravet, men også om kommunens holdning til ombudsmannens anbefalinger.

Etter flere purringer beklaget kommunen sterkt at henvendelsene herfra ikke var besvart. Kommunen opplyste også at den fant det hensiktsmessig med en ekstern juridisk vurdering av grunnlaget for erstatningskravet i saken og ville komme tilbake når en slik vurdering forelå.

I et brev fra kommunens advokat til klagerens advokat ble det deretter bestridt at Bærum kommunes vedtak var ugyldig. I lys av ombudsmannens uttalelser fant kommunen det likevel rimelig å søke å komme frem til en minnelig ordning i saken.

Klageren kom etter dette tilbake til saken, og det ble avholdt møter her med klageren og kommunen. På bakgrunn av møtene og korrespondansen uttalte jeg deretter i et nytt brev til kommunen:

«I min uttalelse 25. juni 1998 la jeg til grunn at kommunens avslag på søknaden om godkjenning av familiebarnehage bygget på mangelfull og lovstridig saksbehandling. Bakgrunnen for dette var at kommunen uten videre la til grunn kommunelegens opplysninger om at det ikke var tilrådelig at A fikk starte familiebarnehage. I denne forbindelse har kommunen særlig fremhevet at den ikke hadde grunnlag for å overprøve legens vurdering, og at det kunne innebære et brudd på taushetsplikten dersom legen hadde utdypet sine synspunkter.

Jeg vil bemerke at forvaltningsloven forutsetter at et organ som treffer et vedtak, selv er ansvarlig for vurderingen av sakens faktiske og juridiske sider. I den foreliggende saken skulle legen kun gi et *råd*, mens det var kommunen ved barnehagekontoret som skulle treffe vedtaket. Ut fra dette skulle derfor arbeidet i kommunen ikke ha vært organisert på en måte som avskar barnehagekontoret fra å prøve alle relevante opplysninger etter barnehage-loven. Kommunen hadde en plikt til å foreta en juridisk vurde-

ring av om helseopplysningene som lå bak legens råd kunne gi grunnlag for å nekte godkjenning, og til å vurdere om saken var tilstrekkelig opplyst. En annen sak er at det i avgjørelsen naturligvis kunne legges vekt på legens vurdering av saken.

I denne forbindelse har det betydning at opplysninger om at en pasient på grunn av sin sykehistorie og behandling ikke bør få starte privat familiebarnehage, må regnes som personlige opplysninger som er underkastet taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 og legeloven § 31 første ledd. Dette gjelder selv om det ikke gis noen nærmere medisinsk begrunnelse for hvorfor vedkommende ikke bør få starte barnehagen. Etter legeloven kan opplysningene imidlertid gis videre dersom særlige grunner gjør dette rettmessig, jf. legeloven § 31 annet ledd. Hvis legen i den foreliggende sak hadde vurdert det slik at det forelå så alvorlige opplysninger at disse kunne gis videre, var kommunen derfor ikke forhindrede fra å foreta en nærmere vurdering av de faktiske opplysningene som lå bak legens råd.

I lys av det ovennevnte kan jeg ikke se at de opplysninger som er kommet frem fra kommunens side etter at min uttalelse 25. juni 1998 forelå, gir grunnlag for å konkludere med at kommunens saksbehandling har vært tilfredsstillende. For ordens skyld presiserer jeg at denne vurderingen refererer seg til den etat eller det organ som har behandlet saken, og ikke til den enkelte tjenestemann eller til kommunelegene. Selv om jeg fremdeles ikke er kjent med de opplysninger helsestasjonen bygget sitt brev 25. juni 1996 på, synes det videre – ut fra de øvrige opplysninger og vurderinger som forelå om klagerens helsestilstand i 1996 – som om saksbehandlingsfeilene har ført til et tap for klageren, jf. punktene 3–5 i mitt brev 25. juni 1998.

I lys av det ovennevnte er det naturlig at kommunen beklager at det er begått feil overfor klageren. Dersom dette gjøres, kan det ut fra det klageren har opplyst synes som om det er grunnlag for videre forhandlinger om en forliksløsning mellom klageren og kommunen. Jeg ber derfor om at kommunen tar kontakt med klageren for å søke å nå et slikt forlik.

Jeg vil avslutningsvis bemerke at jeg med tilfredshet har konstatert at kommunen nå har endret sin ordning, slik at en dobbeltrolle for kommunelegene ikke vil oppstå i fremtidige saker, sml. pkt. 4 i referatet fra møtet 26. august 1999.

Jeg ber om å bli underrettet om hva kommunen foretar seg i saken.»

Kommunen gav deretter uttrykk for at den ønsket en ny vurdering av erstatningskravet. Etter dette fastholdt kommunens advokat i et brev til klageren at vedtaket i saken var gyldig.

Saken ble etter dette avsluttet ved et nytt brev herfra, der jeg uttalte:

«I brevet 21. desember 1999 har kommunens advokat anført at barnehagekontoret la større vekt på

helsestasjonens vurderinger enn på de vurderinger A selv innhentet, og at det derfor ikke foreligger noen saksbehandlingsfeil. Jeg vil derfor understreke at min kritikk mot kommunen ikke gjelder kommunens «avveining» av uttalelsene fra helsestasjonen og klageren, men at arbeidet i kommunen var organisert på en måte som avskar kommunen fra å prøve alle relevante opplysninger etter barnehageloven. Jeg viser i denne forbindelse til mine uttalelser 25. juni 1998 og 5. november 1999.

Jeg vil avslutningsvis understreke at den måten en kommune følger opp ombudsmannens uttalelse på ikke bare har betydning for den konkrete saken, men også for tilliten til forvaltningsorganet selv og til ombudsmannsordningen. I denne forbindelse vil både den holdning kommunen inntar til mine anbefallinger og den måte brevene besvares på kunne være av betydning. Ved en eventuell kritikk herfra i andre klagesaker, ber jeg om at Bærum kommune tar dette hensynet i betraktning når det vurderes hvordan kommunen skal forholde seg til en uttalelse herfra.

Saken er etter dette avsluttet her.»

Klageren tok deretter ut stevning mot Bærum kommune ved Asker og Bærum herredsrett. I herredsrettens dom ble det lagt til grunn at kommunens vedtak var ugyldig. Kommunen ble videre dømt til å betale henne erstatning og dekke hennes saksomkostninger, jf. tvistemålsloven § 172. Kommunen anket saken inn for lagmannsretten men trakk senere anken.

Nr. 78 (s. 237–240)

Rettskjelploven § 24 tredje ledd – dekning av saksomkostningsansvar

(Sak 1997–1483 jf. sak 2000–0132)

Sivilavdelingen i Justisdepartementet besluttet etter dette å forelegge saken for Lovavdelingen til nærmere vurdering.

Justisdepartementet kom tilbake til saken i brev hit 12. januar 1999. I brevet het det bl.a.:

«Justisdepartementet har foretatt en nærmere vurdering og konkludert med at det kun er den part som har tapt saken som kan søke om dekning av motpartens saksomkostninger.

Justisdepartementet finner på denne bakgrunn å burde opprettholde vår praksis og finner ikke grunnlag for å ta noe initiativ til at klagerens sak skal behandles på nytt.

Hvorvidt dette er en hensiktsmessig bestemmelse, vil bli nærmere drøftet i den rettskjelpmelding som vil bli fremmet for Stortinget i løpet av høsten 1999.»

Vedlagt departementets brev var et notat fra Lovavdelingen med en generell gjennomgang av relevante rettskildefaktorer.

Jeg tilskrev etter dette departementet og konsta-

terte at departementet hadde tilkjennegitt at det ikke ville følge min anbefaling i saken. På bakgrunn av dette gjorde jeg oppmerksom på at jeg ville vurdere å legge saken frem for Stortinget. For ordens skyld bad jeg imidlertid departementet først bekrefte om det ønsket å fastholde sitt standpunkt.

I brev 23. mars 1999 fra departementet, het det bl.a.:

«Justisdepartementet redegjorde i brev av 05.01.98 for hvordan rettskjelploven § 24 tredje ledd har vært tolket og praktisert av departementet. Vi ga uttrykk for at både lovtekst og forarbeider gjør det vanskelig å se at andre enn den benefiserte part skal kunne påberope seg denne bestemmelsen, og at det således kun er denne part som kan søke om dekning av motpartens saksomkostninger. Det er fast praksis for denne forståelse.

På bakgrunn av Deres brev av 03.08.98 ble det foretatt en ny og grundig gjennomgang av saken. Justisdepartementet fant på denne bakgrunn at det var riktig å fastholde vår tolking av rettskjelploven § 24 tredje ledd. Vi har på nytt gått gjennom rettssspørsmålene, men finner fortsatt å måtte fastholde vår tolkning.

Jeg ser klart at sterke rimelighetsgrunner i denne konkrete saken taler for den løsning som Ombudsmannen går inn for. Et slikt standpunkt vil imidlertid reise en rekke avgrensingsproblemer. Det vil også innebære at motparten får adgang til å pålegge den benefiserte part å betale en ikke ubetydelig egenandel til staten av det som staten dekker i saksomkostninger. Dette er et annet krav – med et annet rettslig grunnlag og som kan inndrives på en særskilt måte, jf. rettskjelploven § 9 tredje og fjerde ledd – enn selve saksomkostningskravet. Det er vanskelig å finne hjemmel i rettskjelploven for å pålegge den benefiserte part et slikt krav mot hans/hennes vilje.

Selv om vårt standpunkt er at gjeldende regelverk ikke åpner for at den vinnende part selv kan søke om dekning av sine omkostninger, er jeg enig i at det i visse situasjoner er grunner som taler for at det burde være en slik adgang. Dette har vi allerede tatt opp til nærmere vurdering i arbeidet med den rettskjelpmelding som vil bli fremlagt for Stortinget til høsten. Avgrensingsproblemene og rettsvirkningene vil da bli drøftet i en mer generell sammenheng.»

I forhold til A, pekte departementet på at hans søknad alternativt kunne anses som en søknad om etterbevilling av fri sakførsel etter reglene i rettskjelploven § 18 første ledd nr. 1. Det ble imidlertid understreket at en slik søknad i første omgang eventuelt måtte vurderes av fylkesmannen. Departementet pekte på at det kunne synes som om A ikke tilfredstilte de økonomiske vilkårene for fri rettskjelp, men at rettskjelploven § 10 åpnet for å dispensere fra inntektsgrensene. I denne forbindelse ble det opplyst at departementet hadde signalisert at det skulle følges en liberal praksis med hensyn til å dispensere fra inntektsgrensene ved søknader om fri rettskjelp i familiesaker hvor søkeren blir påført gjentatte søksmål, eventuelt ankebehandling, fordi motparten er

innvilget fri sakførsel uten at det er foretatt en prosedabilitetsvurdering.

Jeg tilskrev etter dette departementet i brev 6. mai 1999. I brevet het det bl.a.:

«I utgangspunktet har jeg forståelse for at departementet ved sin opprinnelige utforming av retningslinjene for anvendelsen av rettshjelploven la til grunn at beneficianten måtte søke om dekning direkte av rettshjelpmyndighetene for at idømte saksomkostninger skulle kunne dekkes etter rettshjelpordningen. Jeg har imidlertid vanskelig for å forstå at departementet finner å ville fastholde sin rettsoppfatning, etter den anbefaling jeg har gitt i brev 3. august 1998.

Rettshjelpdekning er en offentlig ordning innenfor statens eget rettsområde. Fortolkningen av rettshjelploven § 24 må skje i lys av det. Når vi som her, befinner oss på statens eget rettsområde, må det være riktig i større grad å kunne bygge på formålsbetraktninger og ordningens intensjoner enn ellers. Det er her tale om å realisere nærmere bestemte samfunnsmessige formål gjennom bruk av økonomisk støtte (betaling), ikke gjennom inngrep i borgernes frihet og eieendom (befaling).

På den annen side innebærer rettshjelpdekning en ytelse fra det offentlige som krever at det er budsjettmessig dekning eller bevilgningsmessig hjemmel. Forvaltningen må derfor se hen til at betalingsfullmakten er begrenset i loven.

Jeg ser det imidlertid slik at en utbetaling i dette tilfellet direkte til beneficiantens motpart vil bety at forvaltningen lojalt følger opp lovgivers intensjoner. En utbetaling vil med andre ord i dette tilfellet være egnet til å realisere lovgivers ønske.

Departementet har antydnet at enkelte reelle hensyn som ikke var nærmere drøftet i min uttalelse, taler imot å følge min anbefaling. Generelt synes disse betenkelighetene å være knyttet til forholdet til beneficiantens kreditorer og til beregningstekniske forhold ved rettshjelpordningen.

Om beneficianten går konkurs, synes det for meg lite naturlig om rettshjelpmyndighetene skulle ha noen plikt til å honorere en søknad fra beneficianten eller bostyrer til fordeling som dividende. Det nærliggende ville være at rettshjelpmyndighetene i så fall ikke bare hadde en rett, men en plikt til å betale direkte til motparten.

Stortinget har for øvrig på andre områder, der betenkelighetene med å godta et direkte krav antagelig er større enn etter rettshjelpordningen, gått langt i å anerkjenne direktekrav på bekostning av oppgjørstekniske vansker og hensynet til kreditorene. Jeg finner ikke grunn til å utdype dette nærmere.

Da jeg forstår at departementet vil medvirke til at søknaden vil bli behandlet, og i tilfelle imøtekommet hvis de øvrige vilkår foreligger, jf. pkt. 2 i departementets brev 23. mars 1999, finner jeg det lite formålstjenlig å fortsette noen drøftelse av det rettslige grunnlaget for utbetalingen. Etter min mening er departementets syn forankret i en for unyansert rettslig problemstilling og uten tilstrekkelig hensyntagen til lovens formålsbetraktninger og reelle hensyn.»

Justisdepartementet oversendte etter dette saken til fylkesmannen og bad om at søknaden fra A snarest ble behandlet som en søknad om etterbevilling av fri sakførsel etter de retningslinjene departementet hadde gitt uttrykk for.

Fylkesmannen vedtok 5. juli 1999 å avslå søknaden fra A med den begrunnelse at hans inntekt var for høy i forhold til grensene for fri rettshjelp. Fylkesmannen fant det heller ikke rimelig å dispensere fra inntektsgrensene. Ombudsmannen ble ikke underrettet om vedtaket, som heller ikke ble påklaget til Justisdepartementet. Etter at jeg i forbindelse med rutinemessig oppfølging ble kjent med fylkesmannens vedtak, besluttet jeg å foreta ytterligere undersøkelser i saken.

I brev herfra 27. januar 2000 ble fylkesmannen bedt om å opplyse om departementets brev 23. mars 1999 til ombudsmannen var kjent for fylkesmannen da søknaden om etterbevilling av fri sakførsel ble vurdert. Fylkesmannen ble videre særskilt bedt om å redegjøre for om han mente at det ved vurderingen av saken var tatt tilstrekkelig hensyn til den liberale dispensasjonspraksis departementet hadde gitt uttrykk for i brevet hit og dessuten mine tidligere uttalelser i saken.

I fylkesmannens svar 23. februar 2000 het det bl.a.:

«Vi vil først få opplyse at Justisdepartementets brev til Dem av 23.03.99 ikke var bilagt forsendelsen til oss, slik at vi ikke hadde dette ved vår behandling av søknaden. Imidlertid er Justisdepartementets forståelse av loven fremstilt i brevet til oss av 31.03.99. Det fremgår der at departementet har fastholdt den lovforståelse som fremgikk ved deres vedtak av 14.08.1997. De ber oss behandle søknaden som en etterbevilling av fri sakførsel etter de retningslinjer som gjaldt på det opprinnelig søknadstidspunktet.

Ved vår vurdering av søknaden så vi hen til at søkers motpart hadde fri sakførsel, men fant likevel ikke grunn til å dispensere fra inntektsgrensen idet inntekten på søknadstidspunktet var kr 278.515 noe som i vesentlig grad oversteg daværende inntektsgrense på kr. 125.000. Vår oppfatning var at Justisdepartementets praksis ikke tilsier en dispensasjonsadgang i denne størrelsesorden.»

I brev 24. mars 2000 til Justisdepartementet skrev jeg etter dette bl.a.:

«Det ville vært ønskelig at fylkesmannen hadde vært kjent med departementets brev 23. mars 1999 ved behandlingen av søknaden fra A. Dette gjelder ikke minst i lys av at departementet i dette brevet kom med uttalelser om at det skal føres en liberal praksis med hensyn til å dispensere fra inntektsgrensene i den typen saker som det her er snakk om. Jeg finner det lite tilfredsstillende at fylkesmannens vedtak 5. juli 1999 skal bli stående som det endelige forvaltningsvedtaket i denne saken, og ber derfor om at As søknad om etterbevilling av fri sakførsel nå tas under behandling i departementet uten hensynta-

gen til at fylkesmannens vedtak ikke er påklaget.»

Justisdepartementet opplyste i brev 13. april 2000 at det hadde bedt fylkesmannen foreta en ny vurdering av søknaden fra A. Fylkesmannen vedtok 16. mai 2000 å dispensere fra inntektsgrensene og innvilget søknaden om fri rettshjelp etter rettshjelploven § 17 annet ledd. Saken ble etter dette avsluttet.

Meldingen for 1999

Kap. II (s. 20)

Tilsynsråd for fengslene

I Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) om lov om gjennomføring av straff m.v. (straffegjennomføringsloven) foreslås i lovutkastet § 9 å opprettholde en ordning med tilsynsråd. Forslaget går ut på at det etableres et tilsynsråd tilknyttet hver region, og som skal gjelde både fengselsvesenet og friomsorgen.

Kap. III (s. 22)

Saksbehandlingsrutiner ved Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus

(Sak 1998–0987)

Statens utdanningskontor opplyste at det hadde innført rutiner for utsendelse av foreløpig svar og at det hadde vurdert å knytte utsendelsen av dette svaret til arkivsystemet. Jeg gav deretter uttrykk for at utdanningskontorets svar etterlot tvil om kontoret angir forventet saksbehandlingstid i det foreløpige svaret, jf. forvaltningsloven § 11 a, noe jeg forutsatte at kontoret gjorde så fremt det er mulig. Avslutningsvis gav jeg uttrykk for at jeg anså det lite tilfredsstillende at utdanningskontoret ikke svarte ombudsmannen innen de frister de selv hadde satt og at kontoret heller ikke hadde sendt forsinkelsesbrev eller svart på purringer herfra.

Nr. 4 (s. 55–59)

Spørsmål om tildeling av plass til elever ved de enkelte barne- og ungdomsskolene er enkeltvedtak

(Sak 1997–1708)

Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet fremholdt i brev 6. januar 2000 at ombudsmannens uttalelse 30. desember 1999 til Bærum kommune inneholdt «formuleringer på et punkt som gjør at det oppstår uklarhet». Departementet spurte om ombudsmannen mente at «det individualiserende aspektet i det såkalte nærhetsprinsippet i loven – i tillegg til det rent geografiske aspektet – må ivaretas i en kommunal forskrift om hvilke områder som sogner til den enkelte skole». I svarbrevet viste jeg til min uttalelse (sitert i meldingen 1999 s. 58, første spalte, nest siste avsnitt, andre til fjerde setning), hvor jeg gav uttrykk for det samme standpunktet.

Departementet spurte også om det er mulig «å fordele en rekke elever til den enkelte skole ut fra f.eks. rene geografiske kriterier, uten å ta opp spørsmålet om det er individuelle hensyn som peker i en retning av en annen skole for enkelte av dem». Jeg viste i denne forbindelse til min uttalelse (sitert i meldingen 1999 s 58, første spalte, to siste avsnitt og annen spalte, første og annet avsnitt) og uttalte videre:

«Hvor mange avgjørelser som er et enkeltvedtak vil avhenge av hvor detaljerte kommunenes forskrifter er. Dersom tildelingen av skoleplass ikke forutsetter utøvelse av et individuelt skjønn, men kun en konstatering av om vilkårene i forskriften er oppfylt, synes det ikke å være naturlig å betrakte avgjørelsen om tildeling av skoleplass som et enkeltvedtak. Dersom avgjørelsen av hvilken skole eleven skal tildeles plass på forutsetter en særskilt og individuell vurdering av elevens situasjon, vil det på den annen side være naturlig å anse denne avgjørelsen som et enkeltvedtak. Dette kan f.eks. være fordi eleven har søsken på en annen skole enn den vedkommende etter forskriften sogner til og som eleven ønsker å få tildelt plass ved. Dersom bestemmelsene i forskriften avgjør dette uten noe nærmere individuelt skjønn, f.eks. slik at eleven har rett til å gå på samme skole som søsken dersom vedkommende ønsker dette, vil det ikke være tale om noe enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Hvis forskriften legger opp til en konkret, individuell vurdering i søskentilfellene, f.eks. i forhold til aldersforskjell og kapasitetshensyn m.v., vil tildelingen av skoleplass i forhold til disse elevene etter min oppfatning være å anse som et enkeltvedtak.»

Bærum kommune opplyste i brev 27. april 2000 at kommunen hadde laget en forskrift for hvilke deler av kommunen som hører til hvilken skole. I tillegg oversendte kommunen «Nøkkel for elevplassering» og «Inntaksområdene for skolen».

I brev 8. juni 2000 til Bærum kommune presiserte jeg at

«tildelingen skal anses som enkeltvedtak med klage rett etter forvaltningsloven dersom:

- 1) eleven blir tildelt skoleplass på annen skole enn den vedkommende etter forskriften sogner til, eller
- 2) eleven søker seg til en annen skole enn det som følger av forskriften, f.eks. på grunn av søskentilhørighet, jf. opplæringsloven § 8–1 annet ledd.»

Nr. 7 (s. 64–65)

Rett til partsinnsyn i sak om eksportlisens

(Sak 1998–2027)

Fiskeridepartementet opplyste senere at det var gitt innsyn i det dokumentet ombudsmannen hadde bedt

om en ny vurdering av. Departementet oversendte også et nytt rundskriv om meroffentlighet og et rundskriv om rutiner ved avslag på partsinnsyn (etter forvaltningsloven) og ved klager på avslag på dokumentinnsyn etter offentlighetsloven.

Nr. 16 (s. 94–95)

Tjenstlig tilrettevisning – krav til opplysning av saken

(Sak 1999–0064)

Etter ytterligere korrespondanse opplyste kommunen senere at tilrettevisningens hovedhensikt var å gi klageren en instruks for framtiden slik at han kunne få hjelp/støtte til å takle eventuelle «episoder» i klassen. Ombudsmannen skrev deretter til kommunen at han hadde merket seg at tilrettevisningen ikke bygget på noen standpunkttagen til den konkrete episoden. På bakgrunn av denne klargjøringen fra kommunens side fant han å kunne avslutte saken.

Ombudsmannen gjentok i sitt avsluttende brev at kommunen ikke hadde foretatt en tilstrekkelig saksbehandling til å kunne konstatere at klageren hadde opptrådt kritikkverdig ved den konkrete episoden. Han fremhevet også at kommunen – dersom en lignende episode skulle oppstå i fremtiden – ikke ville kunne tilrettevise klageren på grunnlag av et påstått «instruksbrudd» dersom han på grunn av en nødvergesituasjon eller andre relevante hindringer var forhindret fra å kontakte skoleledelsen.

Nr. 19 (s. 98–100)

Sen saksbehandling – henvendelse til Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune

(Sak 1999–1209)

Kommunen kom tilbake til saken ved brev 28. mars 2000, vedlagt uttalelse fra Plan- og bygningsetaten. Plan- og bygningsetaten ga en noe mer utfyllende begrunnelse for avgjørelsen, men fastholdt det som tidligere var fremholdt i saken. Jeg uttalte deretter i mitt svar til kommunen:

«I brevet 20. mars 2000 fra Plan- og bygningsetaten har jeg spesielt merket meg at etaten «stiller seg sterkt tvilende til om sivilombudsmannen har kompetanse til å pålegge kommunen noe slikt».

Mine uttalelser i saken var ment som en anbefaling til kommunen. Ombudsmannen verken ønsker eller kan gi «pålegg», jf. ombudsmannsloven § 10.»

Nr. 24 (s. 111–112)

Tilsyn med tvangsinnleggelse av rusmisbrukere ved Akuttinstitusjonen ved Ullevål sykehus

(Sak 1998–1338)

Statens helsetilsyn opplyste i brev 1. februar 2001 at Sosial- og helsedepartementet i brev 18. januar 2001

hadde fastslått at tilsynet med rusmiddelmissbrukere som er tvangsinnlagt i akuttinstitusjoner med hjemmel i sosialtjenesteloven, skal ivaretas av fylkesmannen. Tilsynet med virksomheten i Akuttinstitusjonen ved Ullevål sykehus vil dermed bli delt mellom fylkesmannen og fylkeslegen. Sosial- og helsedepartementet vil utarbeide et rundskriv som presiserer dette.

Nr. 27 (s. 119–125)

Rett til innsyn i Produktregisteret

(Sak 1997–1220)

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse tok Statens forurensningstilsyn saken opp til ny vurdering. Forurensningstilsynet viste til at det ifølge Produktregisteret ville være en omfattende jobb å finne de opplysninger det var bedt om innsyn i. Det ble lagt til grunn at innsynsbejæringen gjaldt 3500 produkter, og det ble estimert at kostnadene med å vurdere innsynsspørsmålet ville tilsvare minst 16 dagsverk eller noe over tre ukeverk. Som følge av dette avslo SFT bejæringen om innsyn, og viste til at bejæringen ikke gjaldt innsyn i en bestemt sak. Avslaget ble ifølge opplysninger fra SFT ikke påklaget.

Nr. 39 (s. 158–162)

Tilsetning i professorat i retts historie – saksbehandlingen

(Sak 1998–0236)

Etter ombudsmannens kritikk av saksbehandlingen ved tilsetning i et professorat i retts historie ved Universitetet i Oslo, kom klageren tilbake med en ny henvendelse hit der han framholdt at universitetet ikke hadde fulgt opp ombudsmannens uttalelse på en tilfredsstillende måte. Det ble herfra funnet nødvendig å be universitetet om en nærmere redegjørelse for hvilken oppfølging uttalelsen konkret hadde fått. Universitetet viste etter dette til vedtak i Det akademisk kollegium med følgende innhold:

«Kollegiet har merket seg kritikken fra Sivilombudsmannen i sak 97/1363, når det gjelder visse sider av saksbehandlingen. Sivilombudsmannens konklusjon inneholder ikke noen anbefaling om å omgjøre tilsetningsvedtaket. Kollegiet tar dette til etterretning.»

Videre ble det opplyst at Kollegiet hadde søkt å komme fram til en tilfredsstillende løsning med A ved å tilby ham en vitenskapelig stilling på profesornivå, uten å lykkes. Det ble også opplyst at A nå hadde stevnet universitet inn for Oslo byrett.

På bakgrunn av at saken nå ville bli behandlet av domstolene, ble den videre behandlingen her avsluttet.

Nr. 41 (s. 164–167)

Tilsetting av kontorsjef – kvalifikasjonsprinsippet

(Sak 1998–1390)

Vadsø kommune opplyste senere at A var blitt orientert om at kommunen ikke hadde «til hensikt å oppgi etterspurte navn, da denne opplysningen ikke er pliktig å gis, i forhold til de vurderinger som er fremkommet fra referansepersonen».

Jeg bad kommunen begrunne hvorfor *navnet* på referansepersonen ikke ble oppgitt, og påpekte at dette måtte anses som en *faktisk* opplysning som søkeren bør få kjennskap til når dette er krevd.

I Vadsø kommunes svarbrev het det:

«Som og tidligere orientert gjennom vårt brev av 30.09.99, har Vadsø kommune ikke til hensikt å oppgi etterspurte navn. Dette har nær sammenheng med at daværende rådmann foresto referanseinnhentingen, og at undertegnede dermed ikke kjenner detaljer fra denne delen av tilsettingen. Videre er det vår oppfatning at kommunen således ikke kan forpliktes i forhold til de undersøkelser som er foretatt, all den tid kommunen nå ikke besitter denne kompetansen.»

Jeg besluttet etter dette ikke å forfølge saken videre. Fra mitt brev til Vadsø kommune 15. desember 2000 siteres:

«Som jeg tidligere har fremholdt, er navnet på en referanseperson å anse som en faktisk opplysning, som en part har rett til å gjøre seg kjent med såfremt navnet fremgår av sakens dokumenter, jf. § 3 i forskrift om partsoffentlighet i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning 21. november 1980. Jeg tilføyer også at meroffentlighetsprinsippet og hensynet til åpenhet i forvaltningen, tilsier at kommunen opplyser navnet på referansepersonen. Jeg har også tidligere påpekt at det er uheldig dersom vedtak i tilsettingssaker baseres på opplysninger fra personer som forutsetter anonymitet. Jeg vil også vise til at hensynet til god forvaltningsskikk tilsier at det i tilsettingssaker opplyses hvorvidt det er innhentet referanse fra andre personer enn de søkeren har oppgitt.

Jeg kan ikke se at kommunens begrunnelse for ikke å oppgi navnet er holdbar. Referansen ble innhentet av daværende rådmann på vegne av kommunen. Det er således kommunen som sådan som har plikt til å gi innsyn i tilsettingssaken. Hvorvidt det i ettertid har foregått et skifte av rådmann, kan ikke anses relevant i forhold til en parts rett til innsyn.»

Vadsø kommune opplyste at personalpolitisk utvalg ville bli orientert om saken, og at eventuelle vedtak derfra ville bli oversendt ombudsmannen.

Nr. 49 (s. 181–184)

Klassebegrepet i grunnskoleloven og opplæringsloven

(Sak 1999–1229)

Statens utdanningskontor i Vestfold la deretter til grunn at de tre klassene som hvert av trinnene 2–7

var delt i, ikke fungerte som en slik pedagogisk, sosial og organisatorisk grunnenhet som opplæringsloven § 8–2 forutsatte. Med de romforholdene Bergan skole hadde, mente utdanningskontoret at opplæringslovens krav på dette punkt bare kunne oppfylles ved at de to enhetene som på hvert trinn utgjør den vanligste delen, defineres som klasser. Med mindre romforholdene kunne endres, måtte derfor den fremtidige organiseringen være to klasser på hvert trinn.

For øvrig fant utdanningskontoret at skolen kunne fortsette med en styrket klassestyrerfunksjon med de tre klassestyrerne selv om arbeidet i fremtiden skulle ta utgangspunkt i to klasser. De tre klassestyrerne kunne som team ha ansvar for klassestyrerfunksjonen, men likevel slik at hver enkelt elev og dennes foresatte hadde én av klassestyrerne som kontakt. Utdanningskontoret la til grunn at klasserådsarbeidet og kontakten med foreldrene måtte legges opp slik at det tydeliggjorde de to klassene på hvert trinn som grunnenheter og gav godt grunnlag for klassetilhørighet.

Nr. 51 (s. 187–190)

Avslag på søknad om voksenopplæring – omfanget av retten

(Sak 1997–1898)

Etter dette fastholdt departementet sitt syn på forståelsen av voksenopplæringsloven § 5 annet ledd og viste til at

«Utgangspunktet for departementets vurdering vil være Høyesteretts forståelse av lov om voksenopplæring (vol.) § 5, slik det kom til uttrykk i Malviksaken. I dommen gis det uttrykk for at en bare har krav på mer grunnskoleopplæring etter vol. § 5 dersom en ikke har fått et undervisningstilbud som er likeverdig med minstekrav på vanlig grunnskoleopplæring. Departementet oppfattet det som en innskjerping av praksis fra Høyesteretts side, og sendte ut rundskriv F-3040/93 på bakgrunn av denne dommen.

Etter ordlyden i vol. § 5 annet ledd må en ha særlig behov for spesialundervisning. Det kan dermed, som ombudsmannen påpeker, synes som om det avgjørende er hvilket behov klager i dag har for voksenopplæring. Merknader i Ot.prp. nr. 38 for 1981–82 side 10 sier først og fremst noe om målsettingen for ordningen med spesialundervisning for voksne, samt at det sies at departementet forstår «særlig behov» slik at det kreves en sakkyndig vurdering. Vurderingens tema skal blant annet være hvorvidt en opplæring kan bety en styrking av den enkeltes funksjonsevne. Dette kan ses i sammenheng med at en ikke har krav på opplæring som en etter sakkyndig vurdering ikke kan nyttiggjøre seg.

Ombudsmannen viser videre til Innst. O. nr. 4 for 1982–83 side 3, hvor det fremheves at «ingen må oppleve å falle utenfor på grunn av uhenksmessige regler». Sitatet er hentet fra et avsnitt i innstillingen hvor komiteen drøfter hvem som skal ha ansvaret for opplæringen. Når komiteen tar opp dette spørsmålet, har det sammenheng med at ansvaret for de ulike alderstrinn på den tid ikke var skikkelig avklart. Komiteen star-

ter da også med å si at den er «enig i at det faglige og økonomiske ansvar for opplæring på de ulike alderstrinn fastlegges». Reglene om spesialundervisning var den gang hjemlet i dagjeldende lov om grunnskolen § 13 nr. 4. Denne bestemmelsen medførte uklarhet i ansvarsdelingen mellom kommune og fylkeskommune. Forslaget i proposisjonen til ny vol. § 5, og merknaden fra komitéen, må sees på denne bakgrunn, og bør ikke leses som et uttrykk for hva som skal til for å få rett til spesialundervisning.

Når departementet i rundskriv F-3040/93 sier at en ikke har rettskrav på ytterligere grunnskoleopplæring dersom en har fullført grunnskolen, innebærer det at personer som har fått et likeverdig opplæringstilbud ikke kan kreve ytterligere opplæring. Det vil ved denne vurderingen ikke bare ses hen til om grunnskolen er fullført med hensyn til antall år i grunnskolen. En vil vurdere hvorvidt en søker har fått et likeverdig opplæringstilbud, noe som innebærer en skjønnsmessig vurdering av om tilbudet har gitt vedkommende omtrent samme muligheter for å kunne realisere sine evner og forutsetninger som andre elever.»

I et nytt brev til departementet fremholdt jeg deretter:

«Kjernen i min uttalelse 9. juni 1999 var at både lovens ordlyd og forarbeidene synes å ta utgangspunkt i behovssynspunkter. Departementet har i denne forbindelse vist til at merknadene i Ot.prp. nr. 38 for 1981–82 s. 10 først og fremst sier noe om målsettingen for ordningen med spesialundervisning for voksne. Den uttalelse det ble vist til i min uttalelse, er imidlertid knyttet til innholdet i voksenopplæringsloven § 5 annet ledd. For øvrig vil også målsettingen for reglene være relevant for tolkingen av bestemmelsen.

Jeg er videre enig i at uttalelsen på s. 3 i Innst. O. nr. 4 for 1982–83 er knyttet til hvem som skal ha ansvaret for reglene. Både denne og andre uttalelser i forarbeidene viser imidlertid at behovssynspunkter har vært sentrale ved utformingen av reglene om voksenopplæring, jf. bl.a. Innst. O. nr. 4 for 1982–83 s. 9 annen spalte. Her er det fremhevet at retten til voksenopplæring skal omfatte voksne som på grunn av manglende kunnskaper eller ferdigheter hemmes vesentlig i arbeid eller annen grunnleggende aktivitet og som har behov for spesialundervisning.

Uttalelsene i forarbeidene må sees i sammenheng med at lovens kriterium er at det må foreligge «særlig behov» for voksenopplæring. Selv om det ikke er tvilsomt at det etter gjeldende rett eksisterer klare begrensninger i retten til slik opplæring, jf. bl.a. Malvikdommen, er ordlyden og forarbeidene tungtveiende tolkningsfaktorer i en sak som den foreliggende.

I lys av dette kan det vanskelig legges til grunn i klagerens sak at det ikke foreligger krav på voksenopplæring bare av den grunn at grunnskolen er gjennomført. Jeg viser her til mine bemerkninger på s.

5–7 i brevet 9. juli 1999. Som nevnt der kan jeg ikke se at den aktuelle sak gjelder et tilsvarende spørsmål som Malvikdommen, eller at avgjørelsen gir grunnlag for en så kategorisk holdning som departementet gir uttrykk for på s. 4 i rundskriv F-3040/94.

Jeg viser til foranstående og anbefaler departementet å vurdere klagerens sak på ny.»

Departementet opplyste etter dette at det fastholdt sitt syn på det tolkningsspørsmål saken reiste. Det ble imidlertid vist til at kommunen hadde opplyst at klageren nå ville få tilbud om lese- og skriveopplæring.

Jeg fastholdt etter dette at saken ikke bare gjaldt det aktuelle tolkningsspørsmål, men også departementets holdning til ombudsmannens anbefalinger. Både for tilliten til forvaltningen – og til ombudsmannen – ville det være uheldig dersom anbefalinger herfra ikke blir fulgt opp av de aktuelle forvaltningsorganer. Da departementet hadde opplyst at klageren nå ville få et tilbud om voksenopplæring, fant jeg imidlertid ikke grunnlag for å gå videre med den konkrete sak. Jeg la likevel til grunn at det ved utformingen av det nærmere tilbud om voksenopplæring ble sett hen til klagerens behov. Jeg opplyste også at dersom jeg fikk inn flere klager på tolkingen av den aktuelle bestemmelsen, ville jeg vurdere å ta opp dette spørsmålet med departementet på nytt.

Nr. 56 (s. 199–201)

Vederlagsberegningen ved opphold på institusjon i Oslo kommune

(Sak 1999–0539)

Oslo kommune fortsatte gjennomgangen av vederlagsberegningen ved opphold på institusjon i kommunen. I en redegjørelse fra kommunen het det:

«Byrådsavdelingen ser at bydelenes svar tilknyttet ombudsmannens brev av 20. september 1999, er varierende. Byrådsavdelingen mener imidlertid at ombudsmannens anmerkninger til vederlagsberegningen nå vil bli fulgt opp på en tilfredsstillende måte i den enkelte bydel. Det vises også til at tredje utgave av Håndbok i vederlagsberegning for Oslo kommune, nå vil være i tråd med en korrekt forståelse av bestemmelsen om fradrag for boutgifter.

Byrådsavdelingen forutsetter at den nye utgaven av Håndboken i vederlagsberegning samt kursing og opplæring overfor bydelene, vil medvirke til en tilfredsstillende oppfølging av vederlagsberegningene i den enkelte bydel.»

Jeg fant etter dette å kunne avslutte saken idet jeg bemerket i brev til kommunen:

«Jeg har merket meg at en ny utgave av Håndbok i vederlagsberegning for Oslo kommune nå er under arbeid. På dette punkt har jeg ikke noe å bemerke, og

jeg ber om å få tilsendt en kopi av den reviderte håndboken når den foreligger.

Det fremgår videre av kommunens brev at vederlagsberegningen i fremtiden må antas å bli foretatt på en tilfredsstillende måte i bydelene. Dette er vel og bra, men svarene fra noen bydeler gjør det sannsynlig at det flere steder er innkrevd vederlag i strid med vederlagsforskriften. Noen av bydelene har opplyst at tidligere vedtak er vurdert på nytt, og at for mye innkrevd vederlag har blitt, eller skal tilbakebetales til beboeren. Dette må være en rettslig korrekt innfallsvinkel, og jeg forutsetter at byrådsavdelingen påser at samtlige bydeler tilbakebetaler vederlag som er innkrevd i strid med vederlagsforskriften.»

Nr. 57 (s. 201–202)

Motregning i tilbakebetalt skatt til dekning av misligholdt sosiallån

(Sak 1998–1927)

Kommunen opplyste at den tok ombudsmannens uttalelse til etterretning, og kommunekassereren ble bedt om å tilbakebetale til klageren skattebeløpet som var benyttet til motregning.

Nr. 60 (s. 209–212)

Barnebidrag – omorganisering fra ansvarlig selskap til aksjeselskap

(Sak 1998–1657)

Fylkestrygdekontoret i Rogaland behandlet etter dette saken på nytt, og innhentet i denne forbindelse ytterligere opplysninger fra partene i bidragssaken. Etter å ha gjennomgått saken på nytt, konkluderte fylkestrygdekontoret med at det ikke var hensynet til bidragsbetaling som var årsaken til at selskapsformen ble endret til aksjeselskap. Videre konkluderte fylkestrygdekontoret med at den bidragspliktige i sin nye redegjørelse til trygdekontoret hadde godtgjort årsaken til at inntekten ikke var høyere og at det ikke var utbetalt utbytte fra aksjeselskapet. Fylkestrygdekontoret uttalte i denne forbindelse at det syntes rimelig at det var andre krav til disponering av inntekt hos et AS enn i et ANS, og at dette medførte en inntektsreduksjon. På bakgrunn av dette kunne fylkestrygdekontoret ikke se at det var gjort slike feil at vedtaket kunne anses ugyldig, og det var derfor ikke adgang til omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første ledd.

Nr. 62 (s. 213–215)

Barnebidrag – delt omsorg

(Sak 1999–0426)

Fylkestrygdekontoret traff etter dette et nytt vedtak i saken, der kontorets vedtak 27. januar 1999 ble om-

gjort og bidrag ble fastsatt etter forskriftens § 4 f om delt omsorg.

Nr. 70 (s. 228–231)

Refselse av innsatt i fengsel – skyldkrav og beviskrav.

Oversetting av brev til fremmedspråklige

(Sak 1998–1973)

Etter at jeg hadde bedt fengselsmyndighetene om å undersøke saken på nytt og vurdere om refselsen var tilfredsstillende fundert, kom Fengselsstyret tilbake til saken i brev 16. februar 2000. Fengselsstyret opplyste her at saken var blitt vurdert på nytt, men at konklusjonen på den nye vurderingen var at refselsen ble opprettholdt.

Jeg fant etter dette å kunne slutføre min oppfølging av saken og uttalte i et avsluttende brev til Fengselsstyret:

«Fengselsstyret har i svarbrevet 16. februar 2000 fastholdt tidligere vurderinger i saken. Jeg har merket meg det som fremgår som begrunnelse for dette standpunktet. Fengselsstyret fastholder at det har funnet det «godtgjort» at trusselen ble fremsatt. Med dette er ment at det forelå en «sannsynlighetsovervekt for at innsatte forsettlig eller uaktsomt hadde truet tjenestemannen.» Etter min mening hadde det vært mer treffende å si at det ble funnet *godtgjort uten rimelig* tvil at trusselen ble fremsatt forsettlig eller uaktsomt. Etter omstendighetene har jeg funnet å kunne la saken bero med dette.»

Nr. 73 (s. 235–240)

Erstatningsansvar for rentekostnader ved sen saksbehandling av ligningskontor

(Sak 1998–1045)

Finansdepartementet vurderte deretter saken på nytt og fant delvis å kunne imøtekomme erstatningskravet. Fra departementets brev til klageren siteres:

«Finansdepartementet har vurdert saken på nytt, og finner å kunne imøtekomme Deres krav delvis om erstatning for differansen mellom faktiske renteutgifter og rentegodtgjørelse etter tidligere forskrift av 5. juni 1970 nr. 4 om rentegodtgjørelse ved tilbakebetaling av skatt § 4, jf. skattebetalingsloven § 30 nr. 2, jf. § 31 nr. 2. Departementet legger til grunn at det bare er deler av saksbehandlingstiden for overligningsnemnda som kan gi grunnlag for erstatning. Etter en skjønsmessig helhetsvurdering settes erstatningsbeløpet til kr 40 000.

I tillegg kommer forsinkelsesrenter fra en måned etter påkrav til utbetaling finner sted, jf. lov av 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling § 2. Finansdepartementet legger til grunn at påkrav kan anses å ha funnet sted når kravet ble gjort gjeldende overfor ligningsmyndighetene, det vil si 26. november 1996. Det vil derfor ytes en forsinkelsesrente på 12 % p.a. fra 27. desember 1996 til og med den dag innfri-

else skjer. Finansdepartementet antar at forsikelsesrentene vil dekke rentetapet i perioden hvor erstatningskravet er behandlet.»

Nr. 76 (s. 246–250)

Søknad om etterbevilling til fri sakførsel i ankesak

(Sak 1997–0799 – se også 1999–2308)

Etter ombudsmannens uttalelse i sak 1997–0799 gikk Justisdepartementet gjennom saken på nytt, men fastholdt likevel sitt avslag på søknad om fri sakførsel for en ankesak i lagmannsretten. Klagerens advokat kom deretter tilbake til saken med en ny klage hit. Etter en ny gjennomgang av saksforholdet herfra, fant jeg ikke grunn til å ta saken opp med departementet på nytt. Ved denne avgjørelsen ble det lagt vekt på at rettshjelpsloven § 17 åpner for en bred skjønsmessig rimelighetsvurdering, samt at det ved departementets nye gjennomgang var tatt tilstrekkelig hensyn til de synspunkter som jeg hadde gjort gjeldende.

Nr. 77 (s. 250–258)

Bankenes opplysningsplikt etter ligningsloven § 6–4 nr. 2 – hjemmelsspørsmål

(Sak 1998–1335)

Finansdepartementet kom tilbake til saken i brev 5. april 2000 og uttalte bl.a.:

«Departementet anser det nødvendig å avklare rettstilstanden noe nærmere. Ombudsmannens uttalelse kan gi inntrykk av større restriksjoner på skattemyndighetenes opplysningsadgang enn det som antas å ha vært meningen. En har derfor funnet det hensiktsmessig i dette brevet å legge frem en nærmere analyse av hvordan rettstilstanden bør oppfattes. Det gjøres oppmerksom på at tilsvarende problemstillinger som drøftet nedenfor, også vil oppstå i forhold til merverdiavgiftslovgivningen. Dersom Ombudsmannen slutter seg til analysen, vil den kunne gi et godt grunnlag for videre veiledning av skattemyndighetene.

Departementet finner det klart at så langt det reelt dreier seg om kontroll av kontohaverens egen ligning, er bankens opplysningsplikt etter § 6–4 nr. 2 om kontohaverens egne konti ikke begrenset til de rene tallbevegelser og dateringer på kontoen. Opplysningsplikten omfatter også den annen parts identitet i hver transaksjon, transaksjonenes nærmere art og eventuelt underlagsmateriale for dem. Det kan ikke utledes noen kontrollmessig begrensning av opplysningenes art innenfor denne ramme. Dette gjelder selv om opplysningene også omfatter data om den annen part.

Departementet er (også) enig i at ved ligningskontroll av A vil det gjelde begrensninger i skattemyndighetenes rett til innsyn i *andres bankkonti*. Enkelte betalingstransaksjoner mellom A og B over Bs konto vil ikke gi generell innsynsrett i hele denne kontoen. I tilfelle må det først settes i gang ligningskontroll av B selv.

Men departementet finner at en kontroll av A gir innsynsrett i de deler av Bs konto som A er part i, gitt at kontrollen gjelder A og at innsynet kan belyse As skatteforhold. En er da innenfor den ramme for kontroll som Ombudsmannen har stillet opp. Av loven kan det ikke utledes noen avgrensning etter hvem som eier kontoen. Det avgjørende må være den saklige sammenheng med den kontroll av A som ligger til grunn for pålegget om opplysningsplikt for banken.»

I brev 2. oktober 2000 uttalte jeg:

«Departementet ber her ombudsmannen gi sin tilslutning til en utlegning av min uttalelse. Jeg finner det problematisk å gå inn på en slik fremgangsmåte. I den foreliggende sak har jeg gjennomført en undersøkelse og gitt uttrykk for min mening.

Min mening om hvor langt bankenes opplysningsplikt rekker med hensyn til *hvem* den omfatter, fremgår bl.a. på uttalelsens s. 10 siste punktum: «--- opplysninger om identiteten til tredjemenn som bankkunden overfører penger til, eller får overført penger fra, faller utenfor bankens opplysningsplikt, selv om overførselen skjer mellom to konti i samme bank».

Som nevnt ovenfor gjaldt den klagen som lå til grunn for min undersøkelse og uttalelse 2. juli 1999 spørsmålet om *hvem* bankenes opplysningsplikt etter ligningsloven § 6–4 nr. 2 omfatter. I min uttalelse 2. juli 1999 var det derfor ikke grunn til å foreta den samme inngående drøftelse av *hva* bankene er pliktige til å gi opplysninger om etter § 6–4 nr. 2 som *hvem* de er pliktige til å gi opplysninger om. På grunn av den nære sammenheng mellom disse to spørsmålene var det likevel nødvendig i min uttalelse også å gå noe inn på spørsmålet om *hva* bankenes opplysningsplikt omfatter. Jeg viser bl.a. til s. 7 første punktum øverst på siden, s. 8 siste avsnitt annet punktum, s. 10 siste avsnitt første og annet punktum sammenholdt med første hele avsnitt på s. 11. Se i denne sammenheng også s. 13 og 14 fra femte avsnitt på s. 13. Det fremkommer her at bankenes opplysningsplikt etter min mening ikke går utover den type opplysninger som følger direkte av ordlyden i ligningsloven § 6–4 nr. 2. Opplysningsplikten er således etter min mening begrenset til midler som banken har til forvaltning for navngitt person, osv. og avkastningen av de samme midlene, samt opplysninger om innskudds- og gjeldskonti, deposita, formidling og andre mellomværender *direkte* mellom kunden og banken.

Av hensyn til at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende, finner jeg det ikke nå riktig å gå konkret inn på departementets problemstillinger og drøftelser i brevet hit 5. april 2000 utover å vise til mine synspunkter på rekkevidden av bestemmelsen i ligningsloven § 6–4 nr. 2 slik de kommer til uttrykk i min uttalelse 2. juli 1999, jf. henvisningene og sitatet ovenfor. Det er således min

oppfatning at uttalelsen 2. juli 1999 ikke gir noen holdepunkter for at bankene har en så omfattende opplysningsplikt etter ligningsloven § 6–4 nr. 2, som departementet synes å anta i sitt brev 5. april 2000, jf. brevets pkt. 6 og 7.

Ligningsloven § 6–4 nr. 2 reiser kompliserte avgrensningsspørsmål, og så vidt jeg forstår knytter det seg en del usikkerhet til anvendelsen av bestemmelsen i praksis. Det synes derfor hensiktsmessig med en nærmere avklaring av rettsstilstanden i lov eller forskrift.»

I brev til Skattedirektoratet 8. desember 2000 uttalte Finansdepartementet bl.a.:

«Det er på bakgrunn av Sivilombudsmannens to uttalelser behov for en gjennomgang og revisjon av ligningsloven § 6–4 nr. 2. Selv om en må anta at det også etter ombudsmannens uttalelser er anledning til å innhente opplysninger om hvilke beløp som går inn og ut av en konto tilhørende en navngitt skattyter, tidspunktene for når de går inn og ut og hva beløpene gjelder, så vil en vesentlig del av ligningsmyndighetens kontrollmyndighet være borte dersom det ikke lenger skal være anledning til å innhente opplysninger om den annen parts identitet i en transaksjon. Det tenkes i denne sammenheng særlig på betydningen av å kunne innhente denne type opplysninger i arbeidet med avdekking av straffbare skatte- og avgiftsunndragelser og hvitvasking.

Inntil videre bør imidlertid skatte- og avgiftsmyndighetene rette seg etter ombudsmannens syn på rekkevidden av ligningsloven § 6–4 nr. 2. Departementet vil be om at direktoratet orienterer underliggende etater om ovennevnte. Videre er det ønskelig at direktoratet utarbeider et innspill som kan brukes som grunnlag for et høringsnotat herfra om endring av ligningsloven § 6–4.»

Nr. 79 (s. 261–262)

Ligningsverdi på fast eiendom – sjablonmessig fastsettelse

(Sak 1998–0716)

Telemark fylkesskattenemnd vurderte saken på nytt. I vurderingen ble klagerens bygninger og bygningsmessige anlegg sett under ett, og nemnda konkluderte med at den tidligere verdifastsettelsen på kr. 16.437 703,- måtte endres. I fylkesskattekontorets brev 12. april 2000 til ombudsmannen het det:

«Telemark fylkesskattenemnd gjorde slikt enstemmig vedtak i sak nr. 7/2000 i møte i fylkesskattekontoret den 11.04.2000:

«Ligningsmessig formuesverdi pr. 01.01.1997 for A for bygninger og bygningsmessige anlegg, fastsettes skjønsmessig til kr. 10 millioner i samsvar med fylkestakstutvalgets forslag.

Ligningsmessig nettoformue i A endres til kr. 31.301.794,-.

Deltakeroppgave til --- og A korrigeres i henhold til dette vedtak.

Skattyter tilkjennes dekning av sakskostnader etter ligningslovens § 9–11 med kr. 21.770.»

Nr. 82 (s. 265–267)

Særfradrag for sykdomsutgifter – behandling etter Minnesota-modellen

(Sak 1997–1531)

Helsetilsynet holdt fast ved at det offentlige hadde et tilsvarende tilbud for klagerens lidelse. Ombudsmannen fant etter en vurdering av de konkrete forholdene i saken ikke rettslig grunnlag for å kritisere dette standpunktet. Men han uttalte at dersom det er lang ventetid eller dårlig helbredelsesutsikt for det offentlige behandlingstilbudet, vil det etter omstendighetene kunne likestilles med at det offentlige i praksis ikke har et tilbud.

Nr. 86 (s. 271–272)

Adgangen til å beregne forsinkelsesrente også for rentedelen av tilleggsattekrav (rentesrente)

(Sak 1998–1833)

Skattedirektoratet overtok behandlingen av saken og i brev 11. august 1999 svarte direktoratet:

«Skattedirektoratet har pga Sivilombudsmannens uttalelse etter ombudsmannsloven § 10 annet ledd i foreliggende klagesak på ny vurdert lovligheten av å beregne forsinkelsesrente etter sktbl § 31 på for sent innbetalte renter etter ligningsloven (lignl) § 9–10. Direktoratet har kommet til at praksis med å beregne forsinkelsesrente er lovlig. En har også vurdert om praksis bør endres av andre grunner enn at den er ulovlig. Direktoratet har kommet til at det ikke er hensiktsmessig å foreta slik endring.»

Som begrunnelse for ovennevnte standpunkt uttalte direktoratet bl.a.:

«Ombudsmannen viser til at Høyesterett i en rekke dommer har tillagt konsekvent forvaltningspraksis vekt som rettskilde ved lovtolkningen, ikke minst på skatterettens område. Etter Skattedirektoratets oppfatning har Høyesterett bl a lagt vekt på at praksis har vært konsekvent og langvarig, at den ut fra reelle hensyn ikke er for urimelig og at praksis funksjonelt sett er logisk. Etter Skattedirektoratets oppfatning har Høyesterett på grunnlag av forvaltningspraksis og skattemyndighetenes oppfatning av rettsstilstanden, gitt det offentlige medhold i rettsspørsmål som kan sies å ha vært mer tvilsomme og av større betydning for og mer urimelige for skattyter enn hva tilfellet er i foreliggende sak.

Skattedirektoratet mener å ha påvist at den aktuelle renteberegningspraksis hviler på en meget langvarig, fast og klart tilsiktet forvaltningspraksis, at praksis har gode grunner for seg og den ikke er urimelig i forhold til skattyter. Etter direktoratets oppfatning kan ikke foreliggende

uklarhet i ordlyden i sktbl § 31 medføre ugyldighet.

Skattedirektoratet finner av nevnte årsaker heller ikke grunn til å endre praksis. Det er aktuelt å evaluere samtlige renteregler i tilknytning til skattebetalingsområdet. En eventuell lovendring med sikte på presisering av rettsstillingen vil utestå til denne evalueringen finner sted.»

I brev 20. mars 2000 uttalte deretter Skattedirektoratet:

«Skattedirektoratet vil evaluere rentereglene i tilknytning til skattebetalingsområdet i løpet av inneværende år. Det vil bli tatt stilling til en eventuell presisering av rettsstillingen vedrørende renteplikten for ligningslovsrenter i denne forbindelse.»

Nr. 87 (s. 272–279)

Etterberegning av toll, merverdiavgift og HK-avgift ved innførsel av charterfartøyer – bruk av tolloven § 58

(Sak 1998–2208)

Toll- og avgiftsdirektoratet frafalt etter en fornyet vurdering etterberegnet toll på samtlige fartøyer.

Nr. 94 (s. 295–298)

Vedtak om ikke å nytte statens forkjøpsrett etter konsesjonsloven – feil faktum

(Sak 1999–0919)

Landbruksdepartementet bad etter dette om at saken ble behandlet på nytt i kommunen og fylkeslandbruksstyret og presiserte at det la til grunn at vedtaket i forkjøpssaken var ugyldig. Etter at kommunen og fylkeslandbruksstyret hadde kommet med uttalelser, opphevet departementet deretter vedtaket om ikke å nytte forkjøpsretten. Spørsmålet ble deretter vurdert på nytt, men departementet kom også nå til at det ikke var grunnlag for å nytte forkjøpsretten. Konsesjonsvedtaket i saken var derfor endelig.

Nr. 95 (s. 298–303)

Fritak for boplikt i konsesjonssak – kravet om jord- og skogbrukseiendom

(Sak 1998–0744)

Landbruksdepartementet tok deretter saken opp til fornyet vurdering, og besluttet å omgjøre sitt tidligere vedtak slik at klageren fikk fritak fra boplikten.

Nr. 97 (s. 307–310)

Midlertidig utvidelse av bruksendringstillatelse – dispensasjonsvurderingen

(Sak 1998–1408)

Saken ble behandlet på nytt av plan- og miljøutvalget i Bærum kommune som i vedtak 22. juni 2000

innvilget midlertidig bruksendring på visse betingelser. (Vedtaket er påklaget av naboen.)

Nr. 98 (s. 310–314)

Bruksendring av naust til båtbyggeri – forholdet mellom dispensasjon og reguleringsendring

(Sak 1999–0155)

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vurderte deretter saken på nytt, men kom til at det ikke var grunn til å omgjøre dispensasjonsvedtaket.

Fylkesmannen tok imidlertid initiativ til å følge opp ombudsmannens bemerkninger knyttet til saksbehandlingen.

Etter fylkesmannens fornyede vurdering av saken og utdypende begrunnelse for dispensasjonsvedtaket, fant ombudsmannen ikke tilstrekkelig grunn til å forfølge saken videre.

Nr. 99 (s. 314–316)

Istandsetting av gjenværende bebyggelse etter brann – spørsmål om dispensasjon kunne kreves

(Sak 1998–1187)

Kommunen behandlet deretter saken på nytt, og gav rammetillatelse for istandsetting av den brannskadde bygningen «i henhold til anmeldte planer og beskrivelse».

Nr. 101 (s. 319–320)

Avslag på søknad om oppføring av levegg – lovhemmel

(Sak 1998–1251)

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vedtok 26. juni 2000 å omgjøre sitt vedtak 12. mai 1998. Kommunens avslag på oppføring av levegg og vedtak om riving ble dermed opphevet. Fylkesmannen traff samme dag nytt vedtak i saken, der det ble gitt tillatelse til en levegg på 1,3–0,9 meters høyde i en dybde på 1,8 meter. Fylkesmannens vedtak ble deretter av tiltakshaver klaget inn for Kommunal- og regionaldepartementet bl.a. på bakgrunn av at veggen med disse forutsetninger etter hennes mening ikke lenger hadde noen leveggsfunksjon. Departementet fant imidlertid ikke å kunne gi tiltakshaver medhold.

Nr. 104 (s. 324–326)

Søknad om oppføring av bolighus – tilknytning til «stedbunden næring»

(Sak 1998–0924)

I sin nye vurdering av saken la fylkesmannen til grunn at unntaket for bygninger tilknyttet stedbunden næring ikke rekker lenger enn det driftsmessige behovet tilsier. At det hviler bo- og driveplikt på eiendommen, kunne heller ikke få avgjørende betyd-

ning ved vurderingen av om det forelå driftsmessig behov for et omsøkt byggetiltak. Fylkesmannen innhentet en uttalelse fra landbruksavdelingen. Landbruksavdelingen uttalte bl.a. at det for en forsvarlig drift og avkastning av jordbruksarealene, som regel var ønskelig at brukeren bodde på eiendommen da det ville være nødvendig med jevnlig arbeidsinnsats

og tilsyn i driftssesongen for eksempel ved husdyrproduksjon.

Etter å ha gjennomgått saken på nytt, omgjorde fylkesmannen sin avgjørelse og innvilget byggetillatelse for oppføring av våningshus i medhold av plan- og bygningsloven § 93.

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

Alminnelig forvaltningsrett, menneskerettigheter, kirkerett

1.

Praktiseringen av forvaltningsloven i voldsoffererstatningssaker

(Sak 1999–0677)

Høsten 1999 gjennomførte ombudsmannens kontor en undersøkelse av praktiseringen av forvaltningsloven i voldsoffererstatningssaker. Undersøkelsen foregikk ved en gjennomgang av saker som ble avsluttet av fylkesmennene i Møre og Romsdal og i Troms i 1998. I tillegg ble saker fra Fylkesmannen i Vest-Agder brukt som komparentmateriale. Hovedtemaene for undersøkelsen var bruk av foreløpig svar, saksbehandlingstid, veiledningsplikt overfor søkeren, forhåndsvarsel, informasjonsplikt og retten til innsyn.

Undersøkelsen viste at saksbehandlingen hos fylkesmennene gjennomgående holdt god standard, men at det på enkelte punkter var rom for forbedringer.

Nedenfor gjengis utdrag fra ombudsmannens avsluttende brev i saken til Fylkesmannen i Møre og Romsdal, som illustrerer de problemstillingene som ble tatt opp. I brevet het det:

«På bakgrunn av gjennomgangene vil jeg henlede oppmerksomheten på enkelte forhold ved saksbehandlingen. Jeg vil i denne forbindelse presisere at min tanke med undersøkelsen har vært å sette søkelyset på rutiner og prinsipielle spørsmål, ikke å vurdere om saksbehandlingen i den enkelte sak har vært korrekt, noe som ville ha krevet inngående undersøkelser herfra. Når det nedenfor er vist til bestemte saker, er hensikten derfor ikke å kritisere, men å illustrere de problemstillinger som tas opp.

A. Foreløpig svar, saksbehandlingstid m.v., jf. forvaltningsloven § 11 a

1. Mitt generelle inntrykk er at mange av de tilsendte saker er behandlet raskt. En del saker vil imidlertid ta noen tid, fordi fylkesmannen avventer etterforskningen i saken. I disse tilfellene er det viktig at søkerne gis tilfredsstillende informasjon, jf. forvaltningsloven § 11 a. Etter denne bestemmelsen skal det i saker om enkeltvedtak gis foreløpig svar der-

som en henvendelse ikke kan besvares innen én måned, jf. § 11 a annet og tredje ledd.

I de tilsendte saker er den første tilbakemeldingen klageren får på søknaden normalt en gjenpart av fylkesmannens brev til politiet, der det bes om oversendelse av saksdokumentene, og/eller en gjenpart av fylkesmannens brev til den angitte skadevolderen, som gis en frist for å uttale seg. Slike gjenparter, som ofte blir sendt ut raskt, gir søkeren en bekreftelse på at søknaden er mottatt. I tilfeller hvor søknaden er oversendt til den påståtte skadevolderen, fremgår det også av kopien at saken vil bli behandlet etter at fristen er løpt ut, selv om vedkommende ikke inngir kommentarer.

De oversendte kopier gir imidlertid liten veiledning med hensyn til hvordan erstatningssakene blir behandlet, jf. forvaltningsloven § 11 (se nedenfor i pkt. 2), og med hensyn til hvor lang saksbehandlingstid som kan forventes, jf. § 11 a. Det er derfor positivt at det i fylkesmannens brev hit 11. august 1999 er opplyst at fylkesmannen tar sikte på å utarbeide et eget standardbrev med opplysninger til partene om saksbehandlingsmåte og -tid.

2. I voldsoffererstatningssakene vil det ofte være vanskelig å angi når en sak kan forventes avsluttet. Dette gjelder ikke minst i saker der etterforskningen eller straffesaken fremdeles pågår. I så fall kan det angis i det foreløpige svaret at saken vil bli behandlet når etterforskningen er ferdig, og at fylkesmannen vil komme tilbake med nærmere informasjon.

I mange av de saker som er gjennomgått, synes det imidlertid ikke som om søkerne får noen informasjon om fremdriften når den strafferettslige behandlingen av saken ikke er avsluttet på søknadstidspunktet. Dette gjelder også i tilfeller hvor det går lang tid fra søknaden kommer inn til det foreligger en henleggelse, dom e.l. Selv om det i slike saker kan være vanskelig å angi konkret når en sak vil bli avsluttet, vil jeg understreke at fylkesmannen etter forvaltningsloven § 11 a ikke bare har en plikt til å følge opp sakene overfor politiet (noe det i brevet 11. august 1999 er opplyst at det vil bli innført bedre rutiner for). Fylkesmannen plikter i tilfeller som nevnt også å gi nærmere informasjon til søkeren når det kommer frem mer presise opplysninger om når etterforskningen eller en straffesak kan forventes avsluttet, slik at voldsoffererstatningssaken kan behandles. Dersom saken likevel ikke kan behandles innen et tidspunkt som er angitt, følger det av § 11 a at det må sendes forsinkelsesmelding.

3. Jeg vil for øvrig understreke at det i voldsoffererstatningsakene ikke bare er søkeren, men også skadevolderen som er part, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e) og voldsoffererstatningsforskriften § 8 tredje ledd. I tilfeller der en sak blir forsinket etter at skadevolderen er varslet om kravet, jf. nedenfor i pkt. C, skal det derfor også sendes forsinkelsesmelding til vedkommende.

4. Avslutningsvis påpeker jeg at det etter § 8 fjerde ledd i forskriften om voldsoffererstatning ikke er noen automatikk i at behandlingen av en søknad om erstatning utsettes til en eventuell straffesak er avgjort, sml. også forvaltningsloven § 11 a første ledd og Justisdepartementets brev 24. oktober 1995 til fylkesmennene. En sakstype hvor denne problemstillingen er særlig aktuell, er der det er angitt flere skadevoldere, og den strafferettslige behandlingen av deres saker ikke avsluttes samtidig (se bl.a. sak 97–7806). Hvis det f.eks. foreligger dom mot én av skadevolderne, og dommen viser at det er begått en straffbar handling mot søkeren – og at denne som følge av dette har lidt den skade som angis i søknaden – må saken normalt kunne behandles selv om det er uklart om også en annen skadevolder har medvirket til skadene.

I så fall kan et eventuelt regressspørsmål i forhold til en annen skadevolder behandles etter at det foreligger en dom mot vedkommende. Når det vurderes om en sak skal utsettes i påvente av at straffesaken mot en annen skadevolder gjøres ferdig, må det ikke minst sees hen til hvor lang en eventuell utsettelse vil bli. Jeg minner for øvrig også om den adgang fylkesmannen etter § 9 i forskriften har til å utbetale forskudd i den grad dette finnes rimelig.

B. Veiledningsplikten overfor søkeren, jf. forvaltningsloven § 11

På baksiden av søknadsskjemaet er det gitt nærmere opplysninger om voldsoffererstatningsordningen og om hvordan man søker erstatning. Videre er det i brevet 11. august 1999 opplyst at det nå vil bli utarbeidet et standardbrev til partene om hvordan erstatningssøknaden blir behandlet. Dette vil ofte være en arbeidsbesparende måte å oppfylle deler av forvaltningens veiledningsplikt på.

Et problem som kan oppstå, er at søkeren gir mangelfulle opplysninger, f.eks. om sitt økonomiske tap, eller at vedkommende ikke kommer med opplysninger som kan dokumentere et økonomisk eller ikke-økonomisk tap. I tilfeller der det mangler dokumentasjon som ikke er uttrykkelig etterspurt i søknadsskjemaet, har fylkesmannen i flere saker gjort søkeren oppmerksom på dette, og anmodet om at slik informasjon innsendes. Dette er i samsvar med forvaltningsloven § 11. Jeg vil understreke at det særlig i saker der søkeren ikke har advokat, er viktig at fylkesmannen ved mottakelsen av søknaden vurderer om søkeren synes å ha gitt de opplysninger

som er nødvendige, f.eks. for å underbygge en tapspost. Hvis det er tvil om dette, bør søkeren i det foreløpige svaret gis nærmere opplysninger om hva slags opplysninger/dokumentasjon som kreves.

C. Forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16

1. Også skadevolderen blir ansett som part i saken, jf. § 8 tredje ledd i forskriftene, og er i de tilsendte saker gitt anledning til å uttale seg før vedtaket treffes, jf. § 16 og brev 18. januar 1988 fra Justisdepartementet til fylkesmennene. Av § 16 annet ledd går det frem at varselet skal angi hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte skal kunne ivareta sitt tarv i saken. Jeg har i denne forbindelse merket meg at fylkesmannen i brevene til skadevolderen ikke opplyser om partens rett til innsyn i saksdokumentene, jf. forvaltningsloven § 18, noe som gjøres i sakene fra Fylkesmannen i Troms.

Vedtaket om å gi voldsoffererstatning kan ha stor betydning for en skadevolder. Vedtaket kan ha rettsvirkninger for vedkommende via adgangen til regress, og kan, særlig i saker der det ikke foreligger en straffedom, også virke stigmatiserende. Den oppgitte skadevolderen vil for øvrig ofte ikke være representert ved advokat i voldsoffererstatningssaken, og kan derfor være ukjent med sine rettigheter etter forvaltningsloven. I lys av dette bør fylkesmannen ta inn opplysninger i oversendelsesbrevet om retten til innsyn. Jeg viser i denne forbindelse til at det i brevene fra Fylkesmannen i Troms til skadevolderne er brukt følgende formulering:

«De har [videre] rett til å gjøre Dem kjent med sakens dokumenter i den utstrekning det følger av forvaltningsloven §§ 18 og 19.»

I tillegg kan det med fordel angis hvordan en begjæring om innsyn kan fremsettes.

2. Et annet spørsmål gjelder taushetsbelagte opplysninger som søknaden kan inneholde, f.eks. om helse, personnummer eller andre forhold som det er vanlig at en part vil ønske å holde for seg selv, jf. forvaltningsloven § 13, og Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. utgave, Oslo 1999, s. 204. Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 1 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene gjøres kjent for partene eller deres representanter. I den grad partene gjøres kjent med opplysningene, kan de imidlertid bare bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å vareta partens tarv i saken, noe forvaltningsorganet skal gjøre oppmerksom på, jf. § 13 b annet ledd. Videre er det en forutsetning for å kunne straffe en part for overtredelse av straffeloven § 121 ved brudd på taushetsplikten at parten er gjort kjent med at overtredelser kan få en slik følge, jf. § 13 b annet ledd i.f.

Jeg kan ikke se at brevene til skadevolderen inneholder noe om de ovennevnte forhold. Det bør i

oversendelsesbrevene overveies tatt inn en formulering om at begrensningene i partens adgang til å bruke personlige opplysninger og om konsekvensene av brudd på taushetsplikten, jf. ovenfor. Tilsvarende formuleringer bør brukes i den grad en part gis innsyn i øvrige saksdokumenter enn søknaden, jf. nedenfor i pkt. E.

D. Informasjonsplikt, jf. forvaltningsloven § 17 annet og tredje ledd

I tillegg til regelen om forhåndsvarsel, gir forvaltningsloven § 17 annet og tredje ledd partene krav på å få oversendt opplysninger som kommer inn i løpet av behandlingen av voldsoffererstatningssaken. Dette gjelder både opplysninger om partene selv m.v., og andre opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har rett til innsyn i og grunnlag og interesse for å uttale seg om. Dersom det er grunn til å tro at en part vil kunne ha kommentarer til slike opplysninger, vil regelen om utredningsplikt i § 17 første ledd også kunne begrunne en plikt til oversendelse.

1. Så vidt jeg kan se, blir eventuelle *uttalelser fra en oppgitt skadevolder* som regel sendt over til søkeren for kommentarer. Dette bør også gjøres, med mindre opplysningene ikke inneholder noe som søkeren har interesse av å kommentere, f.eks. fordi hun eller han uansett vil bli tilkjent det beløp det er søkt om. Selv om uttalelsen fra skadevolderen ikke inneholder opplysninger av betydning for utfallet av saken eller opplysninger som ikke er kjent for søkeren, tilsier god forvaltningsskikk at søkeren får anledning til å gjøre seg kjent med den uttalelsen som er gitt. Dersom fylkesmannen i slike tilfeller er av den oppfatning at saken er klar for avslutning og at en eventuell uttalelse for søkeren ikke vil ha betydning for sakens utfall, kan et alternativ være å sende skadevolderens uttalelse til søkeren sammen med vedtaket.

2. Hvis *søkeren* kommer tilbake med nye kommentarer til skadevolderens uttalelse eller med tilleggsopplysninger til sin egen søknad, bør disse også normalt oversendes til motparten før en avgjørelse tas. Ut fra de saker som er gjennomgått herfra, kan det synes som om terskelen for oversendelse ligger høyere her enn i tilfeller der det er den angitte skadevolderen som gir opplysninger. Et eksempel kan her være sak 97–7826, der søkerens advokat ved to anledninger kom tilbake med nærmere anførsler i saken etter at den opprinnelige søknaden var oversendt til den angitte skadevolderen. Brevene synes ikke å være oversendt skadevolderen før avgjørelsen om å tilkjenne voldsoffererstatning ble truffet, og det kan også synes som om den angitte skadevolder heller ikke var informert om at det var kommet inn nye opplysninger i saken. Jeg vil i denne forbindelse understreke at det forhold at en skadevolder ikke har kommentert søknaden da denne ble oversendt, ikke

er tilstrekkelig grunn til å la være å oversende senere innkomne dokumenter til vedkommende.

3. I tillegg til kommentarer fra partene innhenter fylkesmannen i enkelte tilfeller (f.eks. i sak 97–8896) legeattester, trygdeopplysninger e.l. om søkeren, noe søkeren gir sitt samtykke til ved å skrive under på søknadsskjemaet. I slike tilfeller er utgangspunktet at f.eks. legeattester som fylkesmannen innhenter, skal oversendes til søkeren dersom ikke unntakene i forvaltningsloven § 17 annet ledd gjør seg gjeldende. Dette gjelder selv om parten er kjent med at opplysningene blir innhentet. Også i tilfeller der det strengt tatt kan anses som «unødvendig» å oversende opplysningene til vedkommende, jf. § 17 annet ledd bokstav c), kan god forvaltningsskikk tilsi at legeerklæringer og andre opplysninger som søkeren ikke er kjent med, oversendes til ham – med de begrensninger som følger av forvaltningsloven § 19.

4. Når både søkeren og skadevolderen er parter i saken, jf. forvaltningsloven § 2 og forskriftene § 8 tredje ledd, vil jeg videre understreke at partene normalt bør likestilles også når fylkesmannen gir informasjon som ikke er påbudt i forvaltningsloven, men følger av god forvaltningsskikk. På samme måte som søkeren informeres om at brev sendes over til skadevolderen til uttalelse eller informasjon, bør gjerningsmannen derfor informeres når korrespondanse oversendes til søkeren til uttalelse. Som nevnt ovenfor i pkt. 2), gjelder plikten til å oversende eventuelle forsinkelsesbrev i saken også i forhold til skadevolderen.

E. Rett til innsyn i saksdokumentene, jf. forvaltningsloven §§ 18 flg.

Som nevnt ovenfor, bør den påståtte gjerningsmannen informeres om sin rett til innsyn i saksdokumentene. I en sak (97–6348) går det frem at fylkesmannen har gitt delvis avslag på en begjæring om innsyn i politidokumenter under henvisning til at disse må begjæres utlevert fra politiet. Selv om det ikke fremgår klart, synes det her som om politidokumentene på dette tidspunkt var oversendt til fylkesmannen.

Jeg gjør derfor for ordens skyld oppmerksom på at oversendte politidokumenter må regnes som saksdokumenter i voldsoffererstatningssaken etter forvaltningsloven § 18, og at en part derfor kan begjære innsyn i dokumentene hos fylkesmannen, jf. også rundskriv G 31–98 fra Justisdepartementet 12. mars 1998. Dersom det skulle foreligge særlige grunner som tilsier at det ikke blir gitt innsyn, må dette eventuelt begrunnes i unntaksreglene i forvaltningsloven § 19.

Saken illustrerer for øvrig problemstillingen med rett til innsyn i helseopplysningene til offeret, sml. forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav a, jf. også brev 7. juni 1996 fra Justisdepartementet til fylkesmennene. Dette spørsmålet kan være særlig vanskelig i saker som gjelder seksuelt misbruk. De helse-

messige opplysningene i slike saker er ofte ekstra følsomme, samtidig som det kan være av vesentlig betydning for en oppgitt gjerningsmann å ha tilgang til opplysningene for å kunne ta til motmæle mot de beskyldninger som ligger til grunn for erstatningskravet. Hvis opplysningene har en slik «vesentlig betydning», vil § 19 annet ledd bokstav a) ikke gi hjemmel for å avslå en begjæring om innsyn, selv om dette er ubehagelig for søkeren, men opplysningene kan bare brukes i den grad dette er nødvendig for å ivareta den angitte gjerningsmannens tarv i saken, jf. ovenfor i pkt. C.

F. Vedtaket, jf. forvaltningsloven §§ 23 flg.

Fylkesmannens vedtak synes jevnt over å være begrunnet i samsvar med kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Videre synes formkravene i § 27 å være oppfylt både i underretningen som gis til søkeren og til den angitte gjerningsmann. I enkelte saker kan jeg imidlertid ikke se at det er gitt nærmere opplysninger om klagemåte og om retten til innsyn i saksdokumentene, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

G. Oppsummering

Min gjennomgang har vist at saksbehandlingen hos fylkesmannen gjennomgående holder god standard, men at det på enkelte punkter synes å være rom for forbedringer. Dersom fylkesmannen har kommentarer til de forhold som er nevnt ovenfor, mottar jeg gjerne disse. Videre ber jeg om å bli underrettet om hva fylkesmannen foretar seg på de punkter der jeg har bedt om at rutinene endres, og hvilken oppfølging som skjer av fylkesmannens brev 11. august 1999.»

Justisdepartementet opplyste etter dette at ombudsmannens avsluttende brev i undersøkelsen skulle tas inn i departementets informasjonsbulletin til fylkesmennene, slik at samtlige ble gjort kjent med ombudsmannens vurderinger og forslag til forbedringer av rutinene.

Fylkesmannen i Troms opplyste senere at det på bakgrunn av ombudsmannens brev var foretatt en generell gjennomgang av saksbehandlingsopplegget i voldsoffererstatningssaker. Det ble opplyst at det høsten 1999 ble besluttet å utarbeide et standardbrev med opplysninger om saksbehandlingsmåte og framdrift. Det var også åpnet for en mer konkret vurdering fra saksbehandlernes side av hvor lang tid behandlingen av en sak ville ta. Videre var det lagt opp til at det blir sendt kopier av purringer overfor politiet til partene. Fylkesmannen opplyste også at det var lagt inn en påminnelse om at forskudd på erstatning skulle vurderes der saken ikke var ferdigbehandlet av domstolene.

Det ble videre opplyst at fylkesmannen alt hadde endret praksis slik at den oppgitte skadevolder nå blir informert om reglene om partenes rett til innsyn i saksdokumentene, taushetsplikt og konsekvenser

av brudd på taushetsplikten, samt om reglene om regress.

For øvrig tok fylkesmannen ombudsmannens merknader om innsyn og oversendelse til partene av nye opplysninger som kommer inn under sakens gang til etterretning. Fylkesmannen var enig i at det kunne oppstå vanskelige avveininger ved begjæring om innsyn i helseopplysninger.

Avslutningsvis understreket fylkesmannen at det ved prioritering av knappe ressurser mellom flere saksområder var lagt hovedvekt på få ned saksbehandlingstiden og å holde den kort i voldsoffererstatningssakene, bl.a. ut fra hensynet til skadelidte. Det ble opplyst at dette ikke stod i umiddelbar motsetning til å ivareta partenes interesser ved oversending av nye opplysninger til uttalelse m.v. I en knapp ressursituasjon hadde fylkesmannen imidlertid måttet prioritere mellom framdrift og innsats for å bedre rutinene. Etter rutinegjennomgangen mente fylkesmannen å ha kommet et skritt videre i forbedring og effektivisering. Fylkesmannen understreket imidlertid at det var et gjennomgående problem å få utlånt politiets saksdokumenter, noe som kunne forsinke sakene.

I et senere brev uttalte jeg at de endringene i rutinene som fylkesmennene i Møre og Romsdal og Troms hadde foreslått, var egnet til å sikre en bedre saksbehandling i voldsoffererstatningssakene. Fylkesmennene ble bedt om å vurdere om undersøkelsen herfra kunne ha overføringsverdi til andre saksområder.

2.

Klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak - forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum

(Sak 1999–2000)

På bakgrunn av en konkret klagesak og en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling, tok ombudsmannen på generelt grunnlag opp spørsmålet om klageinstansens vedtak om å avvise å behandle en klage i en sak der underinstansen har tatt stilling til realiteten, kan påklages til det organet som er nærmest overordnet klageorganet, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 28 første ledd.

Ombudsmannen uttalte at det dreide seg om et åpent rettslig spørsmål, og at begge konklusjoner på spørsmålet om klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak kunne forsvares. Ombudsmannen gav likevel uttrykk for at det, så vel ut fra en rent språklig forståelse som på grunnlag av reelle hensyn, var mest nærliggende å forstå begrensningen av klageretten i forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum slik at denne bare omfattet klageinstansens avgjørelse av det det var klaget over, enten dette var realiteten eller en avvisning. I tråd med dette anbefalte ombudsmannen forvaltningen å legge til grunn at klageinstansens avvisningsvedtak i klagesak kan påklages én instans i de tilfellene underinstansen

har tatt stilling til realiteten i saken. Ombudsmannen la vekt på at denne løsningen var best egnet til å ivareta hensynet til borgernes rettssikkerhet og dermed også best egnet til å styrke tilliten til forvaltningen.

Ombudsmannen pekte på at det var uheldig at lovteksten var uklar på dette punktet, og anbefalte Justisdepartementet å ta initiativ til å få ryddet klarheten av veien.

Saken gjaldt spørsmålet om klageinstansens vedtak om å avvise å behandle en klage i en sak der underinstansen har tatt stilling til realiteten, kan påklages til det organet som er nærmest overordnet klageorganet, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 28 første ledd.

Foranledningen til at spørsmålet ble tatt opp på generelt grunnlag, var en konkret klagesak der Fylkesmannen i Østfold avviste å behandle en klage over et tidligere avvisningsvedtak, med den begrunnelsen at avvisningsvedtaket var et vedtak i klagesak som ikke kunne påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd. Det fremgikk av fylkesmannens grunnelse at det var lagt avgjørende vekt på en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 12. januar 1996 (ref. 95/7682) til Sosial- og helsedepartementet. I denne uttalelsen ble det gitt uttrykk for at klageinstansens avvisningsvedtak i saker som nevnt, ikke kan påklages.

Spørsmålet ble tatt opp med Justisdepartementets lovavdeling. Lovavdelingen ble bedt om å vurdere om den ønsket å komme med utfyllende eller presiserende merknader til forståelsen av forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum i forhold til spørsmålet adgangen til å påklage klageinstansens avvisningsvedtak. Lovavdelingen ble i alle tilfelle bedt om å opplyse i hvilken grad uttalelsen fra 1996 hadde blitt gjort kjent i forvaltningen ut over helsesektoren, og om uttalelsen på denne måten kunne ha lagt grunnlaget for en mer entydig og bred forvaltningspraksis i forhold til anvendelsen av forvaltningsloven § 28 første ledd.

I sitt svar fastholdt Lovavdelingen sin tidligere konklusjon om at klageinstansens avvisningsvedtak ikke kan påklages, og kom samtidig med utdypende merknader til den tidligere uttalelsen på enkelte punkter.

Lovavdelingen anførte at ordlyden isolert sett talte for at det ikke var adgang til å påklage klageinstansens avvisningsvedtak videre, og hevdet det var lite tvilsomt at klageinstansens avvisningsvedtak måtte anses som et «vedtak i klagesak», jf. forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum. Lovavdelingen kunne ikke se at forvaltningsloven § 2 tredje ledd, som slår fast at avgjørelser som gjelder avvisning av en sak reknes som enkeltvedtak, kunne lede til et annet resultat. Lovavdelingen hevdet henvisningen til enkeltvedtak i § 2 tredje ledd bare hadde som konsekvens at de reglene som ellers gjaldt

for enkeltvedtakssaker, også skulle komme til anvendelse i de tilfellene der saken avvises.

Lovavdelingen pekte på at spørsmålet ikke synes å være direkte berørt i forarbeidene til forvaltningsloven eller senere lovendringer, men at visse uttalelser i forarbeidene likevel gav grunnlag for slutninger til støtte for den forståelsen som ble anført å følge naturlig av ordlyden. I denne forbindelse viste Lovavdelingen særskilt til uttalelser der avvisning var nevnt som et mulig utfall av klagebehandlingen, noe som etter Lovavdelingens syn gav støtte for synspunktet om at klageinstansens avvisningsvedtak måtte anses som et vedtak i klagesaken. Lovavdelingen viste i denne forbindelse også til at forvaltningsloven § 34 nevner avvisning som et mulig utfall av behandling av en klagesak.

Lovavdelingen gjennomgikk for øvrig forvaltningsrettslig litteratur, og konstaterte at oppfatningene i teorien var sprikende.

Lovavdelingen kunne ikke se at tungtveiende reelle hensyn talte for å tolke forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum innskrenkende i forhold til sin ordlyd. I denne forbindelse fremhevet likevel Lovavdelingen den private partens rett til å få prøvd sin sak av et overordnet forvaltningsorgan, som et sentralt forvaltningsrettslig prinsipp og en sentral rettssikkerhetsgaranti. Etter Lovavdelingens syn ville det imidlertid ikke være i strid med prinsippet om toinstansbehandling at klageinstansens vedtak om å avvise en klage ikke kunne påklages. Lovavdelingen viste i denne forbindelse bl.a. til at underinstansen etter forvaltningsloven § 33 annet ledd «skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til», herunder også undersøke om vilkårene for klagerett er til stede. Lovavdelingen hevdet på bakgrunn av dette at avvisningsspørsmålet reelt sett blir prøvet to ganger.

Lovavdelingen anførte videre at en part etter dagens lovgivning ikke har et generelt krav på å få det enkelte spørsmålet i en sak vurdert to ganger. Det ble som eksempel vist til de tilfellene der klageinstansen avgjør realiteten på et annet grunnlag enn underinstansen. I disse tilfellene, som kan ha mye til felles med de tilfellene der klageinstansen avviser en klage over realiteten, er det klart at klageinstansens vedtak ikke kan påklages videre. Lovavdelingen hevdet at det ville harmonere dårlig med forvaltningslovens system å ha en egen tre-instansordning for klager i saker der klageinstansen i steden avviser saken. Det ble i denne forbindelse også pekt på at en behandling i tre instanser kunne føre til en ressursbruk som ikke sto i forhold til den økte rettssikkerheten.

Lovavdelingen opplyste at uttalelsen 12. januar 1996 ikke hadde vært gjenstand for systematisk publisering fra Justisdepartementets side eller fra øvrige departementer som ble forespurt om dette.

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Spørsmålet er om klageinstansens avvisningsvedtak kan påklages til overordnet organ i de tilfellene der underinstansen har fattet vedtak med hensyn til realiteten i saken. Utgangspunktet er hovedregelen om klagerett i forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum, som slår fast at ethvert enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken:

«Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).»

Etter forvaltningsloven § 2 tredje ledd regnes avgjørelser som gjelder avvisning av en sak som enkeltvedtak. Også avvisningsvedtak kan således som utgangspunkt påklages.

Forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum begrenser klageretten som følger av første punktum:

«Med mindre Kongen annerledes bestemmer, kan klageinstansens vedtak i klagesak ikke påklages.»

Meningen med bestemmelsen er at det bare skal være klagerett i en omgang, med andre ord et toinstanssystem. Spørsmålet som er tatt opp i denne saken er hvor langt begrensningen rekker. I denne forbindelse er det særlig uttrykket «klageinstansens vedtak i klagesak» som må underkastes en nærmere fortolkning.

Det gjør seg i hovedsak gjeldende to ulike syn på hvordan ovennevnte formulering skal forstås. Vedtak i klagesak kan for det første forstås slik at det omfatter ethvert vedtak, realitetsvedtak så vel som avvisningsvedtak, som klageinstansen fatter i en sak som er påklaget. Det er en slik forståelse Justisdepartementet synes å legge til grunn, jf. Lovavdelingens uttalelse 12. januar 1996 til Sosial- og helsedepartementet og departementets brev hit 22. november 1999. I sistnevnte brev heter det bl.a.:

«Vi finner det vanskelig å forstå ordlyden på annen måte enn at også klageinstansens avvisningsvedtak i klagesak er omfattet.»

Jeg forstår det slik at departementet mener ordlyden er klar på dette punkt. Med et slikt utgangspunkt blir spørsmålet for departementet derfor om det er tungtveiende reelle hensyn som tilsier en innskrenkende tolkning av bestemmelsen.

Slik jeg ser det, er det, så vel ut fra en rent språklig forståelse som på grunnlag av reelle hensyn, mer nærliggende å forstå bestemmelsen slik at «vedtak i klagesak» bare omfatter klageinstansens avgjørelse av det det er klaget over, enten det måtte være realiteten eller en avvisning. Det må med andre ord klargjøres nærmere hva vedtaket i førsteinstansen går ut på. Dersom en slik synsvinkel legges til grunn, vil klageinstansens avvisningsvedtak i de sakene det her

er tale om, ikke omfattes av begrensningen i klageretten; klageinstansen har jo da ikke tatt stilling til realiteten i saken og det er denne som er påklaget. Klageinstansens avvisningsvedtak vil da kunne påklages etter hovedregelen i forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum. Jeg vil begrunne noe nærmere hvorfor jeg mener denne løsningen alt i alt har de beste grunner for seg.

Etter mitt syn representerer avvisningen et helt nytt vedtak som ikke har noe med selve realitetsvedtaket å gjøre. Det er et annet og helt nytt forhold som vil utgjøre grunnlaget for klageinstansens avvisningsvedtak. I dette perspektivet er det ikke naturlig å anse klageinstansens avvisningsvedtak som et vedtak i klagesaken.

En fortolkning som innebærer videre klagerett på klageinstansens avvisningsvedtak er etter min mening også den løsningen som er best egnet til å sikre og styrke rettssikkerheten for borgerne, og dermed også tilliten til forvaltningen. En klagerett gir partene og andre med rettslig klageinteresse en ekstra garanti for at forvaltningens avgjørelser blir riktige og hensiktsmessige, noe som er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Det kan med styrke hevdes at denne rettssikkerhetsgarantien ikke i tilstrekkelig grad tilgodeses dersom klageinstansens avvisningsvedtak ikke skal kunne påklages, ettersom parten da verken vil få en toinstansprøvelse av realiteten eller avvisningen. Departementets anførsler om at det i realiteten skjer en toinstansbehandling av avvisningsspørsmålet fordi underinstansen etter forvaltningsloven § 33 også skal undersøke om vilkårene for klagerett foreligger, har slik jeg ser det begrenset vekt; det vil sjelden være avvisningsspørsmålet som står sentralt i forbindelse med underinstansens behandling av klagesaken.

Det bidrar videre til å styrke den overordnede kontroll med underliggende forvaltning at klageinstansens avvisningsvedtak kan påklages videre i disse tilfellene.

Slik jeg ser det, står vi i denne saken overfor et åpent rettslig spørsmål, og begge konklusjoner på spørsmålet om klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak kan forsvares. Særlig ut fra de reelle hensyn vil jeg anbefale at forvaltningen legger til grunn at klageinstansens avvisningsvedtak i klagesak kan påklages én instans. Det avgjørende for meg ut fra den rettskildesituasjonen som foreligger, er at dette er den løsningen som best ivaretar hensynet til borgernes rettssikkerhet, og dermed også er best egnet til å styrke tilliten til forvaltningen. Jeg har for øvrig vanskelig for å tro at den forståelsen av loven jeg her anbefaler lagt til grunn vil føre til noen nevneverdig økt arbeidsmessig belastning for forvaltningen.

Den uklarheten som formuleringen i forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum etterlater med hensyn til løsningen av dette spørsmålet, er uheldig. Det er en mangel ved regelverket at det ikke

fremgår klarere om klageinstansens avvisningsvedtak kan påklages i disse tilfellene, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 11. Jeg anbefaler derfor at departementet tar initiativ for å rydde denne uklarheten av veien.

Jeg ber om å bli holdt informert om hva departementet foretar seg videre når det gjelder dette spørsmålet, og særlig hva som blir gjort for å klargjøre spørsmålet gjennom endring av regelverket.»

Justisdepartementet kom tilbake til saken i brev hit 24. oktober 2000. I brevet het det bl.a.:

«Vi har merket oss Sivilombudsmannens forståelse av fvl. § 28 første ledd annet punktum, med oppsummeringen nederst s. 4 der ombudsmannen uttaler som sitt syn at man i denne saken står «overfor et åpent rettslig spørsmål, og begge konklusjoner på spørsmålet om klagerett over klageinstansens avvisningsvedtak kan forsvares». Når Sivilombudsmannen etter dette anbefaler forvaltningen å legge til grunn at klageinstansens avvisningsvedtak i klagesak kan påklages én instans, vises det særlig til de reelle hensyn.

Til dette vil Justisdepartementet bemerke:

For det første kan ikke Justisdepartementet se at rettsspørsmålet er så åpent som antatt av Sivilombudsmannen. Det vises her til vårt brev 22. november 1999 s. 2 første avsnitt, der vi siterer fra Ot. prp. nr. 38 (1964–64) s. 108. Det fremgår av sitatet at klageinstansens avvisning utgjør et vedtak i klagesak. Vi må derfor opprettholde vårt standpunkt om at Sivilombudsmannens anbefalte løsning innebærer en innskrenkende fortolkning. En slik tolkning bør ha støtte i tungtveiende reelle hensyn.

For det annet kan vi ikke fullt ut dele ombudsmannens syn på underinstansens behandling av avvisningsspørsmålet. Det følger av fvl. § 33 annet ledd tredje punktum at underinstansen skal avvise saken dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, jf. dog fvl. § 31. Med en så klar forpliktelse hvilende på underinstansens skuldre, synes det ikke helt treffende å si at avvisningsspørsmålet sjelden vil stå sentralt i forbindelse med underinstansens behandling av klagesaken. Tvert om synes det mer dekkende å si at avvisningsspørsmålet blir vurdert i to instanser.

I vårt brev 29. januar 1999 uttalte vi at det var vanskelig å si noe sikkert om vår uttalelse 12. januar 1996 har lagt grunnlag for en helt entydig og bred forvaltningspraksis. Med bakgrunn i et brev fra Fylkesmannen i Østfold 17. august 2000 til Justisdepartementet v/Sivilavdelingen (1 kopi til Sivilombudsmannen i Deres sak 2000–0647B-3BFG) vet vi nå at Miljøverndepartementet i brev 10. januar 1997 til bl.a. fylkesmennene vedrørende klagesaksbehandlingen etter delingsloven viser til vår uttalelse fra 1996. Også Barne- og familiedepartementet skal i brev 29. februar 1996 ha gjort det samme. Dette er etter vårt syn et argument for at rettstilstanden ikke er så uklar som antatt.

Med bakgrunn i dette ser ikke Justisdepartementet at det for tiden er aktuelt å foreta seg noe i sakens anledning. Vi vil imidlertid ha spørsmålet til observasjon ved en senere revisjon av forvaltningsloven.»

I et brev 14. november 2000 til Justisdepartementet fremhevet jeg at det kunne være av interesse å få belyst nærmere hvordan Lovavdelingen oppfatter sine oppgaver i forhold til Justisdepartementet og forvaltningen for øvrig. Jeg trakk særlig frem spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg i saker der Sivilombudsmannen og Lovavdelingen gir uttrykk for forskjellige syn på rettslige spørsmål. I brevet inviterte jeg representanter for Lovavdelingen til et møte på mitt kontor for å drøfte dette prinsipielle spørsmålet.

3.

Merverdiavgiftsloven § 70 – forholdet til forskriftsbegrepet i forvaltningsloven

(Sak 1999–0690)

Ombudsmannen tok av eget tiltak opp med Finansdepartementet spørsmålet om enkelte av departementets avgjørelser etter merverdiavgiftsloven § 70 var å anse som forskrifter i forvaltningslovens forstand. Finansdepartementet erkjente at departementets avgjørelser truffet med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 70 var vedtak i forvaltningslovens forstand, og at enkelte avgjørelser var generelt formulert og således å anse som forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

Ombudsmannen kritiserte at flere av avgjørelsene som var å betrakte som forskrifter, ikke var kunnegjort i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c. Ombudsmannen påpekte også at det synes å være et klart behov for en generell gjennomgang av hvilke § 70-avgjørelser som i realiteten har generell anvendelse for å ta stilling til om det fortsatt er grunnlag for fritak, og deretter foreta nødvendige lovendringer eller utarbeide forskrifter i samsvar med reglene i forvaltningsloven kap. VII. Finansdepartementet ble anmodet om å gi arbeidet nødvendig prioritet.

Det følger av merverdiavgiftsloven 19. juni 1969 nr. 66 § 70 at «[d]epartementet kan helt eller delvis fritta fra avgiftsplikt etter denne lov når det foreligger særlige forhold». Under behandlingen av en konkret klagesak ble ombudsmannen oppmerksom på at flere av Finansdepartementets avgjørelser etter merverdiavgiftsloven § 70 syntes å ha fått generell anvendelse, og at det derfor kunne stilles spørsmål om avgjørelsene var forskrifter i forvaltningslovens forstand. Det ble på denne bakgrunn funnet grunn til å ta spørsmålet opp med Finansdepartementet på generelt grunnlag, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 5.

Departementet ble bedt om å redegjøre for sitt syn på om enkelte av departementets avgjørelser etter merverdiavgiftsloven § 70 er generelt formulert og således får anvendelse ut over den konkrete saken som foranlediget avgjørelsen. I tilfelle, ble det bedt

om at forholdet til forvaltningsloven 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav a og c ble kommentert. Det ble presisert at følgende forskrifter, som er vedtatt med (delvis) hjemmel i merverdiavgiftsloven § 70, ikke var omfattet av henvendelsen: forskrift (nr. 27) 19. februar 1974 nr. 3944, forskrift (nr. 53) 16. juni 1972 nr. 1, forskrift (nr. 60) 22. februar 1974 nr. 1, forskrift (nr. 80) 3. mai 1983 nr. 918 og forskrift (nr. 87) 6. mai 1983 nr. 1017. Videre ble det spurt om Finansdepartementets uttalelse i skriv 14. november 1973 om merverdiavgiftsloven § 13 annet ledd nr. 8 og forholdet til lovens § 70, var en forskrift i forvaltningslovens forstand og om hvorvidt avgjørelsen var blitt publisert i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c. Avslutningsvis ble det bedt om Finansdepartementets kommentarer til merknadene i NOU 1991: 30 s. 228. Fra utredningen siteres:

«En utstrakt bruk av fritak etter merverdiavgiftsloven § 70 vil kunne føre til et mindre oversiktlig regelverk. Hensynet til notoritet tilsier at fritaksordninger i størst mulig utstrekning fremgår av det formelle regelverket, enten i selve lovteksten eller i forskrifter. Fritak etter særbestemmelsen i merverdiavgiftsloven § 70, bør i den grad det ikke er tale om å fastsette formelle forskrifter, begrenses til enkeltsaker som det på tidspunktet for vedtaket er rimelig å bedømme som helt spesielle engangstilfeller. Det kan således være grunn til å vise forsiktighet med å benytte bestemmelsen for å regulere løpende, ikke tidsbegrensede forhold. I den grad dette likevel gjøres bør det være en forutsetning at fritaket følges opp med formelle regelendringer. ---».

Og videre:

«Som det fremgår ovenfor er det enkelte eksempler på at det er gitt fritak av mer generell art, hvor det er forutsatt at det senere skulle fastsettes forskrifter, men hvor dette ikke er fulgt opp. Det kan være grunn til å foreta en nærmere gjennomgang av disse sakene for å vurdere om det fortsatt er grunnlag for fritak. I så fall bør det vurderes å følge opp med forskrifter som regulerer forholdet.»

I Finansdepartementets redegjørelse het det:

«Finansdepartementet er i utgangspunktet enig med så vel Gjems-Onstad, Kildal og Zimmer-utvalgets utredning i NOU 1990:31, i at departementets vedtak truffet med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 70 enten er å betegne som enkeltvedtak eller forskrifter i forvaltningslovens forstand. De fleste av departementets avgjørelser hjemlet i denne bestemmelsen vil være enkeltvedtak som i stor grad bygger på et konkret skjønn.

I enkelte tilfeller er det imidlertid gitt fritak som angår en større krets av personer eller næringsdrivende, og som derfor kan sies å være av mer generell karakter. Eksempler på dette gis bl.a. i Gjems-Onstad og Kildals lærebok. Departementet er enig i at en del av disse fritakene kan være egnet til oppfølging i forskrifts eller lovs form.»

Og videre:

«En rekke av fritakene som ble gitt tidlig på syttitallet må for øvrig ses i lys av at merverdiavgiftsloven ble innført 1. januar 1970. I en startfase så en at systemet kunne slå uheldig ut og det var derfor et behov for å kunne dispensere i enkelte tilfeller. Samtidig kunne det antageligvis være vanskelig på et så tidlig tidspunkt å se om det var hensiktsmessig at disse fritakene ble utformet i forskrifts form. I mange av dispensasjonstilfellene innebar dessuten bruken av § 70 en raskere gjennomføring av fritaket enn hva som ville vært tilfelle om fritaket skulle være betinget av at det først ble utformet forskrifter på området. Utilsiktede virkninger av regelverket ble derfor motvirket på en mer effektiv måte for de personer/virksomheter vedtaket berørte. Det er også grunn til å tro at det var alminnelig antatt at hensynet til offentlighet ble godt nok ivaretatt gjennom bruken av fellesskriv og/eller rundskriv. Flere av fritakene som ble antatt å ha interesse for andre enn de vedtaket var direkte rettet mot, er gjengitt i slike rundskriv eller i Skattedirektoratets Meldinger. Disse er offentlig tilgjengelig ved abonnement og bl.a. ved landets fylkesskattekontor og i Skattedirektoratet.»

Videre opplyste departementet at det arbeides med utforming av forskrifter for enkelte av § 70-avgjørelsene som er generelt formulert og som er gitt anvendelse ut over den konkrete saken som var anledningen til avgjørelsen. Dette skal imidlertid være et tidkrevende arbeid som må innpasses blant de øvrige oppgavene som departementet er tillagt. Finansdepartementet har etter det opplyste foreløpig ikke hatt ressurser til å foreta en generell gjennomgang og opprydding av § 70-avgjørelsene, men en rekke av fritakene vil kunne bli berørt av en eventuell merverdiavgiftsreform. Departementet har også vist til at det i forbindelse med en gjennomgang av avgjørelsene truffet med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 69 og delegasjon av denne kompetansen, er oppdaget at det er behov for en grensedragnings mellom § 69-avgjørelsene og § 70-avgjørelsene, og at dette forutsetter en generell opprydding av § 70-avgjørelsene.

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:

«I forvaltningsloven 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav a, b og c er det definert hvilke avgjørelser som er enkeltvedtak og forskrifter. Bestemmelsen lyder slik:

- «I denne lov menes med:
- a) 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;

- c) forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;»

Merverdiavgiftsloven § 70 lyder:

«Departementet kan helt eller delvis frita fra avgiftsplikt etter denne lov når det foreligger særlige forhold».

Bestemmelsen er gitt tilsvarende anvendelse for investeringsavgiften, jf. investeringsavgiftsloven § 7 femte ledd.

Finansdepartementet har fremholdt at departementets avgjørelser truffet med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 70 er vedtak i forvaltningslovens forstand. De aller fleste avgjørelsene er ifølge departementet enkeltvedtak i og med at de kun gis rettsvirkning for «en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Enkelte avgjørelser er imidlertid generelt formulert og gjelder ut over den konkrete saken som var foranledningen til avgjørelsen. Disse avgjørelsene er etter departementets oppfatning forskrifter, jf. § 2 første ledd bokstav c.

Jeg slutter meg til departementets vurderinger om at avgjørelsene i medhold av merverdiavgiftsloven § 70 er bestemmende for privates rettigheter og plikter, og derfor vedtak i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Hvorvidt vedtakene om avgiftsfritak er å anse som enkeltvedtak eller forskrift, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavene b og c, må bero på en nærmere konkret vurdering. Jeg tar ikke konkret stilling til dette i denne saken, men finner på det generelle plan grunn til å bemerke at generelt formulerte vedtak normalt vil anses som en forskrift, selv om vedtaket faktisk bare får anvendelse på et fåtall enkeltpersoner eller selskaper. I Gjems-Onstad og Kildals «Lærebok i merverdiavgift» er det således lagt til grunn at *alle* de § 70-vedtak som det er vist til i boken (med ett unntak) er generelt formulert og må regnes som forskrifter i forvaltningslovens forstand. Det fremstår som noe uklart om departementet er enig i dette når det i svarbrevet hit fremholdes at avgiftsfritakene «i enkelte tilfeller» kan sies å være av mer generell karakter. Jeg ber departementet vurdere dette nærmere i forbindelse med gjennomgangen av § 70-vedtakene som skal foretas.

Forvaltningsloven kap. VII, hvor det bl.a. er gitt regler om utredningsplikt, forhåndsvarsling, formkrav og kunngjøring av forskrifter, kommer til anvendelse for de § 70-avgjørelsene som er forskrifter. I § 38 første ledd bokstav c er det oppstilt et krav om at forskrifter skal «kunngjøres i Norsk Lovtidend». Det er i paragrafens tredje ledd oppstilt enkelte unntak fra kunngjøringsplikten i Norsk Lovtidend, men forskriften skal da kunngjøres på annen måte.

Det er på det rene at en del av forskriftene som er vedtatt med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 70, ikke har vært behandlet i overensstemmelse med

forvaltningslovens regler for forskrifter. Finansdepartementet har videre erkjent at noen «av de fritaksordningene som er hjemlet i merverdiavgiftsloven § 70 burde vurderes med tanke på forskrift eller lovs form».

Jeg finner det uheldig at det synes å eksistere en rekke § 70-avgjørelser som er gitt generell anvendelse og således er forskrifter i forvaltningslovens forstand, men som ikke er kunngjort i samsvar med forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c. Dette reiser spørsmål av rettssikkerhetsmessig karakter for berørte avgiftspliktige, og gir inntrykk av at denne del av avgiftsforvaltningen har levd på siden av forvaltningslovens regler. Avgiftsfritakene angår en rekke områder og kan ha stor økonomisk betydning.

Kunngjøringsplikten for forskrifter tjener til å sikre at berørte på en mest mulig oversiktlig måte kan orientere seg i regelverket og få kunnskap om hvilke regler som gjelder på det aktuelle livsområdet til enhver tid. Ved at forskriftene i størst mulig grad er samlet i Norsk Lovtidend, forenkles søkingen etter relevante rettskilder. Det vil bli et vanskeligere og mer uoversiktlig system dersom det i stor grad er nødvendig å søke etter forskrifter andre steder enn i Norsk Lovtidend for å få kunnskap om hvilke regler som til enhver tid gjelder. Kunngjøring av forskrifter i Norsk Lovtidend vil således bidra til at berørte enkeltpersoner og selskaper lettere kan forutberegne sin rettsstilling.

Finansdepartementet har anført at noen av § 70-avgjørelsene som er gitt generell anvendelse ut over den konkrete saken, er kunngjort i fellesskriv, rundskriv eller i Skattedirektoratets meldinger. Disse er offentlig tilgjengelig ved abonnement og ved landets fylkesskattekontor og i Skattedirektoratet. Jeg kan vanskelig se at denne offentliggjøringen av vedtakene kan erstatte kunngjøring i Norsk Lovtidend som anvist i forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c. Riktignok er det i § 38 tredje ledd bestemt at kunngjøring av forskriftene kan foregå på annen måte dersom kunngjøring i Norsk Lovtidend ikke er formålstjenlig, men jeg kan ikke se at dette er tilfellet i disse sakene.

Tilliten til at regelverket forvaltes på en forsvarlig måte og at likebehandling blir praktisert, vil etter mitt syn også bli styrket ved at de § 70-avgjørelsene som i realiteten får generell anvendelse, blir publisert som anvist i forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c.

Ut fra det som er fremkommet, synes det klart å være behov for en generell gjennomgang av hvilke § 70-avgjørelser som i realiteten har generell anvendelse for å ta stilling til om det fortsatt er grunnlag for fritak og deretter foreta lovendring eller utarbeide forskrifter i samsvar med reglene i forvaltningsloven kap. VII. Dette er også kommet til uttrykk i NOU 1991: 30 s. 228, og er erkjent av Finansdepartementet i brevet hit 14. september 1999. Jeg har forståelse for at det vil være et tidkrevende og omfat-

tende arbeid å foreta en slik gjennomgang. Jeg har merket meg at en rekke av § 70-fritakene vil kunne bli berørt av en eventuell merverdiavgiftsreform basert på oppfølgingen av arbeidet med generell merverdiavgift på omsetning av tjenester (NOU 1990: 11). På bakgrunn av at dagens ordning i flere tilfeller er i strid med forvaltningslovens regler, anmoder jeg likevel om at departementet gir dette arbeidet nødvendig prioritet.

Jeg forutsetter for øvrig at de avgjørelsene som Finansdepartementet for fremtiden treffer om fritak for merverdiavgift med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 70 og som i realiteten har generell anvendelse, blir behandlet i overensstemmelse med forvaltningsloven kap. VII, herunder kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. § 38 første ledd bokstav c.

Saken er med dette avsluttet herfra, men jeg ber om å bli holdt orientert om hva departementet videre foretar seg.»

Finansdepartementet opplyste i brev 29. juni 2000 at det i St.meld. nr. 2 (1999–2000) Revidert nasjonalbudsjett 2000 kap. 3.3 var uttalt at det i budsjettet for 2001 ville bli lagt fram et forslag til merverdiavgiftsreform, slik at det ble innført generell merverdiavgift på tjenester. Departementets ressurser på fagområdet ville følgelig i stor grad være ørmerket dette arbeidet, og departementet fant det av ressursmessige grunner vanskelig å igangsette et arbeid med å kodifisere de gjeldende generelle § 70-fritakene før reformarbeidet var avsluttet. Flere av § 70-fritakene ville også bli berørt av merverdiavgiftsreformen, og departementet fant det på denne bakgrunn lite hensiktsmessig å foreta en generell gjennomgang av fritakene før de nye lovforslagene eventuelt var vedtatt av Stortinget.

Når det gjaldt min anmodning om at de avgjørelsene departementet for fremtiden treffer om fritak etter § 70, og som i realiteten har generell anvendelse, blir behandlet i overensstemmelse med reglene i forvaltningsloven kap. VII, fremholdt departementet at det hadde merket seg dette og ville søke å følge opp min anmodning så langt som mulig. Departementet antok imidlertid at det «fortsatt vil være behov for å anvende den tidligere formen i noen grad i forhold til nye saker som gjelder justeringer eller utvidelse av tidligere generelle § 70-fritak».

4.

Habilitet i saker om fri rettshjelp der staten ved Justisdepartementet er saksøkt

(Sak 1999–0799)

Justisdepartementet av slo fri rettshjelp i en sak der klageren ønsket å gå til sak mot staten ved Justisdepartementet.

Ombudsmannen la til grunn at statsråden i Justisdepartementet burde anses inhabil til å treffe avgjørelser i saker om fri rettshjelp der staten ved Jus-

tisdepartementet var saksøkt. Han viste særlig til reelle hensyn, det motsetningsforhold en rettssak ville innebære og utviklingen i vurderingen av inhabilitetsspørsmålet som synes å gjøre seg gjeldende i rettspraksis.

Ved kongelig resolusjon ble slike saker deretter overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Klageren henvendte seg til ombudsmannen etter å ha fått avslag av Justisdepartementet i en sak om fri rettshjelp. Av klagen gikk det fram at han hadde innsigelser både til saksbehandlingen og innholdet i Justisdepartementets avslag 19. januar 1999 i en sak om fri rettshjelp. Blant annet stilte han spørsmål ved om Justisdepartementet burde avgjøre søknader om fri rettshjelp der søksmålet er rettet mot staten ved Justisdepartementet.

Det ble herfra stilt enkelte spørsmål til Justisdepartementet i saken. Det ble vist til at ombudsmannen i en sak som var gjengitt i årsmeldingen for 1989 s. 61, hadde kommet til at Justisdepartementet ikke kunne kritiseres for å behandle søknader om fri sakførsel i saker der staten v/Justisdepartementet er part. Ombudsmannen hadde likevel uttalt at praksisen ikke «fremtrer som ubetinget tilfredsstillende for den enkelte part som har sin sak til behandling i forvaltningen».

På bakgrunn av rettsutviklingen som hadde funnet sted, ble Justisdepartementet bedt om å opplyse om det nå anses for å være i samsvar med forvaltningslovens regler om inhabilitet i § 6 annet ledd, jf. tredje ledd, at tilsatte i departementet behandler en søknad om fri sakførsel i en sak der Staten v/Justisdepartementet er saksøkt. Det ble vist til at problemet omkring habilitet oppstår fordi det er statsråden som øverste sjef for Justisdepartementet som representerer den saksøkte part, samtidig som det er den samme statsråden som er sjefen for det departementet som avgjør søknaden om fri sakførsel. Departementet ble bl.a. bedt om å vurdere dette spørsmålet i lys av Høyesteretts kjennelse i Rt. 1997 s. 1987 om en konstituert lagdommers habilitet i en militærnektersak. I kjennelsen er det bl.a. uttalt at det ikke kunne legges vekt på at militærnektersaker og utnevning av dommere blir behandlet av forskjellige avdelinger innen departementet. Høyesterett kom i saken til at en konstituert lagdommer ikke kunne behandle en sak der Justisdepartementet var part, ettersom avgjørelsen om fortsatt konstitusjon som dommer skulle tas av Justisdepartementet.

Justisdepartementet ble videre bedt om å kommentere klagerens påstand om at avdelingsdirektør A i Justisdepartementet var inhabil. Det ble spurt om det kunne tenkes at avdelingsdirektørens bakgrunn fra Kriminalomsorgsavdelingen hadde medført at han hadde fått et anstrengt forhold til klageren som førte til at han ikke burde behandle klagerens søknad om fri sakførsel. Departementet ble også bedt om å

forelegge spørsmålet for avdelingsdirektøren. For øvrig ble departementet spurt om departementets posisjon som saksøkt og avdelingsdirektørens tidligere kjennskap til klageren sett i sammenheng kunne medføre inhabilitet.

Justisdepartementet sendte et brev 21. september 1999 fra departementet til klageren. I brevet fastholdt departementet sitt vedtak 19. januar 1999 om avslag på søknaden om rettshjelp. I lys av opplysninger om klagerens økonomiske situasjon i en dom 9. november 1995, fant departementet det overveiende sannsynlig at det også forelå overskridelse av de økonomiske vilkårene i rettshjelploven.

Klageren bestred det departementet hadde lagt til grunn om hans økonomiske situasjon.

Justisdepartementet uttalte deretter at det hadde oppfattet spørsmålet herfra som et spørsmål om departementet var inhabilt som klageorgan. Departementet opplyste at spørsmålet i mai 1999 ble forelagt Justisdepartementets lovavdeling til vurdering. Lovavdelingen hadde vist til at departementet som sådan ikke kunne være inhabil etter forvaltningsloven § 6, jf. § 10, siden det bare er personer, og ikke organer som kan være inhabile. Det forhold at staten v/Justisdepartementet var saksøkt, var etter Lovavdelingens syn heller ikke et slikt «særegent forhold» som var egnet til å svekke tilliten til Justisministerens eller tjenestemennenes upartiskhet i saker som rammes av forvaltningsloven § 6.

Departementet fremholdt videre at det i prinsippet kunne tenkes at statsråden eller øvrige tjenestemenn kunne være inhabile, fordi departementet har en særlig interesse i saken, men at det skulle mye til før dette var tilfellet. Det ble vist til at slike særegne forhold som kunne gi grunnlag for inhabilitet, først og fremst kunne tenkes å oppstå der organet driver virksomhet som kan komme i konkurranse med private. Justisdepartementet mente imidlertid at det ikke hadde en slik særskilt stilling eller interesse i forbindelse med søksmålet fra klageren.

For øvrig viste departementet til at forvaltningslovens regler om inhabilitet suppleres av ulovfestede prinsipper om krav til saklig og forsvarlig saksbehandling. Det ble vist til at saken om fri sakførsel ble behandlet av Sivilavdelingen, som ikke har noen befattning med selve erstatningssaken, som var reist på grunnlag av påståtte handlinger hos politiet. Etter Justisdepartementets syn tilsa dette at det ikke kunne sies å foreligge noen saklig begrunnet tvil om at behandlingen i Sivilavdelingen av søknaden om fri sakførsel var saklig og forsvarlig.

Departementet fremhevet også at den foreliggende sak var av en annen art enn saken i Rt. 1997 s. 1987. Det ble vist til at kjennelsen gjaldt en konstituert dommers personlige stilling i forhold til Justisdepartementet som arbeidsgiver, mens klagesaken gjaldt spørsmålet om departementet som organ er habilt til å avgjøre en søknad om fri sakførsel.

Departementet viste videre til at klageren endret

navn 20. juni 1994. Avdelingsdirektør A hadde opplyst at han på tidspunktet for undertegningen av vedtaket ikke var klar over at klageren var identisk med en person som avdelingsdirektøren hadde befattning med i sin tid som underdirektør ved Ila landsfengsel i periodene 1982–85 og 1987–88. For øvrig ble det opplyst at avdelingsdirektøren erindret lite av klagerens soningsforhold for 11–17 år siden, bortsett fra at de to hadde hatt en samtale på gaten for to til tre år siden.

Avslutningsvis opplyste departementet at det ikke ble vurdert å erklære inhabilitet ved behandlingen av søknaden om fri sakførsel. Etter departementets mening forelå det ingen forhold som tilsa at man burde ha overført saken til et settedepartement. Justisdepartementet anførte også at man ikke burde konstruere nye habilitetsregler gjennom overforsiktighet. Det ble i denne forbindelse vist til at lovgiveren gjennom habilitetsreglene hadde foretatt en avveining mellom interessene – og at denne avveinngen i utgangspunktet burde følges.

Klageren opplyste deretter at han kunne dokumentere at Justisdepartementet i 1994 hadde oppnevnt Kulturdepartementet som settedepartement i en parallell sak. Han hevdet videre at avdelingsdirektør A hadde stått bak flere ulovhjemlede inngrep (tvangsisolasjon, tvangsflytting, inndratt permisjon) mot ham som innsatt. Han anførte også at A selv – som de andre i departementet – var klar over at han av praktiske årsaker hadde byttet navn.

Departementet ble etter dette bedt om å kommentere klagerens anførsler om forholdet til avdelingsdirektør A, og om at det tidligere var oppnevnt settedepartement. Det ble også presisert at det tidligere ikke hadde vært lagt til grunn at departementet kunne være inhabilt, men at spørsmålet var om statsråden og eventuelt embets- eller tjenestemenn i departementet kunne være det.

Departementet ble videre bedt om å utdype nærmere hvorfor «lagdommerkjennelsen» ikke kunne tillegges vekt. Departementet ble i lys av Høyesteretts uttalelser i Rt. 1997 s. 1987 (på s. 1993) også bedt om å forklare hvilken vekt det hadde at søknaden om fri rettshjelp ble behandlet i en annen avdeling enn den som behandler erstatningssaken.

For øvrig ble det vist til at departementet i sitt vedtak 19. januar 1999 bl.a. hadde vist til rettshjelploven § 17 annet ledd og dens vurderingskriterier, herunder søkerens mulighet til å vinne frem med sin sak. Selv om det ikke syntes som om dette momentet hadde vært avgjørende for departementet, ble det spurt om det gir en betryggende vurdering at departementet vurderer en søknad etter denne bestemmelsen når det er staten ved Justisdepartementet som er saksøkt. Departementet ble også bedt om å kommentere om det ville ha sett annerledes på habilitetsspørsmålet dersom søknaden ble avslått fordi departementet anså søkerens mulighet til å vinne frem som dårlig.

Departementet ble videre bedt om å kommentere om uttrykket «andre særegne forhold» i forvaltningsloven § 6 annet ledd var så presist at lovgiveren kunne anses å ha fastslått en avveining mellom interessene i en sak som dette. Departementet ble også bedt om å kommentere hvilken vekt det ville tillegge utmeislingen av habilitetsreglene i prosesslovgivningen gjennom praksis, og samfunnsutviklingen for øvrig. Videre ble departementet bedt om å redegjøre for hvilke konsekvenser det ville få om man oppnevnte settestatsråd eller overførte saken til et annet departement i de fem til ti sakene pr. år der staten ved Justisdepartementet var part.

Justisdepartementet kunne ikke se at det lå en sak om fri rettshjelp fra 1994 i departementet, som skulle være innvilget klageren. Departementet fastholdt at kjennelsen i Rt. 1997 s. 1987 ikke hadde betydning i klagerens sak. Det ble vist til at et vesentlig formål med habilitetsreglene i domstoloven § 108 annet punktum er at publikum skal ha tillit til at saken avgjøres av dommere som ikke står i et avhengighets- eller tilknytningsforhold til partene som kan påvirke dommerens habilitet. Det ble vist til at den konstituerte dommeren i saken hadde et særlig tilknytningsforhold til Justisdepartementet som søker til dommerstillinger. En tilsvarende personlig tilknytning gjorde seg etter departementets syn ikke gjeldende for fast ansatte embets- og tjenestemenn i departementet.

Departementet fremholdt videre at søknaden ikke var av en slik karakter at den var blitt forelagt departementets ledelse. Det ble også vist til sak 92/333, der ombudsmannen ikke hadde noe å bemerke til at det ved inhabilitetsvurderingen var to selvstendige avdelinger som var involvert. Departementet fant det for øvrig ikke betenkelig at Justisdepartementet vurderte søkerens mulighet til å vinne fram med saken som ett av flere momenter i en samlet helhetsvurdering, selv om staten v/Justisdepartementet var saksøkt. For øvrig anførte departementet at spørsmålet om departementet ville ha sett annerledes på habilitetsspørsmålet hvis den konkrete søknaden var blitt avslått fordi departementet anså klagerens mulighet til å vinne fram som dårlig, var av hypotetisk art.

Avslutningsvis fremholdt departementet at det bare i tilfeller hvor saken var av særlig eller spesiell viktighet syntes aktuelt å overføre saken til et settedepartement. Etter departementets syn var det ikke i samsvar med forvaltningsloven § 6 å overføre andre saker, og departementet mente også at dette kunne skape uheldig presedens. Departementet anførte også at et eventuelt settedepartement ikke ville ha samme (faglige) kompetanse som Justisdepartementet til å treffe vedtak etter rettshjelplovgivningen.

Klageren fastholdt at avdelingsdirektør A måtte ha kjent til hans navnebytte og hadde vært inhabil. Han fremholdt også at det i en dom fra 1994 var rettet kritikk mot staten ved Justisdepartementet. Dette

burde etter klagerens oppfatning medføre at det var viktigere å benytte et settedepartement nå enn i 1994. Klageren kom også med opplysninger og anførsler om grunnlaget for sitt erstatningskrav og om habilitetsspørsmålet.

I brev opplyste deretter advokat B referansenumrene i Justisdepartementet og Kulturdepartementet på den saken som ifølge klageren var blitt overført til et settedepartement i 1994.

Justisdepartementet opplyste at brevene fra klageren og advokat B ikke gav grunnlag for ytterligere kommentarer fra departementets side. Klageren la deretter ved en dokumentasjon for det saksomkostningskrav som rettshjelpen eventuelt ville gå med til å dekke.

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«1. Spørsmålet er om det forelå inhabilitet da Justisdepartementet 19. januar 1999 behandlet klagerens sak om fri rettshjelp. I denne forbindelse har klageren bl.a. stilt spørsmål om departementet skulle behandle saken når søksmålet det ble søkt om rettshjelp til, var rettet mot staten ved departementet.

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder kun for offentlige tjenestemenn, og ikke for departementet som sådan. Problemet er derfor om de tjenestemenn som var ansvarlige for behandlingen av klagerens sak, var inhabile. Etter § 6 annet ledd er en tjenestemann inhabil dersom det foreligger «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet.

I utgangspunktet har det vært lagt til grunn at tjenestemennene i de ulike departementer ikke er inhabile til å behandle saker der staten er part. Dette er kommet til uttrykk i forarbeidene til forvaltningsloven, hvor det bl.a. er fremhevet at departementssjefer ikke anses inhabile til å behandle slike saker (Forvaltningskomitéens innstilling av 13. mars 1958 s. 140). Det er her bl.a. vist til at Justisdepartementet tar stilling til søknader om fri sakførsel i saker der staten – og endog Justisdepartementet – er part. For øvrig er det antatt at det skal «en god del til for at et organs særlige interesse i saksutfallet eller særlige tilknytning til saken, fører til inhabilitet», jf. Frihagen, *Inhabilitet*, Bergen 1985 s. 104.

Under henvisning til forarbeidene la ombudsmann Os i en uttalelse som er gjengitt i årsmeldingen 1989 s. 62, til grunn at departementet ikke på rettslig grunnlag kunne kritiseres for å behandle søknader om fri rettshjelp selv om det gjelder saker der departementet er part. (Se i samme retning sak 92/333 for ombudsmannen, som departementet har vist til.) Ombudsmann Os uttrykte imidlertid at den praksis som følges, ikke alltid fremtrer som ubetinget tilfredsstillende for den enkelte som har sin sak til behandling i forvaltningen.

Flere forhold har bidratt til at jeg har valgt å ta

opp denne praksisen til ny vurdering i den foreliggende sak. For det første utelukker ikke de ovennevnte utgangspunkter at det offentliges særinteresse kan være så sterk at det foreligger inhabilitet for tjenestemennene i det aktuelle organ. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak, sml. Frihagen, op.cit. For det andre kan kravene til forvaltningen og synet på hva som skal til før det foreligger inhabilitet etter § 6 annet ledd endre seg over tid. I denne forbindelse kan også rettspraksis etter andre inhabilitetsbestemmelser enn forvaltningslovens ha betydning.

I brev herfra 24. juni 1999 til Justisdepartementet er det i denne forbindelse vist til Høyesteretts kjennelse i Rt. 1997 s. 1987 (sml. Rt. 1998 s. 986) om en lagdommers habilitet, jf. domstoloven § 108. Bestemmelsen har tilnærmet samme ordlyd som forvaltningsloven § 6 annet ledd, men det er antatt at det kan være grunn til å stille mindre strenge krav etter forvaltningsloven enn etter domstoloven, jf. Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 6. utgave, Oslo 1997 s. 408. Kjernen i saken var at en lagdommer i en «uegentlig konstitusjon» ble ansett som inhabil til å dømme i en (militærnekte-)sak der staten var part. I premissene er det bl.a. vist til at dommere i uegentlige konstitusjoner ofte er interesserte i en videre dommerkarriere, samtidig som det er Justisdepartementet som forbereder utnevningen av dommere, og som stort sett har den avgjørende innflytelsen på personvalget (s. 1993).

Departementet har i sine brev hit anført at kjennelsen ikke har betydning i relasjon til klagerens søknad om fri sakførsel. Dette er jeg ikke enig i. Et viktig fellespunkt er at det i rettssaken var anført at det ikke var samme avdeling i departementet som behandlet militærnektersaker og utnevning av dommere, mens det i den aktuelle klagesak er vist til at søksmålet ikke var rettet mot den avdeling i departementet som avgjør søknader om fri rettshjelp (Sivilavdelingen). I kjennelsen i Rt. 1997 s. 1987 (på s. 1993) uttalte Høyesterett følgende:

«I denne relasjon kan det etter min mening ikke legges vekt på at utnevning av dommere og militærnektersakene behandles av forskjellige avdelinger innen departementet. Dette er en intern arbeidsordning, og det ligger også en realitet i at når de to avdelinger tilhører samme departement, har de felles administrativ og politisk ledelse med hva det innebærer av styringsrett. Det kan ikke forventes at det rettsøkende publikum er kjent med og forstår betydningen av avdelingsinndelingen. For publikum er det naturlig å oppfatte Justisdepartementet som en enhet.»

Disse argumentene gjør seg også gjeldende i den foreliggende klagesak. Jeg vil i denne forbindelse understreke at det avgjørende etter forvaltningsloven § 6 annet ledd ikke er om tjenestemenn i departementet faktisk sett vil kunne treffe en upartisk avgjørelse. Derimot er vurderingstemaet etter bestemmel-

sen om det foreligger forhold som kan være egnet til å svekke tilliten til Justisdepartementets tjeneste- og embetsmenns upartiskhet i saken om fri rettshjelp, når en eventuell rettssak blir reist mot staten v/departementet. Ikke minst vil dette være tilfelle i saker der det etter gjeldende kriterier og praksis kan være tvilsomt om rettshjelp skal innvilges.

Ved den nærmere vurderingen av om det foreligger inhabilitet etter § 6 annet ledd vil flere forhold være av betydning. Etter det som er opplyst, synes klageren ikke å ha reist inhabilitetsinnsigelse i forbindelse med saken. På den annen side innebærer reglene om fri rettshjelp en viktig rettssikkerhetsgaranti, som i mange tilfeller kan være avgjørende for om en sak blir reist. I saker der Justisdepartementet vil være saksøkt, innebærer dette at departementet ikke bare bestemmer om offentlige midler skal tildeles, men ofte også rent faktisk avgjør om en rettssak mot (staten ved) departementet vil bli reist. For departementet, som tjenestemannen er knyttet til, vil det normalt medføre ulemper om sak blir reist, sml. ordlyden i § 6 annet ledd.

Ved en avgjørelse etter § 6 annet ledd må det også sees hen til arten av de vurderinger som skal foretas. Etter rettshjelploven § 17 annet ledd skal det foretas en bred skjønnsmessig vurdering der det avgjørende er om det er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. I denne forbindelse er fremhevet i loven at det som ett av flere momenter skal legges særlig vekt på søkerens mulighet til å nå fram med en sak. Justisdepartementets vurdering av om en sak mot departementet vil føre fram, kan med andre ord være bestemmende for om fri rettshjelp tildeles, selv om det ikke er opplyst at dette har vært tilfellet i den foreliggende sak.

Det fremgår for øvrig av opplysninger i saken at det årlig kommer inn ca. fem til ti saker hvor søknaden gjelder et søksmål mot staten ved Justisdepartementet, og at søkeren i flere av disse sakene reiser spørsmål om departementets habilitet. Dette kan være en indikasjon på at det forhold at departementet er saksøkt i en sak, svekker tilliten til Justisdepartementets behandling av spørsmålet om fri rettshjelp i saken.

Videre kan det ha betydning for vurderingen hva søksmålet gjelder. Dersom søksmålet er rettet mot angivelige kritikkverdige forhold i departementet, vil det kunne fremstå som særlig uforståelig for publikum at departementet skal avgjøre søknaden om fri rettshjelp. Hvis saken gjelder forhold i ytre etater, som i det foreliggende tilfellet, er koblingen mellom departementet og saken kanskje noe mindre nær. Men også her kan publikum anta at departementet har sammenfallende interesser med sine ytre etater.

I den foreliggende sak gjaldt søksmålet formuesskade oppstått under strafferettslig forfølgning, og ikke departementets handlemåte. Likevel er det klart at departementssjefen både er ansvarlig for departe-

mentets behandling av erstatningssaken og saken om fri rettshjelp, og at det politisk og administrativt er departementets ledelse som har styringsretten i de to sakene, jf. ovenfor.

I lys av dette bør det avgjørende skillet gå mellom tilfeller der staten v/Justisdepartementet er saksøkt og der staten ved andre departementer er saksøkt. Ut fra det motsetningsforhold en retts sak vil innebære, de ovennevnte reelle hensyn, og den utvikling i vurderingen av inhabilitetsspørsmålet som synes å gjøre seg gjeldende, jf. bl.a. Rt. 1997 s. 1987, synes gode grunner i dag å tale for at det bør legges til grunn at departementssjefen i Justisdepartementet er inhabil til å treffe avgjørelser i saker om fri rettshjelp der staten ved Justisdepartementet er saksøkt, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

En konsekvens av dette er at øvrige tjenestemenn i departementet er inhabile til å avgjøre de aktuelle saker, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Derimot hindrer departementssjefens inhabilitet normalt ikke at underordnede tjenestemenn kan *forberede* sakene (så lenge det ikke gjør seg gjeldende en inhabilitetsgrunn for dem personlig). Hvis det i den foreliggende sak var blitt oppnevnt en settestatsråd, kunne ansatte i Sivilavdelingen derfor tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse i saken. På denne måten kan en redusere den ulempen det medfører at avgjørelsesmyndigheten i saken legges til et annet departement som ikke har den samme faglige erfaring som Justisdepartementet med å treffe vedtak etter rettshjelplovgivningen, jf. departementets anførsler i saken. (Ut fra opplysningene i saken synes det for øvrig som om Kulturdepartementet ved i hvert fall én anledning har vært brukt som settedepartement i en sak om fri rettshjelp.) For øvrig vil settestatsråden kunne delegere avgjørelsen i rettshjelpsaker til tjenestemenn i sitt departement.

Jeg vil etter dette anbefale departementet å besørge en ny vurdering av saken om fri rettshjelp. En mulighet vil her være at det oppnevnes en settestatsråd. For fremtiden vil jeg også anbefale departementet å vurdere andre ordninger for å behandle fri rettshjelpssaker der departementet er saksøkt som i større grad enn dagens ordning er egnet til å sikre at søkerne kan ha tillit til behandlingen av sakene og de avgjørelsene som treffes.

2. Klageren har også anført at avdelingsdirektøren som traff avgjørelsen i saken om fri rettshjelp, var inhabil. Grunnen er at vedkommende tidligere arbeidet i Kriminalomsorgsavdelingen og etter klagerens opplysninger hadde et særdeles anstrengt forhold til klageren. Departementet har på sin side vist til at klageren skiftet navn i 1994, og til at avdelingsdirektøren da vedtaket om fri rettshjelp ble truffet, ikke var klar over navneskiftet (noe klageren igjen har bestridt).

Jeg kan ikke se at avdelingsdirektøren var inhabil til å behandle klagerens sak. Det er ikke tilstrekkelig til å gjøre en tjenestemann inhabil at han tid-

ligere har truffet vedtak overfor en part, selv om parten måtte være misfornøyd med vedtakene og påberoper seg at de ikke er forsvarlige e.l. Dette gjelder også om disse vedtakene skulle bli endret av et overordnet organ.

Jeg ber om å bli underrettet om hva departementet foretar seg i saken, jf. pkt. 1 ovenfor.»

Justisdepartementet opplyste deretter at det ved kongelig resolusjon av 8. desember 2000 ble overført myndighet til å treffe vedtak etter lov om fri rettshjelp i saker hvor Justisdepartementet var part fra Justisdepartementet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Det ble også opplyst at klagerens sak om fri rettshjelp ville bli vurdert på nytt og avgjort av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

5.

Saksbehandlingen i forbindelse med vedtakelse av reguleringsplan – habilitet og høring

(Sak 1999–0824)

Spørsmål om kommunal tjenestemann var inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd til å forberede kommunestyrets behandling av en regulerings sak, der rådmannen hadde erklært seg inhabil som grunneier og part i saken. Klagen gjaldt også at planforslaget ikke var sendt på ny høring samt planens innhold.

Med henvisning til at en underordnet tjenestemann etter § 6 tredje ledd ikke anses inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse, uttalte Ombudsmannen at det tjenstlige tilknytningsforholdet i seg selv ikke kunne anses for å være et særegent forhold som kunne medføre inhabilitet etter annet ledd. Da det ikke var dokumentert noe annet tilknytningsforhold mellom saksbehandleren og rådmannen enn selve underordningsforholdet, kunne ikke saksbehandleren anses inhabil i planarbeidet. Ombudsmannen kom med kritiske merknader til at reguleringsplanen ikke var sendt på en begrenset 3. gangs høring, siden endringene etter 2. gangs høring ikke var uvesentlige. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere reguleringsplanens innhold.

På vegne av et grunneierlag klaget A til ombudsmannen over at Fylkesmannen i Troms i vedtak 19. februar 1999 ikke tok til følge grunneierlagets klage over reguleringsplan for del av en øy i Bjarkøy kommune. I klagen til ombudsmannen ble det stilt spørsmål ved habiliteten til saksbehandleren som hadde utarbeidet planen. Det ble vist til at rådmannen som var en av grunneierne på øya, hadde «påvirket planen til sin fordel», og at saksbehandleren i denne sammenheng ikke hadde vært nøytral. I klagen ble det videre anført at det var en saksbehandlingsfeil at planutkastet ikke ble sendt ut på 3. gangs

høring, særlig sett på bakgrunn av at det etter grunneierlagets syn, var foretatt endringer «til rådmannens fordel». Det ble også klaget over reguleringsplanens innhold.

Saken ble forelagt Fylkesmannen i Troms, der fylkesmannen ble bedt om å redegjøre for sin vurdering av en navngitt saksbehandlers habilitet i forhold til forvaltningsloven § 6 annet ledd, herunder hvilke momenter som var vurdert og hva som hadde vært avgjørende for fylkesmannens konklusjon med hensyn til habiliteten. Det ble videre reist spørsmål om fylkesmannen hadde lagt vekt på at habilitetsinnsigelse var reist av grunneierlaget som part i saken.

Fylkesmannen ble videre bedt om å redegjøre nærmere for sitt standpunkt om at eventuelle feil ved habilitetsvurderingen måtte anses reparert ved den etterfølgende behandling av reguleringsplanen.

Under henvisning til at endringene i reguleringsplanen etter 2. høringsrunde innebar en utvidelse av hytteområde H3 i planen fra to til tre hytter, slik at det ble åpnet adgang til å bygge ny hytte på rådmannens eiendom (gnr 9 bnr 6), og vedtak om å legge et naustområde (N5) til eiendommen, ble det spurt om fylkesmannen anså saken tilstrekkelig opplyst uten ny høringsrunde. Fylkesmannen ble også bedt om å redegjøre for hvordan denne saksbehandlingen ble vurdert i forhold til den fremsatte habilitetsinnsigelsen.

Avslutningsvis ble fylkesmannen bedt om å redegjøre nærmere for sitt standpunkt til spørsmålet om utvidelse av antall hytter på øya og ønskeligheten av nausttomt i Jektvika.

Fylkesmannen uttalte i sitt svar følgende om sin vurdering av saksbehandlerens habilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd:

«Selv om klagerne flere ganger har påpekt rådmannens muligheter for påvirkning av saksgangen, er dette ikke på noe tidspunkt begrunnet med noe annet enn den rent tjenstlige tilknytningen mellom saksbehandlerne og rådmannen. Fylkesmannen presiserte i eget brev til grunneierlaget, med kopi til kommunen, at andre habilitetsinnsigelser måtte vurderes individuelt, uten at dette avstedkom ytterligere anførsler. Ved vår vurdering av de administrativt ansattes habilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd, har Fylkesmannen tatt hensyn til at det er reist habilitetsinnsigelse, men vi har ikke funnet grunnlag for å tillegge dette avgjørende betydning. Ved vurderingen har det vært avgjørende at det er den tjenstemessige tilknytningen mellom partene som har ligget til grunn for habilitetsinnsigelsen. Klagerne har ikke vist til andre inhabilitetsgrunner, herunder andre særegne forhold eller personlig tilknytning, som taler for at rådmannens underordnede skulle være inhabile til å saksforberede plansaken for behandling i de politiske organer. Vi har også sett hen til at Bjarkøy er en liten kommune med om lag 600 innbyggere, og at ansatte i administrasjonen ofte vil kunne bli oppfattet som indirekte berørt av regulerings saker i kommunen, uten at reguleringsvedtakene kan sies å ha noen betydning for dem som kan resul-

tere i inhabilitet. Fylkesmannen ser imidlertid i ettertid at vår særskilte vurdering i forhold til inhabilitetsspørsmålet i forhold til forvaltningsloven § 6 annet ledd kunne ha kommet klarere frem i vårt klagesaksvedtak».

Fylkesmannen bekreftet sin tidligere uttalelse om at eventuelle feil ved habilitetsvurderingen av kommunens tilsatte uansett måtte anses reparert ved den etterfølgende saksbehandlingen. Det ble presisert at uttalelsen hadde sammenheng med den forutgående drøftelsen av habilitetsspørsmålet for kommunens tilsatte, der det ble konkludert med at det ikke forelå inhabilitet.

Fylkesmannen uttalte følgende om plikten til å sende planutkastet på ny 3. gangs høring på bakgrunn av at det var foretatt endringer etter 2. gangs høring:

«Etter en ny gjennomgang av saken er vi kommet til at endringene ikke ville utløst plikt til å gjennomføre en fullstendig høringsrunde, men at det ville vært naturlig å høre berørte naboer, gjenboere og myndigheter etter mønster fra dispensasjonsreglene i plan- og bygningsloven § 7. Etter det ovenstående holder vi imidlertid fast på at denne feilen ikke kan ha virket inn på resultatet i saken, og at det derfor ikke er grunnlag for å tillegge den betydning, jf prinsippet i forvaltningsloven § 41».

Fylkesmannen viste også til at den vedtatte reguleringsplanen var blitt sendt ut til berørte offentlige myndigheter og partene i saken, og at den hadde vært gjenstand for klagebehandling i kommunen og hos fylkesmannen. Det ble vist til at ingen berørte fagetater hadde påklaget reguleringsplanen. Det ble videre sitert følgende fra fylkesmannens vedtak i klagesaken:

«I klageomgangen har de folkevalgte organene åpenbart oppfattet den konflikten som knytter seg til disse områdene, idet planutvalget innstilte på å fjerne naustområdet mens kommunestyret besluttet å beholde det».

Til anmodning om nærmere redegjørelse for fylkesmannens standpunkt til spørsmålet om utvidelse av antall hytter på øya og ønskeligheten av nausttomt i Jektvika, fremholdt fylkesmannen at det «må sies å ligge innenfor kommunens lokale forvaltningsansvar å avgjøre om det skal tas inn i planen og hvor det skal plasseres, når det ikke foreligger innsigelse eller klage fra offentlige myndigheter».

I mitt avsluttende brev til grunneierlaget uttalte jeg:

«1. Saksbehandlingen

1.1. Habilitetsspørsmålet

Inhabilitet for den inhabiles underordnede er særskilt regulert i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 6 tredje ledd. Bestemmelsen lyder:

«Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan».

Regelen er begrunnet med at en underordnet ofte kan være i et avhengighetsforhold til sin overordnede, og derved ikke står så fritt og nøytralt som ellers til å avgjøre en sak der den overordnede er inhabil. Bestemmelsen innebærer imidlertid at den underordnede kan tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen, der avgjørelsen fattes av andre. I særlige tilfeller kan det imidlertid statueres inhabilitet etter den skjønnsmessige regelen i § 2 annet ledd som supplerer bestemmelsen i tredje ledd. Paragraf 6 annet ledd lyder:

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

Dersom vilkårene etter annet ledd er oppfylt, kan en underordnet heller ikke delta i sakens forberedelse, jf. første ledd der det heter at en tjenestemann «er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak».

Habilitetsreglene skal sikre at forvaltningens avgjørelser blir truffet av personer som står fritt og har en fri og ubundet innstilling til de saker som behandles. Reglene skal hindre at de som behandler sakene og treffer avgjørelsene ikke er forutinntatt på en uønsket måte. Foruten å sikre at avgjørelsene blir fattet på et saklig grunnlag, skal habilitetsreglene også fremme tilliten til forvaltningen og dens avgjørelser. Dersom en tjenestemann har *særlige personlige interesser* i sakens utfall, vil det bevisst eller ubevisst på en uheldig måte kunne få innflytelse på det standpunkt som blir tatt i saken. Dermed svekkes også tilliten til forvaltningen.

På den annen side må det også sees hen til at forholdene i lokalmiljøene ofte er små og forbindelsene tette, og at dette må aksepteres til en viss grad hvis lokaldemokratiet skal kunne fungere. Betenkelighetene ved å godta dette er imidlertid neppe så store fordi forholdene også i slike tilfeller vil være åpne og oversiktlige.

I den helhetsvurdering som må foretas etter § 6 annet ledd, må det bl.a. sees hen til ovennevnte hensyn og formål. For øvrig vil sentrale elementer være tilknytningens art, hvor store mulige fordeler (eventuelt ulemper) som foreligger, og hvor nærliggende det er at disse kan bli aktuelle.

I dette tilfellet er inhabilitetsinnsigelsen knyttet til saksbehandleren som har forberedt saken for politisk behandling i kommunestyret. Saksbehandleren er direkte underlagt rådmannen, som er grunneier i området og derved part i saken. Det er imidlertid kommunestyret som har vedtatt reguleringsplanen,

jf. vedtak 5. mars 1998. I slike tilfeller følger det av loven at saksbehandleren, som den inhabile rådmannens underordnede, i utgangspunktet ikke selv anses inhabil til å delta i tilretteleggingen av saken. Siden lovgiver på denne måten har tatt stilling til underordningsforholdets betydning, kan ikke det tjenstlige tilknytningsforholdet *i seg selv* anses for å være et særegent forhold som kan medføre inhabilitet etter annet ledd. Det må foreligge andre særlige, personlige interesser i sakens utfall.

Av sakens dokumenter kan jeg ikke se at det er anført andre inhabilitetsinnsigelser enn selve underordningsforholdet. Det er ikke anført noe tilknytningsforhold mellom saksbehandleren og rådmannen av personlig, økonomisk eller annen karakter. Siden saksbehandlingen her er skriftlig, og det ikke foretas avhør av parter eller vitner, kan jeg vanskelig ta stilling til påstandene om at saksbehandleren har vært utsatt for utidig press.

Spørsmålet om saksbehandlerens habilitet ble tatt opp av de andre grunneierne tidlig i planprosessen. Etter § 6 annet ledd annet punktum har forvaltningen plikt til å legge vekt på om «ugildhetsinnsigelse er reist av en part». Det ligger imidlertid ikke i dette noe krav om at momentet skal være avgjørende i helhetsvurderingen av om det foreligger inhabilitet. Fylkesmannen har i brev hit vist til at inhabilitetsinnsigelsen fra de andre grunneierne var vurdert, uten at momentet ble tillagt avgjørende vekt. Jeg har ikke grunnlag for å rette noen avgjørende innvendinger mot dette.

Jeg kan etter dette ikke se at saksbehandleren under planarbeidet var inhabil etter forvaltningslovens regler.

1.2. Krav om 3. gangs høring

Etter plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 27–1 nr. 2 hører det under det faste utvalget for plansaker å avgjøre om forslag til reguleringsplan skal legges ut til offentlig ettersyn. Siktemålet er at forholdene skal legges til rette for aktiv medvirkning i arbeidet med reguleringsplanen fra beboerne i området og offentlige fagmyndigheter. En slik fremgangsmåte vil også føre til at grunnlaget for å fatte reguleringsvedtak blir best mulig, jf. kravet i forvaltningsloven § 17 om at saken skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Prinsippene om samråd og offentlighet fremgår også av lovens § 16. Kommunen står imidlertid i utgangspunktet fritt til å avgjøre på hvilken måte en slik medvirkning skal skje. Ved vurderingen av hvor mange høringsrunder som anses nødvendig, må hensynet til å sikre at saken er forsvarlig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, vurderes opp mot behovet for å få en endelig avklaring i reguleringssspørsmålet.

Reguleringsplanen for del av Flatøy var lagt ut til høring to ganger, i 1996 og 1997. Gjennom de tidligere endringene i planen og høringsuttalelsene i tilknytning til dette var kommunen gjort kjent med

synspunktene fra grunneierne og offentlige fagmyndigheter, og planutvalget la til grunn at en ny høring ikke ville bringe inn nye momenter i saken. På den annen side var endringene etter 2. gangs høring av ikke uvesentlig karakter. Jeg viser spesielt til at naust på gnr 9 bnr 6 ble tatt inn igjen i planen til tross for at blant annet fylkesmannens miljøvernavdeling gikk klart i mot bygging av naust i Jektvika ved 1. gangs høring.

Vurderingen av om det skal gjennomføres en ny høringsrunde vil bero på en skjønnsmessig vurdering. På bakgrunn av opplysningene i saken hadde det vært i samsvar med forvaltningsloven § 17 og prinsippene for forsvarlig saksbehandling om det hadde blitt gjennomført en tredje gangs begrenset høring med kort høringsfrist til berørte grunneiere og offentlige fagmyndigheter, slik fylkesmannen også har lagt til grunn i svarbrevet hit. Det er i denne sammenheng grunn til å fremheve at en ny begrenset høring ville gitt berørte fagetater mulighet til å komme med sine synspunkter og påvirke planprosessen før reguleringsplanen ble endelig vedtatt av kommunestyret.

Som følge av den etterfølgende klagebehandling i kommunen og hos fylkesmannen, kan jeg imidlertid ikke se at manglende 3. gangs høring har hatt betydning for det endelige vedtak i reguleringsaken, jf. forvaltningsloven § 41. Jeg har også merket meg at berørte fagmyndigheter ikke har fremmet innsigelse eller klage på planvedtaket, og lar derfor forholdet bero med dette.

2. Reguleringsplanens innhold

En reguleringsplan er en detaljplan som regulerer grunnutnyttningen i et bestemt område i kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 22. Ved utarbeidelsen av reguleringsplanen vil det måtte foretas brede skjønnsmessige vurderinger av den grunnutnyttelsen som totalt sett finnes mest formålstjenlig og ønskelig for vedkommende område. Det ligger i sakens natur at det må foretas en avveining av ulike og motstridende interesser, og at lokalpolitiske vurderinger må tillegges stor vekt.

Det fremgår av saksdokumentene at denne reguleringsaken har vært gjenstand for en lang og omfattende behandling i Bjarkøy kommune siden 1993. Et formål med planen var å regulere omfanget av hyttebygging på øya bl.a. av hensyn til fuglelivet og kulturminner. I en slik situasjon er det ikke uvanlig at det er uenighet mellom de ulike grunneierne med hensyn til arealutnyttelsen, og det er opptil de politiske organer i kommunen å ta stilling til dette. Jeg har som nevnt merket meg at det ikke foreligger formelle innsigelser etter plan- og bygningsloven mot den vedtatte reguleringsplanen fra berørte fagmyndigheter. Det går videre fram av dokumentene at grunneierlagets synspunkter har vært kjent under planprosessen. Det synes videre å være anført sakli-

ge grunner for å tillate hytte på gnr 9 bnr 6, da denne eiendommen ikke hadde fått adgang til dette i de tidligere planutkastene. Kommunen har også vist til at eiendommen var blitt større etter en grensejustering. Jeg nevner også at eieren av gnr 9 bnr 6 mistet retten til å bygge om uthuset på eiendommen til en boenhet. I forhold til bygging av naust i Jektvika, har kommunen og fylkesmannen lagt vekt på at eiendommene til grunneierlagets medlemmer har nausttomter i naustområdene N1 til N4 i planen.

Ombudsmannens adgang til å kritisere slike skjønnsmessige avveininger i forbindelse med en reguleringsplan er begrenset. Dersom avgjørelsen er lovlig, kan ombudsmannen ikke overprøve og sette sitt skjønn over forvaltningens. Forutsetningen for at ombudsmannen skal kunne kritisere en slik skjønnsmessig avgjørelse, er at vedtaket må anses «ugyldig eller klart urimelig», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd.

Slik saken fremstår etter undersøkelsen herfra, har jeg ikke grunnlag for en slik karakteristikk av reguleringsplanens innhold i denne saken.»

6.

Inhabilitetsregler for Den norske kirkes lærenemnd

(Sak 1999–0956)

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skrev i 1999 til Den norske kirkes lærenemnd at nemndas virksomhet ikke var omfattet av habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 fordi nemnda verken tilrettela grunnlaget for eller traff avgjørelser.

Ombudsmannen tok av eget tiltak opp det generelle rettsspørsmålet med departementet. I sitt avsluttende brev uttalte han at nemnda i tjeneste- og tilsettingssaker tilrettelegger grunnlaget for eventuelle senere avgjørelser i forhold til den innklagede tjenestemann eller søker. Nemnda må derfor iakttas habilitetsreglene i slike saker. - En biskop som har brakt saken inn for nemnda, blir ikke av den grunn inhabil. Heller ikke oppstår inhabilitet på grunn av teologisk uenighet.

I et brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fant jeg grunn til å reise spørsmål om i hvilken utstrekning forvaltningslovens habilitetsregler måtte antas å gjelde for Den norske kirkes lærenemnd.

Bakgrunnen for at jeg tok opp spørsmålet, var at jeg var blitt gjort kjent med departementets brev 26. mars 1999 til Den norske kirkes lærenemnd. I brevet gav departementet bl.a. uttrykk for at «forvaltningslovens alminnelige regler om ugildhet vil ... være avgjørende for habilitetsvurderingen av et medlem av lærenemnda». Departementet la imidlertid til grunn at nemnda bare gav «uttalelser og ikke traff avgjørelser». Avslutningsvis gav departementet også uttrykk for at det ikke kunne se at «det forelig-

ger andre tungtveiende grunner som tilsier at nemndas virksomhet bør omfattes av habilitetsreglene».

På bakgrunn av departementets brev 26. mars 1999 til lærenemnda fant jeg grunn til å stille følgende spørsmål:

«1. Departementet legger til grunn at en uttalelse fra lærenemnda ikke er en «avgjørelse» i forhold til habilitetsreglene i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 6. Har departementet vurdert praktiseringen av habilitetsregler for andre forvaltningsorganer som gir veiledende uttalelser? Etter det jeg kjenner til, legger f.eks. Justisdepartementets lovavdeling til grunn at habilitetsreglene gjelder når avdelingen avgir tolkingsuttalelser. Det samme er antatt for Forbrukerrådets virksomhet, og for andre organer som avgir uttalelser som må forventes fulgt av offentlige eller private organer. Vil ikke det å ta stilling til hva nemndas råd skal gå ut på, medføre at nemnda tar en avgjørelse?»

2. Jeg har videre forstått det slik at nemndas uttalelse er et råd som det vil bli tatt hensyn til ved den eventuelt senere behandling i forvaltningen før det i tilfelle tas en avgjørelse i forhold til den innklagede tjenestemann. Er det ikke naturlig å si at dette er å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse», jf. forvaltningsloven § 6?»

Departementet svarte:

«Det er etter departementets oppfatning på det rene at Den norske kirkes lærenemnd ikke selv skal treffe noen avgjørelse i noen forvaltningssak, men bare gi en uttalelse om læremessige spørsmål den blir forelagt. Vi viser her hovedsakelig til vårt brev av 26. mars 1999. Ombudsmannen stiller spørsmål om det ikke vil innebære en avgjørelse å ta stilling til hva nemndas råd skal gå ut på. Departementet forstår nemndas mandat slik at den bare skal uttale seg om et avgrenset lærespørsmål, og ikke gi noe råd om hvordan man skal forholde seg videre i en sak. Departementet har vurdert det slik at det må kreves mer enn å beslutte å gi en slik uttalelse før nemnda kan sies å treffe noen avgjørelse i forvaltningslovens forstand.

Lærenemndas virksomhet står etter vår vurdering i en noe annen stilling enn den virksomhet som drives av f.eks. Justisdepartementets lovavdeling og Forbrukerrådet. Forbrukerrådet skal etter forbrukertvistloven foreta en førsteinstansbehandling av en konkret tvist før eventuell behandling i forbrukertvistutvalget, mens lærenemnda ikke tar stilling til en tvistegjenstand eller på annen måte behandler en konkret forvaltningssak. Når det gjelder Lovavdelingens uttalelser, vil de som oftest være fortolkninger av klart rettslig karakter som vil bli direkte anvendt i den videre saksgangen. Det er etter vår oppfatning ikke naturlig å generelt sidestille disse med de rent læremessige uttalelser lærenemnda gir, særlig fordi det i motsetning til lovavdelingens uttalelser til variere i hvilken grad og på hvilken måte lærenemndas uttalelser etter sin art vil kunne vektlegges ved en senere forvaltningssak. Departementet har for øvrig store betenkeligheter med å knytte ordet avgjørelse til et rent lærespørsmål i en luthersk kirke.

Departementet vil imidlertid anta at lærenemndas uttalelser kan måtte være å forstå som

tilretteleggelse av grunnlaget for en avgjørelse i en eventuell senere forvaltningssak. Når den senere saken, som i dette tilfellet, forventes å mune ut i spørsmål om avskjed av en embets- eller tjenestemann, skal imidlertid avgjørelsen i henhold til tjenestemannsloven ikke treffes av biskopen, men av departementet. Biskopens rolle i slike saker er begrenset til å anmode departementet om å treffe avgjørelse i saken, og selv om det bare helt unntaksvis har hendt at departementet har gått til avskjed av en prest uten at biskopen har innstilt på det, vil ikke departementet uten videre følge biskopens innstilling i slike saker. Biskopens innstilling til departementet i slike saker vil derfor ikke være noen avgjørelse, men i og for seg heller en tilretteleggelse av grunnlaget for departementets avgjørelse. For øvrig er det – og har alltid vært – departementets bestemte oppfatning at biskopen som overordnet tjenstlig myndighet ikke vil være part i tjenestesaken. Kirke-loven § 27 bestemmer at det bare er Kongen eller en biskop som kan bringe lærespørsmålet i en tjenestesak inn for nemnda, og i forarbeidene til bestemmelsen har spørsmålet om en biskops habilitet under nemndas behandling ikke vært reist. Slik vi ser det taler dette også for at habilitet ikke er noe tema i forhold til lærenemndas virksomhet.»

Departementets brev foranlediget ytterligere spørsmål fra min side:

«1. I brevet uttaler departementet:

«Departementet har for øvrig store betenkeligheter med å knytte ordet avgjørelse til et rent lærespørsmål i en luthersk kirke.»

Jeg viser til den redegjørelse som er gitt i NOU 1985: 21 Den norske kirke og læren, s. 68–69, og ber departementet redegjøre nærmere for hva de påberopte betenkeligheter består i, med utgangspunkt i betydningen av uttrykket «avgjørelse» i forvaltningsloven § 6.

2. Sett på bakgrunn av at departementets brev 26. mars 1999 var holdt i en generell form, var det de generelle synspunktene jeg ønsket å ta opp. For å få et så godt grunnlag som mulig for min vurdering, ber jeg for ordens skyld departementet om en kort redegjørelse for den saken som nå står for Lærenemnda.

3. Når det gjelder saker for lærenemnda der en person er innklaget («påklagede»), kan det hevdes at det er et særlig behov for at habilitetsreglene prinsipielt kommer til anvendelse for den tilrettelegging av grunnlaget for en eventuell senere forvaltningsavgjørelse som skjer ved nemndas behandling. (En annen sak er den konkrete anvendelsen av habilitetsreglene i den enkelte sak.) Departementet bes kommentere dette nærmere.

4. For ordens skyld ber jeg departementet også redegjøre for sitt syn på situasjonen der et medlem av nemnda selv er brakt inn som påklaget. Er det departementets syn at dette medlemmet kan delta i forhandlinger og stemmegivning?»

Departementet svarte slik:

«Når departementet er av den oppfatning at Den norske kirkes lærenemnd ikke omfattes av

habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven, baserer det seg hovedsakelig på det synspunkt som står sentralt i enhver luthersk kirke, nemlig at læren aldri kan være noe man *vedtar*, men alltid og etter sin natur springer ut av «Skriften alene». Det er dette synspunktet som kommer til uttrykk når vi i vårt brev av 16. juli 1999 uttrykker betenkeligheter med å knytte ordet avgjørelse til et rent lærespørsmål. Departementets betenkeligheter retter seg mot å bruke begrepet «avgjørelse» i den mer snevre betydning det bl.a. er brukt i forvaltningsloven. Vi ser klart at begrepet «avgjørelse» språklig sett vil måtte anvendes også mer allment om en beslutning som tas uten å være ledd i en forvaltningssak, og dermed etter omstendighetene også om en uttalelse fra et organ som er tillagt mer eller mindre autoritet i lærespørsmål, f.eks. lærenemnda. Slik vi ser det er denne forståelsen fullt ut i samsvar med det som kommer til uttrykk på s. 68–69 i NOU 1985:21. Departementet vil videre vise til s. 116 i utredningen hvor det – som begrunnelse for at lærespørsmål skal behandles i et eget, nyopprettet organ i stedet for i et av de eksisterende organer – heter at «Når utvalget anser det som den beste løsning at et bestemt organ tillegges ansvaret for klargjøring av læresaker, er det altså ikke sakens eventuelle forvaltningsside utvalget sikter til, men *behandlingen av sakens læremessige sider*. Det er for å ivareta det hovedsynspunkt at den teologiske lærebedømmelse bør fremtre som et selvstendig ledd i prosessen.»

Den konkrete saken lærenemnda nå behandler ble brakt inn for nemnda ved biskop Sigurd Osbergs brev av 20. mai 1998 med overskriften «Tunsberg biskop anmoder Den norske kirkes lærenemnd om å vurdere prosten i Larvik, Asle Dingstads frasingelse av biskopens tilsyn». Biskopen gir innledningsvis i brevet en kort redegjørelse for saken, og vi tillater oss å vise til denne for Sivilombudsmannens orientering. Innledningen i brevet lyder som følger:

«Det vil være kjent for Den norske kirkes lærenemnd at prosten i Larvik, på grunn av Tunsberg biskops standpunkt til homofilt partnerskap slik dette kom til uttrykk i Bispe­møtets mindretallsuttalelse våren 1995, har frasagt seg biskopens tilsyn. Dette medfører at han betrakter Tunsberg biskop som «vranglærer» som han ikke kan følge på visitas og heller ikke ha gudstjeneste- og nattverdsfelleskap med.

Tunsberg biskop vurderer en slik reaksjon som helt uakseptabel for Den norske kirke og dermed også for sitt eget vedkommende. Ikke alene strider en slik handling klart mot Den norske kirkes ordninger. Men det å nekte gudstjeneste- og nattverdsfelleskap innebærer at kirkens enhet brytes på det mest sentrale punkt, sakramentet for utdelingen av Kristi legeme og blod til syndenes forlatelse.

Derfor vender Tunsberg biskop seg med dette til Den norske kirkes Lærenemnd for å be om at prosten i Larvik, Asle Dingstads tilsynsfrasingelse blir læremessig bedømt.

Tunsbergs biskop viser samtidig til at også andre prester i Den norske kirke har frasagt seg biskopens tilsyn. I den grad en lærebedømmelse får forvaltningsmessige konsekvenser, vil dette kunne gjøres gjeldende både for prosten i Larvik og for øvrige som fra-

sier seg biskopens tilsyn selv om tilsynsfrasingen for disse ikke har hatt de samme praktiske konsekvenser.»

Ombudsmannen reiser spørsmålsstillingen om deltakelse i nemndbehandlingen for det tilfellet at det reises læresak mot et av nemndas egne medlemmer. Enhver som har fått sin sak brakt inn for nemnda har etter forskriften § 11 rett til å redegjøre for sitt syn skriftlig evt. også muntlig, og den skriftlige redegjørelsen skal følge saken. Er det tale om en tjenestesak, er påklagede sikret representasjon i nemnda ved at den tilfres av en person med talerett som vedkommende peker ut. Etter forskriften § 13 fastsettes ikke nemndas uttalelse ved stemmegivning eller flertallsavgjørelse, men ved at nemnda gir én uttalelse dersom det er enighet, og redegjør for hvert ulikt standpunkt i de saker hvor det ikke er enighet. Hvert medlem har rett til å gi uttrykk for sitt syn i en skriftlig framstilling. En utenforståendes syn vil riktignok bare komme til uttrykk gjennom henvisninger i nemndas uttalelse, men det vil likevel framgå av uttalelsene både når påklagede er et av nemndas medlemmer og en utenforstående. På denne bakgrunn, og særlig under henvisning til reglene for hvordan uttalelse gis, kan departementet ikke se at det ut fra habilitetsbetraktninger bør oppstilles skranker for at et medlem som selv er påklaget deltar i behandlingen av saken.

Praktiske eksempler på en situasjon som nevnt vil være dersom Kongen bringer inn for nemnda en læresak som angår en biskop, eller at en biskop bringer inn en sak som angår en av de sakkyndige som er oppnevnt av de teologiske lærestedene. Særskilte regler for hvordan en slik situasjon skal behandles er for øvrig ikke omtalt verken i forskriftene om lærenemnda eller i de saksbehandlingsreglene nemnda selv har fastsatt. Forskriftens regler for hvem som kan bringe inn lærespørsmål synliggjør likevel et viktig poeng i denne sammenhengen. Reglene er lagt opp slik at det kun er den som står i tjenstlig overordnet forhold til en person som kan bringe inn for nemnda en sak som angår denne; Kongen overfor en biskop, jf. forskriften § 8 fjerde ledd og biskopen overfor en prest etc. Mellom aktørene i et slikt tjenstlig overordningsforhold vil man etter departementets vurdering ikke kunne tale om et partsforhold, slik at betraktninger ut fra forvaltningsloven § 6 første ledd ikke vil være anvendelige.

Videre ber ombudsmannen departementet kommentere hvorvidt det er et særlig behov for å gi habilitetsreglene prinsipiell anvendelse i de såkalte «tjenestesakene» i lærenemnda, altså saker hvor en person er «innklaget» for nemnda. Som tidligere nevnt er nemndas mandat også i disse sakene begrenset til å gi uttalelse om vedkommendes lære i forhold til kirkens bekjennelsesskrifter, hvilket også har sammenheng med at den enkelte geistlige embets- og tjenestemann er forpliktet på skriften og bekjennelsen. Det er i dag bispedømmerådet som har myndighet til å treffe disiplinære forføyninger i henhold til tjenestemannsloven overfor statlige tjenestemenn i kirken, etter at denne myndigheten ble delegert fra departementet i 1999. Lærenemndas uttalelse i et lærespørsmål knyttet til en bestemt tjenestemann vil etter omstendighetene kunne komme inn som et moment i bispedømmerådets vurdering av om det er grunnlag for forføyninger. Sik-

temålet for nemndas arbeid er likevel utelukken- de knyttet til det læremessige i saken og ikke til en mulig framtidig avgjørelse om tjenstlig for- føyning. Behovet for habilitetsregler er derfor et- ter vår oppfatning ikke særlig stort på tidspunktet for nemndbehandlingen, men det er i tilfelle de av nemndas medlemmer som også er medlem- mer av bispedømmerådet som kan være inhabile ved *bispedømmerådets* senere forvaltningsmes- sige behandling av tjenstesaken.

Departementet har vurdert bestemmelsene i forvaltningsloven § 6 opp mot de ulike typer sa- ker nemnda kan få til behandling, men kan ikke se at noen av de alternativene som oppstilles i første ledd skulle kunne få anvendelse i noen sli- ke saker. Når det gjelder mulige særegne forhold som er omhandlet i annet ledd, kan dette etter vår vurdering vanskelig tenkes å foreligge. Det vil for eksempel etter vår oppfatning være prinsipi- elt galt og ikke forenlig med intensjonene bak kirkeloven § 27 dersom et medlem hvis syn på et lærespørsmål er allment kjent skulle være inhabil ved nemndbehandling av relaterte spørsmål.

Man kan imidlertid tenke seg at inhabilitet skulle kunne inntre som følge av habilitetsinnsi- gelse mot et av nemndas medlemmer. På bak- grunn av de regler som gjelder for hvordan nemnda gir sin uttalelse, kan vi likevel ikke se at dette skulle utløse behov for å kjenne et medlem inhabil verken ut fra prinsipielle synspunkter el- ler i en konkret sak. Departementet kan derfor vanskelig se at forvaltningslovens habilitetsbe- stemmelser bør få anvendelse på lærenemndas virksomhet. Det kan videre se ut som om tanke- gangen som ligger bak denne konklusjonen un- derstøttes av bestemmelsen i forskriftenes § 8 annet ledd, hvor det bestemmes at en biskop kan reise læresak på vegne av en tilsatt som ønsker å få sin lære bedømt. I et slikt tilfelle synes det enda mindre naturlig å tenke seg den tilsatte og biskopen som «motparter» og si at det foreligger inhabilitet for biskopen på det grunnlaget.»

I mitt avsluttende brev til departementet ut- talte jeg:

«2. De rettslige spørsmål saken reiser

Jeg finner grunn til å knytte følgende merknader til de spørsmål som har vært reist i forbindelse med undersøkelsen herfra:

2.1 Om anvendelsen av forvaltningsloven og for- valtningslovens habilitetsregler i saker som gjel- der Den norske kirkes lærenemnd

Etter kirkeloven § 38 første ledd er det klart at forvaltningslovens regler, herunder reglene om habilitet, også gjelder for Den norske kirkes lærenemnd. Lærenemnda er et lovbestemt kirke- lig organ. Spørsmålet er imidlertid om det, på grunn av sakenes innhold, følger begrensninger i habilitetsreglenes anvendelsesområde for lære- nemndas medlemmer.

Forvaltningslovens habilitetsregler får an- vendelse både i forhold til å *treffe* avgjørelser, og når det er tale om å *tilrettelegge grunnlaget* for en avgjørelse. Et springende punkt blir derfor om de uttalelser lærenemnda avgir, kan betraktes

som avgjørelser eller som ledd i å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelser.

2.2 Noen utgangspunkter

I forbindelse med undersøkelsen av saken herfra har departementet stilt spørsmål om en prinsipi- elt kan tale om «avgjørelse» av et lærespørsmål i en evangelisk-luthersk kirke som Den norske kirke.

Nemnda gir «uttalelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære», jf. kirkeloven § 27 tredje ledd. Uttalelser er redegjørelser og gir uttrykk for oppfatninger, men er ikke ment å skulle ha umiddelbare rettsvirkninger.

En uttalelse kan likevel bli gitt en form som er så direkte og konkret knyttet til en person eller en handling/begivenhet at det vil være naturlig å kalle uttalelsen en «avgjørelse» i forvaltningslo- vens forstand.

Ut fra luthersk teologi om hvordan læren nor- meres, kunne det være nærliggende å hevde at nemndas uttalelse vanskelig kan karakteriseres som «avgjørelse», dvs. bindende utlegninger av skrift og lære. Dette teologiske syn kan imid- lertid ikke uten videre legges til grunn for hvordan forvaltningsloven generelt måtte være å forstå, og kan heller ikke i seg selv være til hinder for at forvaltningslovens habilitetsregler gis anvend- else på nemndas arbeid. Selv om en anvender for- valtningsloven § 6 på behandlingen av nemndas uttalelser, innebærer ikke det noen karakteristikk av den teologiske betydning av uttalelsene. Å skulle legge en avvikende forståelse av forvalt- ningsloven til grunn i saker som angår Den nor- ske kirke er det ikke holdepunkter for, verken i forvaltningsloven selv eller kirkeloven.

Uansett vil uttalelser fra Lærenemnda i man- ge saker kunne ha en veilednings- og opplys- ningsfunksjon, og da vil disse etter omstendighe- tene måtte betraktes som ledd i tilretteleggingen av en senere forvaltningssak. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette spørsmålet. Spørsmålet vil neppe ha nevneverdig praktisk betydning utover de sakene som omtales i neste hovedavsnitt.

2.3 Om å tilrettelegge grunnlaget for en avgjø- relse

Når en biskop reiser et lærespørsmål for nemnda, gjør hun eller han det i egenskap av biskop – som tilsynsmyndighet. Biskopens medvirkning i lærenemnda vil likeledes være utøvelse av en embetsmessig plikt, en oppgave biskopen har som åndelig veileder og tilsynsmyndighet. Retts- lig sett er det ikke tale om inhabilitet i slike for- hold. Det er personlige tilknytningsforhold til sa- kene og de personer sakene gjelder som i tilfelle skaper inhabilitetsproblemer og forhold som om- fattes av forvaltningslovens habilitetsregler. Ha-

abilitetsreglene vil i tilfelle bare komme til anvendelse der det måtte foreligge særegne interesse- og motsetningsforhold eller tilknytningsforhold av personlig karakter.

Habilitetsreglene vil derfor normalt bare få praktisk betydning når det i saken finnes en innklaget part. Spørsmålet kan derfor reises om lærebedømmelsen av en innklagets syn kan sies å medføre at lærenemndas behandling av lærespørsmålet blir en *tilrettelegging* av en avgjørelse i forvaltningslovens forstand.

Lærenemnda skal bare uttale seg om lærespørsmålet, ikke om den videre forvaltningsmessige behandlingen av saken, jf. forskriften § 15 og NOU s. 116. Situasjonen vil ofte kunne være, slik utvalget på samme sted uttaler, at det i praksis «ikke [er] mulig holde de to aspekter [det forvaltningsmessige og det læremessige] strengt atskilt fra hverandre».

Nemnda skal legge fram de oppfatninger som medlemmene har, men det voteres ikke i læresaken. Dette er naturlig i lys av læresakenes karakter og Den norske kirkes læregrunnlag. Noe annet er det at det likevel skal tilstrebnes å nå fram til bredest mulig enighet i lærebedømmelsen (NOU s. 148). Dette vil formentlig være egnet til å kunne bidra til bedre klargjøring og samforståelse om lærespørsmålene. Utvalget bruker også formuleringen «[d]ersom bedømmelsen *enstemmig* konkluderer ...» (NOU s. 152, uthevet her). Det enkelte nemndsmedlem vil vel derfor normalt både påvirke og bli påvirket gjennom arbeidet med uttalelsen(e) fra nemnda. Dermed vil han eller hun normalt ikke bare gi uttrykk for sitt eget syn slik det var da nemnda begynte sitt arbeid med saken, men også prege en felles uttalelse fra flere eller alle medlemmer. At det kan tenkes tilfelle der ett medlem er i mindretall fra start til mål, rokker ikke ved dette.

Det må legges til grunn at uttalelsene fra nemnda vil bli tillagt stor, ofte avgjørende, vekt, jf. NOU s. 152 og 153. Dette vil imidlertid avhenge av tilslutningen til de oppfatninger som kommer til uttrykk i uttalelsen. Også «delte uttalelser» vil ha vekt, jf. NOU s. 152. Hvis det etter behandlingen i nemnda følges opp med en forvaltningssak mot en innklaget, er det derfor rimelig å anta at hvert medlem i nemnda vil ha bidratt til nemndas uttalelse, og at forvaltningsvedtaket i neste omgang vil kunne bli influert av nemndas argumentasjon og konklusjon(er). (Jeg tar ikke her opp spørsmålet om *virkingen* av en eventuell inhabilitet hos et medlem, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.)

Spørsmålet blir så om og i tilfelle når nemndas medlemmer må legge til grunn at det vil kunne følge en forvaltningsmessig avgjørelse etter at nemnda har gitt sin uttalelse. I tilsetningssaker må dette være klart: Selve tilsettingssaken er jo

stanset i påvente av nemndas behandling, jf. forskriften § 10. Men også i tjenestesaker vil det være nærliggende å vente at en uttalelse fra nemnda kan følges av en forvaltningssak, jf. NOU s. 152:

«En enstemmig bedømmelse som går ut på at påklagedes lære er i strid med kirkens bekjennelse, vil naturlig føre til at spørsmålet om tjenestetiltak tas opp. Dersom bedømmelsen enstemmig konkluderer motsatt, vil det være arbeidsgiverorganets sak å sørge for at påklagedes tjenesteforhold ikke vanskeliggjøres eller undergraves av fortsatt avvisning av vedkommendes lære, dog uten at dette begrenser den frie teologiske debatt.»

Det er ikke nødvendig her å ta stilling til om den kirkelige myndighets eventuelle beslutning om ikke å gå videre med saken, er en «avgjørelse» i forvaltningslovens forstand. Uansett må nemndas medlemmer regne med som en rimelig mulighet at uttalelser fra nemnda om at det foreligger lærestrid, som i alle fall et flertall av nemnda står bak, vil kunne bli fulgt opp med en forvaltningsavgjørelse. Et medlem som er i en inhabilitetssituasjon, vil altså vite at nemndas konklusjon kan få følger for den innklagede i form av en forvaltningssak.

Personalsakene som måtte bli behandlet i nemnda krever at det legges opp til en saksbehandling som fremstår som upartisk, jf. også NOU s. 78.

Rett nok kan man hevde at en tilknytning til en sak eller en person ikke er noe problem når tilknytningen er kjent; de andre nemndsmedlemmene og senere behandlere kan jo ta hensyn til dette i vurderingen av medlemmets synspunkter. Men det kan være vanskelig å finne ut i hvilken grad medlemmet har påvirket uttalelsen. Dessuten kan et medlem som er i en situasjon som gir grunnlag for å reise spørsmål om habilitet, bli hemmet i drøftingene og fristet til å være forsiktig med å argumentere til fordel – eller ulempe – for den innklagede. Et medlem som er ugildt på grunn av nær personlig tilknytning til den innklagede, kan for eksempel ubevisst fristes til å være strengere for å unngå beskyldninger om partiskhet.

De beste grunner taler etter dette for å legge til grunn at forvaltningslovens habilitetsregler får anvendelse når lærenemnda gir uttalelse i en tjeneste- eller personalsak.

3. Den konkrete anvendelse av habilitetsreglene i saker for lærenemnda

Det er bare personer som kan være inhabile, og spørsmål om inhabilitet er knyttet til personlige tilknytningsforhold. Et organ eller en myndighet kan m.a.o. ikke være inhabil. Det er i tilfelle den person som er innehaver av et embete eller en stilling som utøver myndigheten som kan være inhabil. Å være inhabil vil si at den som står i et forhold til en part i

en sak, eller har en særlig interesse i utfallet av den, må avholde seg fra å ha befattning med saken. Spørsmålet etter loven er om det foreligger bestemte former for tilknytning mellom en person som deltar i saksbehandlingen og en part i saken, eller andre særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes habilitet. Dette må vurderes etter objektive kriterier, og en konklusjon om inhabilitet innebærer ingen negativ vurdering av vedkommende nemndsmedlems evne til å treffe upartiske avgjørelser.

Et spørsmål som har vært berørt i saken, er om en biskop som har reist læresaken, av den grunn blir inhabil til å delta i lærenemndas behandling. Utgangspunktet må tas i kirkeloven § 38 tredje ledd bokstav b), som lyder:

«b) Kirkelig tilsatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som ugild når saken behandles i et lovbestemt kirkelig organ. Biskopen regnes ikke som kirkelig tilsatt i forhold til denne bestemmelse.»

Tredje ledd bokstav b utvider i utgangspunktet området for kirkelig tilsattes inhabilitet i forhold til hva som må antas å gjelde etter de alminnelige regler. Unntaket for biskoper i annet punktum sier strengt tatt ikke annet enn at utvidelsen ikke gjelder biskopen. Det må likevel legges til grunn at lovgiveren her har ment at biskopen skal kunne fremme saker uten dermed av den grunn å bli inhabil ved en senere behandling. Det heter i Ot. prp. nr. 64 (1994 – 95) s. 61:

«At biskopen unntas fra ugildhetsbestemmelsen er praktisk begrunnet, men følger også av biskopens generelle tilsynsmyndighet overfor de kirkelige tilsatte i bispedømmet.»

Det er, som nevnt foran, biskopen som tilsynsmyndighet som reiser sakene for lærenemnda, og biskopen er også medlem av lærenemnda som biskop. Det vil si at han eller hun utfører en embetsplikt ved å sitte som nemndsmedlem. Dersom biskopen per definisjon skulle bli inhabil til å sitte i nemnda ved å reise læresak, ville det vært naturlig at dette ble nevnt i loven eller i forarbeidene. Jeg legger etter dette til grunn at en biskop normalt skal delta ved behandlingen i lærenemnda, selv om hun eller han har reist saken for nemnda. Biskopen blir m.a.o. ikke inhabil ved å reise læresaker. Det må i tilfelle foreligge andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet. Slike særegne forhold kan være særlige personlige motsetningsforhold.

De læremessige spørsmål som blir lagt fram for nemnda, vil gjerne være omstridt, og teologisk uenighet vil ikke i seg selv medføre inhabilitet. Behandlingen i nemnda skal nettopp bidra til å gi en allsidig og bred belysning av de spørsmål som foreligger. Inhabilitetsreglene må derfor anvendes i lys

av de særlige formål behandlingen i lærenemnda har for avklaring og løsning av lærespørsmål i en kirke som skal være en bred folkekirke, det vil si en kirke som favner om personer og grupper med ulike, ja ofte motstridende meninger om læremessige spørsmål.

For øvrig må nemnda selv i første omgang ta stilling til habilitetsspørsmål som reises under behandlingen. Jeg ber departementet gjøre mine synspunkter kjent for lærenemnda.»

7.

Valg av presterepresentant til bispedømmeråd – omvalg

(Sak 1998–1549)

Saken gjaldt valg av presterepresentant til et bispedømmeråd der flere prester med valgett ikke hadde fått særskilt tilsendt valgmateriell, derunder stemmesedler. Hovedspørsmålet var om det forelå slike feil ved valget at det måtte anses ugyldig og derved at det måtte gjennomføres omvalg.

Ombudsmannen tok utgangspunkt i forskriften om valg av bispedømmeråd § 6–4 der det het at klager over valget sendes Kirkerådet «som kan påby nytt valgoppgjør eller omvalg». Han pekte bl.a. på at regelen gir en viss skjønnsmessig adgang for Kirkerådet til å vurdere om valget var forberedt og gjennomført med slike feil at omvalg burde utskrives. For øvrig foretok ombudsmannen en gjennomgang av de tilsvarende regler etter valgloven og forvaltningsrettens ugyldighetsregler, og konkluderte med at han i dette tilfellet på rettslig grunnlag ikke kunne kritisere Kirkerådet for ikke å ha gjennomført omvalg.

Saken gjaldt spørsmål om gyldigheten av valg av presterepresentant våren 1998 til X bispedømmeråd.

En prost (A) klaget til ombudsmannen og anførte at Kirkerådet burde ha gjennomført nytt valg av presterepresentant til X bispedømmeråd. Bakgrunnen for dette var dels uklarheter med hensyn til hvilke prester som skulle ha adgang til å stemme ved valget, men først og fremst at angivelig 6–8 stemmeberettigede prester ikke hadde fått avgi stemme på grunn av at stemmemateriell ikke var tilsendt. Valget som ble gjennomført våren 1998, innebar at prost B ble valgt som presterepresentant til bispedømmerådet. Brevet fra prosten som klaget hit var medundertegnet av sykehusprest ---, som var én av de prestene som ikke hadde fått tilsendt valgmateriell.

Saken ble herfra tatt opp med Kirkerådet, som når det gjaldt sitt standpunkt om ikke å gjennomføre omvalg, bl.a. uttalte:

«Kirkerådet er enig når prosten i sitt brev til Sivilombudsmannen skriver at «dersom de 6-8 omtalte prestene hadde fått avgi sin stemme kunne vi fått et annet valgresultat». Denne siden av

saken tilsier at valget burde erklæres som ugyldig. Saken er imidlertid den, etter Kirkerådets mening, at det ikke ville være tilstrekkelig med ny stemmegivning eller omvalg, siden en av kandidatene ikke lenger ville være valgbar. Skulle man kreve hele valget gjennomført på nytt, noe som ville medføre valg av nominasjonskomite, innsending av kandidater, oppsett av ny kandidatliste, ville B ikke kunne stå på listen, siden vedkommende ikke lenger er tilsatt i en fast offentlig kirkelig prestestilling.

Dette ville endre forutsetningene for valget og frata den person som fikk flest stemmer, muligheten til å stå på listen på ny dersom en skulle kreve omvalg.

Kirkerådet innser at heller ikke dette er noen god løsning, i hvert fall ikke for de som ikke fikk anledning til å avgi sin stemme, men fant på dette grunnlag ikke riktig å påby omvalg.

Etter ny gjennomgang av materialet finner vi å opprettholde dette standpunktet.»

Jeg hadde følgende merknader til det rettslige hovedspørsmålet i saken:

«Hovedspørsmålet i saken er først og fremst om Kirkerådet var forpliktet til å gjennomføre omvalg på bakgrunn av klagen over at noen stemmeberettigede prester ikke hadde fått avgitt stemme fordi de ikke hadde fått tilsendt valgmateriell.

På bakgrunn av de undersøkelser av saken som har vært gjort herfra, legger jeg til grunn at det er på det rene at flere, så vidt jeg forstår i hvert fall syv prester som skulle hatt adgang til å stemme ved valget av presterepresentant til X bispedømmeråd, ikke mottok særskilt underretning om dette og heller ikke stemmesedler og øvrig valgmateriell fra valgrådet. Ut fra de opplysninger som foreligger, er det noe uklart om vedkommende prester likevel var kjent med at valget ble gjennomført og at de hadde stemmerett. Det er heller ikke på det rene hvem disse prestene ville valgt å stemme på. Derimot forstår jeg Kirkerådet slik at det er erkjent at valgrådet har gjort en saksbehandlingsfeil ved ikke å sende ut valgmateriell til disse prestene, jf. forskriften § 3–4 annet ledd (forskrift 15. november 1996 nr. 1451 om valg av bispedømmeråd).

Svaret på spørsmålet om det skulle vært gjennomført omvalg av presterepresentant må først og fremst forankres i forskriften § 6–4 siste punktum der det heter at klager over valget sendes Kirkerådet «som kan påby nytt valgoppgjør eller omvalg».

Ordlyden i forskriftsbestemmelsen innebærer at Kirkerådet i noen grad har fått tildelt en skjønnsmessig myndighet til å avgjøre om valget har vært forberedt og gjennomført med slike feil at det bør settes til side og omvalg utskrives, jf. ordet «kan» i bestemmelsen. For øvrig gir bestemmelsen ingen holdepunkter for å vurdere hva slags feil som kan tilsi at omvalg bør gjennomføres.

Etter alminnelige forvaltningsrettslige regler er det ikke tvil om at forvaltningen i situasjoner der den etter ordlyden i en regel tilsynelatende har en *ad-*

gang og frihet til å bruke sin myndighet, likevel etter omstendighetene kan ha en *plikt* til å gjøre det. På bakgrunn av at det er få andre rettslige holdepunkter å bygge på ut over ordlyden i forskriften § 6–4, er det nærliggende å søke veiledning også i andre regler om lignende forhold. På dette punkt synes først og fremst lov 1. mars 1985 nr. 3, som gjelder stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven), å kunne være aktuell.

I valgloven kap. V er det gitt regler om bl.a. ugyldig valg, særlig i §§ 72–82. Lovens system for både stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg er etter valgloven § 77 bygd opp slik at nærmere angitte feil vil være ugyldighetsgrunn såfremt de har hatt tilstrekkelig innvirkning på utfallet av valget (første ledd). I så fall er lovens ordning at valget likevel bare er ugyldig så langt feilen rekker (annet ledd).

Til forskjell fra ordlyden i forskriften § 6–4 fastsatt i medhold av kirkeloven av 1996, innebærer valgloven i de tilfeller der lovens § 77 medfører ugyldighet at utfallet av stemmegivningen «skal» kjennes ugyldig, jf. valgloven §§ 72 og 73 for stortingsvalg og § 75 og 76 for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Ordvalget er ifølge forarbeidene gjort for å understreke at det ikke er tale om noen nærmere skjønnsmessig vurdering av om valget skal erklæres ugyldig så fremt feilene er av den karakter loven viser til og feilene i tillegg har hatt innflytelse på valgresultatet – Ot.prp. nr. 2 (1984–85) s. 72.

Reglene om godkjenning av valg før valgloven av 1985 bygde imidlertid på et skille mellom «sterke» og «svake» ugyldighetsgrunner. For såkalt sterke ugyldighetsgrunner innebar dette at et valg måtte kunne kjennes ugyldig selv om feilen bare «kunne ha hatt» innflytelse på resultatet. De svake ugyldighetsgrunnene krevde derimot at feilen sannsynlig eller antakelig hadde hatt innvirkning på resultatet. Dette skillet mellom sterke og svake ugyldighetsgrunner ble opphevet i 1983. Begrunnelsen synes å ha vært (Valglovutvalget NOU 1982: 6 s. 75) at det reelt sett ikke alltid var grunnlag for å bygge på at feil som innebar såkalte sterke ugyldighetsgrunner, nødvendigvis var grovere enn feilene i den «svake gruppen». Vedtakelsen av valgloven av 1985 innebærer at loven nå i alle tilfelle viderefører et krav om at feilene medfører ugyldighet om «det finnes antakelig at de har hatt innflytelse på utfallet av valget», jf. valgloven § 77 første ledd. Siktemålet synes ut fra forarbeidene til valgloven å ha vært dels å forenkle regelverket, og dels å bringe ugyldighetsreglene mer på linje med «den alminnelige forvaltningsrettslige regel om virkningen av saksbehandlingsfeil» – Ot.prp. nr. 22 (1982–83) s. 46. Denne begrunnelsen fra departementet hadde ikke Utenriks- og konstitusjonskomiteen særskilte merknader til – Innst. O. nr. 36 (1984–85) s. 15. Jeg viser for øvrig til Overå, Dalbakk og Pavestad, Valgordningen, 1997 s. 339–348.

Reglene etter valgloven kan på grunn av reelle ulikheter ikke uten videre legges til grunn for vurderingen av eventuelt omvalg til bispedømmeråd etter kirkeloven av 1996. Dette gjelder i alle fall regelen om bl.a omvalg i forskriften § 6–4. Av hensyn til respekten for demokratiske beslutningsprosesser, vil de fleste valg være avhengig av at de blir gjennomført i samsvar med regler som skal sikre en rettferdig avstemming. Samtidig vil det i det praktiske liv ikke være mulig å unngå at det blir gjort noen feil på ulike stadier i forberedelsen av og gjennomføringen av valg. Dette er særlig nærliggende ved valg der mange kan delta, slik som stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Det er derfor akseptert i lovgivningen at det er nødvendig med regler som medfører at enkelte feil ikke vil kunne bli tatt hensyn til i forhold til spørsmål om rett eller plikt til å underkjenne et valgresultat og gjennomføre omvalg.

Fremgangsmåten og saksbehandlingen ved valg av bispedømmeråd følger i utgangspunktet reglene i kirkeloven § 38 som bestemmer at bl.a. forvaltningsloven som hovedregel gjelder for «den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer». Hvorvidt gjennomføring av valg til bispedømmeråd er direkte omfattet av denne bestemmelsen, er ikke åpenbart. Uten å ta stilling til dette spørsmålet, vil jeg peke på prinsippet i forvaltningsloven § 41, som går ut på at et enkeltvedtak, på tross av saksbehandlingsfeil, likevel er gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Dette prinsippet vil i alle fall måtte få anvendelse også i forhold til vurderingen av om det foreligger et ugyldig valg og omvalg. Jeg understreker imidlertid at dette prinsippet i denne saken antakelig vil måtte ha liten betydning. Prinsippet innebærer bare at feil, som det er lite sannsynlig at kan ha hatt innvirkning, heller ikke får betydning (vedtaket er likevel gyldig). Ut fra de opplysninger som foreligger i saken, kan jeg vanskelig fastslå at det er «grunn til å regne med» at de feil som heftet ved forberedelsen av valget ikke kan ha hatt innflytelse på resultatet. Det innebærer at prinsippet i forvaltningsloven § 41 her ikke medfører at de feil som er begått nødvendigvis kan settes ut av betraktning i forhold til spørsmålet om omvalg skulle eller burde vært foretatt.

Det er ikke tvil om at regelen i forvaltningsloven § 41 ikke kan forstås motsetningsvis; dvs. slik at saksbehandlingsfeil som «kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold» i alle tilfelle skal medføre ugyldighet. Om et vedtak eller for øvrig en forvaltningsbeslutning er ugyldig, bygger etter alminnelige forvaltningsrettslige regler på en helhetsvurdering av en rekke momenter, bl.a. knyttet til feilens grovhet, vedtakets eventuelle inngripende karakter og konsekvensene av at beslutningen vil være ugyldig for de involverte interesser (parter).

Etter min mening er det ikke nærliggende å forankre rettsgrunnlaget for vurderingen av spørsmålet

om omvalg av presterepresentant til bispedømmeråd etter kirkeloven av 1996 i forvaltningsrettens alminnelige regler om ugyldighetsgrunner. Et pålegg fra kompetent myndighet om omvalg, vil etter min mening for de fleste valg, og også av presterepresentant til bispedømmeråd, utgjøre en nokså klar og avgrenset rettsvirkning uten samme krav på interesseavveininger som det forvaltningsrettens ugyldighetsregler i alminnelighet medfører. I tillegg innebærer valg-situasjonen at de feil som kan lede til omvalg, må være alvorlige og ha hatt innvirkning på valgresultatet. Også på dette punkt er det mindre åpning for en relativ vurdering av feilens karakter og forholdet til virkningene av eventuell ugyldighet. På denne bakgrunn mener jeg at det også ved fortolkningen av forskriften § 6–4, er mest nærliggende å se hen til valglovens tilsvarende bestemmelser. En måte å se valglovens regler vedrørende omvalg på, vil være som en presisering av de alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetsregler fastlagt på bakgrunn av de særlige reelle hensyn som gjør seg gjeldende ved viktige demokratiske valg.

Det er på det rene at noen av prestene i X bispedømme hadde en stilling som innebar uklarerhet i forhold til forståelsen av forskriften om valgbarhet og stemmerett. Denne siden av saken går jeg ikke nærmere inn på. Ut fra de opplysninger som foreligger, må jeg i alle fall legge til grunn at det er erkjent at flere prester i bispedømmet ikke mottok stemmeseddel mv. fra valgrådet. Et valg av presterepresentant til et bispedømmeråd vil, på tross av å gjelde mange enkeltindivider, likevel måtte utgjøre et forholdsvis håndterlig antall stemmeberettigede sammenlignet med oppgaven å sørge for et helt oppdatert og korrekt manntall til f.eks. et stortingsvalg. Valgrådet vil av den grunn ha en særlig oppgave i å påse at samtlige prester skal ha hatt adgang til å stemme mv. Etter min vurdering foreligger det her en tilstrekkelig nær parallell med valg til bispedømmeråd og de synspunkter som hovedregelen om ugyldighet på grunn av manntallsfeil i valgloven § 72 nr. 1 bygger på. Det forhold at flere prester ikke fikk stemmeseddel mv., vil derfor etter min vurdering være en feil av en slik karakter at Kirkerådet kunne være forpliktet til å utskrive omvalg etter regelen i forskriften § 6–4. Forutsetningen for at disse feilene skulle medføre ugyldighet, ville i tillegg være at det var «antakelig at de har hatt innflytelse på utfallet av valget» – sml. prinsippet i valgloven § 77.

Det er vanskelig generelt å angi hvilke krav som må stilles til å sannsynliggjøre at feilene «har hatt innflytelse på utfallet av valget». Jeg viser til at departementet i forarbeidene til valgloven i Ot.prp. nr. 22 (1982–83) s. 46 la til grunn at omvalg («i ytterste konsekvens») ikke bør finne sted med mindre det kan regnes som «sannsynlig» at valgresultatet er påvirket av feilen.

Ved valg av presterepresentant er forholdet at

valget gjelder en person og formentlig at vanligvis bare en eller to konkurrerende kandidater vil ha tilnærmedesvis like mange stemmer. Det innebærer at det ved valg av denne typen vil kunne være lettere å danne seg et forsvarlig bilde av hvilken virkning feil med hensyn til adgangen til å stemme kan ha hatt. Ut fra de undersøkelser som har vært gjort herfra, er denne siden av saken ikke helt avklart. Jeg har likevel merket meg at X bispedømmeråd i brev til menighetene m.fl. oppgir at B fikk 41 stemmer og de to neste på listen 37 og 36 stemmer. På den annen side legger jeg til grunn at det ikke er kommet frem eller anført opplysninger som tilsier at selv om alle åtte prestene som ikke deltok hadde vært gitt adgang til å stemme, ville en annen kandidat blitt valgt. En usikkerhet som i alle tilfelle vil være vanskelig å klargjøre, er selvsagt hvem disse prestene ville ha stemt på. Det gjelder i prinsippet selv om situasjonen har vært at kandidaten som ble valgt har vært omstridt for sitt syn i viktige kirkespørsmål. Videre viser jeg til at valget i 1998 var første valg av presterepresentant til bispedømmeråd gjennomført etter forskriften fastsatt med hjemmel i kirkeloven 1996. Kirkemøtet har forutsatt at gjennomføringen av valget skal evalueres, formentlig med sikte på bl.a. å sørge for at tilsvarende valg neste periode vil kunne gjennomføres i samsvar med regelverket og forutsetningene for dette. Endelig vil jeg fremheve at regelen om omvalg i forskriften § 6–4, som nevnt tidligere, ikke er utformet som en ubetinget plikt for Kirkerådet til å gjennomføre omvalg. Bestemmelsen nytter ordet «kan», noe som etter min mening må reflektere at valg av denne typen åpner for en noe bredere og skjønnsmessig helhetsvurdering av hvorvidt omvalg bør gjennomføres som følge av også alvorlige feil, enn det valglovens tilsvarende regler bygger på.

Ut fra min gjennomgang av saken, har jeg kommet til at jeg på rettslig grunnlag ikke kan kritisere Kirkerådet for ikke å ha gjennomført omvalg av presterepresentant.»

Offentlighet i forvaltningen, journalføring

8.

Behandlingstiden for begjæring om dokumentinnsyn (Sak 2000–0400)

En organisasjon klaget til ombudsmannen over at X videregående skole ikke ville realitetsbehandle en begjæring om dokumentinnsyn innen rimelig tid. Det var bedt om innsyn i februar 2000. Skolen hadde i et foreløpig svar opplyst at begjæringen ikke ville bli realitetsbehandlet før «i løpet av mai 2000».

Ombudsmannen viste til at begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». De fleste begjæringer om innsyn bør «kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1–3 virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanske-

ligheter». Skolen ble derfor bedt om å ta stilling til begjæringen om dokumentinnsyn «med det aller første». Skolen gav deretter innsyn i dokumentene.

Organisasjonen A bad i brev 16. februar 2000 X videregående skole om innsyn i dokumenter i forbindelse med uroligheter ved skolen i februar samme år. Etter at A hadde purret ved brev 22. februar 2000, svarte skolen i brev 25. februar 2000 at begjæringen ikke ville bli realitetsbehandlet før «i løpet av mai 2000».

A brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen bad A ombudsmannen om hjelp for å få begjæringen om dokumentinnsyn behandlet.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og klagen ble forelagt X videregående skole. I foreleggelsen ble skolen gjort oppmerksom på at lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) § 9 første ledd krever at begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold», og at dette bl.a. på bakgrunn av forarbeidene til loven og tidligere uttalelser fra ombudsmannen måtte forstås slik at de fleste begjæringer burde «kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1–3 virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter». Skolen ble bedt om å gi en begrunnelse for hvorfor innsynsbegjæringen ikke var planlagt ferdigbehandlet før i mai 2000.

Skolen svarte at den på grunn av «problemer med det psykososiale arbeidsmiljøet ved skolen» hadde vært stengt tre dager i februar. På denne bakgrunn så skolen det som viktigst å «ivareta elevenes rettigheter med hensyn til undervisningen» og «ta vare på skolens tilsatte».

I mitt avsluttende brev til X videregående skole uttalte jeg:

«Det følger av lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) § 9 første ledd at begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold».

Som X videregående skole ble gjort oppmerksom på i brev 10. mars 2000, ble det ved revisjonen av offentlighetsloven fremholdt at begjæringer om innsyn skal behandles «forholdsvis snart» (Ot.prp. nr. 4 (1981–1982) s. 42). Jeg har i dokument nr. 4:1 (1997–1998) s. 11 pekt på at dette kan «tjene som en veiledende norm for hva som normalt bør betraktes som en lengstefrist». Jeg uttalte videre at de fleste begjæringer bør «kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1–3 virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter». Regjeringen har sluttet seg til disse uttalelsene om saksbehandlingen i stortingsmelding nr. 32 (1997–1998) s. 97 og s. 100.

På denne bakgrunn er en saksbehandlingstid på minst to måneder svært lang. Jeg har forståelse for at skolen ønsker å ta vare på både elever og tilsatte i en vanskelig tid, men kan ikke se at en enkelt begjæring

om dokumentinnsyn ikke skulle kunne behandles før i mai. Å ta stilling til om A skal få innsyn i det aktuelle spørreskjema og brev, kan neppe være særlig tidkrevende.

Jeg ber derfor X videregående skole ta stilling til As begjæring om dokumentinnsyn med det aller første. Jeg ber om å bli holdt orientert om fremdriften.»

X videregående skole tok etter kort tid begjæringen om dokumentinnsyn opp til realitetsbehandling, og gav organisasjonen innsyn.

9.

Innsyn i opplysninger i skogbruksplaner – offentlighet, Grunnloven og EØS

(Sak 2000–0208)

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus henvendte seg til ombudsmannen i en sak om innsyn i opplysninger om nøkkelbiotoper m.v. i skogbruksplaner. Forbundet anførte bl.a. at det utstrakte hemmeligholdet som ble praktisert av skogbruksmyndighetene, vanskeliggjorde de frivillige naturvernorganisasjonenes arbeid.

Ombudsmannen uttalte at forskriften om tilskudd til skogbruksplanlegging ikke uttømmende regulerte innsynsspørsmålet. De aktuelle opplysningene var bare taushetsbelagte dersom dette fulgte av forvaltningsloven § 13 flg. Reglene i Grunnloven § 110 b annet ledd og i EUs rådsdirektiv om miljøinformasjon måtte tas i betraktning ved vurderingen av spørsmålene om taushetsplikt og meroffentlighet.

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus henvendte seg til ombudsmannen i en sak om informasjon om nøkkelbiotoper m.v. i skogbruksplaner. Forbundet anførte bl.a. at det utstrakte hemmeligholdet som praktiseres av skogbruksmyndighetene vanskeliggjør de frivillige naturvernorganisasjonenes arbeid. Det ble spesielt bedt om at ombudsmannen vurderte innsynsspørsmålet i lys av Grunnloven § 110 b annet ledd og Norges internasjonale forpliktelser.

I brev herfra ble det deretter stilt enkelte spørsmål i saken til Landbruksdepartementet. Det ble vist til departementets uttalelser i et brev 7. april 1999 til Fylkesmannen i Østfold. Her var det uttalt at informasjon om nøkkelbiotoper som er fremskaffet i forbindelse med skogbruksplanlegging, ikke kan utleveres eller brukes til andre formål eller i andre sammenhenger enn det som fremgår av § 5–1 i forskriften om tilskudd til skogbruksplanlegging fra [22.] april 1994.

I brevet til Landbruksdepartementet ble det videre vist til opplysninger om at forskriften opprinnelig ble fastsatt med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak, men at hjemmelen nå er jordloven 12.

mai 1995 nr. 23 § 18. Etter denne bestemmelsen kan departementet fastsette forskrifter om fordeling og vilkår for utbetaling av tilskudd etter jordbruksavtalen eller lignende tilskudd. I forarbeidene synes det ikke å være drøftet i hvilken grad § 18 gir hjemmel til å gi bestemmelser om innsynsrett m.v., mens det er lagt til grunn at de (tidligere) forskriftsregler som § 18 skulle være hjemmelsgrunnlag for, ikke trengte hjemmel i lov, jf. Ot.prp. nr. 72 for 1993–94 s. 114.

Det ble i brevet til departementet vist til at forskriftens regler om utlevering av opplysninger kan hevdes å gripe inn i de rettigheter som offentlighetsloven gir, jf. lovens § 2, der det fremgår at hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Videre følger det av Grunnloven § 110 b annet ledd at borgerne er «berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Ingreb i Naturen». I forarbeidene til bestemmelsen er det uttalt at regelen om miljøinformasjon er en rettighet for den enkelte borger både overfor det offentlige og private, jf. Innst. S. nr. 163 for 1991–92 s. 6.

I brevet til departementet ble det også vist til at det følger av EUs rådsdirektiv 90/313, som inngår i EØS-avtalen, at offentlige myndigheter – med de unntak som direktivet oppstiller – har en plikt til å stille miljøinformasjon til rådighet for enhver fysisk eller juridisk person som anmoder om dette, uten at vedkommende må godtgjøre sin interesse, jf. art. 3 nr. 1. En slik plikt kan også følge av art. 4 i Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, som Norge undertegnet 25. juni 1998, men som ifølge Utenriksdepartementet ennå ikke var trådt i kraft. Det ble for øvrig også vist til St.prp. nr. 56 for 1992–93 s. 9, der det er understreket at arbeidet med bevaring av det biologiske mangfold er et aspekt ved de aller fleste arbeidsfeltene innen miljø og utvikling.

I lys av det ovennevnte – og av det forhold at innsynsbestemmelser ikke syntes å være omtalt i forarbeidene til jordloven § 18 – ble Landbruksdepartementet bedt om å opplyse om bestemmelsen og § 5–1 i forskriften kunne anses for å gi tilstrekkelig hjemmel for å unnta opplysninger om nøkkelbiotoper i skogbruksplaner fra offentlighet. I så fall ble departementet bedt om å gi en nærmere begrunnelse for dette, der det bl.a. ble redegjort for om bestemmelsene kunne antas å være i samsvar med Grunnloven § 110 b annet ledd og rådsdirektiv 90/313. Departementet ble videre bedt om å utdype hva slags type informasjon som finnes i skogbruksplanene og skogoversiktene – og som det er lagt begrensninger på – jf. § 5–1 fjerde ledd første og annet punktum i forskriften.

Departementet ble også bedt om å redegjøre nærmere for om – og i tilfelle i hvilken grad – de aktuelle opplysninger som er unntatt fra offentlighet etter § 5–1 i forskriften er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13. I denne forbindelse ble det vist

til at både Grunnloven § 110 b og internasjonale forpliktelser som Norge er bundet av, kan ha betydning for tolkingen av reglene om taushetsplikt. Landbruksdepartementet viste til at ombudsmannen ved en tidligere anledning (i 1989–90) hadde behandlet spørsmål om utlevering av opplysninger knyttet til skogplaner (den gang kalt driftsplaner), og at det i denne forbindelse var gitt en utfyllende redegjørelse for de forhold som begrenser det offentlige i å utlevere opplysninger som fremkommer i forbindelse med registreringer og takster knyttet til utarbeidelsen av skogbruksplaner.

Departementet fremhevet videre at skogbruksplanlegging er en privat virksomhet som det gis offentlig tilskudd til, og at utarbeidelse av skogplaner er et sentralt virkemiddel i skogpolitikken. Videre ble det gjort rede for forskriften om tilskudd til skogbruksplanlegging og for en del faktiske forhold knyttet til slik planlegging. Det ble også vist til at forholdene ikke hadde endret seg vesentlig på de ti år som var gått siden departementets brev 28. november 1989 til ombudsmannen, bortsett fra utviklingen i EDB-teknologien.

Departementet viste videre til at det for å få statlig tilskudd settes som vilkår at landbruksmyndigheten får tilgang til de data som innhentes, jf. forskriftens § 5–1 annet ledd. Det ble opplyst at landbruksmyndigheten kunne bruke dataene i sitt arbeid med planlegging, rådgivning og lov- og tilskuddsforvaltning, og at dataene gir et godt grunnlag for å vurdere aktuelle tiltak for å sette skogpolitikken ut i livet i kommuner og på fylkesnivå.

Departementet viste for øvrig til den redegjørelse som var gitt til ombudsmannen i 1989 av spørsmålet om taushetsplikt. Her var det bl.a. vist til at en driftsplan normalt vil blottlegge eiendommens totale økonomi og trekke opp strategier for eierens næringsutøvelse, og at planen kunne brukes til å analysere konkurransemessige forhold. Departementet opplyste at taushetsplikten på nytt ble vurdert i forhold til behovet for offentlighet da forskriften av 1994 ble fastsatt, og at resultatet ble de begrensninger som nå fremgår av § 5–1 i forskriften. I denne forbindelse viste departementet til at det var nødvendig med en konkret bestemmelse om hvordan de tilsatte i landbruksforvaltningen skulle forholde seg til henvendelser om innsyn.

Det ble opplyst at forholdet til grunnloven § 110 b og til EU/EØS-forpliktelser og andre internasjonale forpliktelser ikke ble vurdert ved fastsettelsen av forskriften. Departementet hadde her forholdt seg til at de data som fremkommer i forbindelse med skogbruksplanlegging ikke er offentlig eiendom, og at de er underlagt taushetsplikt. For øvrig viste departementet til at det i Skogmeldingen (St.meld. nr. 17 (1998–99)) var varslet at det skulle foretas en gjennomgang av ulike forhold knyttet til bruk og utveksling av data i skogbruket, og av rutineene for utveksling av data i det samlede opplegget for miljøinformasjon.

I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:

«Saken gjelder innsyn i skogbruksplaner, jf. et brev 7. april 1999 fra Landbruksdepartementet til fylkesmannen. I brevet ble det uttalt at det i forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging av 22. april 1994 er gitt uttømmende bestemmelser om hva som kan utleveres av opplysninger fra data knyttet til planleggingen. Det ble videre vist til at bestemmelsene inntil videre skal praktiseres strengt, og at informasjon om nøkkelbiotoper som er fremskaffet i forbindelse med skogbruksplanlegging ikke kan utleveres eller brukes til andre formål eller i andre sammenhenger enn det som fremgår av § 5–1 i forskriften.

Forskriften er gitt i medhold av jordloven 12. mai 1995 nr. 23 § 18. Regelen gir departementet etter retningslinjer av Stortinget hjemmel til å fastsette forskrifter om fordeling og vilkår for utbetaling av tilskudd etter jordbruksavtalen eller lignende tilskudd. I forarbeidene til bestemmelsen synes det ikke å være drøftet i hvilken grad § 18 gir hjemmel for bestemmelser om taushetsplikt m.v., sml. bl.a. Ot.prp. nr. 72 for 1993–94 s. 114. Videre viser forarbeidene til at de gjeldende forskriftsregler som jordloven § 18 ble innført som rettslig grunnlag for, var av en slik karakter at de ikke krevde hjemmel i lov.

Jeg kan etter dette ikke se at ordlyden eller forarbeidene gir holdepunkter for at departementet i forskriftene skulle kunne gi unntak fra de alminnelige regler om taushetsplikt og innsynsrett i forvaltningsloven og offentlighetsloven. I lys av dette deler jeg ikke departementets standpunkt om at forskriften uttømmende regulerer hva som kan utleveres av opplysninger. Tvert imot må utgangspunktet være at de aktuelle opplysninger bare kan anses som *taushetsbelagte* når dette følger av de alminnelige regler i forvaltningsloven §§ 13 flg. I de tilfeller der det ikke foreligger taushetsplikt, må spørsmålet om innsyn/utlevering for organisasjoner som Naturvernforbundet vurderes etter offentlighetsloven (så lenge forbundet ikke er part i den aktuelle sak).

I en tidligere klagesak hit (sak 89–0645) ble det ikke funnet grunnlag for å kritisere Landbruksdepartementet for den praksis det ble redegjort for i departementets brev 28. november 1989 angående såkalte driftsplaner. Disse planene tilsvarer etter det opplyste det som nå kalles skogbruksplaner. Jeg vil imidlertid understreke at rettsstillingen på dette feltet har endret seg i løpet av de siste ti årene gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 110 b annet ledd og ved Norges tilslutning til internasjonale avtaler om miljøinformasjon.

Etter Grunnloven § 110 b annet ledd er borgerne berettigede til kunnskap om «Naturmilieuets Tilstand og om Virkninger af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen». I forarbeidene til bestemmelsen

er det forutsatt at den skal gi en rett for borgerne, både overfor det offentlige og private, jf. Innst. S nr. 163 for 1991–92 s. 6. Etter Grunnloven § 110 b tredje ledd kan staten imidlertid gi nærmere bestemmelser til gjennomføring av grunnsetningene i første og annet ledd, og forarbeidene synes å legge til grunn at bestemmelsen i annet ledd bare skal anvendes i forbindelse med miljøinformasjon som lovgiverne ikke har tatt stilling til, jf. op.cit. Ved vurderingen av innsyn i offentlige saksdokumenter vil betydningen av Grunnloven § 110 b annet ledd derfor være at bestemmelsen utgjør et viktig moment ved tolkingen av forvaltningsloven og offentlighetsloven.

EUs rådsdirektiv 90/313, som inngår i EØS-avtalen, gir videre offentlige myndigheter en plikt til å stille miljøinformasjon til rådighet for enhver fysisk eller juridisk person som anmoder om dette, uten at vedkommende må godtgjøre sin interesse, jf. art. 3 nr. 1. Direktivet anses gjennomført i norsk rett, jf. St.prp. nr. 100 for 1991–92 s. 272. Her er det vist til forvaltningsloven, men da direktivet også forutsetter at det gis rettigheter til andre enn sakens parter, må også offentlighetsloven inngå i det rettslige gjennomføringsgrunnlaget.

Direktivet inneholder visse unntak fra innsynsretten, bl.a. i tilfeller der de aktuelle opplysninger er taushetsbelagte, jf. art. 3 nr. 2. I denne forbindelse er det viktig å merke seg at det ved vurderingen av om taushetsplikt foreligger, må tas hensyn til eventuelle miljøskadelige egenskaper ved de aktuelle stoffer, sml. Fredrik Sejersted, Rådsdirektiv 90/313 og retten til miljøinformasjon i norsk rett, TfR 1999 s. 148 flg. (på s. 180–81). Tilsvarende må gjelde når bestemmelsene om taushetsplikt tolkes i lys av Grunnloven § 110 b annet ledd, sml. St. meld. nr. 32 for 1997–98 s. 84.

Departementet kan derfor ikke nøye seg med å vise til forskriftens ordlyd når det vurderer en innsynsbegjæring. Det må undersøkes konkret om de opplysningene det bes om, er taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13. Dette vil bare være tilfelle for de opplysninger i planen som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde, jf. dog offentlighetsloven § 5 a annet ledd. Videre vil Grunnloven § 110 b annet ledd og (tolkingen av) direktiv 90/313 være av betydning dersom det er bedt om innsyn i miljøinformasjon etter disse reglene, jf. ovenfor. Hvis departementet kommer til at det ikke foreligger taushetsplikt, må det ved krav om innsyn i slik miljøinformasjon vurderes om det etter Grunnloven § 110 b annet ledd eller direktivet foreligger en plikt til å utvise meroffentlighet, sml. St.meld. nr. 32 for 1997–98 s. 84 og Backer, Domstolene og miljøet, Lov og Rett 1993 s. 451 flg. (på s. 459). Dette gjelder selv om opplysningene er gitt til det offentlige av private, og selv om departementet da forskriften ble gitt synes å ha ønsket å legge strenge grenser for når det kan gis innsyn i skogbruksplaner gjennom forskriften.

Jeg vil anbefale at de ovennevnte synspunkter blir lagt til grunn ved fremtidige begjæring om innsyn i ulike opplysninger i skogbruksplaner. Videre bør departementet utrede hvilke praktiske konsekvenser synspunktene vil ha for innsynsretten i planene etter § 5–1 fjerde ledd i forskriften. Jeg vil også anbefale at Landbruksdepartementet gir ny informasjon til fylkesmennene om hvordan innsynsspørsmål i skogbruksplaner skal vurderes.»

10.

Innsyn i forliksforhandlinger og forliksavtale

(Sak 1999–1641)

A begjærte innsyn i et utenrettslig forlik mellom B og staten v/Landbruksdepartementet inngått etter stevning var tatt ut, samt i dokumenter vedrørende forliksforhandlingene som fant sted forut for avtaleinngåelsen. Landbruksdepartementet avsto kravet om innsyn. Forliksdokumentet ble unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, lovbestemt taushetsplikt, og § 6 første ledd nr. 2 bokstav a, hensynet til en forsvarlig gjennomføring av statens økonomiforvaltning. Dokumentene vedrørende forliksforhandlingene ble unntatt under henvisning til at forhandlingene fant sted mens saken verserte for Oslo byrett, og at spørsmålet om innsyn derfor falt utenfor offentlighetslovens virkeområde etter lovens § 1 tredje ledd.

Ombudsmannen uttalte at det kunne synes noe tvilsomt i hvilken grad offentlighetsloven § 1 tredje ledd medfører at utenrettslige forliksavtaler og dokumenter vedrørende forliksforhandlinger etter at stevning er tatt ut, skal anses å falle utenfor offentlighetslovens virkeområde. Ombudsmannen gikk imidlertid ikke nærmere inn på spørsmålet, ettersom det uansett syntes klart at dokumentene det var krevet innsyn i kunne unntas fra offentlighet etter unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven. Det ble i denne forbindelse vist til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav b (interne dokumenter fra særlige rådgivere), § 5 a (taushetsplikt) og § 6 første ledd nr. 2 bokstav a (forsvarlig økonomiforvaltning).

Saken gjaldt spørsmålet om innsyn i en forliksavtale mellom staten v/Landbruksdepartementet og B, samt innsyn i dokumenter vedrørende de forliksforhandlingene som fant sted forut for avtaleinngåelsen.

Bakgrunnen for forliket var et utbrudd av en smittsom dyresykdom, som gav foranledning til en betydelig tvungen nedslakting hos et stort antall dyreeiere. I forbindelse med oppgjøret etter nedslaktingen inngikk staten v/Landbruksdepartementet et forlik med bonden (B) som hadde importert dyrene som var smittekilden til utbruddet. A hadde kjøpt store deler av sin besetning av B, og han ble derfor rammet av myndighetenes påbud om nedslakting. Han

fikk erstatning av staten for den delen av besetningen som var kjøpt fra B, eller som var avkom etter disse dyrene. En okse han hadde kjøpt fra en annen besetning fikk han imidlertid ikke erstattet.

A krevde innsyn i forliksavtalen mellom staten og B, samt i de forliksforhandlingene som fant sted forut for avtaleinngåelsen.

Departementet avsto begjæringen, og begrunnet avslaget med at forliket ble inngått mens erstatnings-saken verserte for Oslo byrett. Denne saken ble behandlet etter rettspleielovene, og forliksforhandlingene og forliksavtalen falt da etter departementets oppfatning utenfor offentlighetslovens virkeområde, jf. offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 1 tredje ledd.

Advokat C henvendte seg til meg på vegne av A vedrørende innsynsspørsmålet. Advokaten fremhevet at en sentral problemstilling i sakene om erstatning etter sykdomsutbruddet var om landbruksmyndighetene hadde misligholdt sine kontrollforpliktelser i forbindelse med importen av dyr fra utlandet. Han hevdet at forliket mellom B og staten var av stor interesse for andre berørte dyreeiere, ettersom det var grunn til å tro at de vurderingene og beslutningene som ble truffet i denne saken ville legge føringer i forhold til statens ansvar overfor dem. Advokaten understreket i denne forbindelse at As tap var direkte avledet av det som skjedde med besetningen til B, og at vurderingen i forhold til ham derfor hadde betydning også i forhold til A.

Landbruksdepartementet opplyste senere at det hadde omgjort sitt tidligere vedtak 14. september 1999, for så vidt gjaldt begrunnelsen for å nekte innsyn i forliksavtalen. Det fremgikk av departementets nye vedtak at forliksdokumentet ble unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, lovbestemt taushetsplikt, og § 6 første ledd nr. 2 litra a, hensynet til en forsvarlig gjennomføring av statens økonomiforvaltning. Det tidligere vedtaket ble opprettholdt for så vidt gjaldt avslaget på innsyn i forliksforhandlingene. Det fremgikk at bakgrunnen for omgjøringen var en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling.

I mitt avsluttende brev til klagerens advokat uttalte jeg:

«Saken gjelder spørsmålet om det etter reglene i offentlighetsloven kan kreves innsyn i en forliksavtale mellom B og Staten v/Landbruksdepartementet, samt i de dokumentene som knytter seg til forhandlingene forut for inngåelsen av forliksavtalen.

Den aktuelle forliksavtalen er en utenrettslig avtale som ble inngått etter at B hadde tatt ut stevning mot Staten, men før hovedforhandlingen i byretten hadde funnet sted. Det er således ikke tale om et rettsforlik inngått under lagmannsrettens behandling. Etter at det utenrettslige forliket var inngått, ble saken hevet som forlikt.

Landbruksdepartementet begrunnet i utgangspunktet avslaget på begjæringen om innsyn med bestemmelsen i offentlighetsloven § 1 tredje ledd om saker som behandles etter rettspleielovene, både i forhold til selve forliksavtalen og i forhold til dokumentene knyttet til forhandlingene forut for at avtalen ble inngått. Etter departementets omgjøringsvedtak 5. november 1999 er imidlertid avslaget som for så vidt gjelder selve forliksavtalen nå forankret i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 1, og offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

Offentlighetsloven § 1 tredje ledd slår fast at loven ikke gjelder «saker som behandles etter rettspleielovene». Bakgrunnen for unntaket er at særlige behov for ikke å gi innsyn i saksdokumenter her gjør seg gjeldende, og at rettspleielovene derfor har særregler om retten til dokumentinnsyn. Det fremgår nærmere av forskrift til offentlighetsloven 14. februar 1986 nr. 351 pkt. IV nr. 2 hvilke lover bestemmelsen omfatter.

Saker som behandles etter reglene i tvistemålsloven vil klart nok falle inn under unntaket. Fra det tas ut stevning/forliksklage i en sak, er det klart at saken behandles etter rettspleielovene. Etter dette tidspunktet kan det ikke med hjemmel i offentlighetsloven kreves innsyn i sakens dokumenter, jf. offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Dette omfatter klart nok stevningen, tilsvaret og eventuelle andre prosesskrift i saken. Jeg nevner også at bestemmelsen medfører at spørsmålet om innsyn i rettsforlik faller utenfor offentlighetslovens virkeområde. En konsekvens av at loven ikke kommer til anvendelse i disse tilfellene, er dessuten at det heller ikke oppstår spørsmål om meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd i forhold til dokumenter som kan unntas offentlighet.

De dokumentene som har direkte tilknytning til saken som behandles etter rettspleielovene faller som nevnt klart nok utenfor offentlighetslovens virkeområde. Det kan imidlertid synes noe mer tvilssomt i hvilken grad offentlighetsloven § 1 tredje ledd også medfører at utenrettslige forliksavtaler og dokumenter vedrørende forliksforhandlinger etter at stevning er tatt ut, skal vurderes på samme måte. Forarbeidene til bestemmelsen kan tyde på at hensikten med bestemmelsen i første rekke har vært å trekke en hensiktsmessig grense mellom de innsynsspørsmål som skal vurderes etter henholdsvis rettspleielovene og offentlighetsloven, og at det først og fremst er rettsaksdokumenter lovgiveren har ment å unnta fra offentlighetslovens virkeområde. Samtidig er det klart at retts tekniske hensyn kan tale for at saken som sådan anses å falle utenfor offentlighetslovens virkeområde så lenge den er til behandling etter rettspleielovene. Dersom loven forstås på denne måten, gir dette en grensedragnings som er enkel å praktisere, ettersom alle spørsmål om innsyn da må vurderes etter rettspleielovene. Jeg har i en sak inntatt

ombudsmannens årsmelding for 1999 s. 117 flg. lagt vekt på betydningen av klare grenser mellom regelsettene.

Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette spørsmålet her, ettersom jeg ikke ser det som nødvendig å ta stilling til rekkevidden av offentlighetsloven § 1 tredje ledd i denne saken. Etter å ha gjennomgått dokumentene det er begjært innsyn i, synes det for meg klart at disse uansett kan unntas fra offentlighet etter unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven. Jeg ser det ikke som hensiktsmessig å gå inn på hvilke unntaksbestemmelser som er aktuelle i forhold til hvert enkelt dokument, men viser generelt til offentlighetsloven § 5, § 5 a og § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Unntakene knytter seg konkret til dokumenter fra Regjeringsadvokaten som departementets særlige rådgivere, konfidensialitetsklausul i forlikssavtalen (taushetsplikt) og generelt behovet for å beskytte statens forhandlingsposisjon (forsvarlig økonomiforvaltning).

På bakgrunn av denne gjennomgangen, har jeg kommet til at A ikke har krav på innsyn i forlikssavtalen eller dokumentene vedrørende forlikshandlingene med hjemmel i offentlighetslovens regler. Det er da ikke grunnlag for å kritisere Landbruksdepartementets avslag på begjæringen om innsyn.»

11.

Innsyn i dokumenter utarbeidet i skoleforvaltningen i forbindelse med sak om hjemmeundervisning

(Sak 1999–2168)

Et foreldrepar A og B bad om innsyn i en rapport utarbeidet av de tilsynsansvarlige for hjemmeundervisningen i en kommune. Innsynsbegjæringen gjaldt rapportens generelle del samt resymeeet fra tilsynsbesøket hos A og B som underviste sin datter hjemme det aktuelle skoleåret (1997/98). Fylkesmannen opprettholdt kommunens delvise avslag på innsyn i dokumentene. Som rettslig grunnlag ble det vist til offentlighetsloven § 5 første ledd.

Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å rette innvendinger mot at rapporten kunne unntas offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. For store deler av dokumentene kunne imidlertid ombudsmannen ikke se at fylkesmannen hadde angitt noen avgjørende grunner for ikke å utvise meroffentlighet. Han bemerket at det sentrale hensynet bak unntakshjemmelen i § 5 første ledd ikke gjorde seg gjeldende i særlig grad siden kommunens saksforberedelse for lengst var avsluttet da fylkesmannen vurderte innsynsbegjæringen. I tillegg inneholdt dokumentene, som fremstod som formaliserte og gjennomarbeidede, i det vesentlige faktiske opplysninger og klagerne hadde en partslignende status i saken. Fylkesmannen omgjorde etter dette avgjørelsen slik at begjæringen om innsyn ble imøtekommet fullt ut.

Et foreldrepar, A og B, underviste sin datter hjemme skoleåret 1997/98, i stedet for at datteren fulgte ordinær undervisning i første klasse ved den kommunale skolen. De tilsynsansvarlige for hjemmeundervisningen i kommunen utarbeidet en rapport som ble oversendt oppvekstsjefen i kommunen 15. oktober 1997. Rapporten inneholdt en generell del samt resymeeer (notat) fra hvert enkelt tilsynsbesøk i hjemmene der det ble drevet hjemmeundervisning.

A og B anmodet om innsyn i rapportens generelle del samt resymeeet fra tilsynsbesøket hos dem. Etter først å ha fått avslag på sin begjæring, ble de etter klage gitt delvis innsyn i rapportens generelle del mens notatet om hjemmebesøket hos klagerne ble i sin helhet unntatt offentlighet. Avgjørelsen ble påklaget og behandlet av Statens utdanningskontor som klageinstans. Utdanningskontorets avgjørelse ble påklaget til ombudsmannen. I mitt avsluttende brev 9. april 1999 til utdanningskontoret i den saken (inntatt i årsmeldingen for 1999 s. 92) kritiserte jeg at utdanningskontoret hadde behandlet innsynsspørsmålet som klageinstans, og bad om at saken ble oversendt fylkesmannen til ny behandling.

Fylkesmannen behandlet på denne bakgrunn saken og traff avgjørelse 16. november 1999.

Saken ble brakt inn for ombudsmannen på nytt i brev 24. november 1999. Det ble herfra besluttet å undersøke saken nærmere, og i brev til fylkesmannen ble fylkesmannen bedt om å vurdere innsynsbegjæringen i forhold til bestemmelsen i forvaltningsloven § 18. Det ble spesielt bedt om at forholdet til bestemmelsens tredje ledd ble kommentert. Videre ble det bedt om en redegjørelse for fylkesmannens meroffentlighetsvurdering, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

I sitt svarbrev understreket fylkesmannen innledningsvis at kommunens godkjenning av hjemmeundervisning i det enkelte tilfellet er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Når det gjaldt forholdet til forvaltningsloven § 18, hadde fylkesmannen lagt til grunn at dokumentene «ikke har foranlediget enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand». Dokumentene var sett på som et ledd i kommunens generelle oppfølging av ordningen med hjemmeundervisning. For skoleåret 1997/98 var det flere familier enn tidligere i kommunen som hadde valgt hjemmeundervisning, og det var derfor et stort behov for å drøfte generelle problemstillinger knyttet til gjennomføringen av kommunens tilsynsvirksomhet. I denne sammenheng ble tilbagemeldinger fra de tilsatte tilsynslærerne betraktet som viktig. Fylkesmannen erkjente imidlertid at det under behandlingen av innsynssaken med fordel kunne ha vært foretatt separate vurderinger for rapporten og notatet fra hjemmebesøkene, da innholdet i disse dokumentene var noe forskjellig. Det ble imidlertid konkludert med at både rapporten og notatet fra hjemmebesøkene var dokumenter utarbeidet som

ledd i den generelle tilsynsvirksomheten med hjemmeundervisningen i kommunen. Fylkesmannen kom etter dette til at reglene om dokumentinnsyn i forvaltningsloven § 18 ikke kunne anvendes.

Når det gjaldt meroffentlighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, anførte fylkesmannen at dokumentene var et innspill i den interne diskusjonen i kommunen om hvordan man best skulle organisere og gjennomføre oppfølgingen av hjemmeundervisningen. Det var nødvendig med en intern dialog mellom kommunens administrasjon og tilsynslærerne, og det ville virke begrensende for diskusjonen dersom rapporten og notatet ble offentliggjort. Fylkesmannen fremholdt for øvrig at «allmennhetens behov og krav på innsyn i disse tilfellene vil være begrenset».

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«Etter grunnskoleloven 13. juni 1969 nr. 24 § 13 nr. 1, som var gjeldende lov for skoleåret 1997/98, har barn og ungdom «rett og plikt til å gå i grunnskolen, dersom dei ikkje på annan måte får tilsvarende undervisning». Utgangspunktet er således obligatorisk grunnskole. Foreldre som ikke ønsker å la sine barn gå i grunnskolen, må altså sørge for at de på annen måte får muligheter for å tilegne seg tilsvarende kunnskaper og ferdigheter, f.eks. ved hjemmeundervisning. Kommunen var etter grunnskoleloven § 27 nr. 3 ansvarlig for å føre tilsyn med hjemmeundervisningen, og det fulgte videre av § 37 at kommunen hadde et ansvar for at «alle barn og all ungdom får høveleg opplæring». Lignende regler gjelder etter dagens opplæringslov, se §§ 2–1, 2–13, 13–1 og 14–2.

Grunnskoleloven oppstiller ikke noe krav om tilatelse fra skolemyndighetene for å starte hjemmeundervisning, og noe formelt søknadskrav kunne derfor ikke oppstilles etter loven (tilsvarende gjelder etter dagens opplæringslov). Som nevnt hadde kommunen i stedet et tilsynsansvar etter lovens § 27 nr. 3, og kunne pålegge elevene å gå i skolen dersom hjemmeundervisningen ikke var tilfredsstillende. Et slikt pålegg ville være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Kommunens uformelle «aksept» av foreldrenes melding om hjemmeundervisning i den foreliggende sak, kan derimot neppe anses som et enkeltvedtak. Privat grunnskoleopplæring i hjemmet bygger i utgangspunktet på grunnskolelovens (nå opplæringslovens) bestemmelser, ikke et forvaltningsvedtak.

Selv om forvaltningslovens regler om partsinnsyn i saker om enkeltvedtak ikke kommer til anvendelse, må innsynsspørsmålet uansett vurderes etter offentlighetslovens regler. Offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 første ledd fastslår at forvaltningens saksdokumenter som hovedregel er offentlige. I § 5 er det gjort nærmere bestemte unntak for doku-

menter som er av intern art. Fylkesmannen har funnet at § 5 første ledd kommer til anvendelse i saken. Bestemmelsen lyder slik:

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

Bestemmelsen innebærer at forslag, utkast, betenkninger, notater og andre lignende arbeidsdokumenter som tjenestemenn i organet selv har utarbeidet (såkalte organinterne dokumenter), i stor grad vil falle utenfor innsynsretten. Det er særlig behovet for interne vurderinger og fri meningsbrytning under saksforberedelsen før et standpunkt inntas, som har begrunnet unntaket. I forarbeidene til endringslov 27. mai 1977 nr. 40 vedrørende forvaltningsloven § 18 (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 75–76) er det bl.a. vist til at interne notater generelt ikke vil ha «samme kvalitet som de endelige vedtak og begrunnelse», og at det er vanskelig å gi alle interne notater «en form og oppbygning som egner seg for presentasjon utad». Det er også vist til at offentlighet om interne dokumenter kan skape forventninger om et spesielt resultat, som det kan være vanskelig å gå imot når den endelige avgjørelsen i saken skal tas. Adgangen til å utarbeide slike interne uttalelser uten at allmennheten har et ubetinget krav på innsyn, vil således bl.a. kunne sikre kvaliteten i arbeidet ved at mothensyn og avvikende synsmåter lettere kommer frem før en endelig avgjørelse treffes, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 76. Disse hensynene – som særlig gjør seg gjeldende under forberedelsen av en sak – er også fremhevet som begrunnelse for å opprettholde unntaket i offentlighetsloven § 5 første ledd i St. meld. nr. 32 (1997–98) s. 61.

Rapporten og notatet som er utarbeidet av tilsynslærerne, ble oversendt oppvekstsjefen i kommunen samt rektor ved (...) skole. Dokumentene ble utarbeidet som et ledd i kommunens arbeid med den lovpålagte oppfølgingen av hjemmeundervisningen i kommunen. Slik saken er opplyst, kan jeg vanskelig se at jeg på rettslig grunnlag kan ha innvendinger mot at fylkesmannen har funnet at offentlighetsloven § 5 første ledd kommer til anvendelse.

Det sentrale spørsmålet blir om det bør praktiseres meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Vedkommende forvaltningsorgan må alltid vurdere om dokumentet helt eller delvis bør gjøres kjent for den som begjærer innsyn selv om det i utgangspunktet er hjemmel for hemmelighet.

Prinsippet om meroffentlighet ble fremhevet av lovgiveren både ved vedtakelsen av offentlighetsloven i 1970 og ved de senere lovendringene i 1982 og 1993. Når det gjelder dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter § 5 første eller annet ledd, har Stortingets justiskomite også understreket særskilt at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet, jf. Innst. O. nr. 40 (1981–82) s. 4. Formålet med be-

stemmelsen i § 2 tredje ledd er at det skal praktiseres offentlighet i størst mulig utstrekning. Ved den nærmere skjønnsmessige vurderingen i det konkrete tilfellet, må hensynene bak den aktuelle unntaksbestemmelsen avveies mot de grunner som taler for offentlighet. På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet og de klare uttalelsene i forarbeidene, har jeg tidligere lagt til grunn at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, se Dokument nr. 4:1 (1997–98) s. 15. I Justisdepartementets rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven, som også ble sendt samtlige kommuner og fylkesmenn, er det lagt til grunn at det skal gis innsyn dersom det ikke foreligger «et reelt og saklig behov» for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.

Det sentrale hensynet bak unntaket fra offentlighet i § 5 første ledd er som nevnt å ivareta forvaltningens behov for å unnta interne uttalelser/overlegninger som fremkommer *under saksforberedelsen*. Det fremgår av fylkesmannens svarbrev hit at det er lagt spesielt vekt på at dokumentene var et ledd i den interne diskusjonen i kommunen om hvordan tilsynet med hjemmeundervisningen skulle gjennomføres. Det er viktig at det kan føres en åpen dialog mellom kommunens administrasjon og de tilsatte, samt at «krav om offentlighet i visse tilfeller kan begrense en slik dialog og at allmennhetens behov og krav på innsyn i disse tilfellene vil være begrenset». Dokumentene som er unntatt fra innsyn i denne saken, ble oversendt oppvekstsjefen 15. oktober 1997. Spørsmålet om hvordan kommunen skulle ivareta sin plikt til å føre tilsyn med hjemmeundervisningen for skoleåret 1997/98, var for lengst avgjort da fylkesmannens avgjørelse forelå 16. november 1999. Jeg har forståelse for at det er viktig å legge forholdene til rette for at slike interne diskusjoner mest mulig fritt kan føres i en kommune, men jeg kan ikke se at dette argumentet kan få avgjørende betydning i saken. Tidsaspektet, at spørsmålet om kommunens tilsyn med hjemmeundervisningen for skoleåret 1997/98 var avsluttet da fylkesmannen traff sin innsynsavgjørelse, reduserer også betenkelighetene ved å gi innsyn i de aktuelle dokumentene. Hovedhensynet bak bestemmelsen i § 5 første ledd gjør seg ikke gjeldende i særlig grad ved vurderingen av meroffentlighetsspørsmålet i denne saken.

De delene av den generelle rapporten som det ikke er gitt innsyn i (og særlig notatet fra hjemmebesøket hos A og B), synes videre i stor grad å inneholde faktiske opplysninger. Fylkesmannens argumentasjon om at det er viktig å sikre en fri meningsutveksling innad i kommunen er ikke treffende i forhold til de delene av dokumentene som inneholder faktiske opplysninger. At klagerne gis innsyn i faktiske opplysninger, kan vanskelig sees å være en ulempe eller virke begrensende for den interne diskusjonen av saken i kommunen.

Jeg vil også fremheve klagerne partslignende interesse i saken, særlig i forhold til notatet fra hjemmebesøket hos dem. At notatet i det vesentlige inneholder faktiske opplysninger fra hjemmebesøket hos familien, taler for at de har en særlig og berettiget interesse i å få gjøre seg kjent med dokumentets innhold. Dette er et relevant og nødvendig moment å hensynta i meroffentlighetsvurderingen. Det fremgår ikke at dette har vært vurdert av fylkesmannen.

Utgangspunktet er som nevnt at det skal «tungtveiende grunner» til for å forsvare et hemmelighold. Som det fremgår av min gjennomgang ovenfor, kan jeg ikke se at fylkesmannen har angitt avgjørende grunner for å nekte innsyn. Lovens meroffentlighetsprinsipp bør her slå igjennom, i alle fall for deler av dokumentene. Jeg viser i denne sammenheng særlig til tidsaspektet, samt at rapporten og spesielt notatet i det vesentlige inneholder faktiske opplysninger. Jeg viser også til at dokumentene fremstår som formaliserte og gjennomarbeidet til bruk for den videre oppfølgingen av saken i kommunen.

Jeg anbefaler at fylkesmannen vurderer saken på nytt i lys av mine merknader. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva fylkesmannen foretar seg i saken.»

Fylkesmannen meddelte etter dette at han hadde vurdert saken på nytt, og imøtekommet klagerne innsynsbegjæring fullt ut.

12.

Innsyn i dokumentasjon for legemiddel

(Sak 1999–0672)

A klaget til ombudsmannen over at Sosial- og helsedepartementet hadde avslått hans begjæring om innsyn i dokumentasjonen for legemiddelet Seroxat. Avslaget var begrunnet med taushetsplikten for «drifts- og forretningshemmeligheter», jf. legemiddeloven § 30 og offentlighetsloven § 5 a.

Ombudsmannen fremhevet hensynet til allmennhetens behov for relevante og konkrete opplysninger om bivirkninger og sikkerhet ved bruk av legemidler. I den grad slike opplysninger var offentlig tilgjengelig gjennom den norske Felleskatalogen og den amerikanske legemiddelkatalogen «Physician Desk Reference» kunne han vanskelig se at det var grunnlag for å benytte karakteristikken «drifts- og forretningshemmeligheter». Det var heller ikke godtgjort at det ville gi et «åpenbart misvisende bilde» hvis det ble gitt delvis innsyn i opplysningene om bivirkninger, jf. offentlighetsloven § 5 a annet ledd. Departementet ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

A henvendte seg til ombudsmannen og bad om en vurdering av Statens legemiddelkontroll (SLK) og Sosial- og helsedepartementets avslag på hans anmodning om innsyn i dokumentasjonen for lege-

middelet Seroxat. Det fremgikk av klagen at innsynskravet gjaldt opplysninger som var fremlagt om legemiddelets bivirkninger i forbindelse med at det ble gitt markedsføringstillatelse i Norge. A anførte at Statens legemiddelkontroll ved utarbeidelsen av preparatomtalen for Seroxat ikke hadde opplyst om mulige invalidiserende og dødelige bivirkninger for offentligheten. Etter As oppfatning var omtalen av bivirkninger i Felleskatalogen og Medisinhåndboken ikke dekkende.

Statens legemiddelkontroll av slo As innsynsbe-
gjæring 3. juli 1997. Etter klage fra A, opprettholdt Sosial- og helsedepartementet avslaget 27. november 1998. I avgjørelsen viste departementet til at opplysninger knyttet til dokumentasjonen for legemiddelet Seroxat var undergitt taushetsplikt etter legemiddeloven 4. desember 1992 nr. 132 § 30, og at opplysningene følgelig var unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 5 a.

Saksbehandlingstiden i departementet i forbindelse med behandlingen av As klage ble kritisert i ombudsmannens uttalelse 16. april 1999 (ombudsmannsak 1998–1438).

Innsynssaken ble brakt inn for ombudsmannen. Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og Sosial- og helsedepartementet ble i brev herfra bedt om å redegjøre nærmere for hvordan forholdet til legemiddeloven § 30 var vurdert, samt kommentere As opplysninger om at de opplysningene det var bedt om innsyn i var offentlig tilgjengelige i USA i legemiddelkatalogen Physician Desk Reference. Videre ble det spurt om hvordan offentlighetsloven § 5 a annet ledd var vurdert.

Da dokumentasjonen som forelå om legemiddelet Seroxat fylte ca 50–60 A4-permer, bad mitt kontor i første omgang om å få oversendt en perm med saksdokumenter som kunne gi et representativt uttrykk for hvilke opplysninger/dokumenter det øvrige materialet omfattet.

I sitt svarbrev vedla Sosial- og helsedepartementet et sammendrag av dokumentasjonen for Seroxat. Departementet viste til at opplysninger om preparatets bivirkninger inngikk i dokumentasjonen for legemiddelet, som omfattet «dokumenter inneholdende administrative og produktrelaterte opplysninger, og ekspertrapporter med dokumentasjon knyttet til kjemiske, farmasøytiske og biologiske undersøkelser, toksikologiske og farmakologiske undersøkelser og kliniske undersøkelser». Departementet viste også til at taushetspliktbestemmelsen i legemiddeloven § 30 var ment å skulle være strengere enn bestemmelsene i forvaltningsloven.

Fra brevet siteres videre:

«For så vidt når det gjelder nye legemidler vil det som regel være tale om opplysninger som det ligger stor forskningsmessig innsats bak og som representerer store utgifter. For det enkelte selskap kan det ofte dreie seg om store forretningsmessige interesser. Opplysninger av denne art

behandles i høy grad som hemmelige av bransjen selv. Departementet legger således til grunn at opplysninger om kliniske undersøkelser på nye legemidler i betydelig grad kan angå forretningshemmeligheter av stor betydning for vedkommende produsenter.»

På denne bakgrunn konkluderte departementet med at opplysningene knyttet til dokumentasjonen for legemiddelet Seroxat var undergitt taushetsplikt etter legemiddeloven 4. desember 1992 nr. 132 § 30 og at opplysningene følgelig var unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 5 a.

Når det gjaldt As anførsel om at de opplysningene som det er anmodet om innsyn i er offentlig tilgjengelig i den amerikanske legemiddelkatalogen Physician Desk Reference, fremholdt departementet at det her kun er inntatt utdrag fra dokumentasjonen og de ulike forsøkene som produsenten har lagt frem for de amerikanske myndighetene. Bakgrunnsdokumentasjonen var ikke offentliggjort.

Sosial- og helsedepartementet fant for øvrig ikke at offentlighetsloven § 5 a annet ledd kom til anvendelse i saken. Departementet viste til SLKs avgjørelse 3. juli 1997 der det var fremholdt at delvis innsyn vil kunne gi et ubalansert bilde av innholdet i dokumentasjonen, samt at innsyn i denne delen av dokumentasjonen vil være tilnærmet umulig av praktiske årsaker. For øvrig opplyste departementet å ha blitt «presentert for dokumentasjonen for legemiddelet Seroxat» i et møte 24. juni 1998 med SLK.

A og departementet kom deretter med ytterligere merknader. Departementet opplyste at det ikke kunne se at det forelå tilstrekkelige samfunnsmessige hensyn i saken som gav grunnlag for å sette taushetsplikten til side, sml. legemiddeloven § 30.

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

«Det følger av offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 første ledd at forvaltningens saksdokumenter som hovedregel er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Lovens dokumentbegrep er definert i § 3 første ledd. Det fremgår av bestemmelsen at forvaltningens saksdokumenter er «dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ».

I lovens §§ 5, 5 a og 6 gjøres det unntak fra lovens hovedregel om offentlighet. Den aktuelle unntaksbestemmelsen i denne saken er § 5 a, som gjør unntak for opplysninger undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.

Sosial- og helsedepartementet har fremholdt at opplysninger knyttet til dokumentasjonen for legemiddelet Seroxat som er fremlagt for SLK, herunder preparatets bivirkninger, er undergitt taushetsplikt etter legemiddeloven 4. desember 1992 nr. 132 § 30. Det er i denne forbindelse vist til at de frem-

lagte undersøkelsene av legemiddelet Seroxat er forretningshemmeligheter som det er av stor betydning for produsenten ikke blir gjort alminnelig kjent. Departementet kan ikke se at det i tilstrekkelig grad er sannsynliggjort at opplysningene som A har anmodet om innsyn i, er offentlig tilgjengelig i den amerikanske legemiddelkatalogen Physician Desk Reference.

Legemiddeloven § 30 lyder slik:

«Enhver som i medhold av stilling eller verv etter loven får kjennskap til drifts- eller forretningshemmeligheter skal med de begrensninger som følger av hans gjøremål etter loven, tie med det han slik får vite. Ingen må i ervervsvirksomhet gjøre bruk av det han slik får vite. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har sluttet i stillingen eller vervet. Departementet kan samtykke i unntak fra taushetsplikt etter denne bestemmelse når sterke samfunnsmessige hensyn taler for at opplysningene gis. Taushetsplikten skal likevel ikke være til hinder for utveksling av informasjon (samordning) som forutsatt i lov om Oppgaveregisteret. Forvaltningsloven §§ 13–13e gjelder ikke.»

Dokumentasjonen om legemiddelet Seroxat som er oversendt til ombudsmannen, (Application for Marketing Authorisation Seroxat Part I: Summary of the Dossier, volume 1, 2 og 3), inneholder både beskrivelser av de ulike forsøkene/undersøkelsene som er utført samt sammendrag og konklusjoner av forsøkene/undersøkelsene. De ulike forsøkene/undersøkelsene er utførlig beskrevet mens sammendragene/konklusjonene er av en mer generell karakter. I sammendragene/konklusjonene er det bl.a. redegjort for bivirkninger som er påvist i de ulike forsøkene/undersøkelsene. Så vidt jeg kan se, refererer opplysningene i den amerikanske legemiddelkatalogen Physician Desk Reference seg bl.a. til disse forsøkene/undersøkelsene.

Dokumentasjon som produsenten har fremlagt om legemiddelet overfor norske myndigheter, kan inneholde taushetspliktbelagte opplysninger som er unntatt fra allmennhetens innsyn. En forutsetning for at taushetspliktbestemmelsen skal komme til anvendelse er imidlertid at det er tale om «drifts- eller forretningshemmeligheter», jf. legemiddeloven § 30. Ved vurderingen av hva som er «drifts- eller forretningshemmeligheter» i lovens forstand, må det bl.a. sees hen til at en rekke opplysninger om preparatet – herunder om dets bivirkninger – allerede er offentlig kjent eller tilgjengelig i Norge eller utlandet. Videre vil allmennhetens behov for relevante og korrekte opplysninger om bivirkninger og sikkerhet ved bruk av legemidler være et viktig hensyn. Det kan i det hele stilles spørsmål ved om påviste/dokumenterbare bivirkninger av et legemiddel som det er gitt markedsføringstillatelse for, kan betegnes som en «drifts- eller forretningshemmelighet» i lovens forstand.

I allfall i forhold til de dokumentene som inneholder sammendrag/konklusjoner av de utførte forsøkene/undersøkelsene, og som i realiteten er offentlig tilgjengelige, kan jeg vanskelig se at det er grunnlag for å benytte karakteristikken «drifts- eller forretningshemmeligheter», jf. legemiddeloven § 30. Jeg viser i denne sammenheng til de omfattende utdragene av dokumentasjonen for preparatet som er offentliggjort i den amerikanske legemiddelkatalogen Physician Desk Reference.

Så vidt jeg kan se etter en gjennomgang av de tre oversendte permene med dokumentasjon, inneholder de generelle delene av materialet (sammendragene/konklusjonene) bl.a. opplysninger om bivirkninger som er offentliggjort kortfattet i Felleskatalogen (Medisinhåndboken) eller mer utførlig i den amerikanske legemiddelkatalogen Physician Desk Reference. Jeg viser bl.a. til (deler av) volume 1, Part 1 B (Summary of Product Characteristics), særlig pkt. 5, Part I C:2 Expert Report s. 31 punkt 6 Conclusion og volume 3, Section VI (Overall Conclusions) s. 299 flg. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at departementet på en tilfredsstillende måte har redegjort for hvorfor de nevnte opplysningene i det oversendte materialet er ansett som «drifts- eller forretningshemmeligheter», jf. legemiddeloven § 30. Jeg viser i denne forbindelse til at A i brev hit 12. september 1999 har presisert at han ønsker innsyn i et sammendrag av resultatene dersom det ikke kan gis innsyn i originaldokumentene.

Det følger av offentlighetsloven § 5 a annet ledd at selv om et dokument inneholder enkelte opplysninger som er taushetsbelagte, så er resten av dokumentet offentlig «når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold».

Sosial- og helsedepartementet har vist til SLKs vedtak 3. juli 1997 der det er fremholdt at «[v]i har vurdert om det kan gis innsyn i de deler av dokumentasjonen som ikke direkte er unntatt på grunn av taushetsplikt, jf. § 5 a annet ledd, men har konkludert med at dette vil kunne gi et ubalansert bilde av innholdet av dokumentasjonen, og derfor også anses unntatt offentlighet». Etter departementets vurdering kommer ikke § 5 a annet ledd til anvendelse i saken.

Ut fra de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at departementet har godtgjort hvorfor det vil gi et «åpenbart misvisende bilde» av den fremlagte dokumentasjonen om bivirkninger dersom det gis innsyn i omtalen i sammendragene/konklusjonene. Disse sammendragene/konklusjonene synes å utgjøre en greit identifiserbar del av materialet, og de påviste bivirkningene synes som nevnt allerede offentlig tilgjengelig.

Jeg finner etter dette at det «knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken», jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd fjerde punktum. Jeg ber etter dette om at Sosial- og hel-

sedepartementet vurderer saken på nytt i lys av mine merknader. Ved departementets nye behandling bes det om at det oversendte materialet gjennomgås og vurderes opp mot de utdrag av dokumentasjonen om bivirkninger som er gjengitt bl.a. i Physicians Desk Reference. Departementet bes også vurdere om det er grunn til å be om legemiddelprodusentens syn på hvorvidt de aktuelle opplysningene er «drifts- eller forretningshemmeligheter», jf. legemiddeloven § 30. Jeg ber om å bli holdt orientert om departementets nye vurdering samt at klager blir underrettet.»

13.

Innsyn i menighetsråds møtekart

(Sak 2000–1380)

A bad om innsyn i et menighetsråds møtekart for en bestemt periode. Menighetsrådet avsto begjæringen under henvisning til at offentlighetsloven § 2 annet ledd annet punktum kun hjemler innsyn i møtekart for kommunale og fylkeskommunale organ, og ikke møtekart for menighetsråd. Menighetsrådet fant heller ikke å kunne utvise meroffentlighet idet det kunne finnes opplysninger som pliktes hemmeligholdt av hensyn til lovbestemt taushetsplikt. Menighetsrådet fremholdt videre at det ville «innebære en stor arbeidsbelastning å gjennomgå dokumentene for å sikre fortsatt hemmeligholdt av slike» opplysninger, da dette «i for stor grad vil gå på bekostning av andre nødvendige oppgaver».

Ombudsmannen hadde ingen merknader til rådets uttalelse om at menighetsrådet ikke er et organ som omfattes av offentlighetsloven § 2 annet ledd, men fant ikke at det forelå avgjørende grunner for innsynsnektelse. Menighetsrådet opplyste deretter at det i tråd med ombudsmannens uttalelse hadde oversendt de aktuelle møtekart til klageren.

A klaget til ombudsmannen over et menighetsråds avslag på hans begjæring om innsyn i møtekart for rådets møter i november og desember 1998, samt januar, februar, mars, april, mai, juni og august 1999. Avslaget var begrunnet med at offentlighetsloven § 2 annet ledd annet punktum kun hjemler innsyn i møtekart for kommunale og fylkeskommunale organ, og ikke i møtekart for menighetsråd. Videre fant ikke menighetsrådet å kunne utvise meroffentlighet i denne saken under henvisning til at det kunne finnes opplysninger som pliktes hemmeligholdt av hensyn til lovbestemt taushetsplikt. Menighetsrådet fremholdt også at det ville «innebære en stor arbeidsbelastning å gjennomgå dokumentene for å sikre fortsatt hemmeligholdt av slike opplysninger», idet dette «i for stor grad vil gå på bekostning av andre nødvendige oppgaver». Rådet opplyste avslutningsvis at det ville etterkomme en eventuell begjæring om innsyn i dokumentene i en bestemt sak, i den utstrekning disse var allment tilgjengelige.

Menighetsrådet ble i brev herfra bedt om å kommentere As anførsel om at det følger av § 2 tredje ledd at forvaltningen må gå igjennom dokumentene og eventuelt foreta en vurdering av hvilke deler som kan gjøres offentlige, herunder As opplysninger om at det kun var tale om innsyn i ni møtekart (ikke møteprotokoller). Det ble videre bedt om utlån av de aktuelle møtekartene og opplyst om avslaget utelukkende var begrunnet i menighetsrådets arbeidsbyrde.

Under henvisning til As opplysning om at menighetsforvalteren i telefonsamtale hadde uttalt at det ikke var ført postjournal for det aktuelle tidsrom, ble det bedt om nærmere opplysninger fra menighetsrådets side, herunder hvilke rutiner rådet i dag hadde for å føre slik journal.

Menighetsrådet bekreftet deretter at avslaget på innsyn var begrunnet i arbeidsmessige hensyn. I denne sammenheng ble det vist til at rådet nettopp hadde ansatt en ny daglig leder/menighetsforvalter, og at mange andre oppgaver hadde blitt prioritert i den sammenheng.

Rådet beklaget for øvrig at det ikke var ført postjournal for det aktuelle tidspunktet, noe som skyldtes «stor arbeidsbyrde for vår menighetsforvalter, foruten sykdom i kontorpersonelet». I denne sammenheng ble det opplyst at «vår nye menighetsforvalter arbeider nå med en ny arkivplan, og postjournal vil heretter føres/ og justeres i forhold til arkivnøkkelen slik oppsettet er fra KA (Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon)». Menighetsforvalteren hadde forespeilet at disse nye rutinene, inkludert føring av postjournal i samsvar med arkivplanen, ville være på plass f.o.m. 1. oktober 2000.

A opplyste deretter at han søkte etter en mulig «personalsak». Han viste i denne forbindelse bl.a. til det som var uttalt i Frihagen, Forvaltningsrett bind I side 267–68 om taushetsplikt i tjenstemannssaker og uttalelse i ombudsmannens årsmelding 1996 s. 18, og fremholdt at det ikke var noen automatikk i at man unntar det som eventuelt står skrevet om «tjenstlige reaksjoner» i møtekart eller protokoller.

A viste videre til offentlighetsloven § 5 a annet ledd der det bl.a. fremgår at «(d)okumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold».

Avslutningsvis bemerket han at plikten til å føre journal ikke var av ny dato, og at «menighetsrådets unnlattelse av å oppfylle denne, etter mitt syn signaliserer liten respekt for at Offentlighetsloven også gjelder for menighetsrådets virksomhet».

I mitt avsluttende brev til menighetsrådet uttalte jeg:

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

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

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

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

Offentlighetsloven gjelder for menighetsrådets virksomhet, jf. kirkeloven av 7. juni 1996 nr. 31 § 38 første ledd. Menighetsråd er imidlertid ikke et kommunalt eller fylkeskommunalt organ, jf. kirkeloven §§ 2, 5 og 6. Offentlighetsloven § 2 annet ledd annet punktum om innsyn i møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, kommer derfor ikke direkte til anvendelse i saken.

I Frihagen, Offentlighetsloven bind I s. 203, heter det om bestemmelsen:

«Vi må oppfatte bestemmelsen om innsyn i møtekart i offentlighetsloven § 2 som en positiv utvidelse av rammen for offentlighet, slik at offentlighetsreglene ellers ikke omfatter møtekart i sin helhet. Det vil således ikke være slik offentlighet ved møtekart ut over det som er angitt i 2. ledd annen setning. Møtekart i *statsforvaltningen* og ellers utenfor kommunal- og fylkeskommuneforvaltningen går dermed ikke under særregelen om offentlighet.»

Jeg har ingen rettslige innvendinger til dette standpunktet. Menighetsrådet er ikke et organ som omfattes av § 2 annet ledd annen setning. A har følgelig ikke krav på innsyn i rådets møtekart etter denne bestemmelsen.

Spørsmålet blir etter dette om det er grunnlag for å praktisere meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd i forhold til de nærmere angitte møtekartene.

Meroffentlighetsprinsippet er av fundamental betydning ved anvendelsen av offentlighetsloven. Det er i denne sammenheng grunn til å understreke at offentlighetsloven er en *minimumslov*; forvaltningen skal vurdere om det kan gis innsyn i dens dokumenter i større utstrekning enn det loven gir direkte krav på. Det er heller ikke noe forbud mot at offentlige organer praktiserer meroffentlighet utenfor rammen av hva offentlighetsloven regulerer. Formålet bak regelen om forvaltningens plikt til å vurdere meroffentlighet retter seg ikke bare mot lovens unntaksbestemmelser, men mot lukkethet som sådan i den offentlige forvaltning, se Dokument 4: 1 (1997–98) s. 14 (særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet). Meroffentlighets prinsippet tilsier at det må foreligge tungtveiende grunner for å unnta dokumenter fra offentlighet, jf. Dokument 4: 1 (1997–98) s. 15.

Menighetsrådet har begrunnet sin nektelse ut fra kapasitetsmessige hensyn, idet det vil innebære en

stor arbeidsbelastning å gå gjennom møtekartene for å sikre hemmelighold av opplysninger som er undergitt taushetsplikt. Dersom offentlige organer skal vurdere å praktisere meroffentlighet i en sak som inneholder et betydelig antall dokumenter som i det vesentlige er undergitt taushetsplikt, vil det kunne være relevant å legge vekt på at det vil medføre betydelige ressurser for forvaltningen å etterkomme den fremsatte innsynsbegjæringen. I denne saken er det bedt om innsyn i til sammen 7 møtekart der hvert kart inneholder fra 4 til 10 saker. Mange av sakene er «standardsaker» som bl.a. «godkjenning og innkalling av saksliste», «godkjenning av protokoll», «orienteringssaker» og «eventuelt». Ut fra de opplysningene som foreligger, kan jeg vanskelig se at en gjennomgang av de aktuelle møtekart for å anonymisere eventuelle taushetsbelagte opplysninger vil medføre en så stor arbeidsbelastning at dette i seg selv gir grunnlag å nekte innsyn. Jeg tilføyer for øvrig at de aktuelle møtekartene kun inneholder generelle, kortfattede opplysninger om den enkelte sak, som så langt jeg kan se neppe er underlagt taushetsplikt. Slik saken er opplyst, kan jeg derfor ikke se at det foreligger noen avgjørende grunner for innsynsnektelsen.

Avslutningsvis finner jeg grunn til å komme med noen merknader til menighetsrådets manglende journalføring. Med hjemmel bl.a. i lov om arkiv av 4. desember 1992 nr. 126 § 12 er det ved kgl. res 11. desember 1998 vedtatt en forskrift om offentlege arkiv. Forskriften trådte i kraft 1. januar 1999. Det følger av forskriften § 2–6 at offentlige organ har en plikt til å føre journal. I bestemmelsen heter det: «Eit organ skal ha ein eller flere journaler for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentlighetslova §§ 2 og 3 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon ---». Menighetsrådet har følgelig etter denne bestemmelsen en plikt til å føre journal.

Jeg viser i denne sammenheng til at den offentlige journal på mange måter er å betrakte som nøkkelen til innsyn i offentlige organers virksomhet. All den stund menighetsrådet har beklaget den manglende journalføringen, samtidig som det har gitt uttrykk for at journal vil bli ført (herunder menighetsforvalterens opplysning om at dette skulle være på plass fra og med 1. oktober 2000), finner jeg ikke grunn til å gå videre med denne delen av saken.

Jeg finner imidlertid grunn til å bemerke at den manglende journalføringen har ført til at A ikke har fått den muligheten en offentlig journal gir til å utpeke den saken han ønsker innsyn i. Dette tilsier også at det bør praktiseres meroffentlighet etter § 2 tredje ledd i de aktuelle møtekartene.

Jeg ber etter dette menighetsrådet om å vurdere saken på nytt, og om å bli underrettet om utfallet av rådets nye behandling.»

Menighetsrådet opplyste etter dette at det i tråd med min uttalelse hadde oversendt de aktuelle møtekartene til klageren.

14.

Meroffentlighet for interne notater om forurensning
(Sak 2000–0968)

Norsk Skoleblad klaget til ombudsmannen over at Miljøverndepartementet under henvisning til offentlighetsloven § 5 første ledd, hadde avslått en begjæring om innsyn i interne notater vedrørende forurensningsproblemer i Steinsfjorden. Spørsmålet var om det burde vært utvist meroffentlighet i forhold til dokumentene, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Ombudsmannen fant at dokumentene var utarbeidet for departementets interne saksforberedelse, og således kunne unntas etter § 5 første ledd. Dokumentene inneholdt vurderinger og råd til den politiske ledelsen om mulige tiltak mot forurensningsproblemer i Steinsfjorden. Ombudsmannen la vekt på at saken ennå ikke hadde funnet sin løsning, og at dokumentenes utforming var intern og foreløpig. Ombudsmannen uttalte at departementet hadde oppfylt sin plikt til å vurdere meroffentlighet, og fant ikke grunn til å kritisere departementets skjønnsmessige avgjørelse om ikke å utvise meroffentlighet.

Norsk Skoleblad klaget til ombudsmannen over Miljøverndepartementets avslag på innsyn i fire dokumenter vedrørende vannkvaliteten i Steinsfjorden. To av dokumentene var fra 1994, ett fra 1996 og ett fra 1997.

Klagen ble forelagt Miljøverndepartementet, som ble bedt om å redegjøre nærmere for avslagene, og om det var tatt hensyn til at dokumentene omhandlet forhold som lå langt tilbake i tid. Departementet ble også bedt om å opplyse om brevkastet i sak 94/5200–078 fra statssekretæren i Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet ble sendt, og om det i så fall ble unntatt offentlighet og med hvilken hjemmel.

I Miljøverndepartementets svar het det:

«Dokumentene som nevnt ovenfor er alle unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5, 1. ledd. Etter anmodning fra Norsk Skoleblad om innsyn til dokumentene tok departementet en ny vurdering om dokumentene likevel skulle gjøres kjent, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Samtlige dokumenter er utarbeidet for den interne saksforberedelse innad i departementet. Dokumentene er grunnlagsdokumenter for politiske beslutninger fattet av tidligere regjeringer, og vi fant derfor grunnlag for å opprettholde unntak om offentlighet.»

I mitt avsluttende brev til Norsk Skoleblad uttalte jeg:

«Hovedregelen i offentlighetsloven 19. juni 1970 nr 69 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. § 2 første ledd.

Formelle notater og forberedende dokumenter m.v. fra en fagavdeling til politisk ledelse i et departement utarbeidet som ledd i en forvaltningssak, må normalt anses som «forvaltningens saksdokumenter», og er derved omfattet av offentlighetsloven, jf. §§ 2 og 3. I alle fall vil dette være tilfellet dersom slike dokumenter er journalført i den offentlige journalen, slik som i foreliggende sak.

Etter § 5 første ledd er det gitt adgang til å unnta interne dokumenter fra innsyn. Bestemmelsen lyder:

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

Bestemmelsen innebærer at forslag, utkast, betenkninger, notater og andre lignende arbeidsdokumenter som tjenestemenn selv har utarbeidet, kan unntas offentlighet. Dette unntaket fra hovedregelen om innsyn, er særlig begrunnet med behovet for frimeningsutveksling under saksforberedelsen før et standpunkt inntas. I forarbeidene (Ot.prp. nr 3 1976–77 s. 75–76) er det dessuten vist til at interne notater generelt ikke vil ha «samme kvalitet som det endelige vedtak og begrunnelse», og at det er vanskelig å gi alle interne notater «en form og oppbygging som egner seg for presentasjon utad». Det er også vist til at offentlighet om interne dokumenter kan skape forventninger om et spesielt resultat, som det kan være vanskelig å gå imot når den endelige avgjørelsen i saken skal tas. Adgangen til å utarbeide slike interne uttalelser uten at allmennheten har et ubetinget krav på innsyn, vil således bl.a. kunne sikre kvaliteten i arbeidet ved at mothensyn og avvikende synsmåter lettere kommer fram før en endelig avgjørelse treffes, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 76.

De notatene det her ønskes innsyn i, framstår som ledd i departementets arbeid med en sak vedrørende forurensningsproblemer i Steinsfjorden. Notatene synes klart å være utarbeidet i departementet for departementets «interne saksforberedelse», og kan således unntas offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd.

Spørsmålet i saken er derfor om det burde vært utvist meroffentlighet i forhold til dokumentene, jf. lovens § 2 tredje ledd. Vedkommende forvaltningsorgan må alltid foreta en konkret og reell vurdering av om et dokument helt eller delvis bør gjøres kjent for den som begjærer innsyn, selv om det i utgangspunktet er hjemmel for hemmelighold. Formålet med bestemmelsen i § 2 tredje ledd er at det skal praktiseres offentlighet i størst mulig utstrekning. Ved den nærmere skjønnsmessige vurdering i det konkrete tilfellet, må hensynene bak den aktuelle unntaksbestemmelsen avveies mot de grunner som taler for offentlighet. Ombudsmannen har lagt til grunn at det skal tungtveiende grunner til for ikke å

praktisere meroffentlighet, jf. Dokument 4: 1 (1997–98) s. 15 (særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet).

Miljøverndepartementet har vist til at samtlige av de dokumentene det er begjært innsyn i, er utarbeidet for den interne saksforberedelsen innad i departementet. Departementet har videre vist til at dokumentene er grunnlagsdokumenter for politiske beslutninger fattet av tidligere regjeringer.

Dokumentene er innhentet fra Miljøverndepartementet for nærmere gjennomsyn. Dokumentene det er bedt om innsyn i, framstår som foreløpige vurderinger og råd til den politiske ledelsen om mulige tiltak for å bedre vannkvaliteten i Steinsfjorden. På spørsmål herfra har Miljøverndepartementet dessuten opplyst at denne saken ennå ikke har funnet sin løsning. Selv om dokumentene ble utarbeidet flere år tilbake i tid (1994, 1996 og 1997), framstår de ikke som dokumenter i en ferdig avsluttet sak. Hensynet bak regelen i § 5 første ledd, om å unnta interne dokumenter under saksforberedelsen, synes således fremdeles å ha en viss vekt. I tillegg kommer at dokumentenes karakter og utforming er av intern og foreløpig karakter til bruk for den politiske ledelsen i departementet. Dette taler mot at det praktiseres meroffentlighet.

Utkastet til brev i sak 94/5200–078 fra statssekretæren i Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet som det ble reist spørsmål om i foreleggelsesbrevet herfra, ble ifølge opplysninger innhentet fra Miljøverndepartementet heller ikke sendt.

Jeg legger til grunn at Miljøverndepartementet har oppfylt sin plikt til å *vurdere* meroffentlighet i forhold til dokumentene, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Spørsmålet om det skal utvises meroffentlighet, vil imidlertid bero på en nærmere skjønnsmessig vurdering.

Slik saken er opplyst, har jeg ikke funnet tilstrekkelige holdepunkter for å kritisere departementets vurdering.

Jeg har imidlertid funnet grunn til å knytte noen bemerkninger til departementets svar på de spørsmålene som ble reist herfra. Kopi av brevet følger vedlagt til orientering.»

I mitt brev til Miljøverndepartementet uttalte jeg:

«Jeg vil påpeke at departementet i liten grad har redegjort for hvilke vurderinger som lå til grunn for at departementet ikke fant å kunne utvise meroffentlighet, slik det ble anmodet om i brev herfra 9. august 2000. Spørsmålet om det var tatt hensyn til at dokumentene omhandlet forhold som lå langt tilbake i tid, samt spørsmålene knyttet til brevutkastet i sak 94/5200–078, ble ikke besvart.

Av hensyn til tilliten til forvaltningen og til ombudsmannsinstitusjonen, er det viktig at departementet i størst mulig grad søker å besvare de spørs-

mål ombudsmannen stiller. Jeg legger til grunn at Miljøverndepartementet gjør dette i framtiden.

Som det vil framgå av mitt avsluttende brev til Norsk Skoleblad i dag, har jeg for øvrig ikke funnet rettslig grunnlag til å kritisere departementet for ikke å ha utvist meroffentlighet i saken.»

15.

Offentliggjøring av opplysninger om anmeldelse av ulovlig hogst

(Sak 1999–0166)

A henvendte seg til ombudsmannen med en klage over at Nannestad kommune hadde anmeldt ham som eier av en skogeiendom for ulovlig hogst. Klagen gjaldt særlig det forhold at kommunen samtidig med oversendelsen til politiet hadde sendt en kopi av anmeldelsen til Naturvernforbundet, noe A mente kommunen ikke hadde adgang til.

Etter å ha undersøkt saken, konkluderte ombudsmannen etter en konkret helhetsvurdering med at det i dette tilfellet ikke forelå noen taushetsplikt som var til hinder for at kommunen praktiserte meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 og § 2 tredje ledd. Han understreket imidlertid viktigheten av å være oppmerksom på at saker der forvaltningen beslutter å politianmelde også har en side til taushetsplikten, og de rettsikkerhets- og personvernenssyn som kommer inn ved den konkrete vurderingen som må foretas i denne forbindelse. Ombudsmannen fant for øvrig ikke grunnlag for å kritisere kommunens avgjørelse om å gå til anmeldelse. Han hadde heller ingen bemerkninger til kommunens avslag på klagerens krav om dekning av sakskostnader.

A klaget til ombudsmannen over at Nannestad kommune 7. september 1998 hadde anmeldt ham som eier av en skogeiendom i kommunen for ulovlig hogst. Grunnlaget for anmeldelsen var at hogsten ble hevdet å avvike fra den gitte tillatelsen i så stor grad at det forelå et brudd på «Forskrift om skogbehandling og skogsdrift i skogområder i Oslo og nærliggende kommuner» (Markaforskriften). Romerike politidistrikt henla saken etter bevisets stilling 9. februar 1999.

Klagen gjaldt særlig det forhold at kommunen, samtidig med oversendelsen til politiet, hadde sendt en kopi av anmeldelsen til Naturvernforbundet i Oslo og Akershus. A fremholdt at kommunen i henhold til offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 5 ikke hadde hatt adgang til dette. Kommunen begrunnet offentliggjøringen med å vise til prinsippet om meroffentlighet inntatt i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Videre ble det vist til forvaltningsloven § 13 a tredje ledd, der det fremgår at taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ikke er til hinder for «at opplysningene brukes når ingen beret-

tiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder». Kommunen mente «nærværende saksforhold var gjort kjent gjennom pressen før saken ble utredet i kommunale organer».

Da det ikke fremgikk om kommunen ved å henvisne til forvaltningsloven § 13 a hadde lagt til grunn at politianmeldelsen i utgangspunktet var underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 eller om henvisningen var ment som et tolkningsmoment i favør av meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, ble kommunen i brev herfra 5. februar 1999 bedt om å redegjøre for hjemmelen til offentliggjøringen. Det ble bedt om en nærmere begrunnelse dersom kommunen ikke hadde vurdert offentliggjøringen i forhold til taushetspliktregelen i forvaltningsloven § 13. Det ble også bedt presisert om det var selve vedtaket eller de faktiske forhold som kommunen mente var alminnelig kjent, jf. kommunens uttalelse om at «nærværende saksforhold var gjort kjent gjennom pressen». Videre ble kommunen bedt om å redegjøre for sin saksbehandling i forbindelse med As krav om dekning av saksomkostninger som han hevdet ikke hadde vært behandlet.

I kommunens svar ble det presisert at det var hogsten som sådan kommunen hadde siktet til med formuleringen «nærværende saksforhold». Kommunen opplyste videre at saksutredningen vedrørende anmeldelsen ikke var offentliggjort før administrasjonens forslag til vedtak forelå i forkant av møtet til landbruksnemnda. Fra dette tidspunktet ble anmeldelsessaken tilgjengelig for offentligheten. Både møtene i landbruksnemnda og plan- og utviklingsutvalget holdes for åpne dører. Det ble opplyst at kommunen har hatt som fast praksis å oversende kopier til alle som etterspør informasjon.

Når det gjaldt hjemmel for offentliggjøring het det:

«Kommunens utgangspunkt for offentliggjøring er Offentlighetslovens hovedregel i § 2 om at forvaltningens dokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.

Kommunen har videre vurdert Offentlighetslovens § 6 som nevner endel dokumenter som *kan* unntas fra offentlighet. Denne lovs § 6 pkt. 5 nevner anmeldelse som et slikt dokument.

Forvaltningslovens § 13 a sier at taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for at opplysninger brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

Med støtte i forvaltningslovens § 13 a har man ikke funnet grunn til å unnta denne saken fra offentlighet etter Offentlighetslovens § 6. Dermed er det hovedregel i Offentlighetslovens § 2 som kommer til anvendelse.»

As krav om å få dekket sine saksomkostninger var begrunnet med at han mente saken ikke skulle vært anmeldt på grunn av foreldelse, jf. straffeloven § 80. Kommunen fremholdt at en ikke anså saken

foreldet, og det var da ikke noe grunnlag for å kreve erstatning etter forvaltningsloven § 36. Kommunen konkluderte derfor i brev 12. januar 1999 med at man «anså saken ferdigbehandlet fra Nannestad kommunes side». Det ble likevel opplyst at kommunen innså at behandlingen av As krav hadde vært noe knapp, noe som skyldtes ressursituasjonen og som ble beklaget.

Etter merknader fra klager i brev 5. mars 1999 ble kommunen i brev herfra 18. mars 1999 bedt om å presisere om kommunen med sin henvisning til forvaltningsloven § 13 i tredje avsnitt under overskriften «Hjemmel for offentliggjøring» i brev hit 22. februar 1999 hadde lagt til grunn at politianmeldelsen i utgangspunktet var underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

I sitt nye svarbrev viste kommunen til at dette var besvart i kommunens forrige brev til ombudsmannen i saken. Videre het det:

«Utgangspunktet er Offentlighetslovens § 2, der dokumenter er offentlig så langt det ikke er gjort unntak i lov eller medhold av lov.

Kommunens vurdering har videre gått ut på å se om det i dette tilfelle var grunner til at anmeldelsen skulle holdes hemmelig. Offentlighetslovens § 6 nevner endel dokumenter som *kan* unntas fra offentlighet. Blandt disse er anmeldelse. I vår vurdering av dette bruker vi Forvaltningslovens § 13 a. Dette er til støtte i vurderingen av Offentlighetslovens § 6.

Sivilombudsmannen spør om kommunen «har lagt til grunn at politianmeldelsen i utgangspunktet var underlagt taushetsplikt etter forvaltningslovens § 13».

Vårt svar ut fra det ovenstående, er at dokumentet (Rådmannens anmeldelse) er offentlig etter Offentlighetslovens § 2 og at det ikke er grunnlag for å gi unntak fra denne bestemmelse.»

På bakgrunn av to nye henvendelser fra A ble det deretter vurdert å også ta opp andre sider av saken enn offentliggjøring av anmeldelsen. Etter at kommunens saksdokumenter hadde vært innhentet og gjennomgått, ble kommunen bl.a. bedt om å redegjøre nærmere for den vurderingen som lå bak avgjørelsen om å gå til politianmeldelse. Det ble herfra særlig bedt om kommunens vurdering av eventuelle alternative reaksjonsmåter, og av spørsmålet om straffbarhetsvilkårene var oppfylt.

Kommunen redegjorde i sitt svarbrev først for hvorfor det ikke var funnet hensiktsmessig å anvende økonomiske straffereaksjoner overfor klageren. Det ble opplyst at disse vurderingene lå til grunn for administrasjonens saksutredning, selv om de ikke fremgikk av denne. I ettertid innså kommunen at dette hadde vært ønskelig.

Kommunen presiserte deretter at en politianmeldelse ikke ble ansett som straff, men en henstilling til politiet om å granske et forhold og vurdere en eventuell straffereaksjon. Kommunen mente seg i mange tilfeller tjent med å overlate denne oppgaven

til politi og rettsvesen, fremfor å nytte egne administrative straffereaksjoner. Det ble i denne forbindelse vist til at det da blir opp til politiet å vurdere hvorvidt straffbarhetsvilkårene er oppfylt. Kommunen hadde begrenset sin oppgave til å konstatere at det forelå brudd på en forskrift, som kommunen vurderer som betydningsfullt.

Det ble videre anført at det verken fremgår av markaforskriften eller skogloven at kun alvorlige overtredelser skal anmeldes, selv om kommunen opplyste at det til nå skal ha vært svært få anmeldelser, og ingen tilfeller der geografiske avvik i hogst har stått sentralt. Kommunen viste videre til at medifokuseringen saken hadde hatt gjorde det naturlig at kommunen ønsket politiets vurdering av forholdet for å sikre korrekt behandling.

I mitt avsluttende brev til Nannestad kommune uttalte jeg:

«1. *Offentliggjøringen av anmeldelsen*

Det følger av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5) at en anmeldelse kan unntas fra offentlighet. Spørsmålet blir derfor om kommunen hadde adgang til å offentliggjøre anmeldelsen, jf. offentlighetsloven § 2 første og tredje ledd. Svaret vil avhenge av om anmeldelsen må anses å være undergitt taushetsplikt, jf. offentlighetsloven § 5 a, der det fremgår at opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt er unntatt fra lovens hovedregel om offentlighet.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 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,»

Forvaltningsloven § 13 a nr. 3 innebærer imidlertid at taushetsplikten ikke er til hinder for at «opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller tilgjengelig andre steder».

I en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 22. august 1989 er det lagt til grunn at «--- opplysninger i en anmeldelse som knytter mistanke om en straffbar handling til en bestemt person» som hovedregel må anses å være «opplysninger om noens personlige forhold» som er undergitt taushetsplikt. Jeg legger til grunn at forretningsvirksomhet også vil være beskyttet av taushetsplikten når anmeldelsen identifiserer enkeltpersoner. Dette samsvarer også med det ombudsmannen har lagt til grunn i årsmeldingen for 1988 s. 76 flg., årsmeldingen for 1990 s. 85 flg. og årsmeldingen for 1994 s. 35 flg. I årsmeldingen for 1988 er det bl.a. vist til at det forhold at det i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 særskilt er gitt adgang til å gi slike opplysninger til påtalemyndigheten/kontrollmyndigheten, indikerer at opplysningene ellers går inn under taushetsplikten.

Selv om utgangspunktet er at slike opplysninger er ansett å være beskyttet av taushetsplikten, synes det å være enighet om at spørsmålet likevel må vurderes konkret. Se Arvid Frihagen, Offentlighetsloven, Bind II, 1994, s. 51 flg. der det vises til Justisdepartementets uttalelse og tidligere ombudsmannsuttalelser. Momenter i en slik vurdering vil være om de faktiske forholdene som anmeldelsen bygger på var alminnelig kjent, samt arten av de opplysningene som er offentliggjort om enkeltpersonens antatt straffbare forhold.

Det fremgår ikke klart av kommunens svar om det i denne saken ble foretatt en slik konkret vurdering. Kommunen har vurdert offentliggjøringen i forhold til offentlighetsloven §§ 6 og 2, selv om det også vises til forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Jeg forstår henvisningen til forvaltningsloven § 13 a slik at dette er ment som et tolkningsmoment i favør av meroffentlighet. Dette tyder på at kommunen ikke har vært tilstrekkelig oppmerksom på at saken også har en side til taushetsplikten.

Kommunen har lagt avgjørende vekt på at saksforholdet allerede var gjort kjent gjennom pressen før saken ble utredet i kommunale organer. Det er presisert at det var hogsten som sådan og ikke selve avgjørelsen om å anmelde klageren som var alminnelig kjent. Kommunen har opplyst at saksutredningen om anmeldelsen ble offentliggjort da administrasjonens forslag til vedtak forelå i forkant av møtet i landbruksnemnda. Det er videre anført at «[s]iden saksutredning og vedtak har vært offentlig er det heller ingen grunn til å unnta for offentlighet at vedtaket faktisk gjennomføres».

Jeg har forstått det slik at Naturvernforbundet i Oslo og Akershus hadde engasjert seg i saken før kommunen behandlet spørsmålet om anmeldelse. Etter det opplyste var det således Naturvernforbundet som i april 1997 tok forholdet opp med Fylkesmannen i Oslo og Akershus og deretter direkte med kommunen. Naturvernforbundet skal ha bedt kommunen om rutinemessig å oversende kopier av aktuelle saksdokumenter om saken, noe som medførte at kommunen ikke ventet på en innsynsbegjæring. Saken ble også omtalt bl.a. i Østlandssendingen før kommunens behandling.

Den omstendighet at de faktiske forholdene som anmeldelsen bygget på allerede var kjent for media på bakgrunn av Naturvernforbundets engasjement, medfører at klageren ikke hadde samme krav på beskyttelse. Det er imidlertid viktig å være klar over at det er en forskjell på å gjøre kjent opplysninger om at kommunen – som her – mener det foreligger et avvik fra den gitte tillatelsen som det bør reageres mot, og å offentliggjøre selve politianmeldelsen av A. I denne saken var imidlertid anmeldelsesbrevet kort, og kan ikke sies å inneholde andre eller mer detaljerte opplysninger enn det som allerede var kjent, bortsett fra opplysningen om at kommunen hadde besluttet å gå til politianmeldelse. Jeg er derfor etter

en helhetsvurdering kommet til at det i dette tilfellet ikke forelå noen taushetsplikt som var til hinder for at kommunen praktiserte offentlighet og gav Naturvernforbundet en kopi av anmeldelsen. For ordens skyld nevner jeg også at Naturvernforbundet mottok kopi av politiets henleggelsesbeslutning, og at Naturvernforbundet av politiet ble ansett å ha rettslig klageinteresse, jf. straffeprosessloven § 59 a.

Jeg viser imidlertid til det jeg har pekt på over om viktigheten av å være oppmerksom på at slike saker også har en side til taushetsplikten, og de rettsikkerhets- og personvern hensyn som kommer inn ved den konkrete vurderingen som må foretas i denne forbindelse. Jeg viser i denne forbindelse til årsmeldingen for 1994 der jeg på s. 44 uttalte:

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

2. Berettigelsen av å gå til politianmeldelse

Jeg har tidligere mottatt klager på at forvaltningsorganer, også rutinemessig, går til politianmeldelse for forhold der det antas å foreligge brudd på lover og forskrifter, se f.eks. årsmeldingen for 1998 s. 304 flg. Jeg understreket her at en politianmeldelse er et alvorlig skritt som for mange vil kunne oppleves som dramatisk, særlig når det skjer fra en offentlig etat eller myndighet. Det er derfor viktig at saksbehandlingen forut for en anmeldelse er så grundig at både det faktiske og rettslige grunnlaget for anmeldelsen blir nøye vurdert. Jeg har samtidig pekt på at bruken av virkemiddelet straff også reiser spørsmål om forholdsmessighet. I forvaltningssaker kan derfor mye tale for at politianmeldelse bør forbeholdes de tilfeller hvor overtredelsen er alvorlig eller hvor administrative virkemidler ikke har ført frem.

Ut fra dette bad jeg kommunen redegjøre nærmere for sin vurdering av disse forhold.

Kommunen har opplyst at det ble foretatt en vurdering av å gjøre bruk av andre reaksjoner enn anmeldelse, selv om denne vurderingen ikke fremgår av dokumentene i saken. Det skal ha blitt vurdert å

anvende økonomiske straffereaksjoner, men dette ble ikke funnet hensiktsmessig fordi kommunen anser det ønskelig at aktiviteten ikke reduseres, slik at det fortløpende blir plantet og stelt skog på nytt.

Kommunen har videre fremholdt at anmeldelsen ikke ble vurdert som straff, men at man ønsket å overlate det til politiet å foreta en uavhengig vurdering av om det i dette tilfellet forelå en overtredelse som var straffbar.

Når det gjelder det generelle spørsmålet om «ansvarsfordelingen» mellom forvaltning og påtalemyndighet, er det selvsagt klart at det hører under påtalemyndigheten å *ta stilling til* det rettslige grunnlaget for anmeldelsen, herunder om straffbarhetsvilkårene er oppfylt. Kommunen vil likevel etter min mening ha et selvstendig ansvar for å sørge for å avklare både det faktiske og det rettslige grunnlaget for en eventuell anmeldelse. Det er viktig å sikre at motiveringen avgjørelsen bygger på både er saklig og forsvarlig, og en grundig saksbehandling kan bidra til å unngå uriktige anmeldelser som potensielt kan få store konsekvenser for de berørte. Dette følger av prinsippet i forvaltningsloven § 17, jf. at en sak skal være så godt opplyst som mulig. Bestemmelsen gjelder for enkeltvedtak, men får også anvendelse som et alminnelig prinsipp på avgjørelser som denne.

Det har ikke vært omtvistet at den hogsten som ble foretatt ble utført ut over det området som var angitt på tillatelsen klageren hadde fått. Samtidig synes det å ha vært enighet om at de forskyvningene i hogstarealet som ble foretatt ikke var fortjenestemotivert, men derimot skogbruksfaglig bestemt (hensynet til gjenstående bestands motstandsdyktighet mot vind). Kommunen la imidlertid avgjørende vekt på at avviket ble vurdert som vesentlig, og at selv en «positiv» endring ikke kan gjøres uten at dette er klarert gjennom en ny/justert tillatelse. Det skal imidlertid ha vært opplyst fra kommunens side at dersom det var blitt søkt på nytt, ville søknaden blitt innvilget.

Politiet vurderte spørsmålet som en formalovertredelse av meldeplikten, og kom til at det ikke kunne utelukkes at forskyvningene i hogstarealet lå innenfor det slingringsmonn politiet fant holdepunkter for at hogstlokaliteten var fastsatt med. Saken ble derfor henlagt etter bevisets stilling.

Det synes å ha vært uenighet i kommunen om hvordan hogsten skulle vurderes, og om forholdet skulle anmeldes, jf. Landbruksnemndas enstemmige vedtak om å begrense seg til å «advare» klageren gjennom å varsle om at «ytterligere overtredelser» ville bli anmeldt. Ved en slik advarsel ville kommunen understreket viktigheten av at hogst utføres helt i overensstemmelse med den gitte tillatelsen, og at eventuelle ønsker/behov for endringer medfører krav om ny søknad. På den annen side vil også en formalovertredelse kunne anses å være av en slik karakter at en anmeldelse kan være på sin plass. Unn-

latte meldinger kan etter omstendighetene undergrave det offentliges mulighet til å utføre de oppgavene de er pålagt. Blir det ikke reagert på unnlatte meldinger, vil det også kunne oppfattes som uttrykk for at forholdet er ubetydelig.

Etter min gjennomgåelse av sakens dokumenter og på bakgrunn av de svar kommunen har gitt, har jeg i den foreliggende sak kommet til at kommunen foretok en tilstrekkelig konkret og grundig vurdering av spørsmålet. Jeg har derfor ikke funnet grunnlag for å kritisere kommunens avgjørelse om å gå til politianmeldelse. Jeg viser i denne forbindelse også til at en slik avgjørelse vil være preget av skjønn som jeg i liten grad kan overprøve når det fremgår at de relevante momenter har vært vurdert. Jeg viser imidlertid til de momenter jeg har fremholdt som sentrale både i denne og i tidligere saker, og ber kommunen for fremtiden være særlig oppmerksom på de problemstillinger som denne typen saker reiser.

3. Kravet om å få dekket saksomkostninger

Kommunen har i sitt svarbrev hit beklaget at behandlingen av As krav om å få dekket saksomkostninger ble noe knapp, samtidig som det er understreket at kommunens utgangspunkt var at det ikke forelå noen endring av vedtak som kunne gitt grunnlag for kravet, jf. forvaltningsloven § 36. Jeg har ikke noe å bemerke til dette, og viser i denne forbindelse til at politiet har lagt til grunn at saken ikke var foreldet. Dette er begrunnet med at skogoppsynet må anses som særskilt myndighet, jf. Rettstidende 1960 s. 755, se også Bratholm og Matningsdals kommentarutgave til straffeloven fra 1991 s. 340.»

16.

Journalføring av telefakser

(Sak 1999–1811)

A klaget til ombudsmannen over at han ikke hadde mottatt svar på en forespørsel og en purring han hadde sendt per telefaks til Oslo kommune, byrådsavdelingen for miljø og samferdsel. I forbindelse med at spørsmålet om sen saksbehandling ble undersøkt nærmere, ble det avdekket at ingen av de to telefaksene fra A hadde blitt journalført i kommunen.

Ombudsmannen viste til at offentlige organer i henhold til arkivforskriften § 3–2 første ledd har en uttrykkelig plikt til å journalføre dokumenter som sendes eller mottas via telefaks, på lik linje med andre saksdokumenter. Det ble understreket at journalføring er viktig både av hensyn til saksavviklingen og allmennhetens mulighet til å skaffe seg innsyn i forvaltningens virksomhet etter reglene om offentlighet i forvaltningen. Ombudsmannen konstaterte at rutinene for journalføring i denne saken hadde sviktet på en kritikkverdig måte.

A henvendte seg til ombudsmannen, og klaget over at han ikke hadde mottatt svar på en telefaks til Oslo kommune, byrådsavdelingen for miljø og samferdsel. Han hadde selv purret på svar i telefaks til byrådsavdelingen uten å få svar.

Saken ble i første omgang tatt opp muntlig med byrådsavdelingen for miljø og samferdsel. I telefonsamtale med saksbehandleren i kommunen kom det frem at As telefakser ikke hadde blitt journalført ved byrådsavdelingen. På bakgrunn av opplysningene i telefonsamtalen, ble det besluttet å undersøke nærmere den manglende journalføringen av telefaksene fra A.

Byrådsavdelingen ble bedt om å opplyse den konkrete årsaken til at telefaksene fra A ikke hadde blitt journalført. Dersom dette ikke var mulig å bringe på det rene, ble byrådsavdelingen bedt om å redegjøre for hvilke rutiner som generelt ble fulgt i forhold til journalføring av telefakser ved avdelingen.

I sitt svar opplyste byrådsavdelingen at gjeldende retningslinjer for behandling av telefaks og e-post fulgte arkivlovens bestemmelser om journalføringsplikt. Det ble i denne forbindelse vist til et vedlagt notat 4. mai 1999 fra byrådslederens avdeling til byrådsavdelingene, der det bl.a. ble redegjort for journalføringsplikten etter arkivloven med tilhørende forskrifter. Byrådsavdelingen erkjente imidlertid at den ikke alltid hadde klart å etterleve retningslinjene, og innrømmet at rutinene hadde sviktet i forhold til de to telefaksene fra A. Ingen av de to telefaksene ble overlevert arkivet for journalføring da de ble mottatt, og den ene av dem var det i ettertid ikke mulig å oppspore. Byrådsavdelingen opplyste til slutt at alle saksbehandlerne ved avdelingen hadde blitt informert om kommunens plikter på dette området, og at det ble arbeidet med rutiner som skulle sikre at reglene ble etterlevet.

I mitt avsluttende brev til Oslo kommune uttalte jeg:

«Forvaltningsorganer har plikt til å journalføre dokumenter som sendes eller mottas via telefaks, på lik linje med andre saksdokumenter. Dette fremgår nå uttrykkelig av forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) 11. desember 1998 § 3–2 første ledd, der det heter:

«Dokument som blir avsende eller mottekne via telefaks og e-post, og som etter form eller innhold må reknast som saksdokument for organet, skal arkivmessig behandlast som andre saksdokument etter denne forskrifta, jf. særleg §§ 2–6, 3–1 og 3–8.»

I arkivforskriften § 3–1 første ledd første punktum heter det:

«Inngående post skal leverast til arkivtenesta.»

Det fremgår videre av forskriften § 2–6 første ledd at alle inngående og utgående saksdokumenter skal journalføres. De bestemmelsene som er nevnt ovenfor gjelder også for kommunene, jf. arkivloven 4. desember 1992 nr. 126 § 5 og forskriften § 1–1 første ledd.

Det er mange hensyn som begrunner journalføringsplikten. Jeg finner særlig grunn til å peke på at journalføring er det hovedredskapet forvaltningen har for å føre kontroll med sakene og saksavviklingen. Journalen er bl.a. en viktig del av grunnlaget for utarbeidelsen av restanselister, som skal sørge for at saker ikke blir liggende ubehandlet over lengre tid, jf. forskriften § 3–7 annet ledd. Manglende eller mangelfull journalføring kan derfor føre til at behandlingen av sakene trekker unødige ut, og i ytterste konsekvens at saker og henvendelser overhodet ikke blir ferdigbehandlet eller besvart.

Journalføring er dessuten i mange tilfeller det viktigste grunnlaget for offentlig innsyn i forvaltningsorganenes virksomhet. Det er i praksis først og fremst ved regelmessig gjennomsyn av journalen at presse og andre interesserte kan følge med i virksomheten, og eventuelt velge ut de dokumentene man ønsker å be om innsyn i. De interesser som offentlighetsloven skal ivareta, kan derfor lett lide skade dersom ikke journalen inneholder de opplysningene den skal.

Et særtrekk ved dokumenter som innkommer via telefaks og e-post, er at det i større grad enn for vanlig post kan være andre enn arkivtjenesten som i første omgang mottar slike dokumenter. I et forvaltningsorgan vil det eksempelvis ofte være flere faksmaskiner som fysisk er lokalisert andre steder enn hos arkivtjenesten. Selv om innkommende telefaks i hovedsak bør kanaliseres via telefaks hos arkivtjenesten, jf. prinsippet om sentralt mottak for e-post i arkivforskriften § 3–2 annet ledd, vil det derfor kunne forekomme at dokumenter som skal journalføres mottas av andre tjenestemenn. Det er da viktig at det finnes rutiner som tilsier at disse straks skal overlates telefaksen til arkivtjenesten for journalføring. Vel så viktig som at det finnes rutiner, er det imidlertid at rutinene også er kjent og at de følges i praksis.

Jeg har merket meg opplysningene i notatet fra byrådslederens avdeling til byrådsavdelingene, der plikten til å journalføre telefaks og e-post understrekes. Jeg har videre merket meg opplysningene i byrådsavdelingens brev hit 21. desember 1999 om at alle saksbehandlere ved avdelingen er gjort kjent med kommunens plikter på dette området.

I denne saken er det imidlertid klart at rutinene har sviktet, og som en konsekvens av dette ble ikke telefaksene fra A journalført. Dette må kritiseres. Jeg forutsetter at byrådsavdelingen viderefører arbeidet med å utarbeide rutiner på dette området, med sikte på å sørge for at reglene om journalføring etterleves i praksis.

Jeg ber om å få oversendt en kopi av byrådsavdelingens rutiner for behandling av telefaks og e-post, når disse er ferdig utarbeidet.»

Kommunen oversendte senere instruks for bruk av e-post, instruks for informasjonssikkerhet, samt et notat om bruk av e-post og telefaks i byrådsavdelingene. Saken ble etter dette avsluttet.

Tjenestemenn, tilsetting

17.

Tilbakebetalingsavtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i lønnsforhold

(Sak 1999–0508)

Klageren hadde inngått en tilbakebetalingsavtale med X kommune for en halv årslønn på grunn av fravær i sin stilling som lærer.

Kommunens klageutvalg avgjorde etter klage at kravet delvis skulle ettergis. Ettergivelsen ble trukket tilbake etter en og en halv måned fordi man kom til at klagenemnda ikke hadde kompetanse til å avgjøre spørsmålet.

Ombudsmannen kom til at avtale om trekk i lønn på grunn av forømt tid må ta utgangspunkt i den faktiske tiden arbeidstakeren er fraværende, og at det heftet tvil ved spørsmålet om tilbakebetalingskravet fullt ut var bygget på et faktisk fravær.

Ombudsmannen uttalte at det var riktig og i samsvar med god forvaltningsskikk at kommunen stod ved det ubetingede tilsagnet som klagenemnda hadde gitt. Uansett mente ombudsmannen at kommunen heftet for klagenemndas tilsagn etter erstatningsrettslige regler. – Kommunen ettergav deretter hele kravet.

A arbeidet som lærer for en prosjektklasse ved X ungdomsskole skoleåret 1993–94 samtidig som han studerte ved Høyskolen i Y og Lærerhøyskolen i Y. Han avla våren 1994 eksamener tilsvarende 40 vekt-tall.

For skoleåret 1994–95 ble han tilkjent virkemiddelpermisjon for å studere bl.a. noen av de fagene han allerede hadde tatt eksamen i våren 1994.

På bakgrunn av As studier ved siden av lærerjobben ble det fra X kommune lagt til grunn at han måtte ha hatt endel ulegitimert fravær i skoleåret 1993–94. Etter møter mellom A og X kommune kom man fram til en avtale om tilbakebetaling av 50 % av lønnen for skoleåret 1993/94. Tilbakebetalingen skulle skje ved trekk i overtidsgodtgjørelsen for arbeidet med prosjektklassen. Det foreligger ikke noe referat fra disse møtene.

Etter at avtalen var underskrevet, vedtok ansettelsesutvalget skriftlig påtale på grunn av tjenesteforsømmelse. A var varslet om dette på forhånd.

Overtidsgodtgjørelsen ble etter hvert redusert, og

A ble liggende etter med tilbakebetalingen. I brev 2. januar 1998 opplyste oppvekstsjefen at det gjenstod et beløp på kr 51.000,- som han måtte betale innen 1. august 1998. Dersom A ikke selv kom med et forslag til tilbakebetaling, ville han bli trukket kr 8.620,- pr. måned fram til august for å dekke restbeløpet.

I brev 9. januar 1998 søkte A om ettergivelse av restbeløpet. Han begrunnet søknaden med at han fra 1. august 1997 ble overført til ordinær undervisning og mistet overtidsgodtgjørelsen helt. Dersom han skulle bli trukket kr 8.620,- pr. måned, ville familien ikke ha nok til et eksistensminimum.

Søknaden ble avslått, og han ble henvist til å ta opp et lån for å få saken ut av verden. A påklaget avslaget til klagenemnda i kommunen, som reduserte restbeløpet til det halve i vedtak 5. mai 1998. Dette vedtaket ble imidlertid trukket tilbake i møtet 23. juni 1998. Bakgrunnen var at klagenemnda fant at den ikke hadde kompetanse til å fatte vedtak 5. mai 1998 fordi saken dreide seg om en privatrettslig avtale og ikke et enkeltvedtak.

Saken ble brakt inn for ombudsmannen av Lærerforbundet. Lærerforbundets advokat klaget på vegne av A over kommunens fremgangsmåte i saken, og anførte at det ikke var rettslig grunnlag for tilbakebetalingskravet.

I brev herfra ble kommunen bedt om å redegjøre nærmere for kommunens hjemmel/grunnlag for avtalen om tilbakebetaling av lønn. Dersom tilbakebetalingskravet var basert på forsømt arbeidstid, ble det bedt opplyst hva slags dokumentasjon som forelå for beregningen av fraværstiden.

Kommunen svarte bl.a.:

«Avtalen om tilbakebetaling av lønn ble laget på bakgrunn av at A erkjente at han hadde hatt en del ulovlig fravær fra sitt arbeid i skoleåret 1993–94.»

Når det gjaldt beregning av fraværstid, skrev kommunen:

«En lærers arbeidsplikt ligger nedfelt i lærerens timeplan. Det trekk i lønn som ble foretatt ble basert på at A ved flere anledninger ikke møtte til timer i henhold til oppsatt timeplan.

A erkjente selv at slikt fravær hadde funnet sted, spesielt høsten 1993, og partene var enig om at A skulle betale tilbake lønn for den tid han faktisk ikke hadde møtt på arbeid.

I to møter som skolekontoret hadde sammen med A forsøkte man sammen å kartlegge hvor stort fravær A hadde hatt i forhold til oppsatt timeplan i prosjektklassen.

As timeplan i prosjektklassen ble sammenholdt med studieplanene for det enkelte studium ved høyskolen. Studiene ved Lærerhøyskolen (til sammen 20 vektall) var lagt opp som helgesamlinger (torsdag – lørdag, fredag – søndag), og samlingsplaner ble innhentet og holdt opp mot As timeplan.

Samlingene på Lærerhøyskolen var obligatorisk, og en hadde plikt til å møte [på] disse.

Mediastudiet ved Høyskolen i Y (20 vektall) var i utg. pkt. et fulltidsstudium, men A ble her gitt anledning til å ta studiene som deltidsstudent. Også her kom A selv med innspill i forbindelse med hvor stort fravær han hadde hatt.

Ut fra et stipulert/beregnet permisjonsbehov, ble det oppnådd enighet mellom partene at fraværet skulle stipuleres til 50 % av ordinær bruttolønn for skoleåret 1993–1994. Feriepenger ble da ikke tatt med i beregningsgrunnlaget. Til sammen utgjorde dette kr 91.548,60,-.»

Lærerforbundets advokat kom med merknader til saken og tilbakeviste at A på noe tidspunkt skulle ha erkjent å ha hatt ulovlig fravær. Det vises i denne forbindelse til at A selv skaffet vikar når han var fraværende, slik praksis var ved X ungdomsskole den gangen.

Videre skriver han:

«Det bestrides også at de aktuelle samlingene på lærerhøyskolen var obligatoriske, slik X kommune hevder. Påstanden er ikke dokumentert. A var ikke til stede på alle disse samlingene uten at dette avstedkom reaksjoner fra lærerhøyskolen. Samlingene var dessuten aldri på dagtid på torsdager, og han kom ikke før etter arbeidstid på fredager.

Det anføres avslutningsvis at det ikke finnes spor i kontraktsverket av en vurdering av hvor mange timer han ev. har vært borte og som kunne danne grunnlag for det som nå fremstilles som et tilbakebetalingskrav. Dette er et minimum av hva som må kreves for å anse det sannsynliggjort at kravet baserer seg på erkjent fravær. Når avtalen (vedlegg 11 til brev av 10.03.99) ellers innebærer forpliktelse til å betale halvparten av lønnen i virkemiddelpermisjonsåret tilbake og i tillegg; pkt. 4.4:

«...-Avtalen forutsetter at avtalt studium fullføres»

synes det godtgjort at kravet er motivert av mangelfulle studier i virkemiddelpermisjonsåret og ikke av ev. skoft.

Rettslige vurderinger

Brevet fra X kommune viser at en angivelig har stipulert et beløp for hva som kreves av arbeidstid for å kunne studere de fagene A har studert.

Under forutsetning av at dette faktum legges til grunn av Sivilombudsmannen, vil en fra denne side hevde at dette i seg selv representerer en saksbehandlingsfeil. Handlemåten viser at en på et meget usikkert grunnlag skjønnsmessig har fastsatt et pengekrav som ut fra generelle prinsipper om saksbehandling, burde vært grundig vurdert og dokumentert. As oppfatning av at det var tale om tilbakebetaling av virkemiddelpermisjonsmidler, viser også med tydelighet at saken ikke har vært godt nok opplyst. Det synes åpenbart at feilen har innvirket på disposisjonens (vedtakets) innhold, jf. fvl. § 41.

På bakgrunn av det ovennevnte gjør en også på kontraktsrettslig grunnlag gjeldende at X kommune har misligholdt sin opplysningsplikt i forbindelse med inngåelse av avtalen.

Endelig anføres på ny at når X kommune ikke kan dokumentere et økonomisk tap, finnes intet rettsgrunnlag for et tilbakebetalingskrav.»

I brev herfra 7. september 1999 ble kommunen stilt ytterligere spørsmål i saken. Det ble vist til advokatens brev hvor det framgikk at A trodde at tilbakebetalingskravet var å anse som tilbakebetaling av virkemiddelpermisjonsmidler. Det ble i den forbindelse bedt opplyst hvilken betydning kommunen mente at denne misforståelsen kan ha hatt ved inngåelsen av avtalen.

Videre het det i brevet herfra:

«2. Det bes videre opplyst hvilket grunnlag kommunen mente den hadde for å oppheve vedtaket 5. mai 1998 fra kommunens klagenemnd. Så vidt vi forstår, ble klagen fra A, med anmodning om ettergivelse, oversendt klagenemnda etter initiativ fra Oppvekstkontoret, og klagenemnda fattet vedtak om 50 % reduksjon av det resterende tilbakebetalingskravet. Den 23. juni 1998 fattet klagenemnda et nytt vedtak hvor den trakk tilbake sitt tidligere vedtak da den fant at den ikke hadde formell kompetanse. Dersom det var slik at klagenemnda ikke hadde kompetanse til å overprøve avtalen inngått mellom kommunen og A, hvordan kunne spørsmålet om ettergivelse da vært behandlet? Oppvekstkontoret avsto kravet om ettergivelse, og sendte saken videre til Klagenemnda. Ville det ikke være naturlig å anse det som at klagenemnda i det minste hadde kompetanse til å overprøve vedtaket om avslag på søknaden om ettergivelse?»

I brev fra kommunen ble det bemerket at det var helt uforståelig at A hevdet han ikke var klar over at tilbakebetalingskravet var begrunnet i ulovlig fravær i skoleåret før han gikk ut i virkemiddelpermisjon. Kommunen skrev at møtene med A hele tiden gikk ut på å kartlegge hans fravær i skoleåret 1993–94, og kartleggingsarbeidet tok utgangspunkt i timeplanene på de studier som A fulgte ved Høgskolen dette året.

Kommunen skrev videre:

«Når det gjelder påtalen som fant sted i ansettelsesutvalget 10. april 1995, ble A gjort oppmerksom på at han ville få en skriftlig påtale i tillegg til tilbakebetalingsavtalen.

2. Når det gjelder Klagenemndas behandling av saken mente Klagenemnda selv etter nærmere undersøkelser at den ikke hadde formell kompetanse til å avgjøre A søknad om ettergivelse. Klagenemnda skal behandle klager på forvaltningsmessige enkeltvedtak. Begrunnelsen for at Klagenemnda opphevet sitt tidligere vedtak var at det her dreide seg om en privatrettslig avtale inngått mellom skolekontoret og A, og ikke et forvaltningsmessig enkeltvedtak som Klagenemnda kunne overprøve, se vedlagt reglement for Klagenemnda § 2 om nemndas oppgaver.»

Lærerforbundets advokat kom deretter med følgende merknader:

«A kjenner ikke til møter som gikk ut på å «kartlegge/rekonstruere omfanget på fraværet» i relasjon til et tilbakebetalingskrav. (Pkt. 1 annet avsnitt.) Han orienterte imidlertid om studiene

og hvordan dette var forenlig med arbeidet slik det blant annet er bekreftet i brev fra Høgskolen i Y av 19.05.98.

Det bemerkes for øvrig at «kartlegging» eller «rekonstruering» må ha satt spor etter seg i form av notater eller protokoller. Når slike ikke er forelagt Sivilombudsmannen antas fra denne side at de ikke finnes. Når det for øvrig er klarlagt at A ble trukket for et beløp tilsvarende avlønning i ½ virkemiddelpermisjon, og pålagt å studere ½ år nemlig 10 vekttall, synes det godtgjort at pengekravet relaterer seg til ev. misligholdt avtale om virkemiddelpermisjon, og ikke skoft. Det vises for øvrig til tidligere korrespondanse.»

Om klagenemndas kompetanse skrev advokaten:

«En kan ikke se at Klagenemndas oppfatning av sin egen kompetanse til å ettergi pengekravet medfører at vedtaket var materielt sett ugyldig, slik at det forelå adgang til å omgjøre det til skade for A.»

I brev fra kommunen 10. desember 1999 ble det bekreftet at det ikke ble ført protokoll fra møtene, men det ble understreket at et kartleggingsarbeid har funnet sted. Det ble vist til et håndskrevet notat 8. mars 1995 der det fremgikk at det var skoleåret 1993–94 som var til vurdering.

Klageren kom etter dette selv med merknader.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«1. Ettergivelsessaken

I forvaltningsloven 10. februar 1967 § 2 annet ledd heter det:

«Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak.»

Dette er en uttømmende oppregning. Andre avgjørelser vedrørende arbeidsforhold enn disse er i utgangspunktet ikke å anse som enkeltvedtak.

A ble imidlertid av kommunens oppvekstsjef opplyst at han kunne påklage vedtaket til kommunens klagenemnd. Han sendte en klage på vedtaket, som ble oversendt klagenemnda av oppvekstsjefen etter en ny gjennomgang. Nemnda selv anså seg kompetent til å fatte vedtak i klagesak. A fikk således delvis medhold og ettergitt halvparten av beløpet. Først nærmere to måneder senere ble han orientert om at vedtaket ble ansett som en nullitet, ved en gjenpart til Lærerforbundet i Y av møteboka fra klagenemnda.

1.1 Utgangspunktet er at et vedtak truffet av et forvaltningsorgan som ikke har formell myndighet til det, ikke binder organet. Situasjonen her er likevel spesiell: Klagenemnda består av kommunestyremedlemmer, og er kommunens høyeste organ i klagesaker etter forvaltningsloven. Dersom kommunen internt hadde gitt regler som gav klagenemnda kompetanse til å behandle en sak som den foreliggende,

ville ikke dét være i strid med loven. Det er kommunen selv som har gitt uttrykk for at nemnda er kompetent, og klageren har fått skriftlig beskjed fra kommunen om at halve kravet var ettergitt.

Etter mitt syn ville det her være riktig – og i samsvar med god forvaltningspraksis – om kommunen stod ved det ubetingede tilsagnet som klagenemnda gav.

1.2 Under enhver omstendighet mener jeg at kommunen hefter for klagenemndas avgjørelse etter erstatningsrettslige regler.

I Gamvik-dommen (Rt 1992 s. 1642) la Høyesterett til grunn at kommunen kunne idømmes organansvar, eventuelt husbondsansvar etter skadeserstatningsloven § 2-1, for ordførerens kausjonserklæring.

I saken her har ikke klageren engasjert seg ytterligere økonomisk på grunnlag av ettergivelsen. Men han har mottatt et ubetinget, i formen forpliktende utsagn fra kommunen.

Etter avtaleloven § 25 svarer en fullmektig for at den avtalen han inngår på vegne av en annen, er gyldig. Er den ikke det, må han erstatte tapet. «Tapet» her er ikke bare tapet forårsaket av avtaleinngåelsen, men det medkontrahenten har tapt på ikke å kunne gjøre avtalen gjeldende (den såkalte positive kontraksinteresse).

Det følger av dette at kommunen etter mitt syn er ansvarlig for nemndas ettergivelse.

2. Tilbakebetalingsavtalen

Det er i tilbakebetalingsavtalen mellom kommunen og A lagt til grunn at han skal ha vært borte fra undervisningsarbeidet tilsvarende 50 % av timene i skoleåret 1993–94, dvs. et halvt undervisningsår.

Etter arbeidsmiljøloven 4. februar 1977 § 55 nr. 3 kan trekk i lønn og feriepenger

«ikke gjøres unntatt:

c) det på forhånd er fastsatt ved skriftlig avtale.»

Avtale om trekk i lønn kan likevel ikke skje på et hvilket som helst grunnlag:

Etter arbeidsmiljøloven § 69 annet ledd kan det i arbeidsreglementet ikke fastsettes bøter for forseelser mot reglementet. I Friberg, Fougner og Holo, Arbeidsmiljøloven, kommentarutgave, (Oslo 1998, 7. utgave) heter det om denne bestemmelsen (s. 512):

«Bestemmelsen kom inn i loven i 1936 etter enstemmig forslag fra Stortingets sosialkomité og må forstås slik at det heller ikke ved avtale mellom bedrift og arbeidere *utenfor* reglementet skal kunne praktiseres noe bøtesystem. Ved for sent frammøte er det således ikke adgang til å trekke mer i lønnen enn for den virkelige forsumte tid.»

Dette kan vanskelig forstås på noe annen måte enn at avtale om trekk i lønn på grunn av forsumt tid

må ta utgangspunkt i den faktiske tiden arbeidstakeren er fraværende fra arbeidet.

Det er uenighet mellom klageren og kommunen om hvilken kartlegging som faktisk ble gjort forut for inngåelsen av avtalen. Det foreligger heller ikke noen protokoll fra disse møtene. Det eneste som er framlagt i den forbindelse, er et håndskrevet notat hvor det kan se ut som et tall man har kommet fram til, er 26 dager.

Klageren har opplyst at helgesamlingene ved lærerhøgskolen begynte etter arbeidstid på torsdag, og at han ikke kom før etter arbeidstid på fredag. Han bestrider at samlingene var obligatoriske, da han hadde vært fraværende fra (deler av) noen samlinger uten å få reaksjoner fra lærerhøgskolen.

Når det gjelder mediefag ved høyskolen i Y, skriver førsteamanuensis B i brev 19. mai 1998 om As studier:

«Sammenfattende kan det siges om As stilling som hospitant:

- dels var det problematisk at A hadde et uforholdsmessig stort fravær i forhold til klasseundervisningen, idet han hadde egen undervisning.»

I tillegg kan det vises til brev fra C 8. august 1999 hvor det heter:

«Skoleåret 1993–94 tok jeg vikartimer for A i Prosjektklassen. Jeg er ansatt som lærer i X kommune og hadde på dette tidspunkt et års studiepermisjon fra X ungdomsskole. Jeg hadde undervisning i prosjektklassen 6–7 dager.»

Etter en gjennomgang av saken framstår det som lite tvilsomt at A har hatt fravær fra sin undervisningsstilling i løpet av skoleåret 1993–94. Det framstår imidlertid som meget uklart hvor mye fravær det dreier seg om. Kommunen har så vidt jeg kan se ikke kommet med nærmere dokumentasjon av fraværet utover det som allerede er omtalt. Det kan synes som om kommunen har valgt en halv årslønn som et «rundt tall», basert på hvor mye han «må ha brukt» av sin arbeidstid for å fullføre studiene.

Etter mitt syn hefter det begrunnet tvil ved spørsmålet om tilbakebetalingskravet fullt ut er bygget på et faktisk fravær. Jeg anbefaler kommunen å gjennomgå saken på nytt i lys av mine bemerkninger ovenfor.

3. Konklusjon

Jeg anbefaler derfor at X kommune under enhver omstendighet reduserer kommunens krav overfor A med kr 26.000,-. Jeg anbefaler også at kommunen gjennomgår saken om selve tilbakebetalingsavtalen på nytt.

Jeg ber om å bli holdt underrettet om hva kommunen foretar seg i saken.»

X kommune ettergav deretter hele restbeløpet på kr 51.725,36.

18.

**Tilsetning av kontorsjef ved fylkeslegekontor –
unnlatt innkalling til intervju**

(Sak 1999–1436)

A søkte en stilling som kontorsjef ved et fylkeslegekontor. Hun ble ikke innkalt til intervju eller innstilt til stillingen. A mente hun var urettmessig forbigått ved tilsettingen og at kvalifikasjonsprinsippet ikke var fulgt i saken. I denne forbindelse viste hun bl.a. til at hun hadde fem års praksis som kontorsjef ved et annet fylkeslegekontor, og at hun totalt hadde 13–14 års lengre relevant praksis enn vedkommende som ble tilsatt (B).

Ut fra opplysningene i saken fremstod A på grunnlag av utdanning og praksis som bedre formelt kvalifisert til stillingen enn vedkommende som ble tilsatt. Det fremkom at det var vurderinger av As personlige skikkethet som lå til grunn for beslutningen om ikke å innkalle henne til intervju eller innstille henne. Fylkeslegen hevdet hun på bakgrunn av egne erfaringer hadde hatt tilstrekkelig grunnlag for å vurdere As personlige egenskaper, og at intervju derfor ikke hadde vært nødvendig.

Ombudsmannen la til grunn at et intervju ville ha vært egnet til å gi fylkeslegen et bedre grunnlag for å vurdere As personlige skikkethet til stillingen, og kritiserte fylkeslegen for at A ikke ble innkalt til intervju forut for tilsettingen. Han konkluderte med at det på grunn av dette ikke var foretatt en tilstrekkelig kvalifikasjonsvurdering av A og B, herunder en tilstrekkelig vurdering av deres personlige skikkethet for stillingen. Ombudsmannen uttalte at det som en følge av dette kunne ha skjedd en usaklig forbigåelse ved tilsettingen.

Saken gjaldt saksbehandlingen i forbindelse med en tilsetning av kontorsjef ved et fylkeslegekontor i 1998.

Det ble lyst ledig en stilling som kontorsjef hos Fylkeslegen i X. Da søknadsfristen gikk ut var det kommet inn i alt 13 søknader til stillingen, hvorav en var fra A. Det ble avholdt en intervjurunde der fem av søkerne ble innkalt til intervju. A var imidlertid ikke blant disse. Tre av de som hadde vært til intervju ble innstilt til stillingen, og av disse ble B rangert først. Han var på dette tidspunktet tilsatt som juridisk førstekonsulent hos Fylkeslegen i X. Tilsetningsrådet for Fylkeslegen i X vedtok å tilby de innstilte tilsetning i den rekkefølge de var rangert.

A klaget til ombudsmannen over tilsetningsvedtaket, og gjorde gjeldende at tilsettingen ikke var i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet som gjelder ved tilsettinger i offentlig forvaltning. Hun viste i denne forbindelse til at hun hadde nesten fem års praksis som kontorsjef hos Fylkeslegen i Y, og totalt sett 13–14 år lengre relevant praksis enn B. Hun anførte også at tilsettingen var i strid med likestillingsloven, og opplyste i denne forbindelse at hun hadde påklaget dette forholdet til Likestillingsombudet.

Saken ble tatt opp med Fylkeslegen i X, som ble bedt om å opplyse om tidligere relevant praksis fra helsesektoren hadde vært et sentralt moment ved tilsettingen. Fylkeslegen ble i så fall bedt om å opplyse hvordan As praksis ble vurdert i forhold til den praksis som vedkommende som ble tilsatt i stillingen hadde. Under forutsetning av at fylkeslegen vurderte det slik at As praksis var lengre og mer relevant enn for den tilsatte, ble fylkeslegen bedt om å opplyse årsaken til at A likevel ikke ble innkalt til intervju.

I sitt svar anførte fylkeslegen at det ikke kunne besvares bekræftende at relevant praksis fra helsesektoren hadde vært et sentralt moment ved tilsettingen, selv om dette selvsagt ikke hadde vært uten betydning. Fylkeslegen viste til at det i utlysingssteksten også ble henstilt til søkere med annen bakgrunn å søke. I forhold til spørsmålet om hvorfor A ikke hadde blitt innkalt til intervju, gjentok fylkeslegen at det ved vurderingen av hvem som skulle innkalles til intervju, ikke ble lagt avgjørende vekt på søkerens praksis fra helsesektoren. Fylkeslegen understreket ellers at vedkommende som ble tilsatt hadde hatt anledning til å vise sine kvalifikasjoner i praksis gjennom sitt arbeide ved fylkeslegekontoret. Det ble for øvrig understreket at tilsettingen ivaretok hensynet til kontinuitet ved kontoret.

Saken ble etter dette tatt under behandling av Likestillingsombudet, og den ble foreløpig avsluttet fra behandling hos ombudsmannen. Etter at Likestillingsombudet hadde ferdigbehandlet saken, bad A på nytt om ombudsmannens vurdering.

På bakgrunn av henvendelsen fra A, ble saken på nytt tatt opp med Fylkeslegen i X. Fylkeslegen ble bedt om å redegjøre nærmere for vurderingene som lå til grunn for beslutningen om ikke å innkalle A til intervju. Fylkeslegen ble i denne forbindelse bedt om å redegjøre særskilt for om det ble foretatt vurderinger av As personlige skikkethet for stillingen forut for beslutningen, og eventuelt også redegjøre for innholdet og utfallet av disse vurderingene. Videre ble fylkeslegen bedt om å redegjøre for hvilken kunnskap fylkeslegen og medlemmene av tilsetningsrådet hadde om A fra tidligere, og for hvordan denne kunnskapen var brakt til veie. Fylkeslegen ble i denne forbindelse bedt om å opplyse om det ble foretatt nærmere undersøkelser for å etterprøve holdbarheten av den foreliggende informasjonen, og om A på noe tidspunkt fikk anledning til å imøtegå eventuelle negative uttalelser om hennes person. Under forutsetning av at A ikke hadde fått anledning til å imøtegå eventuelle negative uttalelser om henne selv, ble fylkeslegen bedt om å redegjøre for om en slik fremgangsmåte var i samsvar med god forvaltningsskikk og regelen i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17 første ledd om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

I sitt svar bekreftet fylkeslegen at A hadde blitt vurdert som faglig kvalifisert til stillingen som kontorsjef. Hun ble likevel innkalt til intervju. Fylkesle-

gen pekte på at intervju var en av flere måter som kunne anvendes for å vurdere en søkers personlige egenskaper, men at intervju i seg selv ikke kunne være avgjørende for om en tilsetnings sak kunne anses tilstrekkelig opplyst. I denne forbindelse skrev fylkeslegen bl.a.:

«Av egne erfaringer vet vi at utbyttet av et intervju kan påvirkes og begrenses av mange forhold. Men det er ofte den eneste muligheten man har til å få et personlig inntrykk av ukjente søkere. I denne saken vil fylkeslegen hevde at vårt grunnlag for vurdering av søkers egenskaper fullt ut kan erstatte, ja endog må sies å være bedre, enn et formelt intervju av en times varighet.»

Fylkeslegen opplyste at det ved vurderingen av hvem som skulle innkalles til intervju ble vurdert slik at A ikke oppfylte kravene til personlig skikkethet like godt som de tre innstilte søkerne. Om bakgrunnen for denne vurderingen het det i fylkeslegens brev bl.a.:

«Vurderingene som lå til grunn for dette standpunktet har sin bakgrunn i egne erfaringer/opplevelser. Undertegnede har vært ansatt i etaten siden 1984, og har gjennom disse årene deltatt på en rekke seminarer og møter der også A har deltatt, både som foredragsholder og møte-deltager/debattant. Hun viser selv til en togreise --- sammen med undertegnede. Dette bekrefter at hun på ingen måte var noen ukjent person. Vi viser videre til vårt brev av 31.05.99 til Likestillingsombudet, side 4, der vi omtaler en konkret episode erfart ved vårt kontor.

Vurderingen kan oppsummeres som et resultat av 10–15 års samlede inntrykk av en person i ulike sammenhenger. Det er vår klare oppfatning at det i denne saken gir et fullverdig grunnlag for å vurdere personlige egenskaper. Vi kan ikke se at et kortvarig intervju, om det er aldri så strukturert, i vesentlig grad kunne endret dette grunnlaget.

Fylkeslegens avgjørelse i den aktuelle saken er tatt på grunnlag av egne vurderinger av søkeren uten at det er foretatt intervju. For ordens skyld presiseres at det ikke har vært innhentet opplysninger fra andre kilder. Det har således ikke foreligget uttalelser i saken som skulle vært forelagt søkeren.»

I forhold til spørsmålet om hvilken kunnskap fylkeslegen og tilsetningsrådet hadde om A fra tidligere, viste fylkeslegen til sin tidligere redegjørelse til Likestillingsombudet. Fylkeslegen understreket til slutt på nytt at egne vurderinger i denne saken gav et tilstrekkelig grunnlag for avgjørelsen.

Brevet fra fylkeslegen ble forelagt klageren for eventuelle merknader. Hun fremhevet at en sentral side av saken sett fra hennes synsvinkel var spørsmålet om Tilsetningsrådet for Fylkeslegen i Østfold hadde hatt tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hennes personlige egenskaper for stillingen som kontorsjef. Hun viste i denne forbindelse til et brev fra henne til Likestillingsombudet, der hun i detalj had-

de redegjort for sitt kjennskap til hver enkelt av aktørene i saken. A kom ellers med utfyllende merknader til hvilken kontakt hun hadde med ansatte hos fylkeslegen opp gjennom årene. Hun konkluderte med at selv om flere ansatte hos fylkeslegen hadde visst hvem hun var, kunne de umulig ha hatt et brukbart bilde av om hun hadde de personlige egenskaper som krevdes for en kontorsjefstilling.

I mitt avsluttende brev til fylkeslegen uttalte jeg:

«Siktemålet i en tilsetnings sak vil som regel være å finne frem til den søkeren som etter en helhetsvurdering må anses som best kvalifisert for stillingen. Tilsetning i offentlig stilling er et offentlig vedtak og tilsetningsmyndigheten har plikt til å opplyse saken på en måte som er egnet til å sikre at den som er best kvalifisert blir tilsatt. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysingen. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet. Etter omstendighetene vil imidlertid også andre momenter være aktuelle. Hvilke hensyn forvaltningsorganet lovlig kan ta, vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Ved tilsetninger i ledende stillinger kan det ofte være større grunn til å legge vekt på søkerens personlige skikkethet for stillingen enn ved tilsetninger i mer underordnede stillinger. Ved siden av å skulle bidra til å sikre at den som er best kvalifisert blir tilsatt, vil en etterlevelse av utlysingskravene bidra til en lik og fair behandling av søkerne.

I utlysingsteksten til den aktuelle stillingen som kontorsjef var det stilt krav om juridisk embetseksamen eller annen relevant høyere utdanning. Det fremgikk ellers at det var ønskelig med god kjennskap til offentlig forvaltning, helst også til helsesektoren, samt til helserett. Videre ble det pekt på at grunnleggende kunnskaper og praktisk erfaring med EDB, budsjett og regnskap var viktig for stillingen. Det fremgikk ellers at samarbeidsevne, fleksibilitet og skriftlig og muntlig formidlingsevne ville bli tillagt vekt ved tilsetningen.

Det fremgår av saksdokumentene at A avla juridisk embetseksamen i 1980. I perioden etter hun var ferdig utdannet har hun i hovedsak jobbet innenfor den offentlige forvaltningen. Hennes arbeid har i betydelig grad hatt med helserettslige problemstillinger å gjøre, både mens hun arbeidet i Helsedirektoratet og hos Fylkeslegen i Y, der hun fremdeles arbeider. I den perioden hun har arbeidet hos fylkeslegen har hun i en periode på 4 ½ år vært tilsatt som kontorsjef. Som kontorsjef hadde hun bl.a. som oppgave å forestå kontorets daglige drift, herunder forhold vedrørende økonomi, regnskap, budsjett, kontorrutiner og personalsaker. I sin nåværende stilling som rådgiver hos Fylkeslegen i Y arbeider hun med oppgaver innenfor et bredt spekter av helserettslige problemstillinger. A har i tillegg vært dommerfullmek-

tig, og har dessuten advokatbevilling. De attestene som er lagt frem fra hennes yrkespraksis synes gjennomgående å være positive.

I utgangspunktet synes A å oppfylle kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten på en meget god måte. Dette gjelder så vel de formelle kvalifikasjonskravene, som de egenskapene som er anført som ønskelige. Fylkeslegen har også bekreftet at A ble vurdert som faglig kvalifisert til stillingen. Når hun likevel verken ble innstilt til stillingen, eller innkalt til intervju, må det således være andre hensyn som har ført til at hun ikke ble vurdert som aktuell. Slik saken er opplyst her, synes det som fylkeslegens vurdering av As personlige skikkethet for stillingen har vært utslagsgivende. Det sentrale i saken her blir derfor om fylkeslegen har hatt tilstrekkelig grunnlag for sin vurdering av As personlige skikkethet, spesielt sett i lys av at det ikke ble foretatt intervju med henne.

Det heter i personalreglementet for tjenestemenn i Statens helsetilsyn og fylkeslegekontorene, slik dette lød da tilsetningen ble foretatt, § 6 pkt. 3 første punktum:

«De søkere som etter en vurdering av søknadene synes best kvalifiserte, bør kalles inn til personlig konferanse.»

Bestemmelsen må sees i sammenheng med forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17, som fastsetter nærmere regler om forvaltningsorganers utrednings- og informasjonsplikt. Det fremgår av forvaltningsloven § 17 første ledd at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtaket treffes. Dette prinsippet gjelder også i tilsettingssaker.

Det er på det rene at verken bestemmelsen i personalreglementet § 6 pkt. 3 eller forvaltningsloven § 17 første ledd medfører en plikt for tilsettingsorganet til alltid å gjennomføre intervju før en tilsetting. Etter omstendighetene kan det være forsvarlig å foreta en tilsetting uten at det er foretatt intervju. Det vil være tilfellet når tilsettingsmyndigheten kan sies å ha skaffet seg nødvendig kunnskap om søkerne på annen måte. Ofte vil det imidlertid være nødvendig av hensyn til sakens opplysning å gjennomføre en intervjurunde. Dette vil ikke minst være aktuelt ved tilsettinger der personlig skikkethet vil spille en betydelig rolle, f.eks. lederstillinger. Dersom det faktisk gjennomføres en intervjurunde, må det være klart at det er de som ut fra en vurdering av søknadspapirene fremstår som best kvalifisert som skal innkalles. I den grad disse ikke innkalles til intervju, krever dette, slik jeg ser det, en relevant begrunnelse.

Spørsmålet blir da om fylkeslegen har gitt en slik relevant begrunnelse for hvorfor A ikke ble innkalt til intervju, og om denne eventuelt har vært fundert på et faktisk grunnlag som har vært tilstrekkelig opplyst.

Fylkeslegen har i brev hit opplyst at det ikke ble innhentet noen opplysninger om A fra andre kilder, og at avgjørelsen således ble tatt utelukkende på grunnlag av fylkeslegens egen erfaring med A og egne vurderinger. Fylkeslegen har i denne forbindelse anført at et slikt vurderingsgrunnlag fullt ut kan erstatte, eller til og med være bedre, enn om det hadde vært gjennomført et intervju av en times varighet.

Jeg har merket meg at det synes å gjøre seg gjeldende ulike oppfatninger mellom fylkeslegen og A med hensyn til graden av tidligere kontakt mellom A og de som har vært involvert i tilsettingssaken, samt hva som kan utledes av denne kontakten. Jeg viser her til skriftvekslingen under saksbehandlingen her og enkelte skriv i forbindelse med Likestillingsombudets behandling. Av naturlige årsaker kan jeg vanskelig uttale meg nærmere om hva som faktisk har funnet sted, og jeg går derfor ikke nærmere inn på de konkrete enkeltepisodene som er omtalt i skrivene ovenfor. Jeg vil likevel bemerke at det i hovedsak synes å dreie seg om kontakt av en forholdsvis overflatisk karakter gjennom en årrekke, samt sporadiske enkeltepisoder. Det er så vidt jeg forstår ingen av de involverte som har arbeidet sammen med A, eller hatt kontakt med henne av mer inngående karakter i andre sammenhenger.

I enkelte tilfeller vil tilsettingsmyndigheten kunne ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere en søkers personlige skikkethet på grunnlag av tidligere kjennskap til vedkommende, f.eks. der vedkommende allerede er eller har vært tilsatt samme sted. Jeg kan imidlertid vanskelig se at den kontakt fylkeslegen har vist til, var av en slik art at den fremstod som egnet til å trekke konklusjoner om As personlige skikkethet for kontorsjefstillingen. Beslutningen om ikke å innkalle henne til intervju fremstår da i et noe spesielt lys.

Et intervju skal bidra til at saken blir så godt opplyst som mulig, og er således med på å danne grunnlaget for avgjørelsen. En kan i alminnelighet ikke unnlate intervju under henvisning til at utbyttet kan begrenses og påvirkes av ulike forhold, så lenge avgjørelsesgrunnlaget ellers ikke er tilstrekkelig. Slik saken er opplyst for meg, hadde ikke fylkeslegen tilstrekkelig annet grunnlag for å vurdere As personlige skikkethet for stillingen, og det burde derfor fremstå som nærliggende og naturlig å innkalle henne til intervju, ikke minst tatt i betraktning at hun var en av søkerne som etter objektive kriterier fremstod som faglig best kvalifisert til stillingen. I lys av det som har kommet frem i de forklaringer fylkeslegen har gitt til Likestillingsombudet og i forbindelse med undersøkelsene her, kan jeg ikke se det annerledes enn at et intervju ville ha gitt fylkeslegen anledning til å ta opp de innvendingene mot A som hun åpenbart hadde, og dessuten gitt A en mulighet til å imøtegå disse. Jeg viser i denne forbindelse særskilt til den konkrete episoden vedrørende to leger, som Fylkeslegen i X har vist til i sin korrespondanse med Li-

kestillingsombudet. Et intervju eller en samtale kunne ha vært egnet til å kaste et nærmere lys over den kontakten som hadde vært mellom fylkeslegekontorene i X og Y i denne saken. Hvorvidt Fylkeslegen i X har hatt grunn til å reagere på reaksjonen fra A hos Fylkeslegen i Y i den omtalte straffesaken mot de to legene, kan jeg ikke uttale meg om. I lys av det som foreligger, må jeg imidlertid ha grunn til å anta at en samtale eller et intervju der Fylkeslegen i X' standpunkt til reaksjonen fra Fylkeslegen i Y hadde blitt fremlagt, ville ha vært egnet til å opplyse tilsettings-saken bedre, både på dette punkt og for øvrig.

Slik jeg ser det, ville et intervju i denne saken kunne bidratt vesentlig til tilsettingssakens opplysning, og således gitt fylkeslegen et bedre grunnlag for å vurdere As personlige skikkethet for stillingen.

Etter dette finner jeg grunn til å kritisere Fylkeslegen i X for at A ikke ble innkalt til intervju forut for tilsettingen av kontorsjef ved fylkeslegekontoret.

Siden det ikke ble gjennomført intervju, har det i tilsettingssaken blitt gjort en utilstrekkelig sammenlignende vurdering av As og Bs kvalifikasjoner, herunder deres personlige skikkethet for stillingen. Den konkrete kvalifikasjonsvurderingen finner jeg ikke grunn til å uttale meg nærmere om, men som en følge av forholdene nevnt ovenfor synes ikke tilsettingssaken å ha vært tilfredsstillende opplyst. Dette innebærer at det kan ha skjedd en usaklig forbigåelse ved tilsettingen.

Jeg vil anbefale at fylkeslegen vurderer hva som kan gjøres for å rette opp den feilen som her synes å ha vært gjort i forhold til A. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva tilsettingsorganet nå foretar seg i forhold til henne.

Slik saken er opplyst, har jeg ikke grunnlag for å si at den foretatte tilsettingen er ugyldig og noen endring i forholdet til den tilsatte har jeg ikke grunnlag for å uttale meg om.»

I brev fra fylkeslegen ble det senere opplyst at ombudsmannens «avgjørelse» var tatt til etterretning. Jeg tilskrev etter dette på nytt fylkeslegen og gjorde for ordens skyld oppmerksom på at jeg forutsatte at saken ville bli forelagt tilsettingsrådet for fylkeslegen. Jeg bad om å bli holdt orientert om utfallet av tilsettingsrådets vurderinger.

19.

Tilsetting av lensmannsbetjent – alders betydning i forhold til kvalifikasjonsprinsippet

(Sak 2000–0147)

A hevdet han hadde blitt usaklig forbigått i forbindelse med tilsettingen av en lensmannsbetjent, og viste i denne forbindelse til sin langvarige yrkespraksis innenfor politi- og lensmannsetaten, samt sin grunn- og etterutdanning. A stilte særlig spørsmål om hans alder (40) hadde blitt tillagt usaklig vekt ved tilsettingen.

Ombudsmannen uttalte at det etter omstendighetene kan være saklig å ta alderssammensetningen ved den enkelte enhet i betraktning ved vurderingen av hvem som skal tilsettes i en ledig stilling. Forutsetningen for at alder skal kunne tas i betraktning er imidlertid at det dreier seg om søkere som ellers vurderes som tilnærmet like godt kvalifiserte, men der valget av en eldre søker vil føre til en klart uheldig alderssammensetning ved enheten. Ombudsmannen understreket at det ikke er tilstrekkelig at alderssammensetningen ved tilsettingen av en eldre søker blir mindre optimal enn dersom en yngre søker tilsettes.

I den konkrete saken konkluderte ombudsmannen med at det ikke ville ført til en klart uheldig alderssammensetning ved lensmannskontoret dersom A hadde blitt tilsatt, og han kritiserte at politidistriktet hadde lagt vekt på søkerens alder ved tilsettingen.

Ombudsmannen uttalte at ettersom A ellers fremstod som bedre kvalifisert til stillingen enn vedkommende som ble tilsatt, var det nærliggende at det kunne ha skjedd en usaklig forbigåelse av A ved tilsettingen.

Saken gjaldt en tilsetting av lensmannsbetjent ved et lensmannskontor i januar 2000.

Sandefjord politidistrikt utlyste i november 1999 en ledig stilling som lensmannsførstebetjent ved et lensmannskontor i distriktet. I utlysningsteksten var det opplyst at det ville bli ledig en stilling som lensmannsbetjent ved eventuelt internt opprykk.

A søkte på stillingen som lensmannsførstebetjent ved lensmannskontoret. Samtidig søkte han subsidiært stillingen som lensmannsbetjent samme sted. Lensmannen innstilte A som nr. 2 til stillingen som lensmannsførstebetjent, etter en kvinnelig ansatt ved lensmannskontoret. Tilsettingsrådet ved politidistriktet vedtok å tilsette den interne søkeren. Til den stillingen som lensmannsbetjent som da ble ledig, var det kun to søkere: A og B. Sistnevnte var tilsatt i et vikariat som lensmannsbetjent ved lensmannskontoret. Lensmannen innstilte B som nr. 1 og A som nr. 2 til stillingen. Det ble ikke gjennomført intervju med søkerne forut for innstillingen. I innstillingen het det bl.a.:

«Ut fra ønsket om at det ved kontoret blir en viss aldersforskjell og at ikke alle blir over 50 år på samme tid, innstilles i følgende rekkefølge:»

Tilsettingsrådet besluttet å tilby stillingen som lensmannsbetjent til B og A i den rekkefølgen de var innstilt.

A henvendte seg til meg vedrørende tilsettingssaken, og stilte spørsmål om B hadde en slik utdanning eller praksis at han var bedre egnet enn ham selv til å utføre de gjøremål som stillingen krevet. Han viste i denne forbindelse til sin langvarige prak-

sis fra politi- og lensmannsetaten, samt sin grunn og etterutdanning. A fremhevet at B ble uteksaminert fra Politihøgskolen i 1999, at han var 25 år ved tilsettingen og at han hadde beskjedne praksis fra politi- og lensmannsetaten. A påpekte at han selv ble uteksaminert fra Politiskolen 1982 og hadde 11 års praksis fra lensmannskontor som lensmannsbetjent, lensmannsførstebetjent og konstituert lensmann.

A stilte særlig spørsmål om i hvilken grad hans alder hadde blitt tillagt vekt ved tilsettingen. Han viste i denne forbindelse til muntlige uttalelser både fra lensmannen og administrasjonssjefen ved politidistriktet om at det ville ha gitt en uheldig alderssammensetning ved lensmannskontoret dersom han hadde blitt tilsatt.

Saken ble tatt opp med politidistriktet, som ble bedt om å redegjøre nærmere for de vurderingene som ble gjort av As og Bs kvalifikasjoner, herunder utdanning, praksis og personlig skikkethet, forut for tilsettingen. Dersom søkerens personlige skikkethet var tillagt vekt, ble politidistriktet bedt om å redegjøre nærmere for grunnlaget for å vurdere As personlige skikkethet for stillingen. I denne forbindelse ble politidistriktet også bedt om å opplyse hvorfor det ikke ble gjennomført intervju før tilsettingen.

Politidistriktet ble videre bedt om å redegjøre nærmere for om og eventuelt i hvilken grad søkerens alder, herunder hensynet til alderssammensetningen ved kontoret, ble tillagt vekt ved vurderingen. Under forutsetning av at alder hadde hatt betydning for tilsettingen, ble politidistriktet bedt om å redegjøre for om det mente at As alder hadde ført til en svekkelse av de personlige egenskapene som var nødvendige for å skjøtte stillingen som lensmannsbetjent. I den grad alderssammensetningen ved kontoret hadde hatt betydning for tilsettingen, ble politidistriktet bedt om å kommentere nærmere klagerens opplysning om at det allerede var tilsatt en yngre lensmannsbetjent ved lensmannskontoret.

I sitt svar skrev politidistriktet bl.a.:

«Både klageren, A, og tilsatte, B, ble innstilt og funnet kvalifisert av lensmannen. B ble tilsatt i vikariat som lensmannsbetjent ved kontoret for perioden 1.5.1999 til 30.4.2000 etter offentlig utlysning og i konkurranse. B har i denne perioden ved flere anledninger fått meget god omtale av lensmannen.

Vedørende nærmeste foresattes vurdering av kvalifikasjoner er den jobb som er utført av B lagt til grunn, samt den samfunnsorienterte arbeidsmetode eksamen fra videregående skole (allmennfaglig studieretning) og statsvitenskap grunnfag gir. A er også funnet kvalifisert, men innstilt som nr. 2. Begge er ansett som like personlig skikket for stillingen. I dette tilfellet er imidlertid Bs arbeidsresultater, lokalkunnskap, kjennskap til arbeidsordningene ved kontoret, dokumenterte samarbeidsevne m.v. vektlagt. Et enstemmig tilsetningsråd har i sin vurdering strukket seg langt for å imøtekomme lensmannens innstilling hvor han foretrekker B utifra de erfaringer som er gjort i vikarperioden. Det hører

også med i vurderingen at A har vært ute av etaten den siste tiden.

Lensmannen har i innstillingen også vektlagt en jevnere alderssammensetning på kontoret opp mot behovet for lengre yrkespraksis. Bemanningen på kontoret tilsa at det nå var egnet med en yngre tjenestemann. Ved en tilsetting av A ville aldersfordelingen bli hhv. 47, 46, 40, 40 og 28 år, mot for slik den nå er blitt på 47, 46, 40, 28 og 25 år.

Ut fra det ovennevnte har lensmannen som nærmeste foresatte ikke funnet behov for å bruke intervju som et hjelpemiddel i innstillingsprosessen.»

I mitt avsluttende brev til politidistriktet uttalte jeg:

«Siktemålet i en tilsettingssak vil som regel være å finne frem til den søkeren som etter en helhetsvurdering må anses som best kvalifisert for stillingen. Tilsetting i offentlig stilling er et offentlig vedtak og tilsetningsmyndigheten har plikt til å opplyse saken på en måte som er egnet til å sikre at den som er best kvalifisert blir tilsatt. Ved kvalifikasjonsvurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten, samt eventuelle lov og avtalefestede krav. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet, jf. også personalreglement for tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten § 7. Etter omstendighetene vil imidlertid også andre momenter kunne være aktuelle. Hvilke hensyn forvaltningsorganet lovlig kan ta, vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak.

I utlysningsteksten til den aktuelle stillingen var det stilt krav om bestått eksamen fra Politiskolen/Politihøgskolen. Det var ikke oppstilt andre krav, eller for øvrig angitt noe om hvilke egenskaper som var ønskelige. Både A og B har bestått eksamen fra Politiskolen/Politihøgskolen, og fremstår ut fra opplysningene i saken som kvalifiserte for stillingen som lensmannsbetjent ved lensmannskontoret. Politidistriktet har da også i brev hit bekreftet at både A og B ble ansett som formelt kvalifiserte til stillingen. Når det gjelder den nærmere vurderingen av de to søkerens politifaglige grunnutdanning, synes de karaktermessig å stille forholdsvis likt, selv om en direkte sammenligning er vanskelig på grunn av ulike karaktersystem og studieopplegg. Det er imidlertid ikke nødvendig for meg å gå nærmere inn på dette ettersom det ikke er gjort gjeldende at vurderinger av søkerens eksamenskarakterer har hatt betydning for tilsetningsvedtaket.

I motsetning til den tilsatte, har A lang erfaring fra politi- og lensmannsetaten. Fra 1982 har han således jobbet til sammen ca. 14 år i etaten som henholdsvis politikonstabel, lensmannsbetjent, lensmannsførstebetjent og konstituert lensmann. Han synes gjennomgående å ha fått gode attester for sitt arbeid i disse årene. Da tilsettingen fant sted, hadde B på sin side bare syv måneders praksis fra et vikariat

som lensmannsbetjent ved --- lensmannskontor. Vurdert utelukkende på grunnlag av utdanning og praksis synes således A å peke seg ut som bedre kvalifisert til stillingen enn B. Spørsmålet er så om tilsettingsorganet har pekt på andre saklige hensyn for likevel å tilsette B i stillingen.

Lensmannen har i sin innstilling vist til at «B gjør en meget god jobb pr. d.d» og at han «er meget omgjengelig og flink med publikum». Videre har politidistriktet i brev hit fremhevet at det er lagt vekt på Bs arbeidsresultater, lokalkunnskap, kjennskap til arbeidsordningene ved kontoret og dokumenterte samarbeidsevne. Det som her er nevnt gjelder i hovedsak forhold som knytter seg til vurderinger av Bs personlige skikkethet for stillingen. Jeg finner grunn til å bemerke at dersom personlig skikkethet skal kunne godtas som avgjørende for en kvalifikasjonsvurdering, må tilsettingsorganet ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere samtlige aktuelle søkeres personlige skikkethet på en tilfredsstillende måte. I forhold til søkere som tilsettingsorganet ikke har tilstrekkelig kunnskap om fra tidligere, må slik kunnskap normalt måtte bringes til veie gjennom intervju og ved å kontakte oppgitte referanser. I denne tilsettingsaken ble det ikke gjennomført intervju med A og det er heller ikke anført at noen av de referansepersonene han oppgav i søknaden har vært kontakten. Slik saken er opplyst her, må det da legges til grunn at tilsettingsorganet ikke har hatt noe grunnlag for å vurdere As personlige skikkethet for stillingen. Vurderinger som i realiteten gjelder Bs personlige skikkethet for stillingen kan da ikke godtas som lovlig begrunnelse for å tilsette ham. Forutsetningen for å kunne godta en slik begrunnelse måtte ha vært at tilsettingsorganet hadde foretatt en tilsvarende forsvarlig vurdering av As personlige skikkethet for stillingen, og det er som nevnt ikke gjort. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på disse spørsmålene, da politidistriktet til tross for sine øvrige uttalelser har opplyst at A og B ble ansett like personlig skikket for stillingen.

Lensmannen har som et ledd i begrunnelsen for sin innstilling anført ønsket om at det blir en viss aldersforskjell ved kontoret, og at ikke alle blir over 50 år på samme tid. Politidistriktet har videre i korrespondansen hit fremhevet at bemanningen på kontoret tilsa at det nå var egnet med en yngre tjenestemann, og pekt på alderssammensetningen dersom henholdsvis A eller B hadde blitt tilsatt. Jeg har som sagt vanskelig for å se at B på bakgrunn av utdanning eller praksis peker seg ut som best kvalifisert til stillingen, og når det gjelder vurderinger av søkeres personlige skikkethet har dette ifølge politidistriktet ikke spilt noen rolle. På bakgrunn av dette, synes det da for meg som om søkeres alder, og hensynet til alderssammensetningen ved kontoret, har spilt en betydelig, og vel avgjørende, rolle for beslutningen om å tilsette B. Det er derfor et spørsmål i hvilken grad dette var et lovlig hensyn å ta i saken.

Jeg finner innledningsvis grunn til å bemerke at alder kan være et forhold som det er relevant å legge vekt på ved kvalifikasjonsvurderingen i tilsettingssaker, selv om det ikke er fastsatt slike krav i lov eller avtaleverk. Et grunnleggende vilkår er imidlertid at søkerens alder vektlegges på bakgrunn av nærmere angitte saklige grunner. Justisdepartementet har i rundskriv G-47/99 understreket at det ikke er adgang til å legge avgjørende vekt på alder, med mindre alderen har ført til svekkelse av de personlige egenskapene som er nødvendig for å skjøtte den aktuelle stillingen på en forsvarlig måte eller av hensyn til kontinuitet i ledersjiktet.

A og B var henholdsvis 40 og 25 år da tilsettingen fant sted. Det er ikke gjort gjeldende at As alder har ført til en svekkelse av de personlige egenskapene som er nødvendig for å skjøtte stillingen som lensmannsbetjent, eller at dette i det hele tatt ble vurdert i forbindelse med tilsettingen. Jeg vil for øvrig bemerke at jeg uansett vanskelig kan se at tilsettingsmyndighetene hadde hatt tilstrekkelig grunnlag for å foreta en slik vurdering.

Spørsmålet er da om det ved tilsettingen lovlig kunne tas hensyn til søkeres alder i forhold til alderssammensetningen ved kontoret.

Alderssammensetningen ved den enkelte enhet innenfor politi- og lensmannsetaten kan etter omstendighetene være relevant å ta i betraktning ved vurderingen av hvem som skal tilsettes i en ledig stilling. Dette må også gjelde ved tilsettinger utenom ledersjiktet. Forutsetningen for at alder skal kunne tas i betraktning ved en slik vurdering er imidlertid at det dreier seg om søkere som ellers vurderes som tilnærmet like godt kvalifisert, men der valget av en eldre søker vil føre til en klart uheldig alderssammensetning ved enheten. Det er ikke tilstrekkelig at alderssammensetningen ved tilsetting av en eldre søker blir mindre optimal enn dersom en yngre søker tilsettes. Den nærmere vurderingen av hva som er klart uheldig vil, foruten alderen på de øvrige tilsatte, måtte bero på en konkret vurdering der bl.a. enhetens størrelse og oppgaver vil ha betydning. Slike vurderinger om alder og alderssammensetning er for øvrig også usikre å bygge på fordi forholdene lett vil endre seg.

Jeg kan i denne saken ikke se at en tilsetting av A ville ført til at det ved lensmannskontoret hadde blitt en alderssammensetning som kan karakteriseres som klart uheldig. I denne forbindelse legger jeg stor vekt på at det allerede var tilsatt en yngre tjenestemann ved lensmannskontoret. Jeg peker imidlertid også på at A tross alt ikke var eldre enn 40 år, og således midt i sitt yrkesaktive liv. Når det gjelder lensmannens ønske om at ikke alle de tilsatte skulle bli over 50 år på samme tid, vil jeg dessuten bemerke at dette i alle fall for As del ligger så langt frem i tid at det er mindre nærliggende å legge vekt på; mye kan endre seg i løpet av en periode på ti år.

På bakgrunn av det ovennevnte var det, etter min

mening, ikke saklig grunn til å la hensynet til alderssammensetningen ved lensmannskontoret tale mot As kandidatur til stillingen. Slik saken er opplyst her, er det da nærliggende å konkludere med at A kan ha blitt usaklig forbigått i forbindelse med tilsettingen av lensmannsbetjent ved lensmannskontoret.

Politidistriktet har i brev hit opplyst at «Et enstemmig tilsetningsråd har i sin vurdering strukket seg langt for å imøtekomme lensmannens innstilling hvor han foretrekker B utifra de erfaringer som er gjort i vikarperioden». Gjennomgangen av saken viser etter min mening at tilsetningsrådet her har strukket seg for langt i å etterkomme lensmannens ønsker i forhold til det som ellers følger av kvalifikasjonsprinsippet. Tilsetningsrådet har ikke foretatt en slik allsidig kvalifikasjonsvurdering som det skal, og den vekt som er lagt på alderssammensetningen ved lensmannskontoret har ikke vært tilstrekkelig saklig begrunnet.

Jeg ber om at saken forelegges tilsetningsrådet ved politidistriktet og at det vurderes hva som kan gjøres overfor A for å rette opp den urett som her synes å være begått overfor ham. Jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av tilsetningsrådets vurdering av saken.»

I brev 9. november 2000 fra politidistriktet til A het det bl.a.:

«Tilsetningsrådet i Sandefjord politidistrikt avholdt møte den 6. november 2000, hvor følgende vedtak ble fattet:

Ved første ledighet som lensmannsbetjent i politidistriktet gis A fortrinnsrett under ellers like vilkår. Tilsetningsrådet tar videre Sivilombudsmannens brev av 14.9.2000 til etterretning og vil i fremtiden vektlegge de momenter som er anført i brevet.

Politidistriktet beklager det inntrufne, og ser i øyeblikket ingen andre virkemidler/tiltak enn det som fremkommer i vedtaket i tilsetningsrådet.»

Jeg tilskrev politidistriktet 15. november 2000 og opplyste at jeg hadde notert meg innholdet i politidistriktets brev, uten å finne grunn til å kommentere det nærmere. Saken ble etter det avsluttet.

20.

Tilsetting av lensmannsbetjent – utilfredsstillende opplysning av saken og aldersbetydning

(Sak 1999–1769)

A klaget til ombudsmannen fordi han mente seg forbigått ved tilsettingen av lensmannsbetjent ved et lensmannskontor i Hamar politidistrikt.

Ombudsmannen kritiserte at A ikke hadde fått anledning til å gi sin fremstilling av hva som ble sagt i en telefonsamtale som medlemmer av tilsetningsrådet hadde lagt vekt på ved tilsettingen, og uttalte at tilsetningsrådet som en konsekvens av dette kunne ha bygget vedtaket på et feilaktig faktisk grunnlag. Det-

te kunne igjen ha virket inn på vedtaket. Ombudsmannen kritiserte også at politidistriktet hadde vurdert As personlige skikkethet for stillingen på et utilfredsstillende opplyst faktisk grunnlag. Som en konsekvens av at saken ikke hadde vært tilstrekkelig opplyst, kunne det etter ombudsmannens mening ha skjedd en usaklig forbigåelse av A.

I forhold til spørsmålet om vektlegging av søkerens alder, uttalte ombudsmannen at det var tvilsomt om de to søkerne ellers stilte så vidt likt at det i det hele tatt var adgang til å gjøre alder til et lovlig hensyn ved tilsettingen. Han kunne imidlertid ikke uttale noe sikkert om dette, ettersom saken ikke hadde vært tilfredsstillende opplyst fra tilsetningsorganets side. I lys av at det allerede syntes å være en yngre tjenestemann tilsatt ved kontoret, uttalte likevel ombudsmannen at det med god grunn kunne stilles spørsmål ved om ikke A hadde blitt usaklig forbigått også på dette grunnlaget.

Hamar politidistrikt utlyste i september 1999 et vikariat som lensmannsbetjent ved et lensmannskontor i distriktet. Da søknadsfristen gikk ut, hadde det kommet inn to søknader, fra henholdsvis A og B. Lensmannen innstilte A som nr. 1 til stillingen, og B som nr. 2. I lensmannens innstilling het det bl.a.:

«Jeg har innhentet opplysninger om søkerne ved deres nåværende arbeidssted, og har ikke funnet det nødvendig med intervju av søkerne. Søkeren A får spesielt gode skussmål på sitt arbeidssted.

Begge søkerne er godt kvalifiserte for oppgaven som vikar for lensmannsbetjent her. Da innstilte nr. 1 har gode kunnskaper/erfaringer fra etterforskning, politioperativ ledelse, trafikkjeneste og lensmannskontor foretrekker jeg ham fremfor nr. 2. Innstilte nr. 2 er yngre, og vil passe godt inn i alderssammensetningen ved kontoret på sikt. Det siste har jeg ikke ansett kan kompensere for innstilte nr. 1s fortrinn.»

Tilsetningsrådet ved politidistriktet besluttet imidlertid å tilby stillingen til B fremfor A. Lensmannens innstilling ble således fraveket. Det ble ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor innstillingen ble fraveket.

A henvendte seg til meg og bad meg undersøke tilsettingsaken nærmere. A opplyste at han hadde snakket med lensmannen, og at han beklaget at tilsetningsrådet ikke hadde tilsatt A da de kunne dra nytte av hans kompetanse og erfaring. Ifølge A hadde lensmannen gitt uttrykk for at han ikke skjønte hvordan tilsetningsrådet kunne forbigå A, men at rådet hadde begrunnet det med at han var for gammel.

Saken ble tatt opp med politidistriktet, og det ble vist til at tilsetningsrådet hadde fraveket lensmannens innstilling uten nærmere begrunnelse. Tilsettingsmyndigheten ble bedt om å redegjøre nærmere for hvordan As kvalifikasjoner ble vurdert i forhold

til vedkommende som ble tilsatt i stillingen. Politidistriktet ble særskilt bedt om å presisere i hvilken grad det hadde blitt lagt vekt på As alder i forhold til andre sider av kvalifikasjonsvurderingen og alderssammensetningen for øvrig ved lensmannskontoret.

I sitt svar skrev politidistriktet bl.a.:

«Tilsettingsrådet har et ansvar for å tilsette medarbeidere som ut fra en helhetsbetragtning passer inn i den aktuelle stillingen. Det påligger også rådet et ansvar for å sørge for at aldersspredningen i våre driftsenheter er forsvarlig.

Forutsetningen for at tilsettingsrådet trekker inn alder som et vurderingskriterie er at det er relativt enkelt å forutsi at tilsetting av en tjenestemann i en viss aldersgruppe nødvendigvis vil føre til uheldige konsekvenser.

Polititjenesten utgjør den største delen av arbeidsoppgavene ved et lensmannskontor. Vaktordninger tilsier at tjenestemenn må være operative. I Justisdepartementets personalpolitiske handlingsplan fremgår det at operativt personell skal ha mulighet til å tre tilbake fra særlig krevende tjeneste, som for eksempel reservertjeneste, etter fylte 50 år. Et lensmannskontor, som representerer en liten enhet, blir særdeles sårbart dersom alderssammensetningen blir slik at flere tjenestemenn samtidig vil kunne komme inn under disse reglene.

Når det gjelder kvalifikasjoner hos de enkelte søkerne, er disse vurdert uten at klagers kvalifikasjoner kunne fremheves spesielt.»

A kom med merknader til brevet og understreket at utgangspunktet for tilsettingsprosessen måtte være kravene i utlysningsteksten. Deretter måtte det sees hen til formalkompetanse, annen formell utdanning, kurs, praksis og til sist personlige egenskaper. A hevdet at brevet fra politidistriktet bekreftet at han var silt ut på grunn av alder og hensynet til alderssammensetningen i politidistriktet. Han understreket at han stort sett hadde vært i operativ tjeneste hele sitt yrkesaktive liv, og at han fremdeles var det. A kunne ikke se at det var godtgjort at hans kvalifikasjoner virkelig var vurdert i forbindelse med tilsettingsprosessen.

Etter dette ble politidistriktet på nytt bedt om å redegjøre for den konkrete kvalifikasjonsvurderingen som ble gjort av A, herunder betydningen av hans alder. Det ble videre vist til at Justisdepartementets rundskriv G-47/99 legger begrensninger på adgangen til å legge avgjørende vekt på alder ved tilsettinger i politi- og lensmannsetaten. På bakgrunn av dette ble politidistriktet bedt om å redegjøre særskilt for om det mente at As alder hadde ført til en svekkelse av de personlige egenskapene som var nødvendige for å skjøtte den aktuelle stillingen på en forsvarlig måte. Politidistriktet ble også bedt om å opplyse hva en slik konklusjon eventuelt bygget på. Endelig ble politidistriktet bedt om å opplyse om det var foretatt en konkret vurdering av As personlige egenskaper, eller om det var bygget på generelle betraktninger av polititjenestemenn i den aktuelle aldersgruppen.

I sitt svar opplyste politidistriktet at det ikke hadde sett det slik at As alder hadde ført til en svekkelse av hans personlige egenskaper for stillingen som lensmannsbetjent. Det ble videre opplyst at det ikke var bygget på generelle betraktninger av polititjenestemenn i den aktuelle aldersgruppen, men at det ble foretatt en særskilt vurdering av As kvalifikasjoner opp mot andre søkere. Det ble imidlertid ikke redegjort for vurderingene av As formelle kompetanse, praksis og personlige skikkethet.

Politidistriktet ble på nytt bedt om å redegjøre nærmere for den konkrete vurderingen av As formelle kompetanse, praksis og personlige skikkethet, sammenholdt med tilsvarende vurdering av vedkommende som ble tilsatt i vikariatet som lensmannsbetjent.

I svaret fra politidistriktet het det bl.a.:

«B som fikk vikariatet har hovedkarakter 2.8. Han var elev ved politihøgskolen 1993 til 1996 og fikk generelt svært gode skussmål fra tidligere arbeidsplasser. Han har arbeidserfaring fra --- og --- politidistrikt, samt å ha arbeidet som lærer ved --- skole. I tillegg har han følgende kurs som er relevante for vikariatet: Båtførerkurs, kurs i tverrkulturell forståelse, laser fartsmåler, mobbing/karakteravvik/selv mord samt kurs i mis-handlingssyndromet fra forsvarret. 3 års arbeidserfaring i tillegg til disse kursene gjorde B godt egnet til vikariatet.

Dette skulle sammenlignes med A sine kvalifikasjoner. Disse kvalifikasjonene forutsetter vi Sivilombudsmannen er kjent med. Medlemmer av tilsettingsrådet fant grunn til å vektlegge As holdninger som fremkom i samtale med politiførstebetjent C i forhold til en annen stilling han søkte i politidistriktet, og valgte ut fra en samlet vurdering å tilsette B. B tilfredsstilte fullt ut de kompetansekrav som lensmannen i --- hadde stilt, han synliggjorde de rette holdningene, og ble ut fra en samlet vurdering foretrukket.»

Til dette bemerket A bl.a.:

«Jeg vil bemerke at jeg ikke i løpet av mitt yrkesaktive liv noen ganger tidligere har fått tilbakemelding om at jeg har opptrådt uredelig eller hatt uetiske holdninger i forhold til min jobb. Jeg stiller meg derfor uforstående til de tolkningene som er vektlagt her.»

I mitt avsluttende brev til Hamar politidistrikt uttalte jeg:

«Siktemålet i en tilsettingssak vil som regel være å finne frem til den søkeren som etter en helhetsvurdering må anses som best kvalifisert for stillingen. Det er ikke tilstrekkelig etter kvalifikasjonsprinsippet at den som tilsettes er kvalifisert; det er den best kvalifiserte som skal tilsettes. Tilsetting i offentlig stilling er et offentlig vedtak og tilsettingsmyndigheten har plikt til å opplyse saken på en måte som er egnet til å sikre at den som er best kvalifisert blir til-

satt. Ved kvalifikasjonsvurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten, samt eventuelle lov og avtalefestede krav. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet, jf. også personalreglement for tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten § 7. Etter omstendighetene vil imidlertid også andre momenter kunne være aktuelle. Hvilke hensyn forvaltningsorganet lovlig kan ta, vil bero på en konkret vurdering i hver enkelt sak.

I utlysningsteksten til den aktuelle stillingen var det stilt krav om bestått eksamen fra Politiskolen/Politihøgskolen. Det var ikke oppstilt andre krav, eller for øvrig angitt noe om hvilke egenskaper som var ønskelige. Både A og B har bestått eksamen fra Politiskolen/Politihøgskolen, og fremstår ut fra opplysningene i saken som kvalifiserte for stillingen som lensmannsbetjent ved lensmannskontoret. På bakgrunn av korrespondansen med politidistriktet, forstår jeg det slik at også politidistriktet har vurdert A som formelt kvalifisert til stillingen. For innstillende myndighets del fremgår dette av lensmannens innstilling.

Når det gjelder den nærmere vurderingen av de to søkeres politifaglige grunnutdanning, synes B å ha en hovedkarakter rundt gjennomsnittet, mens A har en karakter noe under det gjennomsnittlige. En direkte sammenligning er likevel vanskelig på grunn av ulike karaktersystem og studieopplegg. Det er imidlertid ikke nødvendig for meg å gå nærmere inn på dette, ettersom det ikke er gjort gjeldende og heller ikke sannsynlig at vurderinger av søkeres eksamenskarakterer har vært utslagsgivende for tilsettingen. Jeg har likevel merket meg at politidistriktet har vist til Bs karakter fra politihøgskolen, uten at dette er kommentert nærmere fra politidistriktets side.

A har meget lang erfaring fra politi- og lensmannsetaten. Etter at han gikk ut fra Politiskolen i 1982 har han således jobbet til sammen ca. 18 år i etaten som henholdsvis politikonstabel, lensmannsbetjent, politioverkonstabel, politibetjent og politiførstebetjent. I perioden før han avla eksamen ved Politiskolen jobbet han dessuten i flere år som midlertidig politikonstabel, politikonstabel og lensmannsbetjent. Da tilsettingen fant sted, hadde B på sin side ca. tre års praksis fra politi- og lensmannsetaten. B hadde i motsetning til A ikke praksis fra lensmannskontor, noe i alle fall lensmannen fant grunn til å vektlegge i begrunnelsen for innstillingen. Jeg kan vanskelig se det annerledes enn at A fremstår som bedre kvalifisert enn B med hensyn til praksis.

Politidistriktet har vist til en rekke kurs som B har gjennomført, uten at det er begrunnet nærmere hvorfor akkurat disse kursene var relevante for stillingen. Det synes for øvrig å fremgå av utskriften av Bs rulleblad at i alle fall ett av disse kursene, laser fartsmåler, ble gjennomført etter at B ble tilsatt ved lensmannskontoret. Jeg bemerker for ordens skyld at

kurs som er gjennomført etter tilsetningsvedtaket av naturlige årsaker ikke er relevante som begrunnelse for at B i sin tid ble tilsatt i stillingen.

A har på sin side også gjennomført en lang rekke politifaglige kurs i løpet av sin yrkeskarriere. Til en viss grad synes det å være snakk om tilsvarende kurs som B har gjennomført, men han har også deltatt på andre kurs enn B. Det er vanskelig for meg å gå nærmere inn på hvilken kombinasjon av kurs som er mest relevant for den aktuelle stillingen. Jeg har imidlertid merket meg at lensmannen i sin innstilling synes å ha lagt vekt på As tilleggsutdanning på en del områder, særlig innenfor trafikkjeneste og politiooperativ tjeneste.

Vurdert utelukkende på grunnlag av grunnutdanning, tilleggsutdanning og relevant praksis, synes A, slik jeg ser det, å fremstå som minst like godt kvalifisert til stillingen som B.

Når det gjelder vurderingene av søkeres personlige skikkethet for stillingen, fremgår det at det ble innhentet uttalelser fra de to søkeres daværende arbeidsplasser. Lensmannen har i sin innstilling fremhevet at A fikk spesielt gode skussmål fra sitt arbeidssted, uten at B ble fremhevet på tilsvarende måte. Politidistriktet har imidlertid i brev hit opplyst at også B generelt har fått svært gode skussmål fra sine tidligere arbeidsplasser. Lensmannens innstilling må likevel naturlig forstås slik at han har vurdert A som like godt eller bedre personlig skikket enn B til stillingen.

På grunnlag av korrespondansen med politidistriktet forstår jeg det slik at det er vurderinger av As personlige skikkethet for stillingen som i hovedsak ligger til grunn for tilsetningsrådets beslutning om å fravike lensmannens innstilling, selv om også hensynet til søkeres alder synes å ha spilt en rolle. Spørsmålet er om tilsetningsrådet har hatt et tilstrekkelig faktisk grunnlag for å foreta vurderinger av As personlige skikkethet, og om saksbehandlingen i denne forbindelse har vært tilstrekkelig betryggende.

Jeg finner innledningsvis grunn til å bemerke at dersom personlig skikkethet skal kunne godtas som avgjørende for en kvalifikasjonsvurdering, må tilsetningsorganet ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere samtlige aktuelle søkeres personlige skikkethet på en tilfredsstillende måte. De aktuelle søkerne vil i denne forbindelse være de som på bakgrunn av en vurdering av søknadspapirene fremstår som best kvalifiserte. I forhold til søkere som tilsetningsorganet ikke har tilstrekkelig kunnskap om fra tidligere, må kunnskap om personlig skikkethet normalt måtte bringes til veie gjennom intervju og ved å kontakte oppgitte referanser. I denne tilsettingssaken ble det ikke gjennomført intervju med noen av søkerne, til tross for at søkerne i liten grad var kjent for politidistriktet fra tidligere. Lensmannen innhentet imidlertid som nevnt uttalelser fra søkeres daværende arbeidsteder. Det synes ikke å ha fremkommet noe

negativt om noen av søkerne i denne forbindelse. Lensmannen fremhevet tvert imot at A hadde fått svært gode skussmål på sitt arbeidssted. Politidistriktet har heller ikke i korrespondansen hit anført at det har fremkommet noe negativt om A fra de referansene som har vært kontaktet.

Politidistriktet har fremhevet at det ble lagt vekt på As holdninger som fremkom i en telefonsamtale med en politiførstebetjent ved Hamar politidistrikt i forbindelse med at A i 1998 søkte en annen stilling ved politidistriktet. Det ble imidlertid ikke gitt nærmere opplysninger om den aktuelle samtalen. I forbindelse med en annen klagesak her skrev imidlertid politidistriktet følgende:

«Første gang A søkte stilling ved --- politistasjon var høsten 1998 etter en kunngjøring i Norsk lysningsblad den 9.10.98 i forbindelse med et vikariat. Av søknaden framgikk at A hadde et stort behov for å få seg en politistilling på Østlandet, all den tid hans kone hadde fått jobb i ---området. I forbindelse med denne søknaden ringte A til saksbehandler, pfb C, for å forhøre seg om muligheten for å få denne jobben. Under denne samtalen ba A om «at det ikke ble lagt så mye vekt på hans vitnemål fra politiskolen og at mye hadde skjedd siden den gang». C oppfattet denne samtalen som et forsøk på å bagatellisere skolerultatet ved å framheve andre kvalifikasjoner, på en slik måte at han underrettet politistasjonssjefen om samtalen han hadde hatt med søkeren. Selv om dette på ingen måte var noe formelt intervju, ga C uttrykk for at han reagerte på søkerens holdninger.»

Så vidt jeg kan se har ikke politidistriktet påberopt seg noe annet faktisk grunnlag enn episoden som er nevnt ovenfor for å vurdere As personlige skikkethet for stillingen. Jeg ser da bort fra opplysningene fra referansen, daværende arbeidsgiver, som jo var utelukkende positive. Slik jeg ser det er det to hovedspørsmål i tilknytning til tilsettingsrådets grunnlag for å trekke negative slutninger om As personlige skikkethet: for det første oppstår det et spørsmål om A burde ha fått anledning til å gi sin fremstilling av hva som ble sagt i telefonsamtalen, og for det andre er det et spørsmål om tilsettingsrådet overhodet hadde tilstrekkelig grunnlag for å trekke negative slutninger om As personlige skikkethet.

I forhold til det førstnevnte spørsmålet legger jeg til grunn at A først i forbindelse med undersøkelsen herfra ble kjent med at vurderinger av hans holdninger basert på telefonsamtalen i 1998 hadde blitt tillagt vekt ved tilsetningen. Slik saken er opplyst her, fremgår det ikke om Cs oppfatning av As holdninger i forbindelse med telefonsamtalen har kommet til uttrykk skriftlig i form av et notat eller lignende. Det fremgår heller ikke klart hvordan tilsettingsrådet ble kjent med Cs vurderinger, selv om dette trolig har skjedd gjennom medlemmer i tilsettingsrådet som har hatt kjennskap til telefonsamtalen.

Forvaltningsloven 10. februar 1967 § 17 gir ut-

trykk for et alminnelig forvaltningsrettslig prinsipp om at forvaltningsorganer skal påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, det såkalte undersøkelsesprinsippet. Utredningsplikten stiller visse krav til saksforberedelsens kvalitet, og kan bl.a. innebære en plikt for forvaltningsorganet til å henvende seg til parten (søkeren) der avgjørelsesgrunnlaget ellers ikke er tilstrekkelig. Det fremgår av forvaltningsloven § 17 tredje ledd at forvaltningsorganet bør gjøre parten kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at parten har grunnlag og interesse for å uttale seg om. I denne saken var det spørsmål om å legge betydelig vekt på uttalelser i en telefonsamtale, basert på hvordan dette ble viderefremmet av en enkelt tjenestemann. Som det fremgår av As brev hit 23. juni 2000, stiller han seg uforstående til de tolkninger som er vektlagt i denne forbindelse, og det er grunn til å tro at han hadde hatt en betydelig interesse av å gi sin fremstilling av hva som ble sagt under telefonsamtalen. Etter min mening burde opplysningene fra telefonsamtalen ha vært forelagt A før tilsetningen, slik at han hadde fått en mulighet til å gi sin versjon av det som ble sagt og eventuelle misforståelser kunne blitt oppklart. Det var en saksbehandlingsfeil at dette ikke ble gjort, og det må kritiseres. Ettersom medlemmer av tilsettingsrådet har bygget på opplysningene fra telefonsamtalen, uten at A fikk anledning til å komme med sin versjon, kan tilsettingsrådet som en konsekvens av dette ha bygget tilsetningsvedtaket på et feilaktig faktisk grunnlag. Dette er noe som igjen kan ha hatt betydning for tilsetningsvedtaket.

Når det gjelder spørsmålet om tilsettingsrådet hadde tilstrekkelig grunnlag for å vurdere As personlige skikkethet, og å trekke negative konklusjoner om denne, var utgangspunktet at lensmannen, i egenskap av innstillende myndighet, innhentet opplysninger om søkerne fra deres daværende arbeidsplasser. Tilbakemeldingene fra As arbeidsplass var, etter det som er opplyst, meget positive. Spørsmålet er om tilsettingsrådet hadde et eget selvstendig grunnlag for å trekke negative slutninger om As skikkethet, til tross for de positive vurderingene i innstillingen. Politidistriktet har her vist til opplysningene fra telefonsamtalen som er nærmere omtalt ovenfor. Det må være på det rene at det er utilstrekkelig å bygge en vurdering av en søkers personlige skikkethet på en enkeltstående telefonsamtale som ikke en gang har funnet sted i forbindelse med den aktuelle tilsetningsprosessen. Dette er et altfor spinkelt grunnlag å basere en slik vurdering på. Slik saken er opplyst her, må jeg derfor legge til grunn at tilsettingsrådet ikke har hatt et tilfredsstillende faktisk grunnlag for å vurdere As personlige skikkethet for stillingen. Vurderinger som i realiteten gjelder søkerens personlige skikkethet for stillingen kan derfor ikke godtas som lovlig begrunnelse for tilsetningsvedtaket. Forutsetningen for å kunne godta en slik begrunnelse måtte ha vært at tilsetningsorganet

hadde foretatt en forsvarlig vurdering av begge søkeres skikkethet for stillingen, og det er som nevnt ikke gjort.

Dersom tilsettingsorganet ønsket å bygge på uttalelsene fra C om innholdet i telefonsamtalen, hvilket i seg selv kunne fremstå som uheldig, burde det først vært gjennomført en intervjurunde med de to søkerne. I forhold til A ville et intervju ha gitt tilsettingsorganet anledning til å ta opp de innvendingene det hadde på bakgrunn av den tidligere telefonsamtalen, og dessuten gitt A en mulighet til å imøtegå disse. Et intervju eller en samtale ville ha vært egnet til opplyse tilsettingssaken bedre, både på dette punkt og for øvrig.

Tilsettingssaken har på bakgrunn av ovenstående etter mitt syn ikke vært tilstrekkelig opplyst, og som en konsekvens av dette kan det ha skjedd en usaklig forbigåelse av A.

I saken er det reist spørsmål om og eventuelt i hvilken grad det ble lagt vekt på søkeres alder og alderssammensetningen i forbindelse med tilsettingen. Politidistriktet redegjorde første gang for hvilke kvalifikasjoner som ble vektlagt ved tilsettingen i brev hit 22. desember 1999. I brevet konsentrerte politidistriktet seg om å redegjøre for hvorfor det måtte tas hensyn til søkeres alder og alderssammensetningen i enheten, uten at dette ble uttrykkelig relatert til den konkrete saken. Sett i sammenheng, etterlater imidlertid brevet og den ytterligere korrespondansen, slik jeg ser det, et inntrykk av at alder og alderssammensetningen ved lensmannskontoret har blitt tillagt vekt ved tilsettingen.

Alder kan etter omstendighetene være et forhold som det er relevant å legge vekt på ved kvalifikasjonsvurderingen i tilsettingssaker, selv om det ikke er fastsatt slike krav i lov eller avtaleverk. Et grunnleggende vilkår er imidlertid at søkerens alder vektlegges på bakgrunn av nærmere angitte saklige grunner. Justisdepartementet har i rundskriv G-47/99 understreket at det ikke er adgang til å legge avgjørende vekt på alder, med mindre alderen har ført til svekkelse av de personlige egenskapene som er nødvendige for å skjøtte den aktuelle stillingen på en forsvarlig måte eller av hensyn til kontinuitet i ledersjiktet.

A og B var henholdsvis 47 og 26 år da tilsettingen fant sted. Politidistriktet har opplyst at det ikke har ansett at As alder har ført til en svekkelse av de personlige egenskapene som var nødvendige for å skjøtte den aktuelle stillingen på en forsvarlig måte. Spørsmålet er da om det ved tilsettingen lovlig kunne tas hensyn til søkeres alder i forhold til alderssammensetningen ved kontoret.

Alderssammensetningen ved den enkelte enhet innenfor politi- og lensmannsetaten kan etter omstendighetene være relevant å ta i betraktning ved vurderingen av hvem som skal tilsettes i en ledig stilling. Dette må også gjelde ved tilsettinger utenom ledersjiktet. Forutsetningen for at alder skal kunne

tas i betraktning ved en slik vurdering er imidlertid at det dreier seg om søkere som ellers vurderes som tilnærmet like godt kvalifisert, men der valget av en eldre søker vil føre til en klart uheldig alderssammensetning ved enheten. Det er ikke tilstrekkelig at alderssammensetningen ved tilsetting av en eldre søker blir mindre optimal enn dersom en yngre søker tilsettes. Den nærmere vurderingen av hva som er klart uheldig vil, foruten alderen på de øvrige tilsatte, måtte bero på en konkret vurdering der bl.a. enhetens størrelse og oppgaver vil ha betydning. Jeg finner grunn til å understreke at det er grunn til å utvise betydelig varsomhet med hensyn til å vektlegge alder, ikke minst fordi slike vurderinger om alder og alderssammensetning ofte vil være usikre å bygge på ettersom forholdene lett vil kunne endre seg. Ved tilsettinger i tidsbegrensede vikariater vil hensynet til alderssammensetningen som regel måtte tillegges mindre betydning.

I denne saken er det etter min mening tvilsomt om det er grunnlag for å si at A og B ellers stilte så vidt likt at det i det hele tatt var adgang til å gjøre alder til et lovlig hensyn ved tilsettingen. Jeg kan imidlertid vanskelig uttale noe sikkert om dette ettersom saken, som jeg har vist ovenfor, ikke har vært tilfredsstillende opplyst fra tilsettingsorganets side.

Det er i saken ikke gitt nærmere opplysninger om størrelsen på lensmannskontoret eller alderssammensetningen ved kontoret på tilsettingstidspunktet. Jeg kan derfor vanskelig si noe sikkert om alderssammensetningen ved lensmannskontoret hadde blitt klart uheldig dersom A eventuelt hadde blitt tilsatt, forutsatt at alder hadde vært et lovlig hensyn. Jeg bemerker imidlertid at jeg fra en annen sak er kjent med at tilsettingsrådet ved politidistriktet i juni 1999 vedtok å tilsette en søker som da var 25 år i en nyopprettet stilling som lensmannsbetjent ved lensmannskontoret. I den grad det allerede var tilsatt en eller flere yngre tjenestemenn ved lensmannskontoret, kan jeg uansett vanskelig se at en tilsetting av A ville ført til at det ved lensmannskontoret hadde blitt en alderssammensetning som kunne karakteriseres som klart uheldig. Det er i så fall nærliggende å konkludere med at A kan ha blitt usaklig forbigått i forbindelse med tilsettingen også på dette grunnlaget.

Sett under ett etterlater tilsettingsprosessen i denne saken et inntrykk som ikke er egnet til å styrke tiliten til forvaltningen. Sentrale opplysninger i saken ble ikke forelagt A slik at han kunne imøtegå disse, og tilsettingsrådet trakk følgelig slutninger om hans personlige skikkethet på et mangelfullt utredet faktisk grunnlag. I tillegg kan det med god grunn stilles spørsmål om det på en usaklig måte har blitt lagt vekt på søkeres alder og hensynet til alderssammensetningen ved lensmannskontoret. Mangelfull saksutredning og en utilfredsstillende kvalifikasjonsvurdering innebærer at det kan ha skjedd en usaklig forbigåelse av A ved tilsettingen.

Jeg ber om at saken forelegges Tilsettingsrådet

ved Hamar politidistrikt, gruppe tjenestemenn, og at det vurderes hva som kan gjøres i forhold til klageren. Jeg ber om å bli orientert om utfallet av tilsettingsrådets vurderinger.»

21.

Tilsetting av rektor – klage på Likestillingsombudets saksbehandling
(Sak 1999–0011)

A var innstilt til stillingen som rektor ved en videregående skole. En annen søker, B klaget til Likestillingsombudet, som tok opp saken med fylkeskommunen. Fylkesutvalget tilsatte deretter B i stillingen. A mente at Likestillingsombudets engasjement stred mot god forvaltningsskikk og «de regler som gjelder for ombudets arbeid».

Ombudsmannen uttalte at Likestillingsombudet har rett – og etter omstendighetene plikt – til å ta opp tilsettingssaker som er til behandling, men at ombudet kunne ha presisert klarere at hennes undersøkelse av saken kun var på et forberedende stadium. Ombudsmannen fant ikke tilstrekkelig grunnlag for å kritisere selve tilsetningsvedtaket. Likestillingsombudet skrev senere at det i lignende saker ville ta hensyn til ombudsmannens merknader.

Fylkesutvalget tilsatte 30. juni 1998 rektor ved X videregående skole. Valget i avslutningsfasen stod mellom de to søkerne A og B. Skoleutvalget ved X videregående skole hadde uttalt seg i saken og rangert B som nr. 1 og A som nr. 2. Fylkesutdanningsjefens saksutredning og innstilling forelå 4. mai 1998. A ble innstilt som nr. 1 og B som nr. 2. På denne bakgrunn henvendte B seg i brev 5. mai 1998 til Likestillingsombudet og hevdet at hun ble forbigått. Hun bad Likestillingsombudet gjøre «de nødvendige utspill i saken» og gjorde oppmerksom på at tilsettingssaken skulle behandles av administrativt tilsettingsutvalg i møte 11. mai 1998.

I brev 8. mai 1998 tok Likestillingsombudet saken opp med fylkeskommunen. Det ble bl.a. bedt om en grundig redegjørelse for sammenligningen av de to søkeres kvalifikasjoner, og for de vurderingene som var utslagsgivende i mannens favør, dersom Administrativt tilsettingsutvalg «velger å opprettholde fylkesutdanningsjefens innstilling og ansetter A». For det tilfellet at B ble tilsatt, bad Likestillingsombudet om å bli underrettet, og det ble uttalt at saken «vil i såfall bli henlagt ved mitt kontor».

Fylkesrådmannen trakk etter dette saken fra tilsettingsutvalget da det ble ansett som en saksbehandlingsfeil at det bare hadde vært menn i intervjuutvalget. Det ble gjennomført nye intervjuer, og fylkesutdanningsjefens nye, uendrede, innstilling forelå 27. mai 1998.

Den 18. juni 1998 forelå endret innstilling fra Lærerforbundet med B som nr. 1 og A som nr. 2.

I møte 29. juni 1998 vedtok Administrativt tilsettingsutvalg med tre mot to stemmer å tilsette A. De to representantene for Lærerforbundet, som utgjorde mindretallet, anket vedtaket samme dag. Fylkesrådmannen fremla saken for fylkesutvalget til avgjørelse. I møte 30. juni 1998 tok fylkesutvalget anken til følge med seks mot fem stemmer, slik at B ble tilsatt.

I brev 5. november 1998 tok A saken opp med Likestillingsombudet. Han skrev at ombudet, etter hans oppfatning, hadde involvert seg i saken på et tidspunkt og på en måte som neppe kunne være i samsvar med de regler som gjelder for ombudets arbeid eller for øvrig med god forvaltningsskikk. Likestillingsombudet svarte i brev 22. desember 1998 og redegjorde generelt for sine saksbehandlingsrutiner i tilsettingssaker og for sin saksbehandling i denne saken. Det ble bl.a. vist til at ombudet ikke hadde tatt stilling i saken eller forhåndsgodkjent tilsettingen av B.

A brakte så saken inn for ombudsmannen og klaget både over saksbehandlingen og over fylkesutvalgets avgjørelse, da han mente det forelå usaklig forskjellsbehandling. Fylkeskommunen og Likestillingsombudet ble tilskrevet herfra. Likestillingsombudet ble bedt om å redegjøre for hvilken funksjon det har i en tilsettingssak, om det kan gripe inn i den enkelte sak, og hvilken saksbehandling som eventuelt må være gjort fra Likestillingsombudets side før det gis uttrykk for en mening om utfallet av saken. Likestillingsombudet ble også spurt om formuleringene i dets brev 8. mai 1998 til fylkeskommunen kunne bli oppfattet som uttrykk for en preferanse fra Likestillingsombudets side.

Likestillingsombudet svarte bl.a.:

«Likestillingsloven gir enhver rett til å klage til Likestillingsombudet over forhold som man mener er i strid med likestillingsloven. I ansettelsessaker vil det alltid være en konkret påklaget (arbeidsgiver, tilsettingsorgan, overordnet tilsettingmyndighet). Når Likestillingsombudet mottar en klage i en tilsettingssak blir den påklagede kontaktet og bedt om å komme med sine opplysninger og synspunkter i saken. I henvendelsen til påklagede redegjør Ombudet for likestillingslovens bestemmelser og knytter noen kommentarer eller spørsmål til klagen. Ombudet gjør også påklagede oppmerksom på at Ombudet ønsker begge parter synspunkter og opplysninger i saken før jeg kan fatte en konklusjon. Vanligvis fortsetter en slik sak med en kontradiktorisk behandling, at klager kommenterer påklagedes svar osv. til jeg mener at jeg har fått et tilstrekkelig grunnlag for kunne vurdere faktum mot likestillingslovens bestemmelser.

Finner Ombudet at det i en tilsettingssak foreligger et brudd på likestillingsloven skal jeg søke å bringe dette til opphør gjennom frivillig ordning. Ombudet har i motsetning til Klagenemnda for likestilling ikke myndighet til å nedlegge påbud eller forbud. I klagesaker hvor tilsettingssaken ikke er endelig avgjort kan jeg for eksempel ikke påby påklagede å utsette den vi-

dere behandling av saken inntil de likestillingsmessige sidene er vurdert fra Ombudets side. I slike tilfelle kan jeg imidlertid oppfordre påklagede til å utsette den videre behandlingen av tilsettingssaken inntil de likestillingsmessige sidene er vurdert.

Når det gjelder de nevnte formuleringer i brevet til --- fylkeskommune kan jeg vanskelig se at disse kan ha blitt oppfattet som uttrykk for en preferanse fra Likestillingsombudets side. Dersom kommunen hadde valgt å opprettholde innstillingen og ansette A ville jeg vært forpliktet til å gå videre i mine undersøkelser, dvs innhente alle relevante opplysninger om søkerne, samt informasjon om de vurderinger som var utslagsgivende for innstillingen. En endring av innstillingen som ville føre til at klager ble tilsatt ville derimot ha som konsekvens at klagen bortfalt. I et slikt tilfelle ville jeg ikke lenger ha noe grunnlag for å gå videre i behandlingen av klagesaken. Dermed ville jeg heller ikke ha noe grunnlag for å be om en nærmere redegjørelse i saken fra arbeidsgiver.»

I mitt avsluttende brev til Likestillingsombudet uttalte jeg:

«Ifølge likestillingsloven 9. juni 1978 § 3 er forskjellsbehandling av kvinner og menn «ikke tillatt». Forbudet er i lovens § 4 annet ledd kommet særskilt til uttrykk bl.a. når det gjelder tilsettinger. I lovens § 11 er det bestemt at Likestillingsombudet av eget tiltak eller på grunnlag av henvendelse fra andre skal søke å virke til at lovens bestemmelser følges. Det er ikke gjort unntak for tilsettingssaker som er til behandling, og hvor det ennå ikke er avgjort hvem som skal få tilbud om stillingen. Lovens ordlyd og formål tilsier også at Likestillingsombudet aktivt skal forsøke å forhindre brudd på likestillingsloven. Likestillingsombudet handlet derfor i samsvar med loven da det satte i verk sine undersøkelser på bakgrunn av henvendelsen fra B.

Ombudet må kunne ta opp saker til behandling, ikke bare for å få avklart om brudd har foregått, men også for å forhindre at brudd skjer.

Før Likestillingsombudet tar opp en klage til behandling, må imidlertid saken utredes i samsvar med alminnelige prinsipper om forsvarlighet og kontradiksjon. Likestillingsombudet har redegjort for saksbehandlingen i brev hit 25. oktober 1999 og i brev 22. desember 1998 til A. Jeg har ingen særskilte merknader til ombudets generelle redegjørelse, og som det fremgår, har jeg heller ikke noe å bemerke til at ombudet tok opp saken med fylkeskommunen på bakgrunn av den innstillingen som forelå.

Jeg finner imidlertid grunn til å peke på at allerede den omstendighet at Likestillingsombudet varsler at det vil ta en forvaltningssak opp til undersøkelse, lett vil kunne påvirke den videre behandlingen i forvaltningen dersom saken ikke er avsluttet når varsellet blir sendt. Ombudets undersøkelse vil da kun være på et forberedelsesstadium. Sakens parter har på

dette stadium ikke fått anledning til å uttale seg, og noen kontradiktorisk behandling er ennå ikke gjennomført. Som påpekt av Likestillingsombudet, vil ombudet på dette stadium i undersøkelsen normalt heller ikke kunne ha noen begrunnet mening om de likestillingsmessige realiteter i saken. En slik situasjon stiller da store krav til Likestillingsombudets måte å håndtere den likestillingsmessige siden av saken på, for at behandlingen av tilsettingssaken ikke skal bli påvirket på uønsket måte. Det er viktig at ombudet fremstår som nøytralt og klart tilkjennegir på hvilket stadium av dets behandling saken befinner seg, og at det ikke har grunnlag for å ha noen oppfatning om utfallet og realiteten i tilsettingssaken.

I Likestillingsombudets brev 8. mai 1998 til --- fylkeskommune er det nederst på første side uttrykkelig opplyst at ombudet ikke kan ta stilling før fylkeskommunen har fått anledning til å uttale seg. Likevel kan det spørres om brevet tydelig nok tilkjennegav at den likestillingsmessige vurdering i saken var på et forberedelsesstadium, og at det derfor ikke forelå grunnlag for å trekke noen konklusjon. Jeg sikter her særlig til første og annet avsnitt på side to i Likestillingsombudets brev. Der ble det redegjort for hva Likestillingsombudet ønsket dersom tilsettingsutvalget valgte å tilsette A, og om at saken ville bli henlagt dersom B skulle bli tilsatt.

Likestillingsombudet har redegjort for hvorfor det ikke ville hatt grunnlag for å gå videre i behandlingen av klagesaken dersom B ble tilsatt. Det kan ikke kritiseres at Likestillingsombudet henviste til hvilke konsekvenser dets behandling av saken i en slik situasjon ville få. Det fremgår av Instruks for Likestillingsombudet 15. mars 1979 § 4 første ledd at ombudet i slike tilfeller kan «henlegge» saken. Formuleringene på side to i ombudets brev kunne imidlertid isolert sett etterlate et inntrykk av at Likestillingsombudet gav uttrykk for en mening om hvilket utfall saken burde få, selv om dette ikke var tilsiktet fra ombudets side. De organer eller personer som ombudet henvender seg til, vil ikke alltid være orientert om Likestillingsombudet og dets arbeid. Det er viktig at ombudet har dette for øyet når henvendelsene blir utformet. Saken her viser etter mitt skjønn betydningen av at ombudet på en klar måte får frem hva som er hensikten med henvendelsen – å sikre at forvaltningen holder seg innenfor og følger opp likestillingsloven – og at ombudet ikke ønsker å gripe inn i eller påvirke andre forhold i tilsettingssaken.

Jeg har ikke grunnlag for å konstatere at formuleringen av ombudets brev faktisk har påvirket fylkesutvalgets flertall på en usaklig eller uforholdsmessig måte. Jeg viser til vedlagte gjenparter av mine avsluttende brev i dag til A og --- fylkeskommune.

Jeg vil henstille til Likestillingsombudet om å ta hensyn til de forhold jeg har påpekt ved dets fremtidige behandling av slike saker.»

I mitt avsluttende brev til A skrev jeg bl.a.:

«Siktemålet i en tilsettingssak vil i alminnelighet være å finne frem til den søker som ut fra en skjønnsmessig helhetsvurdering fremstår som best kvalifisert for den aktuelle stilling. Det skal i slike saker således foretas en sammenlignende vurdering av søkerens egnethet og kvalifikasjoner for stillingen. Ved vurderingen må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskrav som eventuelt måtte være fastsatt i utlysingen. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet.

I denne saken synes det ikke å være tvil om at De såvel som B var kvalifisert til stillingen. Fylkesutdanningssjefen redegjorde i sin innstilling til Administrativt tilsetningsutvalg nøye for begge kvalifikasjoner. Det fremgår der at Deres kvalifikasjoner på enkelte punkter er vurdert som bedre enn Bs. Når det kommer til fylkesutdanningssjefens konklusjon, synes denne å bygge på vurderinger særlig knyttet til personlige egenskaper. Det synes klart at intervjuet av søkerne har hatt stor betydning her.

Flertallet i Administrativt tilsetningsutvalg mente at De burde tilsettes. Mindretallet stemte for B og benyttet seg av retten til å anke avgjørelsen inn for fylkesutvalget. Fylkesutvalget har uttalt at det har lagt til grunn at det er «en forutsetning at søkerne står kvalifikasjonsmessig tilnærmet likt for at kvinner skal gis fortrinn til ledige rekrutterings-, avansements- og lederstillinger». Mindretallet mente at det ikke forelå slik kvalifikasjonsmessig likhet. Flertallet mente at det gjorde det, og «har med dette utgangspunkt lagt vekt på å anvende Overordnet handlingsplan for likestilling i --- fylkeskommune 1998–2002». Det har for øvrig ikke vært redegjort nærmere for flertallets sammenlignende kvalifikasjonsvurdering, og denne vurderingen vil jo heller ikke nødvendigvis ha vært den samme for alle medlemmene.

Mine muligheter for å komme til bunns i de nærmere vurderingene for tilsetningsvedtak i saker som har vært behandlet av denne typen organer, er begrenset. Saken synes imidlertid å ha vært godt forberedt og opplyst for fylkesutvalget. Det forelå en grundig saksutredning fra fylkesutdanningssjefen som innstillende myndighet. For øvrig har det vært ulike oppfatninger om hvem som skulle velges. Avveiningen av de ulike forhold i skjønnsvurderingen har jeg ikke grunnlag for å gå nærmere inn på. Det må likevel fremheves at jeg ikke har konkrete holdepunkter for å slå fast at Likestillingsombudets engasjement i saken har påvirket resultatet på en usaklig eller uregelmessig måte. Ombudets brev har riktignok ganske åpenbart satt fokus på ønsket om å øke representasjonen av kvinner i ledende stillinger. Å legge vekt på likestilling er i seg selv saklig når det skjer innenfor de rammer som regelverket gir anvisning på. Saksdokumentene gir ikke støtte for å anta at flertallet i fylkesutvalget har følt seg bundet av Likestillingsombudets utspill, eller at det for øvrig har

tillagt brevet større vekt enn det etter loven var saklig grunn til.

Jeg finner det i lys av dette vanskelig å kritisere flertallets konklusjon om at B ble ansett å være like kvalifisert som Dem, og at det derfor ble lagt avgjørende vekt på handlingsplanen for likestilling.

Saksbehandlingen

De har klaget over Likestillingsombudets behandling av henvendelsen fra B. Selv om jeg ikke har funnet grunnlag for å rette innvendinger overfor --- fylkeskommune mot den foretatte tilsettingen, har jeg som nevnt i et eget brev tilskrevet Likestillingsombudet om dets saksbehandling, se vedlagt gjennpart av mitt brev i dag.

Jeg har også tilskrevet --- fylkeskommune om saksbehandlingen der. Da anken fra Lærerforbundet var datert 29. juni 1998, og fylkesutvalget traff vedtak i saken 30. juni 1998, ble det herfra bedt om en redegjørelse for den saksbehandlingen som ble foretatt forut for vedtaket, herunder forholdet til bestemmelsen i tilsetningsreglementets pkt. T.8.6. fjerde avsnitt om at saksdokumentene skal sendes tilsetningsorganets medlemmer minst fem virkedager før møtet.

Fylkesordføreren har forklart at fylkesutvalget uttrykkelig ble spurt om de ville behandle saken i møtet, noe det ble enstemmig tilslutning til. Bakgrunnen var ønsket om å få avgjort saken i det siste møtet før sommerferien. Dette er for så vidt en saklig begrunnelse. Jeg vil likevel bemerke at bestemmelsen ikke åpner for unntak. Bakgrunnen for bestemmelsen må klart nok være at utvalgsmedlemmene skal få en viss tid til å sette seg inn i saken og tenke igjennom den. Jeg har derfor i brev i dag til --- fylkeskommune funnet grunn til å understreke viktigheten av at bestemmelsen følges. Kopi av brevet følger vedlagt. Jeg har imidlertid ikke holdepunkter for å anta at fravikelsen av tilsetningsreglementets pkt. T.8.6. har hatt avgjørende betydning for utfallet av denne saken.»

I mitt avsluttende brev til fylkeskommunen skrev jeg bl.a.:

«Når det gjelder --- fylkeskommunes saksbehandling, finner jeg grunn til å knytte noen generelle kommentarer til bestemmelsen i tilsetningsreglementets pkt. T.8.6. Det fremgår her at saksdokumentene skal sendes tilsetningsorganets medlemmer minst fem virkedager før møtet. Jeg legger til grunn at denne saksbehandlingsregelen også må gjelde for fylkesutvalget som klageorgan. En slik regel skal sikre at medlemmene får tid til å sette seg inn i saken før vedtak treffes. Jeg kan ikke se at det i reglementet åpnes for å fravike regelen etter en konkret vurdering, og jeg finner grunn til å understreke viktigheten av at regelen følges, da det også vil bidra til å styrke

tilliten til at forvaltningens avgjørelser er ordentlig forberedt.»

Likestillingsombudet skrev senere at det i fremtidige saker av lignende karakter vil understreke tydeligere at hensikten med henvendelsen er å sørge for at arbeidsgiver følger likestillingsloven, og at Likestillingsombudet ut over dette ikke har til hensikt å påvirke tilsettingsaken. Videre ville det bli presisert hvilket stadium i saksbehandlingen man befinner seg på, slik at mulighetene for misforståelser i forhold til Likestillingsombudets mandat og saksbehandling blir mindre.

Skole, studiefinansiering, barnehage

22.

Dekning av utgifter til skoleskyss for elever i videregående skole

(Sak 1999–0214, 1999–0219 og 1999–0229)

Tre elever klaget på skyssgodtgjørelsen de fikk for utgifter til transport til videregående skole. Saken reiste spørsmål om tolkningen av begrepet «full skyssgodtgjørelse» i § 3 første ledd i lov om organisering av velferd for elever og studenter.

Ombudsmannen fant at fylkeskommunens praksis med å refundere utgifter tilsvarende busstakst på strekninger der det ikke gikk buss, ikke var i tråd med lovens ordlyd og forarbeider. Siden enkelte andre elever var tilkjent langt høyere skyssgodtgjørelse fra fylkeskommunen, fant ombudsmannen også at det knyttet seg begrunnet tvil med hensyn til om klagerne hadde vært gjenstand for usaklig forskjellsbehandling. Han anmodet fylkeskommunen om å vurdere klagen på nytt. Kritikkk av saksbehandlingen i forbindelse med klagebehandlingen.

Tre elever klaget over Telemark fylkeskommunes avslag på krav om full skyssgodtgjørelse til dekning av utgifter ved egen transport til den videregående skole. To av klagen gjaldt skoleåret 1997/98 og en klage skoleåret 1996/97. Det fantes ikke noe rutegående offentlig transporttilbud på strekningen hjem-skole for de tre elevene, og transporten hadde foregått ved bruk av egen bil. Til to av klagerne hadde fylkeskommunen gitt skyssgodtgjørelse tilsvarende busstakst på kr 0,62 pr. km på en strekning på henholdsvis 68 og 62 km tur-retur. Den tredje klageren hadde etter det opplyste mottatt skyssgodtgjørelse på kr 0,37 pr. km på en strekning på 220 km tur-retur.

Klagerne anførte at de ikke hadde mottatt den skyssgodtgjørelse de hadde rett til etter § 3 i lov av 9. mai 1986 om organisering av velferd for elever og studenter (velferdsloven). De mente også at fylkeskommunens avslag innebar usaklig forskjellsbe-

handling. De klaget videre over at de ikke var blitt orientert om sine rettigheter til skyssgodtgjørelse ved skolestart.

Saken ble forelagt fylkeskommunen, som ble bedt om å redegjøre for sin tolkning av begrepet «full skyssgodtgjørelse» i § 3 i velferdsloven.

Fylkeskommunen hadde i desember 1998 inngått rettsforlik i en annen sak om skoleskyss i videregående skole. Fylkeskommunen hadde overfor klagerne i den foreliggende saken presisert at forliket ikke innebar noen aksept fra fylkeskommunens side om at godtgjøring av skyss til videregående skole skulle skje til drosjetakst. Det ble herfra reist spørsmål om fylkeskommunen mente at man ved å inngå forlik med et slikt forbehold kunne unngå å ta stilling til en fortolkning av velferdsloven § 3 på bakgrunn av lovens forarbeider og formål.

Det ble vist til at i rettssaken der det ble inngått forlik, var eleven tilkjent skyssgodtgjørelse på et nivå tilsvarende drosjetakst, mens klagerne i de foreliggende sakene ble tilkjent busstakst. På denne bakgrunn ble fylkeskommunen bedt om å redegjøre for om den anså denne forskjellen i skyssgodtgjørelse i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling.

På bakgrunn av klagerens anførsel om at de ikke var blitt gjort kjent med reglene om skyssgodtgjørelse i videregående skole, ble fylkeskommunen også bedt om å redegjøre for hvilken informasjon som ble gitt til elevene om deres rettigheter etter velferdsloven § 3 ved skolestart.

I brevet herfra het det videre:

«Det fremgår videre av klagen at klagerne ikke fikk svar på sin søknad om skyssgodtgjørelse i januar 1998. Saken ble etter det som er opplyst, purret flere ganger. I juni – etter ytterligere purringer – mottok klagerne en utbetalingsblankett i posten. Ut fra dokumentene mottatt i saken fra fylkeskommunen, kan det synes som om klagerne ikke har fått noe skriftlig vedtak i saken. Det synes heller ikke å ha vært gitt opplysninger om klageretten. Vi vil be fylkeskommunen bekrefte om dette er riktig, og hvis så er tilfellet, redegjøre for bakgrunnen for at fylkeskommunen ikke har fulgt forvaltningslovens regler om saksbehandling, herunder praksis med utstedelse av foreløpig svar, i denne saken.»

Slik saken var opplyst hit, syntes vedtak om skyssgodtgjørelse å være fattet av et fylkeskommunalt rutebilselskap, og klagen på dette vedtaket syntes å være behandlet administrativt i fylkeskommunens samferdselsetat. Fylkeskommunen ble bedt om å redegjøre for årsaken til at forvaltningslovens regler for klagebehandlingen ikke syntes å være fulgt i saken.

Det fremgikk av fylkeskommunens svarbrev hit, at fylkeskommunen mente velferdsloven var en rammelov, også etter endringene i 1994. I brevet fra fylkesadvokaten het det bl.a.:

«Ut fra de synspunkter som lå til grunn for lovendringen i 1994 kan jeg ikke se at det var lovgivers ønske å endre på dette. Jeg viser til Ot.prp. nr 32 (1993 – 94). Hensikten med lovendringen var, som det vil fremgå av forarbeidene, først og fremst å hindre at fylkeskommunene tok egenandel av elevene for den busstransport som fylkeskommunene faktisk stilte til disposisjon. Det fremgår også av lovforarbeidene at «full skyssgodtgjørelse vil i denne sammenheng innebære at vedkommende fylkeskommune reviderer reiseutgifter i henhold til kostnad ved bruk av billigste offentlige transportmiddel». Jfr. Ot.prp. nr. 32, side 2, 1. spalte. Det vil fremgå av Innst. O. nr. 49 (1993–94) at komiteen har basert seg på departementets redegjørelse, selv om det var uenighet om de økonomiske konsekvensene av lovendringen.

Sivilombudsmannen peker i sitt brev på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets rundskriv F-30/97 av 14. mars 1997. Rundskrivet gir uttrykk for et synspunkt som departementet første gang ga uttrykk for i brev til Statens utdanningskontor i Telemark datert 29.03.95. Telemark fylkeskommune, sammen med landets øvrige fylkeskommuner og Kommunenes Sentralforbund, oppfatter ikke rundskrivet som rettslig bindende for seg.»

Det het videre i fylkesadvokatens brev:

«Ombudsmannen viser i sitt brev til sin egen avgjørelse i sak 97–1198B.1TN, fra 23.12.97. Telemark fylkeskommune er kjent med saken og har merket seg at heller ikke ombudsmannen har funnet lovmessig grunnlag for å anbefale «drosjetakst» lagt til grunn i det tilfellet.

Ombudsmannen har etter en grundig gjennomgang av saken kommet frem til at faktiske utgifter til bruk av egen bil betyr at både faste og variable utgifter skal dekkes. Telemark fylkeskommune er uenig i denne forståelse av loven og har for sitt vedkommende lagt betydelig vekt på den langvarige og faste praksis samtlige av landets fylkeskommuner har hatt på dette området.»

Fylkesadvokaten konkluderte med at «det etter fylkeskommunens syn ikke (er) tvil om at «full skyssgodtgjørelse» må tolkes som busstakst på tilsvarende strekning».

Det ble anført at dommen fra Skien og Porsgrunn byrett 19. januar 1998 ikke kunne tillegges betydning i herværende sak, under henvisning til at partene inngikk forlik i lagmannsretten. Det ble videre presisert at forliket ikke innebar et nivå som tilsvarer drosjetakst, idet fylkesadvokatens uttrykkelig i forliket hadde «tatt avstand fra en slik fortolkning». I fylkesadvokatens brev het det videre:

«Det ble fra --- side heller ikke argumentert med at hun hadde krav på drosjetakst for kjøring med egen bil. Saken var anlagt som en erstatningssak hvor også elementer som tapt arbeidsfortjeneste og ulempebetraktninger inngikk. Disse elementene inngår også i det omforenede beløp, uten at elementene hver for seg er tallfestet. Jeg vil for øvrig peke på at om det skulle kunne reises kritikk mot forlikets innhold, vil det neppe gi andre rett til å bli behandlet på samme «kri-

tikkverdige» måte. Eller sagt på en annen måte, om Telemark fylkeskommune skulle ha gjort en feil ved behandlingen av forliket, kan det ikke gi andre noen rett til tilsvarende behandling, ennsi fylkeskommunen plikt til å behandle lignende tilfelle like «galt»».

Fylkesadvokaten la til grunn at det foreligger rettslig adgang til å reservere seg mot en bestemt fortolkning av velferdsloven i et rettsforlik, og at forliket var et «konkret enkelt tilfelle hvor fortolkning av velferdsloven § 3 ikke ble satt på spissen og hvor det ikke ble nødvendig å gå konkret inn på takstnivået for bruk av egen bil». Det ble opplyst at fylkeskommunen som fast praksis hadde gitt skyssgodtgjørelse for bruk av egen bil etter busstakst for tilsvarende strekning, og at forliket ikke innebar noe unntak fra dette.

Fylkesadvokaten opplyste videre at «minst en av de elevene som saken omfatter hadde et tilbud om innlosjering i det skoleåret som det kreves transport for». I brevet het det:

«For det annet har elever i videregående skole ikke rett til skyss uavhengig av strekning. Jeg viser her til velferdslovens § 3, 2. ledd. Departementet synes å legge til grunn at det er eleven som skal velge mellom transport eller innlosjering, jfr. Ot.prp. nr 46 (1997–98). Telemark fylkeskommune vil reservere seg mot at en slik forståelse var overensstemmende med gjeldende rett før opplæringsloven. Fylkeskommunen vil på det nåværende tidspunkt heller ikke ta stilling til hva som er gjeldende rett etter opplæringslovens ikrafttreden».

Fylkesadvokaten opplyste videre at det i tråd med gjeldende rutiner var sendt ut skolekatalog til samtlige elever i grunnskolens avgangsklasser. Katalogen inneholdt en kort orientering om reglene for skoleskyss og skyssgodtgjørelse. Det ble videre vist til at elevene etter rutinene var blitt orientert om retten til skyss/skyssgodtgjørelse ved skolestart og gjennom oppslag av reglene på skolene.

For øvrig bekreftet fylkesadvokaten at det ikke var gitt noe skriftlig vedtak på søknadene om skoleskyss, og at det heller ikke var orientert om klageretten. Om klagebehandlingen het det videre:

«Sakene har ikke vært behandlet i den fylkeskommunale klagenemnd som er opprettet av fylkestinget. Telemark fylkeskommune beklager det, men det synes som om slik behandling ikke har vært aktuelt. Klagenemnda har forøvrig tidligere behandlet tilsvarende saker, hvor ingen av klagenemnda er tatt til følge. Det er derfor ikke grunn til å anta at klagenemnda skulle komme til noe annet resultat i disse sakene».

Fylkesadvokaten beklaget at saksbehandlingsrutiner ikke var blitt fulgt i saken, herunder manglende oppfylging av plikten til å sende foreløpig svar.

Det fremgikk videre av fylkesadvokatens brev at det var inngått avtaler om transport av tre barn til takster mellom kr 4,60 og 5,50 pr. kilometer, hvorav

to gjaldt foreldre som kjørte egne barn. Disse avtalene gjaldt etter det opplyste barn i grunnskolen og var inngått av Rutebilselskapet i Vest-Telemark, som hadde fått overført administrasjonen av «egenskys-sen» fra fylkeskommunen.

Fylkesadvokatens brev ble oversendt klagerne, som i sine merknader igjen påpekte at det ikke gikk buss på de aktuelle strekningene, og at godtgjørelse i form av busstakst ikke innebar «full skyssgodtgjørelse». Om forliket het det i klagerens brev:

«Etter det vi kan se, fikk hun medhold --- slik at om saken hadde blitt avgjort i retten, ville Telemark Fylkeskommune tapt. Derfor inngikk de forlik med henne, for å slippe å få flere slike krav på seg. Telemark Fylkeskommune har så «dårlig råd», at de unnlater å opplyse folk om hva de har krav på, for å spare penger.

Fylkeskommunen hevder at --- ikke har fått drosjetakst, men advokat --- krevde full skyssgodtgjørelse, noe hun fikk».

Klagerne anførte at uansett tolkning av forliket, lå godtgjørelsen til --- på et nivå som tilsvarte drosjetakst. Godtgjørelse tilsvarende busstakst innebar derfor forskjellsbehandling av klagerne.

Klagerne hevdet at de ikke hadde mottatt skolekatalog eller fått annen informasjon om skoleskyss og skyssgodtgjørelse. Av brevet fremgikk:

«Første skoledag i august 97, opplyste klasseforstander C ved Rjukan V.G.S. om at de som skulle ha busskort, måtte gå på kontoret for å ordne dette. Den ene eleven, A, spurte da om ikke han og B, hadde krav på noe, og da svarte C, at det hadde de ikke».

Klagerne påpekte at det hadde vært ønskelig med en avtale på forhånd om transport, og at dette kunne vært ordnet for de to elevene på X dersom fylkeskommunen hadde opplyst om retten til skyss.

Klagers merknader ble oversendt fylkeskommunen, som i merknader fastholdt sitt syn på tolkningen av velferdsloven § 3. Når det gjaldt takstnivået, fremholdt fylkesadvokaten:

«Når det gjelder takstnivåene vil de variere fordi godtgjørelse for egentransport, det vil si tilfeller hvor eleven eller dennes foreldre står for transporten, godtgjøres annerledes enn der hvor utenforstående står for transporten. Dessuten vil takstnivået også kunne variere på grunn av at «busstakst på tilsvarende strekning» vil variere etter hvilken takstzone som er aktuell. Jeg (viser) forøvrig til mitt brev av 31.05 hvor det er gjort rede for noe av grunnlaget for avvik i godtgjørelsene.

For Telemark fylkeskommune er det viktig å holde fast på at godtgjørelsene for egentransport ikke overstiger det fastlagte nivå, selv om dette vil variere noe fordi busstakst ikke er en fast størrelse.

Telemark fylkeskommune v/rutebilselskapene har imidlertid inngått en rekke skyssavtaler med drosjer og andre om transport av skoleele-

ver på et nivå langt over busstakst. Det ville etter fylkeskommunens mening være oppsiktvekkende om private personer skulle få samme godtgjørelse for å transportere seg selv til skole som profesjonelle transportører som f.eks. drosjer får. Telemark fylkeskommune vil for sin del ikke akseptere en slik ordning. I tilfellet X dreier det seg ikke om kjøring av egne barn og godtgjørelsen er fast pr. tur, ikke pr. kjørte kilometer.»

Fylkeskommunens merknader ble kommentert av klagerne, der det bl.a. het:

«Med hensyn til takstnivåene er vi fullstendig klar over at her er variasjonene store. Vi må nok en gang poengtere at her hos oss går det ikke buss, og dersom vi hadde visst det vi vet i dag, hadde Telemark fylkeskommune og Telemark Bussruter, måttet inngått en avtale med oss på forhånd.

Et godt eksempel på dette er et ektepar her i Vinje kommune, ---. De henvendte seg til Telemark Bussruter, og fikk inngått en avtale på forhånd, som resulterte i at de fikk utbetalt etter en takst på kr. 5,25,-, pr. km, for å kjøre sin datter fra hjemmet og frem til hovedvei, en strekning på ca. 6 km, og for å hente henne igjen om ettermiddagen. Vi lurte da på hvilken takstzone vi ligger under, da avstanden mellom oss og familien --- er ca. 20–30 km.

Hva er fastlagt nivå på skoleskyss utført av private, når nivået for utbetaling spriker fra 0.62 øre pr. km, til kr. 5.25 innen samme kommune?

En drosjesjåfør er og blir en drosjesjåfør, men at fylket og buss-selskapet kan utpeke enkelte foreldre som «profesjonelle» transportører og betale dem deretter, stiller vi oss helt uforstående til.»

I mitt avsluttende brev til fylkeskommunen uttalte jeg følgende:

«1. *Kravet om «full skyssgodtgjørelse»*

Frem til opplæringsloven 17. juli 1998 nr. 61 trådte i kraft 1. august 1999, var rett til skoleskyss i videregående skole regulert i velferdsloven 9. mai 1986 nr. 19 § 3 første ledd. Bestemmelsen hadde følgende ordlyd:

«For elever i videregående skole som må nytte daglig skyss til skolen, skal fylkeskommunen sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse hvis veilengden fra hjem til skole er minst 6 km en vei. Departementet kan i særskilte tilfeller dispensere fra retten til fri skoleskyss, når andre ordninger ivaretar dette hensynet. For elever med varig eller midlertidig funksjonshemming skal fylkeskommunen om nødvendig sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse uten hensyn til veilengden. Departementet gir utfyllende forskrift om skoleskyss og skyssgodtgjørelse.»

Saken reiser spørsmålet om tolkningen av begrepet «full skyssgodtgjørelse». Lovens ordlyd peker klart i retning av at fylkeskommunen har en rettslig plikt til å sørge for at det etableres fri (gratis) skyss

dersom lengden til skolen er minst seks kilometer, eller, dersom fylkeskommunen ikke etablerer et slikt tilbud, at elevene får full skyssgodtgjørelse for alternativ transport, jf. begrepet «skal fylkeskommunen sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse». Den rettslige plikt som påligger fylkeskommunen til å organisere skoleskyssen eller dekke skyssutgiftene, vil bety at den enkelte elev har en korresponderende rett til gratis transport til skolen. Etter sin ordlyd synes begrepet «full skyssgodtgjørelse» å innebære at eleven har krav på å få godtgjort faktiske og nødvendige utgifter til skyss til og fra skolen i de tilfellene fylkeskommunen ikke organiserer et skyssstilbud.

Bestemmelsen ble endret i 1994 (lov 15. juli 1994 nr. 52). Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 32 (1993–94)) at bakgrunnen for lovendringen var å hindre at fylkeskommunene innførte egenandeler for skoleskyss for elever i videregående skoler. Jeg forstår det slik at meningen med lovendringen var å sikre elevene gratis skoleskyss.

Formålet med lovendringen var å sikre prinsippet om *lik rett til utdanning* uavhengig av foreldrekonomi, bosted og geografiske forhold. I samsvar med dette ble lovbestemmelsen endret fra at fylkeskommunen «sørger --- for skyss eller gir skyssgodtgjørelse» til at fylkeskommunen «skal --- sørge for fri skoleskyss eller gi full skyssgodtgjørelse ---». Den eneste «modifikasjonen» lovgiver la opp til, var at fylkeskommunene kunne søke om dispensasjon fra departementet dersom det var etablert ordning med «ungdoms/miljøkort». Slik dispensasjon skulle imidlertid bare godtas etter «strengte kriterier» – dvs. dersom ungdoms/miljøkortet var sterkt subsidiert og det fantes et godt utbygd kollektivtilbud på stedet. Kortet måtte videre være for all ungdom i de aktuelle aldersgrupper og måtte kunne benyttes alle ukens syv dager, jf. Innst. O. nr. 49 (1993–94) s. 1. I komitéinnstillingen het det for øvrig (s. 2):

«Flertallet vil understreke at for enkelte fylker der kollektivtilbudet er svært forskjellig utbygd i ulike deler av fylket, skal det ikke gis generell dispensasjon for hele fylket, men kun for de deler av fylkene som kommer inn under de ovennevnte kriterier. De øvrige elever i fylket vil ha krav på fri skoleskyss etter gjeldende regler.»

Det fremgår for øvrig av forarbeidene til lovendringen at det var en viss uenighet om de økonomiske konsekvensene lovendringen ville få for fylkeskommunene. I proposisjonen ble det forutsatt at fylkeskommunene skulle dekke utgiftene til skoleskyss innenfor sine rammer, jf. Ot.prp. nr. 32 (1993–94) s. 2. Mindretallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen (Høyre og representanten Christiansen) gikk mot endringen og henviste til at flere fylkeskommuner hadde protestert mot lovforslaget, jf. Innst. O. nr. 49 (1993–94) s. 2. Til departementets forutsetning om at lovendringen ikke ville få betydning for ram-

metilskuddet til fylkene, bemerket mindretallet bl.a. (Innst. O. nr. 49 s. 2):

«For enkelte fylkeskommuner vil derfor lovforslaget innebære at utgiftene til skoleskyss vil øke med flere millioner kroner hvert år.»

Komiteens flertall la ikke avgjørende vekt på dette, men fremhevet isteden at retten til fri skoleskyss var i tråd med målet om lik rett til utdanning og at egenandel på skoleskyss ikke skulle tillates, jf. Innst. O. nr. 49 s. 1.

Dersom det ikke eksisterer noe busstilbud på den aktuelle strekningen, slik tilfellet er i de foreliggende klagesakene, har fylkeskommunen (og KS) lagt til grunn at full skyssgodtgjørelse må begrenses til å betale kilometergodtgjøring etter busstakst. Det er vist til at fylkeskommunen har fulgt en slik praksis i lang tid.

I en lignende sak, inntatt i årsmeldingen for 1997 s. 162 flg., uttalte jeg bl.a. følgende om tolkningen av velferdsloven § 3 på dette punkt:

«I Ot.prp. nr. 32 (1993–94) uttalte departementet at elever i den videregående skole, som hadde en daglig reise på mer enn seks km en vei, «--- skal ha rett til fri skoleskyss for reisestrekningen uten å måtte betale egenandel for en del av denne». Videre ble det uttalt følgende om retten til «full skyssgodtgjørelse»:

«Full skyssgodtgjørelse vil i denne sammenheng innebære at vedkommende fylkeskommune refunderer reiseutgifter i henhold til kostnad ved bruk av billigste offentlige transportmiddel».

Denne uttalelsen, sammenholdt med lovens ordlyd og formålet med lovendringen, skapte i praksis uklarhet og tolkingstvil. Fylkeskommunene la til grunn at en fortsatt kunne følge den tradisjonelle praksis med refusjon av rutebil-takst. I tillegg til den nevnte uttalelsen i proposisjonen, ble det vist til at departementet hadde forutsatt at fylkeskommunene skulle dekke utgiftene til skoleskyss innenfor eksisterende budsjett-rammer.

På bakgrunn av den uklarhet og uenighet som hadde oppstått gav departementet flere tolkningsuttalelser om forståelsen av uttrykket «full skyssgodtgjørelse» i loven. Etter nærmere drøftelser med bl.a. KS om tolkingen av bestemmelsen, kom departementet 14. mars 1997 med et rundskriv (F-30/97), hvor det er gitt uttrykk for følgende om tolkingen av velferdsloven § 3:

«§ 3 i velferdsloven skal forstås slik at elever i videregående skole har krav på fri skoleskyss, og at fylkeskommunen plikter å organisere skyssordningen. Dersom fylkeskommunen overlater til eleven selv eller dennes foresatte å ordne med skoletransport, må fylkeskommunen gi full skyssgodtgjørelse. I slike tilfeller forutsetter departementet at det inngås avtale om dette på forhånd, og at skyssgodtgjørelsen utbetales i henhold til en slik avtale.

Full skyssgodtgjørelse innebærer at elevens faktiske kostnader til skyss blir dekket. Andre utregningsmåter vil ikke være i samsvar med den retten eleven har til gratis

skyss. I enkelte tilfelle vil dette bety at fylkeskommunen må dekke de faktiske utgiftene eleven eller foreldrene har til drosje eller bruk av egen bil i samsvar med den avtale som er inngått mellom fylkeskommunen og eleven eller foreldrene. Departementet viser forøvrig til den rett fylkeskommunen har til å vise elevene til ordninger som omfatter flere elever. Det vises også til at fylkeskommunen står fritt til å fastsette skolested for den enkelte elev.»

Departementet har i rundskrivs form søkt å foreta en nærmere avklaring av hva som ligger i begrepet «full skyssgodtgjørelse» i lovens § 3. Selv om departementet ikke har gitt rettslig bindende bestemmelser i form av forskrifter om hva som skal forstås som «full skyssgodtgjørelse», slik lovens § 3 første ledd fjerde punktum gir adgang til, må det være riktig ved tolkingen av loven å legge betydelig vekt på hva som er uttalt i rundskrivet.

I denne saken har fylkeskommunen i det fremlagte tilbudet om skyssgodtgjørelse – så langt jeg kan se – lagt til grunn den prinsipielle rettsoppfatning som er kommet til uttrykk i departementets rundskriv. Jeg legger også ved min vurdering av hva A har krav på i medhold av velferdsloven § 3 til grunn den rettsoppfatning som her har kommet til uttrykk.

Rundskrivet gir ikke uttømmende svar på hvilke kostnader som kan kreves dekket. Tolkingen og den konkrete anvendelsen av velferdsloven § 3 må sees på bakgrunn av lovbestemmelsens formål. Som nevnt tidligere var formålet med lovendringen i 1994 å forhindre at fylkeskommunene innførte egenandeler. Bakgrunnen for dette var hensynet til prinsippet om lik rett til utdanning uavhengig av foreldrenes økonomi, bosted og geografiske forhold. Det fremgår av lovens ordlyd og forarbeider at velferdsloven § 3 er en rettighetsbestemmelse for den enkelte elev i den videregående skole.»

Reglene om rett til skyss i den videregående skole fremgår nå av opplæringsloven § 7–2. I Ot.prp. nr. 46 (1997–98) heter det på s. 87:

«Departementet har merka seg fråsegna frå Sogn og Fjordane fylkeskommune om at full skyssgodtgjersle skal kunne givast etter rutebilstakst. Liknande synspunkt er framsette av fylkeskommunane også i andre samanhengar. Spørsmålet er aktuelt der fylkeskommunen etter avtale overlèt til elevane å ordne skyssen sjølv. Departementet meiner at full skyssgodtgjersle må ha til følgje at dei faktiske kostnadene til skyss for eleven blir dekte. Andre utrekningar av skyssgodtgjersla er ikkje i samsvar med retten for elevane til gratis skyss. Departementet er klar over at dette i somme tilfelle kan gjere at fylkeskommunen må dekkje dei faktiske utgiftene som eleven eller foreldra til eleven har til drosje eller bruk av eigen bil. Departementet viser likevel til den retten fylkeskommunen har til å vise eleven til ordningar som omfattar fleire elevar.»

Under behandlingen i Stortinget ble det gitt tilslutning til denne tolkingen, jf. Innstilling O. nr. 70 (1997–98) s. 16, der det heter:

«Komiteen merker seg at departementet viderefører lovreglene om rett til skyss i videregående skole, og at det betyr gratis skyss. Komiteen oppfatter at departementet med dette mener at fylkeskommunen skal dekke de faktiske utgiftene til skyss. Det har blitt tydeligere at eleven selv skal velge skyss eller innlosjering borte fra hjemmet hvis det er stor skyssavstand».

Det fremgår av forarbeidene at opplæringsloven § 7–2 er ment som en *videreføring* av reglene om fri skyss og full skyssgodtgjørelse i velferdsloven § 3, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) s. 87 og Innst. O. nr. 70 (1997–98) s. 16. På enkelte punkter ble skyssrettighetene dessuten styrket, bl.a. ved at elever i den videregående skole har en lovfestet rett til båtskyss uavhengig av lengde på skolevegen på samme måte som elever i grunnskolen. Hensynet til lik rett til videregående opplæring ligger til grunn for endringen. Forarbeidene til opplæringsloven støtter så langt jeg kan se den tolkning av velferdsloven § 3 som departementet og jeg tidligere har lagt til grunn. Jeg bemerker for øvrig også at det i forarbeidene til opplæringsloven er lagt til grunn at reglene om skyss i § 7–2 ikke vil medføre økte kostnader, bortsett fra de endringene i gjeldende rett som medfører en styrking av elevenes rettigheter til skyss (rett til nødvendig tilsyn i samband med skyss for funksjonshemmede elever i videregående skole og foran nevnte rett til nødvendig båtskyss uten hensyn til reiselengden), jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) s. 150.

På bakgrunn av velferdslovens ordlyd, formål og forarbeider, samt forarbeidene til opplæringsloven, kan jeg vanskelig se at fylkeskommunens anførsel om at velferdsloven er en rammelov der fylkeskommunens økonomiske prioriteringer må tillegges avgjørende betydning for tolkingen, er et dekkende uttrykk for gjeldende rett. Jeg kan heller ikke se at den påberopte langvarige praksis fylkeskommunen har fulgt, kan få avgjørende betydning. Som nevnt fikk velferdsloven § 3 etter endringen i 1994 et klarere rettighetspreg. Til tross for lovendringen og departementets presiserende tolkning av begrepet «full skyssgodtgjersle» på bakgrunn av lovbestemmelsens formål i brev til Telemark fylkeskommune i 1995 og rundskrivet fra 1997, har fylkeskommunen fortsatt sin tidligere praksis med refusjon av busstakst. Etter min mening har den praksis som ble fulgt forut for lovendringen i 1994 begrenset betydning. Det kan også spørres om praksis har vært fast og ensartet i landets fylkeskommuner etter lovendringen i 1994. Opplysningene om Rogaland fylkeskommunes praksis i den tidligere nevnte ombudsmannssaken tyder på at iallfall denne fylkeskommunen i prinsippet har akseptert rettsoppfatningen i departementets rundskriv fra 1997.

Også reelle hensyn taler for at det i utgangspunktet må være de faktiske utgiftene, ikke refusjon av en hypotetisk busstakst, som kan kreves dekket når det ikke finnes noe offentlig buss- eller annet rutetilbud

på den aktuelle strekningen. Lovendringen tok sikte på at elevene skulle ha gratis skoleskyss uten egenandeler m.v. Skal retten til «full skyssgodtgjørelse» ha realitet i de tilfellene fylkeskommunen ikke har etablert en fri skoleskyssordning, synes det å innebære at eleven kostnadsfritt må kunne ta seg frem til skolen med billigste offentlige *tilgjengelige* transportmiddel (f.eks. en drosje) eller få refundert de faktiske kostnadene ved bruk av egen bil. Busstakst vil i slike tilfelle kun innebære en delvis godtgjørelse, noe som vanskelig kan sies å være i samsvar med lovens ordning, som var å sikre *gratis skoleskyss* uten egenandeler m.v. Også formålet med retten til fri skoleskyss eller full skyssgodtgjørelse – å sikre den enkelte elev lik rett til utdanning uavhengig av foreldreøkonomi, bosted og geografiske forhold – taler for at det er de nødvendige faktiske utgiftene som må dekkes i et slikt tilfelle. En begrensning av skyssgodtgjørelsen til en hypotetisk busstakst der intet busstilbud finnes, er ikke egnet til å realisere de lovbestemte rettighetene på samme måte. En slik begrenset skyssgodtgjørelse vil medføre en reell forskjellsbehandling i forhold til elever som får fri skoleskyss der et offentlig rutetilbud faktisk eksisterer. Disse elevene får jo sine faktiske utgifter dekket. Jeg kan således ikke følge fylkeskommunen når det anføres at den faste praksis som er fulgt med å gi skyssgodtgjørelse for bruk av egen bil etter busstakst for tilsvarende strekning, «innebærer at samtlige elever i den videregående skole har blitt og blir behandlet likt». Likt refusjonsbeløp skaper i disse tilfellene reell forskjellsbehandling fordi de faktiske kostnadene er ulike. Jeg tilføyer også at de økonomiske konsekvensene for fylkeskommunen kan begrenses ved å etablere ordninger som omfatter flere elever, og at fylkeskommunen kan fastsette skolested for den enkelte elev, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) s. 87. Fylkeskommunen kan også tilby losji for elever i den videregående skole «som bur slik til eller som har så lang veg at dei ikkje kan nytte dagleg skyss til skolen», jf. opplæringsloven § 7–2 annet ledd.

Jeg har etter dette kommet til at fylkeskommunens tolkning av begrepet «full skyssgodtgjørelse» ikke er i samsvar med lovens ordlyd og forarbeider.

En nærmere presisering av hvilke faktiske kostnader som skal dekkes etter velferdsloven § 3 har tidligere ikke vært gitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I mangel av nærmere retningslinjer la jeg i tidligere nevnte ombudsmannssak 1997–1198 til grunn at kjøregodtgjørelsen burde være på et nivå tilsvarende fylkeskommunens og statens satser for bruk av egen bil. En slik godtgjørelse ville, slik jeg så det, best oppfylle lovens vilkår om at elevens eller foreldrenes faktiske utgifter ble dekket. Som følge av den uklarhet tolkningen av begrepet «full skyssgodtgjørelse» reiste, fant jeg imidlertid grunn til å anmode departementet om å gi utfyllende forskrifter om skoleskyss og skyssgodtgjørelse, slik det var hjemmel for i velferdsloven § 3 første ledd.

Departementet har i forskrift til opplæringsloven 12. august 1999 presisert nærmere hva som ligger i «full skyssgodtgjørelse». I forskriftens § 10–2 annet ledd heter det om refusjon av kostnader ved bruk av egen bil:

«Ved bruk av privat bil, skal skysskostnadene bli dekte etter satsene for dekning av utgifter ved reise for undersøkelse og behandling, jf. forskrift 11. mars 1997 nr 211. Eventuelle naudsyn-te kostnader som er større enn det satsen dekkjer, må dokumenterast. Slike kostnader kan mellom anna vere betaling av bompengar og fergeturar».

Etter § 2 nr. 2 i forskrift om stønad til dekning av utgifter ved reise for undersøkelse og behandling 11. mars 1997, utgjør støtten ved bruk av egen bil 1,55 kroner pr. km.

Siden forskriften først ble gitt i august 1999, får den ikke direkte anvendelse i de foreliggende klagesakene. Jeg legger imidlertid til grunn at forskriften innebærer en presisering av hvordan loven er å forstå, og at nivået på skyssgodtgjørelse i disse sakene uansett ikke bør ligge lavere enn det som følger av forskriften fordi dette vil være i strid med loven.

I lys av ovennevnte vil jeg anmode Telemark fylkeskommune om å ta spørsmålet om skyssgodtgjørelse for de tre klagerne opp til ny behandling.

2. Saksbehandlingen

2.1 Fylkeskommunens veiledningsplikt

Fylkeskommunen har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11. Formålet med denne veiledningen er å gi partene mulighet til å ivareta sine rettigheter på en best mulig måte.

Behandlingen her har avdekket at det er uenighet mellom klagerne og fylkeskommunen om hvilken informasjon som faktisk ble gitt vedrørende godtgjørelse for skyss for elever i videregående skole. Siden saksbehandlingen her er skriftlig, og det normalt ikke foretas avhør av parter eller vitner, har jeg ikke grunnlag for å ta uttrykkelig stilling til dette spørsmålet.

Jeg tilføyer imidlertid at saken etter min mening synes å gi inntrykk av at den informasjon som har vært gitt, ikke har vært god nok siden ingen av de tre elevene var kjent med sine rettigheter etter velferdsloven. Jeg vil også understreke at tilstrekkelig informasjon også er en viktig forutsetning for at fylkeskommunen skal kunne inngå avtaler med elever i forkant av skoleåret, samt sikre samordning av transport for flere elever på strekninger der det ikke finnes offentlige rutegående kommunikasjonsmidler slik at fylkeskommunens kostnader kan reduseres. På denne bakgrunn vil jeg be fylkeskommunen re-vurdere sine informasjonsrutiner knyttet til elevenes rett til gratis skoleskyss eller skyssgodtgjørelse i videregående skole.

2.2 Saksbehandling i tilknytning til enkeltvedtak

Fylkeskommunen har ikke bestridt at avslag på søknad om skoleskyss er å anse som enkeltvedtak, jf forvaltningsloven § 2 a), jf. b). At dette er tilfelle, har vært lag til grunn både etter den tidligere velferdsloven og etter den någjeldende opplæringsloven. Det er i kapittel IV-VI i forvaltningsloven gitt særskilte regler om saksbehandlingen som skal komme til anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. Reglene omhandler saksforberedelse, krav til vedtaket og dets innhold samt saksbehandlingen i tilknytning til klage.

Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler at henvendelser til forvaltningen skal besvares «uten ugrunnet opphold». Prinsippet er også nedfelt i forvaltningsloven § 11 a. I saker som gjelder enkeltvedtak heter det i bestemmelsens tredje ledd:

«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».

Det følger av forvaltningsloven § 23 at enkeltvedtak skal være skriftlig, og at vedtak som hovedregel skal være begrunnet (§ 24). Forvaltningsloven stiller i § 25 også krav til vedtakets innhold. I forbindelse med underretning om vedtaket, følger det av § 27 tredje ledd at det skal gis opplysning om klageadgang.

Saksbehandlingstiden før det ble fattet vedtak i første instans var nesten seks måneder. Det ble ikke sendt foreløpig svar til klagerne verken under førsteinstansbehandlingen av søknadene eller under klagebehandlingen. Det ble ikke fattet noe skriftlig vedtak i sakene ut over en utbetalingsblankett fra et busselskap. Telemark fylkeskommune har beklaget at forvaltningslovens regler om saksbehandlingen ikke har vært fulgt. Det er ikke gitt noen opplysninger om årsaken til dette. I forvaltningslovens kapittel VI er det gitt egne regler om klage. Jeg vil i den forbindelse vise til § 28 annet ledd som har følgende ordlyd:

«For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner eller fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disse bestemmelser, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget».

Det fremgår av sakens dokumenter, og er også erkjent av fylkeskommunen, at sakene heller ikke har vært gjenstand for klagebehandling i tråd med forvaltningslovens regler. Klagen over avslag på krav om full skyssgodtgjørelse ble etter det opplyste kun behandlet administrativt. Fylkeskommunen har i den forbindelse påpekt:

«Sakene har ikke vært behandlet av den fylkeskommunale klagenemnd som er opprettet av

fylkestinget. Telemark fylkeskommune beklager det, men det synes som en slik behandling ikke har vært aktuelt. Klagenemnda har forøvrig tidligere behandlet tilsvarende saker, hvor ingen av klagenemnda har blitt tatt til følge. Det er derfor ikke grunn til å anta at klagenemnda skulle komme til noe annet resultat i disse sakene».

Klageadgangen er en viktig rettssikkerhetsgaranti som skal sikre den enkeltes mulighet til å få prøvet sin sak på nytt for et overordnet organ. At andre lignende saker har vært klagebehandlet uten realitetsendring for klagerne, har selvsagt ingen betydning for eksistensen av klageretten.

Undersøkelsene herfra viser at saksbehandlingen i disse tre klagesakene ikke har vært i samsvar med forvaltningslovens regler og må betegnes som krittikkverdige.

Det er fylkeskommunens ledelse som er ansvarlig for å sikre at det er etablert rutiner for forsvarlig saksbehandling etter forvaltningslovens regler og for øvrig i henhold til ulovfestede regler om god forvaltningsskikk. Dette ansvaret synes ikke å vært ivarettatt i forbindelse med behandlingen av søknadene om skoleskyss for elever i videregående skole.

Jeg forutsetter at Telemark fylkeskommune foretar en gjennomgang av sine saksbehandlingsrutiner og sørger for at saksbehandlingen for fremtiden er i tråd med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk.

2.3 forskjellsbehandling

Klagerne har anført at de har vært utsatt for usaklig forskjellsbehandling fra fylkeskommunens side. De har vist til et rettsforlik fra desember 1998 der en elev ble tilkjent skyssgodtgjørelse for transport til videregående skole fra fylkeskommunen på et nivå som tilsvarte drosjetakst. Det er også vist til andre elever i grunnskolen som har fått vesentlig høyere godtgjørelse enn det klagerne i saken hit har fått.

Fylkeskommunen har hevdet at forliket ikke innebar at det ble gitt godtgjørelse til drosjetakst, og at forliket inneholdt andre elementer enn skyssgodtgjørelse. Fylkeskommunen presiserte dessuten overfor ombudsmannen at det har vært fast praksis i fylkeskommunen å gi skyssgodtgjørelse for bruk av egen bil tilsvarende busstakst.

Når det gjelder forlikets betydning i spørsmålet om usaklig forskjellsbehandling, vil jeg påpeke at forliket rent faktisk innebærer at en elev i videregående skole i fylkeskommunen har fått utbetalt godtgjørelse for skoleskyss på et nivå som er tilnærmet lik drosjetakst. Selv om fylkeskommunen i forliket har reservert seg mot byrettens tolkning, og har anført at det ligger andre elementer i godtgjørelsen i tillegg til skyssgodtgjørelse, er det uomtvistelig at nivået på utbetalingen til denne eleven ligger betydelig over det klagerne har mottatt. Forliket ble inngått under lagmannsrettens behandling av anken fra fylkeskommunen over dommen i Skien og Pors-

grunn byrett, som fylkeskommunen tapte fullt ut. I byretten ble --- tilkjent kr 70.400,- med tillegg av 12 % rente fra 31. august 1995 frem til betaling. Fylkeskommunen ble også dømt til å betale --- saksomkostninger. I forliket godtok, så vidt jeg forstår, fylkeskommunen å betale kr 70.000,- samt saksomkostningene for by- og lagmannsrett.

Det er også på det rene at iallfall tre andre elever har mottatt godtgjørelse på mellom kr 4,60 og kr 5,50 pr. kilometer til transport av barn til grunnskolen. Slik saken er opplyst hit, har ikke fylkeskommunen gitt noen tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor størrelsen på utbetalt skyssgodtgjørelse er så mye høyere enn i klagerens tilfelle.

De store forskjellene i godtgjørelse fremstår som uheldig, og gir berettiget grunn til å stille spørsmål ved om fylkeskommunens behandling av de foreliggende klagesakene er i samsvar med likhetsgrunnsetningen i norsk forvaltningsrett. Det er i så måte egnet til å svekke tilliten til fylkeskommunens behandling at det inngåtte forliket ikke har fått noen konsekvenser for vurderingen av størrelsen på klagerens skyssgodtgjørelse. Det kan ikke anses å være i samsvar med god forvaltningsskikk at klagerne i realiteten tvinges til å gå til rettssak mot fylkeskommunen (eller klage til ombudsmannen) for å oppnå en skyssgodtgjørelse som bygger på tilsvarende prinsipper som fylkeskommunen har godtatt i forliket i ---saken. Jeg har på denne bakgrunn kommet til at det knytter seg begrunnet tvil med hensyn til om denne forskjellsbehandlingen kan begrunnes med saklige og forsvarlige grunner, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr 8 § 10 annet ledd.

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

23.

Forholdet mellom det enkelte barns rett til spesialpedagogisk hjelp og tildeling av midler til barnehager der det er barn med funksjonshemninger

(Sak 1998–1960)

Foreldrene til A klaget til ombudsmannen over kommunens og Statens utdanningskontors behandling av sak om tildeling av spesialpedagogiske tiltak i barnehage. De anførte at også assistenthjelp skal tildeles gjennom enkeltvedtak etter grunnskoleloven (nå opplæringsloven) med påfølgende klagerett, og ikke gjennom den generelle tilskuddsordningen til den enkelte barnehage.

Ombudsmannen uttalte at i den grad en assistent barnehagen har fått tilført gjennom de såkalte ti-prosentmidlene, kompetanse- og oppgavemessig oppfyller det funksjonshemmede barnets behov og rettigheter i henhold til tilråding fra PPT og grunnskoleloven § 8 nr. 6, kunne han vanskelig se at barnehagen plikter å skaffe ytterligere assistenthjelp et-

ter grunnskoleloven. Selv om det ikke er direkte klageadgang for foreldrene i forbindelse med ti-prosentmidlene, syntes klageretten ikke å være vesen-forskjellig om assistenthjelp tilstås i samme vedtak som øvrige spesialpedagogiske tiltak, eller tilstås barnehagen og deretter brukes som premiss for vedtaket etter grunnskoleloven, som kan påklages.

Foreldrene til A klaget til ombudsmannen over kommunens saksbehandling ved tildeling av spesialpedagogiske tiltak i barnehage, samt over Statens utdanningskontors behandling av deres klage dit.

Hovedanførselene i klagen var at saksbehandlingen har medført at tiltak som skulle vært tildelt A ved enkeltvedtak etter grunnskoleloven § 8 nr. 6 (nå opplæringsloven), har blitt tildelt barnehagen på en slik måte at foreldrene hadde mistet sin klagerett; det vil si gjennom de såkalte ti-prosentmidlene.

Saksforholdet var i korte trekk:

A hadde behov for spesialpedagogiske tiltak i barnehagen. I 1997/98 fikk han fire timer spesialundervisning og syv timer med assistent i uken. For 1998/99 vedtok kommunen å tildele A fem t/u spesialundervisning og dekning av skyss til bassengtrening. Etter klage ble vedtaket opprettholdt av Statens utdanningskontor. Det ble uttalt at behovet for assistenthjelp «forventes ivaretatt av den assistentressurs barnehagen tildeles» av de såkalte ti-prosentmidlene.

Saken ble tatt opp med Barne- og familiedepartementet (BFD) herfra. Under henvisning til rundskriv Q-2/98 ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for forholdet mellom departementets tilskuddsordning og grunnskoleloven § 8 nr. 6 om spesialpedagogisk hjelp i barnehage. Det ble videre bedt opplyst om tildeling av assistent anses for å være et spesialpedagogisk tiltak som kan tildeles med hjemmel i grunnskoleloven § 8 nr. 6.

BFD svarte i brev hit at det er vanskelig å trekke et klart skille mellom det enkelte barns rett til spesialpedagogisk hjelp etter grunnskoleloven og tildelingen av midler til en generell styrking av barnehager der det er barn med funksjonshemninger. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) ble ansett som rette adressat for spørsmålet om tildeling av assistent også kan anses for å være et spesialpedagogisk tilbud som kan tildeles med hjemmel i grunnskoleloven § 8 nr. 6.

Saken ble deretter tatt opp med KUF. Departementet ble bedt om å redegjøre for sitt syn på den generelle praksis som ble lagt til grunn i denne konkrete saken, særlig med sikte på å klargjøre om det var rettslig grunnlag for å avgrense klageretten over enkeltvedtak mot beslutningene om å yte spesialpedagogisk hjelp fra barnehagen med dekning i de såkalte ti-prosentmidlene. Departementet ble dessuten bedt om å gi sitt syn på om ekstra-assistent for et funksjonshemmet barn i barnehage er spesialpedagogisk hjelp etter grunnskoleloven § 8 nr. 6.

KUF gav i brev til BFD i hovedsak uttrykk for at det ikke vil være mulig å operere med helt klart atskilte intensjonsområder for henholdsvis ti-prosentmidlene og spesialpedagogisk hjelp etter skolelovgivningen. Det går likevel en grense for i hvilken grad en kommune kan benytte seg av ti-prosentmidlene for å slippe å bevilge særskilte ressurser til spesialpedagogisk hjelp. Det ble også uttalt at det må være relevant å trekke ti-prosentmidlene inn i en klageomgang vedrørende spesialpedagogisk hjelp etter skolelovgivningen, dersom kommunen har trukket bruken av ti-prosentmidlene inn som en av premisene for vedtaket om spesialpedagogisk hjelp. Endelig ble det lagt til grunn at ekstra-assistent for et funksjonshemmet barn i barnehage kan betraktes som et element i rettmessig spesialpedagogisk hjelp etter loven, dersom bruken av assistent fremstår som et forsvarlig og adekvat tiltak som er egnet til i rimelig grad å oppnå det formål som loven skal sikre, og assistenten har kompetanse.

Fra BFDs tilbakemelding til KUF siteres:

«Imidlertid ser vi at det kan være vanskelig å trekke et klart skille mellom det enkelte barns rett til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven og tildeling av midler til en generell styrking av barnehager der det er barn med funksjonshemminger. Denne problemstillingen vil klart fremgå i de tilfellene der det er snakk om «ekstra assistent» for et funksjonshemmet barn i barnehage. BFD er av den oppfatning at dette er å anse som en generell styrking av barnehagens tilbud der det er barn med funksjonshemming. En slik ekstra ressurs kan derfor dekkes av de tildelte 10%-midlene. Vi forstår at KUF legger til grunn at en slik assistentbruk også kan være å anse som spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven. Det er i disse tilfellene dermed en viss overlapping mellom bruken av 10%-midlene og retten til spesialpedagogisk hjelp etter skolelovgivningen.

Vi er av den oppfatning at kommunens vurdering av det enkelte barnets rett til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven må ta utgangspunkt i en totalvurdering av barnets situasjon. I dette ligger at barnets tilbud i barnehagen vil være med å danne grunnlag for det vedtaket kommunen vil fatte om spesialpedagogisk hjelp.»

KUF fastholdt etter dette sitt syn slik det fremkom av det ovennevnte brevet til BFD.

I mitt avsluttende brev til foreldrene uttalte jeg:

«Førskolebarns rett til et spesialpedagogisk tilbud var tidligere nedfelt i grunnskoleloven 13. juni 1969 nr. 24 § 8 nr. 6 som lød:

«6. Kommunen skal syte for at born under opplæringspliktig alder får høveleg spesialpedagogisk hjelp når det etter sakkunnig tilråding er turvande. Slik hjelp kan knyttast til skolar, daginstitusjonar, medisinske og sosiale institusjonar m.m. eller organiserast som eigne tiltak. Hjelpa kan òg gjevast av den pedagogisk-psyko-

logiske tenesta eller av annen sakkunnig instans og bør òg femne om foreldrerådgeving.»

I 1998/99 ble A tildelt spesialpedagog i barnehagen i enkeltvedtak etter grunnskoleloven, mens assistent ble tildelt barnehagen fra det statlige tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehager. Det er på det rene at foresatte har klagerett på enkeltvedtak etter grunnskoleloven. Selv om det er forutsatt at kommunen fordeler det statlige tilskuddet, de såkalte ti-prosentmidlene, etter en konkret vurdering av den enkelte barnehages og det enkelte barns behov, er den alminnelige oppfatning i forvaltningens praksis at det her ikke treffes enkeltvedtak som kan påklages på vegne av det enkelte barn. I forbindelse med foreliggende sak har BFD i brev 23. april 1999 til KUF presisert: «Midlene tildeles den enkelte barnehage, foreldre har ikke klageadgang.»

I henhold til den alminnelige oppfatning i forvaltningen legger jeg til grunn at en klageadgang ikke foreligger for så vidt gjelder ti-prosentmidlene. Det gjelder i alle fall der slike midler inngår som en del av det offentliges totalansvar for opplæring. Jeg viser til at midlene ytes av forskjellige organer, og at det vil kunne være nærmest umulig i enkeltsaker å definere ytelsene særskilt. De rettsikkerhetsmessige hensyn synes også ivaretatt ved de øvrige klagemuligheter som foreligger i forhold til totaltilbudet, jf. nedenfor.

Dere har i hovedsak gjort gjeldende at grunnskoleloven er hjemmelsgrunnlag for PPTs tilråding og for spesialpedagogisk hjelp, og at PPTs tilråding skal lede til enkeltvedtak med klagerett for brukeren når det gjelder omfanget av ressurser.

Spørsmålet blir etter dette om det er rettslig holdbart å anse PPTs tilråding om timer med assistent oppfylt gjennom bruk av ti-prosentmidler. I tilknytning til dette er det spørsmål om en slik framgangsmåte gir grunnlag for overprøvningsmuligheter og ivaretar foresattes klagerettigheter.

Det er alminnelig antatt, og også lagt til grunn av Høyesterett i en dom 2. juli 1993, Malvikdommen, inntatt i Rt. 1993 s. 811, at utgangspunktet for omfanget av det enkelte barns rett til spesialundervisning etter grunnskoleloven er likeverdighet mellom den undervisning som gis til elever med behov for spesialundervisning og den ordinære undervisningen. Det følger også av dommen at det i vurderingen av omfanget av spesialundervisningen kan legges vekt på innsats ytet av personale uten fullverdig pedagogisk utdanning når innsatsen har opplæringsformål og inngår i et større undervisningsopplegg.

KUF har i brev 19. januar 2000 til BFD lagt til grunn at bruk av assistent i barnehage «kan betraktes som et element i rettmessig spesialpedagogisk hjelp etter loven, dersom bruken av assistent framstår som et forsvarlig og adekvat tiltak som er egnet til i rimelig grad å oppnå det formål som loven her skal sikre». Det er også anført at begrepet assistent innebæ-

rer «at man står i relasjon til en som har kompetanse».

I sin tilråding begrunnet PPT anbefalingen om 20 t/u assistent slik: «Assistenttimene er tenkt brukt til hjelp i rutinesituasjoner og basseng-gruppe, det blir også viktig at spes.pedagogen og assistenten samarbeider om treningsopplegget. En må også være oppmerksom på at A har behov for hjelp i sosiale situasjoner i leik med andre barn.»

PPT synes å forutsette at assistenthjelp er å anse som et spesialpedagogisk tiltak. På bakgrunn av KUFs uttalelse som sitert og retningslinjene fra Malvikdommen, må assistenthjelp i rutinesituasjoner i et tilfelle som det foreliggende kunne anses som spesialpedagogisk hjelp etter grunnskoleloven § 8 nr. 6.

Spørsmålet videre er om assistent etter grunnskoleloven kan avslås fordi barnehagen kan tilby assistenthjelp uten at dette tilstås med hjemmel i grunnskoleloven. Det er her også et spørsmål om barnehagen har rett til å benytte ti-prosentmidler til assistenthjelp.

Et sentralt punkt i saken har vært BFDs rundskriv Q-2/98 B, der det under overskriften «Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage» er uttalt:

«Midlene skal ikke nyttes til å finansiere tilbud eller rettigheter barna har etter annet regelverk. De skal for eksempel ikke brukes til å dekke spesialpedagogiske tiltak etter grunnskoleloven. Kommunen får midler til dette gjennom rammeoverføringene.»

Det følger likevel av samme rundskriv at tilskuddet bl.a. kan nyttes til «å styrke barnehagens bemanning». Det framgår av spesialundervisningsnemndas klagebehandling at barnehagen i 1998/99 ble tildelt 20 t/u med assistenthjelp av ti-prosentmidlene «på bakgrunn av søknad og tilråding for ovennevnte førskolebarn (A) og ett annet førskolebarn». Det fremgår også at «sakkyndig tilråding for det andre barnet lyder på 2 t/u med assistent. Utfra dette kan det sluttes at ovennevnte barn (A) iallfall vil få 18 t/u med assistenthjelp».

Det synes å være lagt til grunn at ti-prosentmidlene kan nyttes til assistenthjelp i barnehagen. En slik anvendelse av midlene er også akseptert av BFD i brev 16. februar 2000 til KUF hvor det heter: «BFD er av den oppfatning at dette [«ekstra assistent»] er å anse som en generell styrking av barnehagens tilbud der det er barn med funksjonshemming. En slik ekstra ressurs kan derfor dekkes av de tildelte 10%-midlene.»

Som KUF i brev 19. januar 2000 til BFD og BFD i brev 16. februar 2000 til KUF, må også jeg konstatere at spesialpedagogiske tiltak etter grunnskoleloven i hvert fall på ett punkt overlapper tiltak som kan finansieres av det statlige ti-prosenttilskuddet. I den grad en assistent barnehagen har fått tilført av ti-prosentmidlene for å tilrettelegge oppholdet til et funksjonshemmet barn i barnehagen, kompetanse-

og oppgavemessig tilfredsstillende barnets krav på assistent i henhold til tilråding fra PPT og grunnskoleloven § 8 nr. 6, kan jeg vanskelig se at barnehagen skal ha plikt til å skaffe ytterligere assistenthjelp etter grunnskoleloven.

Omfanget av den enkeltes rett til spesialundervisning avhenger av hva den ordinære undervisningen kan tilby. Dette har bl.a. kommet til uttrykk i NOU 1995: 18, Ny lovgivning om opplæring, s. 103, som også gjelder grunnskoleloven 1969: «Siden retten til spesialundervisning må ses på bakgrunn av elevens mulighet for utbytte av det ordinære opplæringstilbud, vil en elev som har rett til spesialundervisning i en skole, ikke nødvendigvis ha rett til dette i en annen skole dersom denne skolen i større grad makter å tilpasse det ordinære opplæringstilbudet og på den måten imøtekomme de ulike elevenes behov.»

Statens utdanningskontor i X har i vedtak 15. oktober 1998 uttalt: «PPT vurderer hvilke ressurser som må til i barnehagen for å gi et tilbud til funksjonshemmede barn. Det er etter vår vurdering ikke noe i lovverket eller forarbeider som tilsier at assistent i barnehagen må tildeles med hjemmel i grunnskoleloven når PPT tilrår assistent.» Jeg har ikke grunnlag for å rette innvendinger mot denne uttalelsen.

Jeg kan ikke se at de foresattes klagerett blir svekket av betydning med den måten å praktisere regelverket på som skolemyndighetene har lagt til grunn. Kommunen fattet enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp til A etter grunnskoleloven. Det ble lagt til grunn at barnehagen allerede hadde fått tilført assistent til A i ca. 18 timer i uken. På dette grunnlag ble ytterligere 20 timer assistent ikke innvilget. I klageomgangen hadde dere anledning til å ta opp og få klagebehandlet spørsmålene om antallet timer med assistent som barnehagen kunne tilby, og innholdet i assistenthjelpen, tilfredsstilte PPTs tilråding og As rettigheter etter grunnskoleloven. De foresattes klagerettigheter synes ikke å være vesensforskjellige om assistenthjelp tilstås i samme vedtak som øvrige spesialpedagogiske tiltak eller tilstås barnehagen og deretter brukes som premiss for vedtaket etter grunnskoleloven.

Jeg har her ikke tatt stilling til om assistenten barnehagen fikk tilført gjennom ti-prosentmidlene i 1998/99 hadde tilstrekkelige kvalifikasjoner og faktisk gjorde en tilfredsstillende jobb i forhold til PPTs tilråding og grunnskolelovens krav. Innholdet i barnehagens assistenthjelp har det ikke vært klaget på hit, selv om dere i noen brev har tatt opp assistentens arbeid. Det er saksbehandlingen ved tildelingen av spesialpedagogiske tiltak som har vært behandlet her.

Jeg kan ikke utelukke at det kan forekomme avvik mellom arbeidet til barnehagens assistent i henhold til ti-prosentmidlene og PPTs tilråding om assistenthjelpens innhold og grunnskolelovens krav i så

måte. Det er likevel rimelig å anta at assistenthjelp i rutinesituasjoner vil kunne ytes på forsvarlig måte av barnehagens assistent».

24.

Skoleplassering – rett til å gå på den skolen som ligger nærmest hjemmet

(Sak 2000–0815)

Fem foreldre i Flekkefjord kommune klaget over vedtak om skoleplasseringen for deres barn. Førsteklassingene var plassert ved en skole som innebar 0,5 til 1 km lengre skolevei enn det som ville ha vært tilfelle dersom de hadde fått gå på den skolen de ønsket å gå på. Kommunen hadde begrunnet plasseringen med at det ikke var plass til elevene i de klassene som var opprettet ved nærskolen og at det heller ikke var rom for å opprette en ny første klasse her, da denne skolen ventelig ville få kapasitetsproblemer om kort tid. Det var derfor nødvendig å la to klasserom stå tomme for å imøtegå slike fremtidige kapasitetsproblemer. Klageren mente disse vedtakene måtte stride mot opplæringslova § 8–1 som gir alle elever i grunnskolen en rett til å gå på «den skolen som ligger nærmest».

Ombudsmannen la til grunn at bestemmelsen i opplæringslova § 8–1 innebærer et lovskjønn og ikke såkalt «fritt skjønn». Han uttalte at det ved avgjørelsen av hvilken skole som var den nærmeste etter opplæringsloven § 8–1 ikke kunne legges vekt på fremtidige kapasitetsproblemer som ikke syntes tilstrekkelig forankret i de faktiske forhold. Da dette syntes å være begrunnelsen for skoleplasseringen i disse tilfellene, bad ombudsmannen om at Statens utdanningskontor i Vest-Agder vurderte saken på nytt. Vedtakene ble etter dette omgjort slik at elevene likevel fikk gå på den skolen som lå nærmest hjemmene deres.

Advokat A henvendte seg hit med en klage over Statens utdanningskontor i Vest-Agders vedtak om skoleplassering for fem elever i Flekkefjord kommune. Vedtakene stadfestet kommunens vedtak der elevene for skoleåret 2000/2001 ble plassert ved Y skole i stedet for ved Z skole som er den skolen som geografisk ligger nærmest hjemmene deres.

Advokat A framholdt i klagen hit at vedtakene var i strid med opplæringslova 17. juli 1998 nr. 61 § 8–1 første ledd. I den forbindelse anførte han at det ikke kunne høre inn under kommunens frie skjønn å avgjøre hvilken skole som er nærmest for elevene i henhold til § 8–1. Videre anførte advokaten at den fordelingen av elevene som her var foretatt ikke hadde forankring i loven. Han gjorde dessuten gjeldende at begrunnelsen for vedtaket ikke var tilfredsstillende og hevdet til slutt at elevene var utsatt for usaklig forskjellsbehandling i forhold til en gruppe jenter bosatt i det samme området.

Saken ble tatt opp med Statens utdanningskontor i Vest-Agder i brev herfra. Det ble bedt om en nærmere redegjørelse for den forståelsen av opplæringslova § 8–1 som her var lagt til grunn, samt opplyst hvilke forhold som i disse tilfellene hadde vært avgjørende for de endelige vedtakene om skoleplassering. Videre ble det bedt opplyst i hvilken grad det var lagt vekt på fremtidige kapasitetsproblemer ved vurderingen, eventuelt hvorvidt det fantes klare holdpunkter for at slike problemer her ville inntreffe. Det ble også søkt avklart i hvilken grad de øvrige hensynene i lovens forarbeider var trukket inn ved vedtakene. Til slutt ble det bedt om en redegjørelse for tidligere praksis på området.

Statens utdanningskontor redegjorde nærmere for saken, og det fremgikk bl.a. at spørsmålet om fordeling av elever bosatt mellom to skoler ble funnet å høre under kommunens frie skjønn. På denne bakgrunn måtte det kreves «relativt mye» før et statlig klageorgan kunne underkjenne vedtakene. For så vidt gjaldt geografisk nærhet, ble det vist til at avstanden mellom de to skolene var liten. Videre ble det vist til at Z skole måtte forventes å få kapasitetsproblemer i løpet av relativt kort tid på grunn av utbygging av et boligområde som lå betydelig nærmere Z skole enn Y skole. Om nærskoleretten og kapasiteten til å motta elever skrev utdanningskontoret:

«Nærskoleretten

Opplæringsloven pålegger skoleeiere at fordeling av elever på skoler skal ta utgangspunkt i den skolen som er den geografisk nærmeste. I de fleste tilfeller følger skolefordelingen gamle kretsordninger. Uenighet om skolested fremkommer etter vår erfaring i hovedsak oftest i kommuner med struktur lik Z/Y. I stedet for å samle alle elever på en stor skole bygges det innenfor området to skoler, to 1–7-skoler, evt en 1–7-skole og en 1–4-skole. Flekkefjord kommune har gjort det siste. Ikke sjelden forsterkes uenigheten av at en av skolene er gammel og tradisjonssterk, mens den nye må etablere seg i folks bevissthet med de begynnervanskene det innebærer.

Avstanden mellom skolene i kretsen er som nevnt ca 2.250 meter. Elevene i klagesakene bor i området mellom disse to skolene. De vil ikke ha rett på skyss etter opl § 7–1 i noen av tilfellene.

Når avstandene er så små at de ligger samlet innenfor gålengde, jfr Opl 7–1, finner vi det rett at avstandsforskjeller på relativt få meter ikke automatisk skal gå foran andre momenter loven nevner som relevante i forbindelse med fordeling. Vi har derfor lagt til grunn at for elever som bor i mellomsonen mellom Z og Y bør det være et visst skjønnsmessig handlingsrom for skoleeier der det skal relativt mye til før et statlig klageorgan skal underkjenne og omgjøre et kommunalt vedtak. I dette tilfellet valgte kommunen å la en gruppe gutter som bodde nær hverandre få Y som skolested.

Også et annet forhold må trekkes inn ved veiing av elevs rett ut fra nærhetsmomentet i valget mellom to skoler. En må se på avstanden

mellom hjem og skole for de aktuelle elevene *til begge de aktuelle skolene*. Ved fordelingen av elever mellom Y og Z har en måttet ta hensyn til dette. Elever som kan ha større avstand til Z skole enn andre elever, kan være gitt Z som skolested, fordi avstanden deres til Y er betydelig større enn for andre elever. Det er forståelig at elever som bor i den geografiske mellomsonen mellom to skoler kan oppleve plasseringer som urimelige, hvis en ikke tar nevnte forhold i betraktning.

Kapasitet

Lovens forarbeid nevner kapasitet som et gyldig moment som skal tillegges vekt ved fordeling. Generelt har vi lagt til grunn at det er en skoles kapasitet på *opptakstidspunktet* som er primærkriteriet. Elevtallet i området er økende, og det forventes klassesprekk på mellomtrinnet i forhold til nåværende klassestruktur i løpet av relativt kort tid. I hovedsak skyldes dette utbygging av boligområde med betydelig kortere vei til Z skole enn til Y. Ved behandlingsdatoen i kommunen (30.03.00) var det i 1. klasse/førskolen på Z skole innskrevet 27 elever og på Y skole 52. Flere av de øvrige trinnene på Z skole er i grenseområdet for deling, noe kommunen regner med vil skje relativt snart. Vi har lagt sterk vekt på at med kapasitet menes *bygningmessig kapasitet*, ikke primært et kommunalt vedtak om et bestemt *klassetall* på en skole.

Skolen har flere klasserom som ikke har størrelse i henhold til gjeldende helseforskrifter (2 kvm per barn), men driver med dispensasjon.»

I forhold til skoleveien og trafikkløypen ble det opplyst at «veien til begge skolene for de aktuelle elevene er innenfor rammen av Opplæringslovens trafikksikkerhetsbegrep». Videre ble det opplyst at det her var lagt noe avgrenset vekt på søskenmomentet på grunn av skolestrukturen i området. Z er en skole med syv trinn, mens Y bare har fire; samtlige elever i kretsen med søsken på mellomtrinnet vil derfor ha disse ved Z. Videre ble de momenter som generelt ble lagt til grunn ved behandling av klagesaker over skoleplassering gjengitt. Et sentralt moment her er pkt. 4 som sier:

«Dersom skolen har bygningmessig kapasitet til flere klasser, men flere elever vil føre til at klassetallsvedtaket ikke kan overholdes:

- en skjønnsmessig mellomsonen er ikke nærhetsargumentet tilstrekkelig grunn til plassering på en annen skole om dette fører til oppretting av en ny klasse.
- Elever i mellomsonen med argumenter i tillegg til nærskoleretten (søsken, skolevei) gis rett til å gå på nærskolen selv om dette fører til klassetallsøkning. Forutsetningen er at skolen har bygningmessig kapasitet.»

I mitt avsluttende brev til Statens utdanningskontor i Vest-Agder uttalte jeg:

«Flekkefjord kommune og Statens utdanningskontor har lagt til grunn at det må høre under kommunens frie skjønn å bestemme hvilken skole som er «nærast» for elever som bor mellom to skoler. Slik opplæringslova § 8–1 er formulert, finner jeg grunn

til å stille spørsmål ved en slik forståelse av bestemmelsen. Begrepet «nærast» er neppe av en slik art at det vil høre under det frie forvaltningsskjønnet å fastsette dets innhold. Jeg peker i denne sammenheng på at begrepet i utgangspunktet verken er spesielt vagt eller skjønnspregget. Videre oppstiller loven en «rett» for alle grunnskoleelever til å gå på den skolen som ligger nærmest bostedet. Denne retten vil undergis store begrensninger dersom kommunen gis svært stor frihet ved de vedtak om skoleplassering som må treffes for den enkelte elev. Jeg legger til grunn ut fra lovens ordlyd og reelle hensyn at avgjørelsen av hvilken skole som er «nærast» for den enkelte elev, er et lovskjønn og at særregelen i forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum således ikke kom til anvendelse ved klageinstansens behandling av saken. Jeg understreker også at jeg har anledning til å prøve et slikt skjønn fullt ut.

Spørsmålet er om de vedtak som her er truffet ligger innenfor de rammer som trekkes opp i loven og dens forarbeider.

Valg av skole er en viktig avgjørelse i elevens og familiens liv. Dette er også påpekt i NOU 1995: 18. Det framgår her at kommunens adgang til å fordele elever mellom de forskjellige tilgjengelige skolene bare bør gjelde så langt det kan begrunnes i viktige hensyn til kommuneøkonomien og behovet for å kunne planlegge ressursinnsatsen.

I Ot.prp. nr 46 (1997–98) s. 52 flg. presiseres det at vurderingen av hvilken skole som er den nærmeste bør ta utgangspunkt i geografiske forhold, men at det også skal tas hensyn til f.eks. plassering av søsken og skolens kapasitet. Det understrekes at vurderingen av hvilken skole som er nærmest må foretas ut fra de skolene som allerede er i kommunen, slik at det ikke kan kreves utvidelse av bestående eller bygging av nye skoler for å oppfylle nærhetsprinsippet. Videre framgår det, under pkt. 9.2.2 som omhandler elevenes rett til å velge en annen skole enn den nærmeste – altså et unntak fra hovedregelen – at det ved vurderingen av skolens kapasitet til en viss grad kan tas hensyn til forhold som kan skape plassproblemer ved et senere tidspunkt. Det presiseres imidlertid at det må kreves konkrete holdepunkter for at slike forhold faktisk dukker opp. I tilfeller som her, der det er snakk om å fravike lovens hovedregel, nærskoleretten, vil kravet til konkrete holdepunkter for framtidige kapasitetsproblemer etter mitt syn måtte skjerpes ytterligere.

Vedtakene om skoleplassering ved Y skole innebærer at elevene vil få en skolevei som er 0,5 -1 km lengre enn de ville hatt dersom de var plassert ved Z. Jeg legger til grunn at søskenmomentet og trafikkmomentet har relativt begrenset vekt i denne saken. Vedtakene er begrunnet i manglende kapasitet ved Z skole. Dette vil i tråd med forarbeidene være et lovlig hensyn ved vurderingen av hvilken skole som er den nærmeste. Spørsmålet blir imidlertid om det var tilstrekkelig klare holdepunkter for å legge så stor vekt på hensynet til kapasitet i denne saken.

Ved Z skole var det ved opptakstidspunktet opprettet 17 klasser. Det framgår av sakens dokumenter at det er kapasitet til 19 klasser ved skolen. Kommunen har imidlertid anført at det er stor sannsynlighet for at klasser på de høyere trinnene vil bli så store at det må opprettes nye klasser. Det er opplyst at det på 4. og 6. trinn skal bare henholdsvis to og fire elever til før krav om oppretting av nye klasser utløses. Som holdepunkt for at det trolig vil bli «klasseprekk», er anført utbygging av et boligområde som ligger nærmest Z skole.

Opplæringsloven § 8–1 gir etter sin ordlyd elevene en rett til å gå på den nærmeste skolen. Forarbeidene inneholder uttalelser som må tillegges betydelig vekt ved tolkingen av rettighetsbestemmelsen i § 8–1. Det må derfor kunne spørres om de framtidige kapasitetsproblemer som er påpekt er sterke nok til å kunne fravike lovens utgangspunkt. Det er opplyst at utbyggingen av et boligområde i nærheten av Z skole kan utløse behov for oppretting av nye klasser. Jeg har ikke holdepunkter for å bestride dette. Det kan likevel stilles spørsmål om antakelsen om framtidige kapasitetsproblemer er godt nok forankret i de faktiske forhold. Det er ikke kjent for meg hvilke klassetrinn barna i dette boligområdet vil høre til ved innflyttingen og når innflytting vil finne sted. Det er opplyst at det bare skal henholdsvis to eller fire nye elever til før det blir behov for å opprette nye klasser på 4. og 6. trinn. Etter sakens opplysninger var det imidlertid ved skolestart innskrevet 27 elever i 1. klasse ved Z skole. Maksimum er 28 elever. Utbyggingen av dette boligområdet synes derfor i utgangspunktet med like stor, eller kanskje større, sannsynlighet å kunne føre til at det blir nødvendig å opprette en ny klasse på dette trinnet i løpet av de neste syv årene. På denne bakgrunn finner jeg grunn til å påpeke at det kan synes tvilsomt om man her har hatt tilstrekkelig klare holdepunkter for å fravike lovens hovedregel. Jeg ber om at spørsmålet blir vurdert på nytt.»

Statens utdanningskontor i Vest-Agder fattet etter dette følgende vedtak:

«Med hjemmel i fvl. § 35, 1. ledd omgjør utdanningskontoret sine vedtak av 02.05.00. Flekkefjord kommunes vedtak om skoleplassering for elevene B, C, D, E og F omgjøres. Alle fem gir rett til å gå på Z skole fra høsten 2000.»

25.

Spesialundervisning etter opplæringsloven – omfang og krav til saksbehandling

(Sak 1999–2372)

Foreldrene til A klaget til ombudsmannen over saksbehandlingen ved tildeling av spesialpedagogiske ressurser i grunnskolen for skoleåret 1999/2000.

Det ble også reist spørsmål om den tildelte spesialundervisningen oppfylte retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5–1 annet ledd.

Ombudsmannen anså tilbudet for å være tilstrekkelig til å oppfylle den lovbestemte retten til spesialundervisning. Han viste til at det er det samlede tilbud til eleven som er vurderingsgrunnlaget for om tilbudet er forsvarlig, og la vekt på at assistenten fikk ukentlig veiledning av spesialpedagogen. Ombudsmannen kritiserte utdanningskontorets tolkning av opplæringsloven § 5–4, og presiserte at plikten til å samarbeide med eleven/foreldrene også gjelder vedtaksorganet hvis vedtaket avviker fra PPTs tilråding. Uttalelse om begrunnelsesplikten etter § 5–3 tredje ledd.

Foreldrene til A klaget over tildeling av spesialundervisning for skoleåret 1999/2000.

Klagen gjaldt omfanget og innholdet av den tildelte spesialundervisningen. Klagen rettet seg også mot saksbehandlingen i forbindelse med tildelingen.

A, som er psykisk utviklingshemmet med diagnosen Noonans syndrom, fikk tidligere tildelt spesialundervisning i form av 20 timer med pedagog og 7 timer med assistent. For skoleåret 1999/2000, da A gikk i 7. klasse, ble det søkt om samme tildeling som for tidligere år, og søknaden ble anbefalt av Pedagogisk-psykologisk distriktssenter for Vefsn-regionen (PPT). A ble tildelt 14 timer med lærer og 13 med assistent for skoleåret 1999/2000.

Saken ble forelagt Statens utdanningskontor i Nordland. Det ble stilt spørsmål om omfanget av den spesialundervisningen som ble tildelt A for skoleåret 1999/2000, oppfylder retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5–1 annet ledd. I brevet het det:

«Bestemmelsen innebærer en rett til et tilbud som totalt sett kan gi henne et forsvarlig utbytte av opplæringen, både sett i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for henne, og i forhold til andre elever. Hvilken opplæring som anses å gi et forsvarlig opplæringstilbud, skal fremgå av den sakkyndige vurderingen som skal utarbeides før vedtak treffes, jf § 5–3. Som sakkyndig instans har PPT i brev 2. mars 1999 anbefalt at A får tildelt «ressursen det er søkt om for at hun skal få en tilfredsstillende læring og utvikling i skolen». I den individuelle opplæringsplanen utarbeidet av PPT 5. desember 1998 fremgår det at de anbefalte tiltakene vil kreve en spesialpedagogisk timeressurs på 20 timer pr. uke. Vi ber om en nærmere begrunnelse for hvorfor utdanningskontoret mener at den tildelte spesialpedagogiske ressursen på 14 lærertimer mot tidligere 20 timer, likevel innebærer at A får oppfylt retten til spesialundervisning etter § 5–1. Det vises også til den særskilte begrunnelsesplikten som er pålagt i saker der vedtak om spesialundervisning avviker fra den sakkyndige vurderingen, jf § 5–3 fjerde ledd.»

Det ble også spurt om det var noe i elevens situasjon i 7. klasse som skulle tilsi at behovet for spesial-

undervisning var redusert fra 20 til 14 pedagogtimer pr. uke.

Vedtaket om 14 timer spesialundervisning med pedagog innebar en reduksjon av pedagogtimene med 30 % i forhold til året før. Ut fra opplæringslovens prinsipp om likeverdig opplæring, ble det derfor spurt om det pedagogiske tilbudet til skolens øvrige elever var blitt redusert tilsvarende.

Etter opplæringsloven § 5–4 tredje ledd skal tilbud om spesialundervisning i størst mulig grad utformes i samarbeid med eleven og/eller elevens foreldre. Det ble derfor bedt om en nærmere redegjørelse for om et slikt samarbeid hadde funnet sted, og en nærmere begrunnelse for hvorfor det ikke syntes å ha vært lagt vekt på foreldrenes synspunkt.

Utdanningskontoret svarte at tilbudet for skoleåret 1999/2000 ikke var optimalt, men at det var ansett tilstrekkelig til å oppfylle retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5–1 annet ledd. I brevet ble det vist til kommunens vurderinger ved tildelingen:

- «Eleven vil få tilrettelagt undervisning i 14 timer i uken med spesiallærer enten alene eller i gruppe
- Eleven har stort behov for repetisjon/relæring som kan gjennomføres av assistent. Assistentens arbeid foregår etter veiledning av spesiallærer.
- Eleven vil delta sammen med klassen i svømming/kroppøving i 3 timer i uken sammen med assistent, men med en annen lærer som ansvarlig for undervisningen.
- Eleven trenger mye allsidige praktiske øvelser som f.eks. sangleker, ball, trampoline med mer jfr ILP. Dette kan gjennomføres av assistent etter veiledning av spesiallærer.
- Eleven skal ha uteaktiviteter, turer, utflukter som kan gjennomføres sammen med assistent.
- Eleven vil være i gruppe i heimkunnskap i 3 timer i uken hvor undervisningen vil bli gitt av lærer og med 1 assistent sammen med gruppen.

Alt arbeid assistenten gjør, er etter ukentlig veiledning av spesiallærer.»

På spørsmålet om hvorvidt elevens situasjon ble ansett endret i 7. klasse, opplyste utdanningskontoret at elevens behov var de samme som i tidligere år, og de ytre forhold (klassestørrelse, type bemanning) var uendret. I brevet het det:

«Det fremgår av delegasjonsvedtak 11/99 at kommunen/skolen har sett på mulighetene for å endre *organiseringen av tilbudet*, for på det viset å kunne benytte fagkompetansen litt annerledes uten at kvaliteten på tilbudet forringes. Dette ble av oss vurdert dithen at A totalt sett ville få et likeverdig opplæringsstilbud som kunne imøtekomme hennes behov det neste skoleåret ved at assistent gjennomfører en større del av den opplæringen som går på trening/repetisjon/vedlikehold – uten at kvaliteten forringes vesentlig.»

Utdanningskontoret opplyste at Vefsn kommunes totale budsjett ble redusert med 2,5 % fra 1999/2000. Det ble vist til at skoleetaten hadde måttet gjennomføre nedskjæringer og omprioriteringer for å tilpasse seg reduksjon i budsjettene. Det het videre i brevet:

«Utdanningskontoret har ikke behandlet klagesaken vedrørende A ut fra %-andeler. Og vi har absolutt ikke ansett saken dithen at As tilbud er redusert med 30%. Antall timer med tildelingen «1 elev – 1 spesialpedagog» er endret fra 20 til 14 timer. Men det reduserte antall spesialpedagogtimer er kompensert ved assistenttimer. Utdanningskontoret har lagt stor vekt på at assistenten er under ukentlig veiledning av spesialpedagogen, noe som sikrer kvaliteten på den opplæringen som omfatter trening/repetisjon/vedlikehold av ferdigheter og kunnskaper. Skolen/kommunen har funnet nye måter å organisere tilbudet på uten samtidig å forringe gjennomføringen av innholdet i hennes IOP.»

Utdanningskontoret la til grunn at plikten til samarbeid med foreldrene, jf. opplæringsloven § 5–4, var oppfylt ved foreldrenes dokumenterte deltagelse i utformingen av IOP.

Utdanningskontorets brev ble oversendt klagerne, som kom med merknader. I utdanningskontorets svarbrev ble det bl.a. opplyst at det var behandlet 10 klagesaker fra Vefsn kommune i 1999. I en av sakene ble det gitt delvis medhold, mens ni fikk avslag på sin klage.

I mitt avsluttende brev til foreldrene uttalte jeg:

«1. Omfanget av retten til spesialundervisning

I denne saken er det ikke omtvistet at A har rett til spesialundervisning. Uenigheten er knyttet til omfanget av den spesialundervisningen hun mottar. Dette er regulert i opplæringsloven 17. juli 1998 nr 61 § 5–1 annet ledd som lyder:

«I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf § 2–2 og § 3–2.»

Det følger av lovens forarbeider (Ot.prp. nr 46 1997–98) at en kommune ikke kan avslå et krav om spesialundervisning med henvisning til kommuneøkonomien. Ressursmessige hensyn kan imidlertid komme inn ved vurderingen av hvilket omfang spesialundervisningen skal ha.

Det er et krav om at innholdet i spesialundervisningen skal være *forsvarlig* og tilfredsstillende lovens krav til minstestandard. Hovedkriteriet for tildelingen skal være den enkelte elevs behov og forhold, på bakgrunn av sakkyndig vurdering. Dette er supplert

med prinsippet om likeverdig opplæring, som gikk fram av forarbeidene til endringslov 13. juni 1975 nr 42 («integreringsloven»), og som er videreført i opplæringsloven. Et opplæringstilbud er ansett likeverdig når eleven med funksjonshemming har omtrent de samme muligheter som andre elever til å nå de målene som er realistiske å sette for eleven. Det er det samlede tilbudet til eleven som er vurderingskriteriet for hva som anses for å være et forsvarlig tilbud. For elever som har et visst utbytte av den ordinære opplæringen, kan deler av undervisningstilbudet gis i form av assistenthjelp, jf. Ot.prp. nr. 46 1997–87, s. 167. Slik loven er utformet vil imidlertid det nærmere innholdet og omfanget av retten til spesialundervisning måtte bero på en skjønnsmessig totalvurdering.

I rettspraksis (Rt 1993 s. 811) er det lagt til grunn at retten til spesialundervisning etter grunnskoleloven (nå videreført i opplæringsloven) innebærer at den enkelte elev har et minstekrav på opplæring.

I PP-tjenestens brev til Vefsn kommune 2. mars 1999 går det fram at A har behov for ekstra stimulering og tilrettelegging på de områder som er nevnt i den individuelle opplæringsplanen (IOP). PP-tjenesten tilrår «at A får tildelt ressursen det er søkt om». Det framgår av IOP at det er søkt om 20 læretimer. Selv om PP-tjenestens tilråding er generell, viser den til IOP og omfanget det er søkt om. På denne bakgrunn legger jeg til grunn at PP-tjenesten tilrår tildeling i samme omfang som er angitt i søknaden. Jeg finner derfor ikke grunn til å kommentere utdanningskontorets argumentasjon i brevet hit knyttet til forskjellig bruk av begreper i IOP og tilrådingen fra PP-tjenesten.

Statens utdanningskontor i Nordland har lagt til grunn at undervisningstilbudet for A for skoleåret 1999/2000 ikke var optimalt. Det ble vist til at det antallet timer med spesialpedagog som var angitt i IOP (20 timer pr. uke) ville gitt et optimalt tilbud. Utdanningskontoret mente likevel at det totale tilbudet til A (14 timer med spesialpedagog og 13 timer med assistent) var tilstrekkelig til å oppfylle retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5–1. Det ble vist til at kommunen hadde endret organisering av undervisningen for derved å kunne benytte fagkompetansen på en mer effektiv måte. I et slikt opplegg skulle timene med spesialpedagog gis som enetimer eller i liten gruppe. Det ble videre påpekt at eleven hadde stort behov for repetisjon, gjentakelser og vedlikeholdstrening, som var oppgaver en assistent kunne utføre tilfredsstillende. Det samme gjaldt timer i svømming, heimkunnskap og følge på utflukter, samt praktiske øvelser (balleker m.m.). Utdanningskontoret la imidlertid stor vekt på at spesialpedagogen skulle gi assistenten ukentlig veiledning, noe man anså for å være en viktig forutsetning for å godkjenne opplegget. Det ble også vist til at denne veiledning var timeplanlagt.

Hvilket nivå på spesialundervisningen som kan

anses forsvarlig, vil måtte bero på faglig skjønn. Ombudsmannen kan bare overprøve slike skjønnsmessige avgjørelser dersom de er «ugyldige eller klart urimelige», jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr 8 § 10 annet ledd. Slik saken er opplyst hit, har jeg ikke grunnlag for en slik karakteristikk av vedtaket. Så langt jeg kan se, er det foretatt en konkret vurdering av tilbudet fra Utdanningskontorets side. Jeg viser også til at assistenten får ukentlig veiledning av spesialpedagogen, og at det totale time-tallet ikke er redusert. Ut fra de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se annet enn at tilbudet må anses tilstrekkelig til å oppfylle den lovbestemte retten til spesialundervisning som følger av opplæringsloven § 5–1.

Saksbehandlingen

Slik saken fremstår etter undersøkelsen herfra, har jeg kommet til at saksbehandlingen i forbindelse med vedtaket om spesialundervisning når det gjelder plikten til samarbeid etter opplæringsloven § 5–4, ikke har vært i tråd med opplæringslovens regler. Jeg viser til vedlagte kopi av brev i dag til Statens utdanningskontor i Nordland der forholdet er kritisert.

Utdanningskontoret har vurdert om de feil som har vært gjort kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Jeg har ikke grunnlag for å kritisere utdanningskontorets standpunkt om at saksbehandlingsfeilen ikke har ført til at vedtaket må anses ugyldig.

I brevet til utdanningskontoret har jeg også funnet grunn til å knytte noen bemerkninger til begrunnelsesplikten ved avvik fra den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringsloven § 5–3 annet ledd.»

I mitt brev til Statens utdanningskontor i Nordland uttalte jeg:

«Det følger av opplæringsloven § 5–3 tredje ledd at dersom kommunens vedtak «avvik fra den sakkyndige vurderinga, skal grunngevinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen (...) meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5–1.»

Denne begrunnelsesplikten går ut over forvaltningslovens generelle krav til begrunnelsens innhold i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 25.

Jeg kan ikke se at Vefsn kommune i vedtaket 15. mars 1999 har oppfylt plikten til å gi en særskilt begrunnelse etter denne bestemmelsen. Begrunnelsen som er gitt i forbindelse med behandlingen av klagesaken til utdanningskontoret, må imidlertid anses tilstrekkelig til å oppfylle kravene i § 5–3 tredje ledd. Kommunens saksbehandlingsfeil kan derved anses rettet opp gjennom den etterfølgende klagesaksbehandling, og jeg har derfor ikke funnet grunn til å kritisere utdanningskontorets saksbehandling på dette punktet.

Jeg vil imidlertid be utdanningskontoret om å innskjerpe overfor Vefsn kommune at det i saker der vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen etter § 5–3 fjerde ledd, foreligger en særskilt plikt til å begrunne hvorfor kommunen mener tilbudet likevel oppfyller retten etter § 5–1.

Jeg har også funnet grunn til å knytte noen særskilte bemerkninger til kommunens plikt til samarbeid med eleven/foreldre ved utformingen av spesialundervisningstilbudet, jf. opplæringsloven § 5–4 tredje ledd hvor det heter:

«Tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.»

Bestemmelsen er presisert i Ot.prp. nr 46 1997–98 der det heter:

«Tredje leddet i regelen gir PP-tenesta plikt til å rådføre seg med eleven og/eller foreldra i arbeidet med å forme ut tilbud om spesialundervisning og å leggje stor vekt på synspunkta deira. Ei tilsvarande plikt har vedtaksorganet der ein ikkje følgjer tilrådinga frå PP-tenesta».

Utdanningskontoret har påpekt at vedtaksorganet og PPT ikke har rådført seg med de foresatte i ettertid, men har lagt til grunn at de foresattes signering av IOP er tilstrekkelig dokumentasjon på deres deltakelse i utformingen av tilbudet. Plikten til samarbeid etter § 5–3 er av utdanningskontoret tolket slik at «samarbeid skal foregå, og samarbeid er dokumentert i sakspapirene.»

Det er klart presisert i forarbeidene at samarbeidsplikten også gjelder «vedtaksorganet der ein ikkje følgjer tilrådinga frå PP-tenesta». Jeg kan ikke se at foreldrenes signering av søknaden med IOP som vedlegg, kan anses som tilstrekkelig dokumentasjon på at det har skjedd et slikt samarbeid som loven gir anvisning på.

Utdanningskontorets lovforståelse vedrørende plikten til samarbeid kan etter dette ikke sies i være i tråd med opplæringsloven og dens forarbeider, og gir grunnlag for kritikk. Jeg ber om at Utdanningskontoret tar hensyn til dette for framtiden og at forholdet også innskjerpes ovenfor kommunen.»

26.

Lånekassens behovsprøving – formue som tilhører lånsøkerens barn
(Sak 1999–2357)

Ombudsmannen reiste spørsmål om formue som tilhører barna til en lånsøker, skal tas hensyn til ved vurderingen av lån og stipend. Etter en tidligere ombudsmannssak hadde Lånekassen gitt retningslinjer om at «Lånekassen ser bort fra søkers barns formue, når det er dokumentert at formuen disponeres av overformynderiet».

Lånekassen svarte at den, som ombudsmannen, la til grunn at det ikke er anledning til å ta hensyn til lånsøkerens barns formue. Videre mente Lånekassen at de aktuelle retningslinjene ikke var uttømmende.

Ombudsmannen uttalte at formuleringen i retningslinjene ikke var dekkende for rettstilstanden. Han mente at det var nærliggende å tolke dem slik at barns formue skal regnes med dersom den ikke disponeres av overformynderiet. Han anbefalte Lånekassen å endre formuleringen. Lånekassen gav deretter nye retningslinjer.

Ombudsmannen uttalte i sitt avsluttende brev til Lånekassen:

«Lånekassen har opplyst at den legger det samme rettslige utgangspunktet til grunn som ombudsmannen, at det ikke er hjemmel til å legge vekt på formue som tilhører barna. Den siden av saken er således avklart.

Spørsmålet er om den formuleringen som blir benyttet i de nærmere reglene, er dekkende for rettstilstanden.

Jeg har kommet til at den ikke kan anses for dekkende. For den vanlige søkeren, og muligens også for saksbehandlerne, er det nærliggende å tolke formuleringen antitetisk, slik at barns formue skal regnes med så sant den ikke disponeres av overformynderiet. Dette vil, som Lånekassen også synes enig i, være en feilslutning.

Jeg har merket meg Lånekassens synspunkt om at den nærmere regelen ikke er uttømmende. Dette kan imidlertid ikke være avgjørende, så lenge søkere som ikke er klar over dette ved lesing av «regelen» kan stå i fare for å akseptere et uriktig vedtak når barnas formue ikke disponeres av overformynderiet. Når «disponeres av overformynderiet» i «regelen» fremstår som et klart vilkår, vil ikke søkeren ha noen oppfordring til å dokumentere på annen måte at formuen tilhører barna.

For ordens skyld vil jeg nevne at det er antatt at en giver eller arvelater har adgang til å bestemme at gaven eller arven ikke skal disponeres av overformynderiet. I slike tilfeller kan det være store beløp som barnet reelt eier, som ikke disponeres av overformynderiet.

Beløp som er mindre enn en fastsatt sum (for tiden 30.000 kr) skal ikke disponeres av overformynderiet, jf. vergemålsloven 22. april 1927 nr. 3 § 63. Det vil uansett være urettmessig å legge vekt på slike mindre beløp når de reelt tilhører barna.

Jeg vil derfor anbefale Lånekassen å vurdere å endre formuleringen i de nærmere reglene om barns formue. Det sentrale må være å få frem at formue som tilhører barna ikke skal tilregnes søkeren, med mindre eiendomsforholdet ikke kan anses som reelt.

Jeg ber om å bli underrettet om hva Lånekassen gjør videre med saken.»

Lånekassen endret deretter retningslinjens ordlyd, og skrev til ombudsmannen:

«Som nærmere regler til forskriftenes kapittel III punkt 4.4, fremmet administrasjonen følgende forslag: «Dersom det blir dokumentert at deler av formuen som framkommer på likningsattesten tilhører søkers barn, for eksempel ved at den disponeres av Overformynderiet, kan det sees bort fra denne delen ved formuesfastsettelsen.»

Forslaget ble kommentert slik:

«Kommentar: Jf. Brev fra Sivilombudsmannen 27.01.00, som mener at det uansett ikke er rettslig grunnlag for å tilregne søkerens barns formue, med mindre eiendomsforholdet ikke kan anses som reelt.»

Styret gjorde vedtak i tråd med administrasjonens forslag.»

27.

Krav om fritak for foreldrebetaling for barnehagetilbud til barn med hørselshemming

(Sak 1999–1160)

Foreldrene til en gutt med hørselshemming klaget over at de ikke fikk fullt fritak fra foreldrebetaling i barnehagen. Betalingen for barnehageoppholdet var redusert med 20 timer per uke, men foreldrene mente hele oppholdet skulle være gratis siden den spesialpedagogiske hjelpen og tegnspråkopplæringen ble gitt under hele barnehageoppholdet.

Ombudsmannen uttalte at det etter barnehageloven er opp til den enkelte kommune å fastsette foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene. Etter grunnskoleloven (nå opplæringsloven) skal imidlertid spesialpedagogisk opplæring og tegnspråkopplæring være gratis. Ombudsmannen mente at nivået på reduksjonen i foreldrebetalingen bør tilsvare omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen som er tildelt barnet gjennom enkeltvedtak etter sakkyndig vurdering. Han fant ikke grunn til å kritisere nivået på foreldrebetalingen i denne saken, og uttalte at kommunen ikke kunne anses pliktig til å yte spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring i barnehagen hjemlet i grunnskolelovgivningen, ut over det pålagte uketimetallet i skolen for alle elever. Ombudsmannen kritiserte Trondheim kommune for ikke å ha fattet enkeltvedtak om tildeling av spesialpedagogisk hjelp til barn med hørselshemming.

Et foreldrepar fikk avslag på søknad om full friplass i barnehagen for sin hørselshemmede sønn, A, som hadde fått implantert CI-apparat. A hadde heldagsplass i Vestlia barnehage, avdeling Steindalsflata, som er en spesialavdeling for hørselshemmede barn. I barnehagen fikk han spesialpedagogisk hjelp etter § 8 nr 6 i den dagjeldende grunnskoleloven i form av tegnspråkopplæring, norsk taletrening og lydoppfattelsestrening, samt trening i sosiale ferdig-

heter. Kommunen anslo omfanget av denne hjelpen til 20 timer per uke, og det ble innvilget reduksjon av foreldrebetalingen i barnehagen med 20 timer per uke.

Foreldrene anførte at familien ikke hadde behov for barnehageplass, men at A hadde behov for spesialpedagogisk hjelp. Under henvisning til at spesialpedagogisk hjelp skal være gratis uavhengig av hvor den gis, og at denne hjelpen ifølge foreldrene ble gitt under hele barnehageoppholdet, mente de at kommunen skulle innvilget full friplass for barnehageoppholdet. Det ble videre anført at kommunen gjennom sin praksis med å tildele 20 timer spesialpedagogisk hjelp til alle hørselshemmede barn, ikke hadde vurdert guttens faktiske behov for spesialpedagogisk hjelp. De klaget også over at Statens utdanningskontor i Sør-Trøndelag avviste å behandle kommunens avslag på krav om friplass i barnehagen for gutten.

I klagen ble det bl.a. vist til rundskriv F-98/96 30. desember 1996 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, der det het:

«Departementet presiserer at opplæringstilbud i henhold til § 8 nr 6 i grunnskoleloven og forskriftens § 2–4, ikke innebærer egenbetaling for barnets foreldre. I den grad opplæringstilbudet er en oppfyllelse av barnets rettigheter etter grunnskoleforskriften, skal dette være gratis, uavhengig av om tilbudet gis i barnehage eller andre steder.»

Da det kunne være tvil om hvilke konsekvenser spesialundervisningen skulle ha for betalingen av barnehageoppholdet, ble Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bedt om å gi en nærmere redegjørelse på dette punkt. I brev herfra til departementet het det:

«Er det etter departementets oppfatning kommunens ekstrautgifter knyttet til spesialundervisningen som skal være gratis og oppholdsbetaling for øvrig etter vanlige barnehagesatser, eller skal det gis fradrag i barnehagebetalingen for den tiden barnet etter enkeltvedtak mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagen? Vi viser i denne sammenheng til at Trondheim kommune etter det opplyste har valgt å definere det spesialpedagogiske tilbudet etter grunnskoleloven som et gjennomsnitt (20 timer per uke), og det resterende tilbudet som en tilsynsordning/ordinært tilbud. Bakgrunnen for dette er at det i «barnehagesammenheng kan være vanskelig å definere det spesialpedagogiske tilbudet til enkelttimer, fordi det arbeides gjerne spesialpedagogisk gjennom hele barnehagedagen», jf. kommunens saksframlegg i klagesaken 11. mars 1999.»

I klagen ble det også vist til departementets brev til Statens utdanningskontor i Telemark 20. august 1992, der det het:

«Ordinært vil det forhold at et barn i en barnehage får spesialpedagogisk hjelp ikke utløse noen rett til endring av oppholdsbetaling eller til friplass.

I en del særlige tilfeller med sterkt funksjonshemmede barn som trenger mye spesialpedagogisk hjelp slik at det alt vesentlige av barnehageoppholdet er spesialpedagogisk tilrettelagt, vil hele barnehageoppholdet kunne være å regne som spesialpedagogisk hjelp etter grunnskoleloven. Det kan da ikke kreves foreldrebetaling.»

Departementet ble på denne bakgrunn spurt om det ved fastsettingen av foreldrebetalingen skulle sondres mellom graden av funksjonshemming og derav følgende behov for spesialpedagogisk hjelp, samt hvilke kriterier som eventuelt skulle legges til grunn i en slik vurdering. Det ble reist spørsmål om barn med hørselshemming, som etter sakkyndig vurdering anbefales plass i spesialavdeling, var å anse som «sterkt funksjonshemmet», jf. ovennevnte brev.

Etter § 2–4 nr 4 i den dagjeldende grunnskoleforskriften av 17. november 1989 (nå opplæringsloven § 2–6 tredje ledd), hadde hørselshemmede barn i førskolealder en særskilt rett til opplæring i tegnspråk. Det ble herfra reist spørsmål om denne bestemmelsen medførte at det skulle gis ytterligere reduksjon i betalingen for hørselshemmede førskolebarn ut over det som måtte følge av eventuell annen spesialpedagogisk hjelp.

Avslutningsvis ble det reist spørsmål om rettsstillingen er den samme etter den nye opplæringsloven 17. juli 1998, som trådte i kraft 1. august 1999.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bekreftet at det «under tidligere lovgivning hersket en del uklarhet om rettstilstanden på det området som Sivilombudsmannen tar opp (spørsmålet om foreldrebetaling for barnehageoppholdet)». Departementet mente imidlertid at forarbeidene til den nye opplæringsloven inneholdt en presisering av rettstilstanden.

Departementet viste til uttalelser i Ot.prp. nr 46 (1997–98) der det heter at spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5–7 (tilsvarende grunnskoleloven § 8 nr 6) skulle være gratis, selv om tilbudet ble gitt i barnehage. Det ble videre vist til merknadene til § 2–6 tredje ledd som omhandler rett til tegnspråkopplæring for hørselshemmede barn (lovfesting av grunnskoleforskriften § 2–4 nr 4), der det heter:

«I den grad opplæringstilbudet oppfyller rettene til barnet, skal det være gratis, uavhengig av om tilbudet blir gitt i barnehagen eller andre steder. Det kan såleis ikkje krevjast eigenbetaling for den tida barnet får oppfylt rettane sine i barnehagen.»

I departementets brev het det videre:

«Det som står her, må naturlig leses slik at det ikke bare er ekstrautgiftene til tegnspråkopplæring eller spesialpedagogisk hjelp som skal være gratis, men at det også må gis fradrag i barnehagebetalingen for den tiden barnet etter enkeltvedtak er tildelt tegnspråkopplæring/spesialpedagogisk hjelp. Det er heller ikke tatt noe for-

behold som tilsier at det nevnte fradraget i barnehagebetalingen må bedømmes forskjellig, avhengig av om barnet på forhånd befinner seg i barnehagen etter initiativ fra foreldrene eller om kommunen har henvist barnet til barnehagen for at tilbudet skal mottas der. At et slikt forbehold heller ikke er tilsiktet, støttes dessuten av det forhold at det ellers fort vil kunne oppstå vilkårlige forskjeller som berodde på de ulike foreldrenes forutseenhet.

Vi mener også at det siterte fra spesialmotivene naturlig må leses slik at det heller ikke er relevant å la graden av funksjonshemming være avgjørende for om det skal gis fradrag i barnehagebetalingen. Med andre ord: fradragsomfanget i barnehagebetalingen må framkomme som en følge av det fastsatte omfanget av hjelpetilbudet til barnet.»

Når det gjaldt forholdet mellom retten til gratis spesialpedagogisk hjelp og retten til gratis opplæring i tegnspråk, uttalte departementet:

«Vi mener loven må forstås slik at et barn ut fra behov kan ha krav på spesialpedagogisk hjelp i tillegg til opplæring i tegnspråk, og i så fall må begge disse elementene være gratis. Slik var situasjonen også før opplæringsloven, tilbake til 01.07.97 da den tidligere forskriftens § 2–4 (tegnspråkforskriften) trådte i kraft.»

Departementet hadde tatt kontakt med fagmiljøet om tilsvarende tilfeller som denne saken. På denne bakgrunn opplyste departementet:

«Også i fagmiljøet virker det som om det hersker usikkerhet om hva som er akseptabelt, men så vidt vi forstår er det intet som tyder på at noe er urovekkende når det gjelder tilbudet kommunen her har gitt – sett hen til situasjonen i landet for øvrig.»

Klagen ble etter dette forelagt Trondheim kommune. Kommunen ble bedt om å redegjøre for hvilke vurderinger som lå til grunn for reduksjonen i foreldrebetalingen med 20 timer per uke, og om det var gjort noen individuell vurdering av guttens behov for spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring.

Kommunen ble også bedt om å redegjøre for hvorfor det ikke var fattet enkeltvedtak om omfanget av spesialpedagogisk hjelp for A og de andre barna i avdeling Steindalsflata. Det ble også reist spørsmål om kommunen hadde informert om klageadgang ved tildelingen. Kommunen ble videre bedt om å redegjøre for saksbehandlingen forut for behandling av klagen i formannskapet.

Kommunen opplyste at det siden 1997 hadde vært gitt automatisk friplass for inntil 20 timer per uke for hørselshemmede førskolebarn. Reduksjonen i foreldrebetalingen på 20 timer per uke tilsvarte antall timer innvilget spesialpedagogisk hjelp. Tilbudet ble gitt uansett om foreldrene var hjemmeværende eller ikke. Den spesialpedagogiske undervisningen ble gitt i en spesialbarnehage, Vestlia barnehage avdeling Steindalsflata. Behovet for spesialpedagogisk

hjelp ble utredet av hjelpetjenesten i kommunens seks distrikter gjennom sakkyndig tilråding. Kompetanse til å fatte enkeltvedtak om omfanget av hjelpen var lagt til distriktssjefen i det enkelte distrikt. I kommunens brev het det videre:

«Fastsettelsen av det riktige timetallet for spesialpedagogisk undervisning for hørselshemmede førskolebarn er imidlertid vanskelig og krever stor faglig kompetanse og innsikt. Noe også departementet bekrefter i sitt brev til Dem av 13.10.99. Distriktssjefen har ment at de ikke har hatt tilstrekkelig kompetanse til å fatte slike enkeltvedtak, og det ble derfor allerede i 1997 innført en ordning med 20 timers spesialundervisning for alle de hørselshemmede førskolebarna, og friplass (gratis opphold) i tilsvarende antall timer. En ordning som senere ble vedtatt av bystyret.»

Kommunen anførte at de hørselshemmede førskolebarna i alminnelighet er gitt den spesialpedagogiske hjelp de har krav på etter loven. Det ble vist til at de innvilgede 20 timer per uke i spesialpedagogisk undervisning tilsvarer det antall undervisnings-timer barn har i grunnskolens første tre trinn.

Til kravet om fritak for foreldrebetaling for barnehagetilbudet ut over 20 timer per uke, uttalte kommunen:

«Som foran nevnt har Trondheim kommune kanalisert sitt tilbud om spesialpedagogisk undervisning for hørselshemmede førskolebarn til Vestlia barnehage. Undervisningen er i betydelig grad integrert i det alminnelige barnehageoppholdet med vekselvis undervisning og samvær med andre barn. Det ordinære oppholdet i en spesialbarnehage for hørselshemmede vurderes som et positivt element i den opplæring og stimulering som slike barn trenger.

Den del av oppholdet som overstiger de innvilgede 20 timers spesialpedagogisk undervisning anses som ordinært opphold i barnehagen og underlagt de bestemmelser om foreldrebetaling og moderasjonsordninger som bystyret har fastsatt.»

Kommunen opplyste videre at det ville være mulig, hvis foreldrene ønsker det, å gi spesialpedagogisk undervisning til A konsentrert i 20 timer per uke, slik at oppholdstiden i barnehagen kan begrenses til de innvilgede 20 timer.

Til spørsmålet om manglende enkeltvedtak ved tildelingen av spesialpedagogisk hjelp, opplyste kommunen:

«Rent formelt kan en vanskelig forsvare at kommunen ved forannevnte praksis ikke har fulgt forvaltningslovens bestemmelser og gjennom enkeltvedtak basert på en individuell vurdering, fastsatt antallet spesialpedagogisk undervisningstimer i det enkelte tilfellet. På denne måten har barnas foresatte heller ikke blitt gjort oppmerksom på at vedtaket kunne påklages. Rådmannen vil nå ta skritt til å få endret på denne praksis slik at enkeltvedtak fattes og melding om dette og opplysning om klageadgang blir sendt barnets foresatte.»

Om saksbehandlingen i klageomgangen opplyste kommunen:

«Klagen ble i samsvar med fvl. § 33 behandlet av distriktssjefen som i et notat til rådmannen fastholdt sitt avslag. Rådmannen som den habile del av førsteinstansen vurderte klagen og notatet fra distriktssjefen og ut fra dette skrev et saksframlegg til formannskapet med forslag om at klagen skulle avslås. Formannskapet som kommunens klageorgan sluttet seg i møte 11.05.99 til rådmannens forslag. Jeg understreker at rådmannens sentrale administrasjon intet hadde med saken å gjøre da den ble behandlet av distriktssjefen. Kopi av klagebehandlingen vedlegges.»

I mitt avsluttende brev til klagerne uttalte jeg følgende:

«1. Saksbehandlingen

I forbindelse med at saken har blitt undersøkt herfra, har Trondheim kommune erkjent at kommunens praksis der det ikke ble fattet enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring, samt gitt informasjon om klageadgang, ikke er i tråd med forvaltningslovens regler. Denne praksis vil etter det opplyste bli endret. Jeg viser til vedlagte kopi av brev i dag til Trondheim kommune der dette forholdet kritiseres.

Slik saken for øvrig er opplyst hit, har jeg ikke funnet grunn til å kritisere andre sider av kommunens saksbehandling.

Etter grunnskoleloven § 34 nr 3 er Statens utdanningskontor klageinstans ved klage over enkeltvedtak fattet med hjemmel i grunnskoleloven. Som nevnt er drift av barnehager, herunder fastsetting av oppholdsbetaling, et kommunalt ansvar. Deres klage gjelder oppholdsbetalingen i barnehagen, og ikke omfang, innhold eller organisering av den spesialpedagogiske hjelpen som er innvilget. Jeg har således ingen bemerkninger til at klagen ble avvist av Statens utdanningskontor i Sør-Trøndelag og videre sendt kommunen som rett klageinstans.

2. Spørsmålet om friplass i barnehagen

Gjennom barnehageloven 5. mai 1995 nr 19 § 7 er kommunen pålagt ansvar for utbygging og drift av barnehager. Det er således i utgangspunktet opp til den enkelte kommune å fastsette oppholdsbetalingen i de kommunale barnehagene. Kommunens frihet til å fastsette oppholdsbetalingen er imidlertid begrenset som følge av førskolebarns rettigheter til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring etter grunnskolelovgivningen.

Trondheim kommunes vedtak i klagesak om oppholdsbetaling 10. mai 1999 gjaldt barnehageåret 1998/99. Det er således regelverket i grunnskoleloven 13. juni 1969 nr 24 med tilhørende forskrift 17. november 1989 (grunnskoleforskriften) som kommer til anvendelse i denne saken. Rettsstillingen antas i det vesentlige å være den samme etter opplæ-

ringsloven 17. juli 1998, jf. lovens §§ 5–7 og 2–6 tredje ledd.

Etter grunnskoleloven § 8 nr 6 var kommunen pålagt å yte spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn dersom de etter sakkyndig vurdering hadde behov for det (nå opplæringsloven § 5–7). Hørselshemmede førskolebarn hadde også rett til opplæring i tegnspråk, jf. grunnskoleforskriften § 2–4 (nå opplæringsloven § 2–6 tredje ledd). I Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets rundskriv F-98/96 redegjorde departementet for økonomiske forhold knyttet til disse rettighetene. I rundskrivet het det på s. 2:

«Departementet presiserer at opplæringstilbud i henhold til § 8 nr 6 i grunnskoleloven og forskriftens § 2–4, ikke innebærer egenbetaling fra barnets foreldre. I den grad opplæringstilbudet er en oppfyllelse av barnets rettigheter etter grunnskoleforskriften, skal dette være gratis, uavhengig av om tilbudet gis i barnehage eller andre steder.»

I forarbeidene til opplæringsloven (Ot.prp. nr 46 1997–98 s. 157) er dette presisert på lignende måte.

Dersom hørselshemmede barn før opplæringspliktig alder har behov for, og derved rett til, både spesialpedagogisk hjelp og opplæring i tegnspråk, har departementet lagt til grunn at «begge disse elementene skal være gratis». Det er ikke graden av funksjonshemming som er avgjørende for oppholdsbetalingen, men timetallet fastsatt til spesialpedagogisk opplæring og tegnspråkopplæring.

Etter dette legger jeg til grunn at nivået på reduksjonen i foreldrebetalingen skal tilsvare omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen som barnet etter sakkyndig vurdering er tildelt gjennom enkeltvedtak.

I denne saken er nivået på den spesialpedagogiske hjelpen og tegnspråkopplæringen satt til 20 timer per uke. Trondheim kommune har ikke fattet enkeltvedtak om dette for deres sønn, men nivået følger av kommunens retninglinjer der «det gis moderasjon på inntil 20 timer når barnet er hørselshemmet med tegnspråk som førstespråk». Kommunen har siden høsten 1997 (da grunnskoleforskriften § 2–4 trådte i kraft), innvilget 20 timers spesialundervisning for alle de hørselshemmede førskolebarna i Vestlia barnehage, med tilsvarende reduksjon i barnehagebetalingen. Det at tildelingen ikke er gitt ved enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven er påpekt overfor kommunen, jf. kopi av vedlagte brev i dag til kommunen.

Hvorvidt nivået på den hjelpen deres sønn mottar er tilstrekkelig til å oppfylle hans rettigheter etter skolelovgivningen, vil måtte bero på sakkyndig vurdering av behovet. Slike faglige vurderinger ligger dårlig til rette for overprøving fra min side. I denne saken har de sakkyndige ikke foretatt en nærmere kvantifisering av behovet. Jeg legger imidlertid stor

vekt på at det tildelte timetallet tilsvarer antallet undervisningstimer per uke i grunnskolen. Jeg kan vanskelig se at kommunen skal kunne anses pliktig til å yte spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring hjemlet i grunnskolelovgivningen *ut over* det pålagte uketimetallet for alle elever. Dette gjelder selv om den spesialpedagogiske hjelpen og tegnspråkopplæringen gis gjennom hele dagen i barnehagen. Jeg har også merket meg departementets henvisning til at hørselshemmede elever med 15 timer undervisning i tegnspråklig miljø «var på same utviklingsnivå som sine jamngamle ved skulestart», og at fagmiljøet ifølge departementet skal ha gitt uttrykk for at det ikke er noe «urovekkende når det gjelder tilbudet kommunen har gitt – sett hen til situasjonen i landet for øvrig».

Jeg har etter dette ikke funnet grunn til å rette kritikk mot kommunens avslag på deres krav om full friplass for deres sønn. I denne forbindelse viser jeg også til kommunens tilbud om å konsentrere tegnspråkopplæringen til gutten og derved redusere oppholdet i barnehagen til det fastsatte uketimetallet på 20 timer dersom dere ønsker dette.»

I mitt avsluttende brev til Trondheim kommune uttalte jeg:

«I forbindelse med behandlingen av klagesaken om barnehagebetalingen, opplyste kommunen at det ikke var blitt fattet enkeltvedtak ved tildeling av spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring til barn med hørselshemming i Vestlia barnehage, avdeling Steindalsflata. Kommunen hadde i 1997 etablert en generell praksis med å tildele 20 timers spesialundervisning for alle førskolebarn med hørselshemming.

Jeg finner grunn til å bemerke følgende:

Enkeltvedtak er definert i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 2 første ledd bokstav a og b. Bestemmelsen lyder slik:

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

Det er klart, noe kommunen også har erkjent i sitt brev hit, at tildeling av spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring etter grunnskoleloven (og opplæringsloven) er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I saker som gjelder enkeltvedtak kommer reglene i lovens kapitler IV–VI om saksbehandlingen, utformingen av vedtaket og klage og omgjøring til anvendelse.

Selv om fastsettelsen av omfanget av den spesialpedagogiske hjelpen kan være vanskelig, er kommunen pliktig til å foreta en individuell vurdering av behovet, på denne bakgrunn fatte et skriftlig vedtak om tildelingen i forhold til det enkelte barn. Jeg har ikke bemerkninger til nivået på kommunens tildeling av spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring til barn med hørselshemming, men vil påpeke at kommunens praksis ikke er i tråd med forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Dette må kritiseres.

Jeg har for øvrig merket meg at rådmannen vil ta initiativ til å endre kommunens praksis, slik at tildeling av spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring for fremtiden skjer ved at «enkeltvedtak fattes og melding om dette og opplysning om klageadgangen blir sendt barnets foresatte». Jeg forutsetter derfor at saksbehandlingen for fremtiden blir innrettet i tråd med forvaltningslovens regler.»

Sosiale tjenester, støttekontakt, parkeringstillatelse for forflytningshemmede

28.

Refusjon i etterbetalt uførepensjon – fylkesmannens adgang til å omgjøre eget vedtak etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c

(Sak 1999–1091)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus påla 4. september 1997 Vestli sosial- og barnevernkontor å redusere sitt refusjonskrav etter sosialtjenesteloven § 5–9 overfor trygdekontoret i forbindelse med at A hadde fått etterbetalt uførepensjon. Fylkesmannens vedtak medførte at A skulle ha fått tilbakebetalt kr. 23.845,-. Vedtaket var beheftet med regnefeil, og pengene ble derfor ikke utbetalt. Fylkesmannen omgjorde vedtaket 13. juli 1998. Sosial- og helsedepartementet stadfestet omgjøringsvedtaket. A fremholdt at han hadde lånt penger til narkotika med sikkerhet i refusjonsvedtaket, og at fylkesmannen derfor ikke hadde hjemmel til å omgjøre vedtaket.

Selv om fylkesmannens saksbehandling gav grunnlag for kritikk, fant ombudsmannen etter en samlet vurdering at det ikke var rettslig grunnlag for å kritisere at fylkesmannen benyttet omgjøringsadgangen. Ombudsmannen la til grunn at fylkesmannen hadde informert A på en slik måte at han forstod at refusjonsvedtaket kunne bli omgjort. Videre ble det lagt vekt på at A ellers ville fått en uberettiget økonomisk fordel som følge av det uriktige vedtaket. Den måten A hadde innrettet seg på (stiftelse av narkotikagjeld) kunne for øvrig ikke tillegges vekt.

A hadde mottatt sosialhjelp og fikk senere innvilget uførepensjon med tilbakevirkende kraft. I medhold av sosialtjenesteloven § 5–9 fattet Vestli

sosial- og barnevernkontor vedtak om refusjon. Fylkesmannen i Oslo og Akershus vedtok 4. september 1997 at refusjonskravet overfor trygdekontoret skulle reduseres. Dette vedtaket medførte at sosialkontoret skulle ha utbetalt A kr. 23.845,-. På grunn av regnefeil omgjorde imidlertid fylkesmannen 13. juli 1998 vedtaket av 4. september 1997. Sosial- og helsedepartementet stadfestet 9. april 1999 fylkesmannens omgjøringsvedtak.

A brakte saken inn for ombudsmannen. Han fremholdt at fylkesmannen ikke hadde adgang til å foreta en slik omgjøring. Han viste i denne sammenheng til at han hadde innrettet seg etter fylkesmannen vedtak 4. september 1997 idet han hadde «lånt et større pengebeløp av en privatperson med sikkerhet for tilbakebetaling i det første vedtaket 4.09.97 ...»

Saken ble forelagt Sosial- og helsedepartementet. Fra brevert siteres:

«I vedtaket 9. april 1999 begrunner departementet sin avgjørelse slik:

«Departementet er enig i at det taler mot å anse vedtaket som ugyldig at det har gått lang tid fra vedtaket ble fattet til det ble omgjort. På den annen side ble parten raskt varslet om at vedtaket ville bli omgjort, og vedtaket ble ikke effektivt. Departementet finner derfor at Fylkesmannens første vedtak av 4. 9.97 var ugyldig og at omgjøringsvedtaket av 13.07.98 er gyldig.»

Brev 1. oktober 1997 fra fylkesmannen til A lyder:

«Vedrørende Fylkesmannens vedtak av 040997, Snr. 97/06704:

Vedrørende Fylkesmannens vedtak av 040997, sak 97/06704, gjør Fylkesmannen oppmerksom på at SHD er blitt forespurt om å komme med en skriftlig redegjørelse angående fortolkning/praktisering av bestemmelsen i § 5–9 i lov om sosiale tjenester.

Fylkesmannen har bedt Vestli Sosial- og Barnevernkontor om å avvente effektivisering av ovennevnte vedtak inntil departementets redegjørelse foreligger.»»

Det ble på denne bakgrunn stilt spørsmål om departementet mente at dette brevet gav et klart varsel om at fylkesmannens vedtak 4. september 1997 ville bli omgjort. Videre ble det stilt spørsmål om departementet hadde tatt hensyn til at fylkesmannen manglet hjemmel til å pålegge kommunen ikke å effektivisere vedtaket av 4. september 1997 som et selvstendig moment ved ugyldighetsvurderingen, herunder hvilken vekt dette i tilfellet hadde hatt ved departementets avgjørelse.

Det ble også stilt spørsmål om i hvilken utstrekning departementet hadde tatt hensyn til og lagt vekt på at fylkesmannens begrunnelse for omgjøringsvedtaket 13. juli 1998 var en annen enn den som lå til grunn for fylkesmannens uhjemlede beslutning 1. oktober 1997 om å avvente effektiviseringen av vedta-

ket 4. september 1997. I denne sammenheng ble det også vist til at utregningsfeilen som ble oppdaget ikke synes å ha hatt sammenheng med en generell tolkningsuttalelse departementet hadde avgitt 21. april 1998 i sakens anledning. Det ble videre reist spørsmål om dette var en feil som burde vært avklart langt tidligere, jf. opplysning i fylkesmannens omgjøringsvedtak 13. juli 1998 om at sosialkontoret kort tid etter vedtaket 4. september 1997 hadde tatt kontakt med fylkesmannen «og hevdet at vedtaket 4. september 1999 inneholdt feil og derfor kunne være ugyldig».

I departementets svarbrev ble det vist til at A i telefonsamtaler med saksbehandlere i departementet skal ha «bekreftet fylkesmannens opplysning om at han et par dager etter vedtaket 04.09.1997 ble varslet muntlig om at vedtaket ville bli vurdert med tanke på omgjøring fordi det var oppstått en feil». Dette var bakgrunnen for at departementet ikke la avgjørende vekt på at «hensynet til at parten hadde innrettet seg etter vedtaket i god tro, og hadde en beskyttet interesse i at vedtaket ble stående».

Videre beklaget departementet at fylkesmannen hadde utsatt effektiviteten av vedtaket uten hjemmel, og at dette ble tillagt stor vekt ved vurderingen. Da A ikke ble stilt i en dårligere situasjon enn han ville blitt dersom fylkesmannen hadde behandlet saken korrekt (dvs. tatt den til behandling for omgjøring da de ble oppmerksom på at det kunne hefte feil ved vedtaket), fant departementet at den uhjemlede effektiviteten ikke var til hinder for omgjøring.

Departementet opplyste videre at en hadde «vurdert det faktiske forhold som medførte ugyldighet, ikke det forhold som gjorde fylkesmannen oppmerksom på at det forelå feil ved vedtaket». Departementet pekte videre på at den feil som oppsto utelukken- de skyldes feil fra fylkesmannens side, og at denne burde ha blitt avdekket ved en gjennomgang av saken. Dette forhold, samt at det gikk svært lang tid før det ble fattet et omgjøringsvedtak, ble tillagt vekt ved departementets vedtak. Departementet opplyste også at det var lagt avgjørende vekt på at vedtaket var uriktig, og at det ville gitt A en uberettiget fordel, og at det ikke var godtgjort at han hadde innrettet seg etter vedtaket i god tro.

A opplyste i et senere brev at han hadde lånt penger i tillit til vedtaket, og at han verken fikk noen tilbakemelding fra sosialkontoret eller fylkesmannen før han hadde satt seg i gjeld. Det var først ved en oppringning til sosialkontoret med forespørsel om når pengene ville bli utbetalt at han fikk vite at sosialkontoret hadde tatt kontakt med fylkesmannen fordi fylkesmannens vedtak ikke kunne være riktig. Fra brevet siteres:

«--- Alt det jeg gjorde var at jeg handlet i god tro ut fra det skrevet jeg hadde. Jeg må ærlig innrømme at jeg trodde at nå var dette opp og avgjort, så lenge fylkesmannen hadde sagt sitt. Man må huske på at jeg var langt ute å kjøre og

hvorfor i alle dager kunne ikke B også kontaktet meg samtidig som hun kontaktet fylkesmannen.»

Departementet opplyste deretter at det hadde lagt til grunn As forklaring om at han hadde tatt opp lån da han mottok vedtaket, og før han ble kjent med at det ville bli overprøvd.

I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Det følger av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c at et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom vedtaket må anses ugyldig.

De har fått en uberettiget økonomisk fordel som følge av feil i utregningen i fylkesmannens vedtak. Feilen har medført at vedtakets innhold er uriktig. I utgangspunktet tilsier dette omgjøring, i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd c.

Selv om refusjonsvedtaket fikk et uriktig innhold, bør det ikke nødvendigvis anses ugyldig dersom det i det konkrete tilfellet ikke vil volde særlig skade for offentlige eller private interesser, jf. Frihagen, Forvaltningsrett bind III (1992) s. 37. Frihagen fremholder i denne sammenheng at «det må foretas en helhetsvurdering hvor et moment er om parten er helt uten skyld i feilen og ikke har hatt foranledning til å regne med at vedtaket ikke vil bli stående». Videre mener han at «det taler mot at vedtaket skal anses ugyldig og kunne omgjøres dersom feilen skyldes en lapsus fra myndighetenes side eller saken ikke har vært så grundig behandlet som den skulle», samtidig som det må tas hensyn til «i hvilken grad parten i god tro har innrettet seg etter vedtaket» og «hvor lang tid det er gått siden vedtaket ble truffet».

Fylkesmannen opplyste i vedtak 13. juli 1998 at det var gjort en «uforståelig feil» ved utregningen. De er selv helt uten skyld i den feilen som ble begått, og jeg kan ikke se at De hadde foranledning til å forstå at det var foretatt feil utregning da De mottok vedtaket.

Ut fra opplysningene i saken, synes det som De hadde disponert i tillit til vedtaket før De ble gjort oppmerksom på at vedtaket kunne bli omgjort. Det vises i den forbindelse til Deres opplysninger om at De samme dag som De mottok vedtaket 4. september 1997 i posten lånte penger for å skaffe Dem narkotika med sikkerhet i refusjonsvedtaket. Det er noe uklart hva departementet har lagt til grunn når det gjelder spørsmålet om De hadde innrettet Dem i god tro etter vedtaket. I brev 20. oktober 1999 opplyser departementet (på s. 2 nederst) at det «ikke er godtgjort at han har innrettet seg etter vedtaket i god tro». I brev 2. mars 2000 heter det at departementet «har lagt As forklaring til grunn i saken» når det gjaldt Deres opplysning om at De hadde innrettet Dem etter vedtaket før De ble oppmerksom på at det ville bli overprøvd.

Et moment i vurderingen er også at det gikk mer

enn 10 måneder før fylkesmannen omgjorde vedtaket, og at det fremstår som noe uklart når De ble varslet om at vedtaket kunne bli omgjort. I fylkesmannens brev 1. oktober 1997 til Dem står det at Sosial- og helsedepartementet er blitt forespurt om å komme med en skriftlig redegjørelse angående sosialtjenesteloven § 5–9. Videre opplyste fylkesmannen at Vestli Sosial- og barnevernkontor var bedt om å avvente effektueringen. Selv om denne underretningen ikke inneholdt klar informasjon om at vedtaket kunne bli omgjort, har departementet i brev 20. oktober 1999 opplyst at De skal ha bekreftet overfor saksbehandlere i departementet at De «et par dager etter vedtaket av 04.09.1997 ble varslet muntlig om at vedtaket ville bli vurdert med tanke på omgjøring fordi det var oppstått feil». Denne uttalelsen er ikke tilbakevist av Dem. I Deres udaterte brev, mottatt her 11. januar 2000, skriver De at «det var ingen som tok kontakt med meg hverken muntlig eller skriftlig før jeg alt hadde satt meg i gjeld». Det kan således synes som De allerede hadde «innrettet» Dem etter vedtaket før De mottok noe varsel om mulig omgjøring. Dette er imidlertid ikke dokumentert nærmere, noe som fylkesmannen eller departementet heller ikke har etterspurt.

Den type gjeld De satte Dem i (narkotikagjeld) – i tillit til den utbetalingen brevet fra fylkesmannen bar bud om – var av en slik karakter at rettsordenen ikke kan tillegge den særlig betydning for spørsmålet om omgjøringsadgang. Å stifte narkotikagjeld før pengene kommer til utbetaling, kan ikke rettslig sies å være lovlig og berettiget innrettelse av en slik art at det stenger for adgangen til å omgjøre et uriktig vedtak. Jeg har derfor kommet til at fylkesmannen rettslig sett hadde adgang til å omgjøre. Spørsmålet er imidlertid om den rettslige adgangen til å omgjøre burde vært benyttet i dette tilfellet. Hvorvidt omgjøringsadgangen skal benyttes er i utgangspunktet opp til forvaltningens skjønn å avgjøre.

De fikk etter det opplyste skriftlig og muntlig beskjed om at vedtaket ikke ville bli effektivert før det forelå en redegjørelse fra departementet på hvordan refusjonsbestemmelsen skulle fortolkes/praktiseres. Jeg legger til grunn at De på bakgrunn av dette forstod at refusjonsvedtaket kunne bli omgjort. Det tok imidlertid 10 måneder før vedtaket ble omgjort, og da på et annet grunnlag enn det som var bakgrunnen for henvendelsen til departementet. Forvaltningsmyndighetene var klar over Deres situasjon og burde derfor ha opptrådt langt mer aktivt og klargjørende enn det som skjedde her. Mye taler for at feilen burde vært oppdaget og vedtaket omgjort på et langt tidligere tidspunkt. Saksbehandlingen framstår som lite tillitvekkende og kritikkverdige. Jeg har påpekt dette overfor departementet i et eget brev i dag. Gjenpart av brevet følger vedlagt.

Selv om saksbehandlingen gir grunnlag for kritikk, og feilutregningen utelukkende var fylkesmannens feil, har jeg etter en samlet vurdering kommet

til at det ikke er rettslig grunnlag for å kritisere at omgjøringsadgangen ble benyttet. De ville ellers få en uberettiget økonomisk fordel som følge av det uriktige vedtaket, og Deres påberopte «innrettelse» i tillit til vedtaket kan ikke tillegges særlig vekt, jf. det som er sagt ovenfor om dette. Jeg legger til grunn at De etter kort tid fikk et varsel om at vedtaket kunne bli omgjort, og viser også til at refusjonsbeløpet aldri ble utbetalt til Dem. Jeg har etter dette kommet til at det ikke er rettslig grunnlag for å kritisere skjønnstøvelsen i forbindelse med omgjøringsvedtaket, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd som fastsetter at ombudsmannen kan kritisere avgjørelser som må anses «ugyldig eller klart urimelig.»

I mitt brev til departementet påpekte jeg:

«Vedlagt følger til orientering gjenpart av mitt avsluttende brev i dag til A. Selv om jeg ikke har funnet grunnlag for å kritisere departementets standpunkt i saken, ber jeg likevel departementet merke seg min kritikk av fylkesmannens saksbehandling. Den lange saksbehandlingstiden, at iverksettingen av vedtaket ble utsatt uten hjemmel og at feilen burde vært oppdaget på et langt tidligere tidspunkt, gir inntrykk av lite tillitvekkende saksbehandling. Jeg forutsetter at departementet orienterer fylkesmannen om mitt standpunkt, og at fylkesmannen innskjerper saksbehandlingen for fremtiden.»

29.

Tildeling av støttekontakttimer i Surnadal kommune – fylkesmannens behandling av henvendelse fra brukerorganisasjon
(Sak 1999–0923)

Møre og Romsdal fylkeslag av Norsk Forbund for Utviklingshemmede henvendte seg til Fylkesmannen i Møre og Romsdal og klaget over Surnadal kommunes støttekontakttilbud. Det ble vedlagt 23 anonymiserte vedtak som viste at de fleste hadde fått til dels betydelige reduksjoner i forhold til det som det var søkt om, uten at dette var nærmere begrunnet.

Fylkesmannen hadde ikke mottatt klager på de aktuelle vedtakene, og presiserte i svarbrevet til NFU at han ikke hadde ansvar for å føre tilsyn med kommunenes sosialtjenestevirksomhet. Det ble imidlertid opplyst at saken hadde vært drøftet muntlig med kommunen.

Etter at ombudsmannen tok opp saken, beklaget fylkesmannen at brevet til NFU hadde inneholdt faktiske feil og at NFU ikke var blitt nærmere informert om innholdet i telefonsamtalen med kommunen. Fylkesmannen mente mye kunne tale for å pålegge fylkesmannen et særskilt tilsynsansvar med kommunenes virksomhet på dette området for å styrke brukernes rettssikkerhet. Ombudsmannen var enig, og viste til viktigheten av at også generelle henvendelser føl-

ges opp av fylkesmannen når det viser seg å foreligge saksbehandlingsfeil.

Møre og Romsdal Fylkeslag av Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) henvendte seg til ombudsmannen og klaget over fylkesmannens behandling av en henvendelse fra NFU om Surnadal kommunes saksbehandling av søknader om støttekontakt. NFU hadde oversendt fylkesmannen 23 anonymiserte vedtak om tildeling av støttekontakt hvorav fire søknader var innvilget fullt ut, åtte hadde fått en avkortning på 50 %, to på 40 %, åtte på 33 % og en på 20 %. Vedtakene var ikke begrunnet. NFU hevdet at de ressurser Surnadal kommune hadde avsatt til støttekontakt var svært små sammenlignet med gjennomsnittet i fylket og på landsplan.

I sin klage hit hevdet NFU at de tallene fylkesmannen hadde lagt til grunn i sitt svarbrev, ikke var korrekte. Videre ble det fremholdt at det forhold at ingen av vedtakene hadde vært påklaget, ikke nødvendigvis sa noe om kvaliteten på kommunens saksbehandling. Det ble også fremmet innvendinger mot at fylkesmannen bare hadde drøftet saken muntlig med Surnadal kommune, uten å opplyse NFU noe om hva som var blitt tatt opp i denne samtalen.

Etter at saken var tatt opp med fylkesmannen bemerket jeg følgende:

«Fylkesmannen har i sin redegjørelse tatt utgangspunkt i sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 § 2–5 der det fremgår at departementet skal «føre tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter loven blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål på en god og hensiktsmessig måte». Departementets tilsynsmyndighet har hittil ikke blitt delegert, og sosialtjenesteloven har ingen bestemmelse om at fylkesmannen plikter å føre særlig tilsyn med kommunenes virksomhet tilsvarende § 2–3 tredje ledd i barnevernloven av 17. juli 1992 nr. 100 (unntatt tilsyn etter sosialtjenesteloven § 7–9). Fylkesmannen antar på denne bakgrunn at han heller ikke har kompetanse til å foreta lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 nr. 5.

Det fremgår imidlertid av fylkesmannens svarbrev at han mener mye kunne tale for å pålegge fylkesmennene et slikt særskilt tilsynsansvar, for derved å styrke brukernes rettssikkerhet. Det vises til at spørsmålet har vært tatt opp i møter med Sosial- og helsedepartementet. Jeg deler fylkesmannens syn på dette, og kan nevne at ulike spørsmål knyttet til tilsyn også har vært tatt opp herfra med Sosial- og helsedepartementet, se årsmeldingen fra 1998 s. 91 høyre spalte. Departementet har nå gitt klare signaler om at endringene i omsorgssektoren tilsier en utvidelse og en bedre samordning av den statlige tilsynsvirksomheten, i tillegg til økt innsats fra kommunenes side for å sikre forsvarlig kvalitet på tjenestene, se St. meld. nr. 28 (1999–2000) «Innhald og kvalitet

i omsorgstenestene» s. 21 høyre spalte. Jeg viser for øvrig til departementets høringsnotat av 8. oktober 1999 om «enkelte endringer i lov av 13. desember 1991 nr. 91 om sosiale tjenester m.v. – innføring av kommunal internkontrollplikt og utvidelse av fylkesmannens tilsyn». Departementet har etter det opplyste, planer om å legge frem en lovproposisjon for Stortinget om dette i løpet av våren.

Selv om fylkesmennene i dag ikke er pålagt å føre særlig tilsyn med kommunenes virksomhet på sosialtjenestelovens område, er det etter min mening ikke grunn til å definere fylkesmennenes arbeidsfelt så snevert at bare henvendelser som gjelder klage over enkeltvedtak blir behandlet. Henvendelsen fylkesmannen fikk i den foreliggende sak, er et eksempel på en sakstype som jeg finner det naturlig at fylkesmannen tar opp med kommunen. Jeg begrunner dette særlig med at ingen av de 23 vedtakene som ble oversendt inneholdt noen begrunnelse for de til dels betydelige reduksjoner i bevilgede timer i forhold til den enkelte søknad. Det var med andre ord klart at det forelå saksbehandlingsfeil ved samtlige vedtak.

Jeg vil i denne sammenhengen også fremheve at støttekontakttjenesten må kunne sies å være en viktig individuell tjeneste i forhold til å oppnå de mål om normalisering og «en meningsfull tilværelse i fellesskap med andre» som bl.a. stod sentralt i ansvarsreformen. Jeg viser også til formålsbestemmelsen til sosialtjenesteloven § 1–1 b. Det er denne tjenesten som kan gi mange brukere en individuell rett til hjelp til å delta bl.a. i fritidsaktiviteter utenfor bokollektivenes fellesarrangementer. Mye taler derfor for at kommunen bør ha klare holdepunkter for at det øvrige tilbudet den enkelte får kan sikre oppfølgingen i forhold til meningsfull fritid, for at en søknad om støttekontakt skal kunne avslås. Som NFU peker på, er det ikke gitt at en tjeneste rettet mot den enkeltes fritid og sosiale aktivitet uten videre kan ivaretas av omsorgspersonalet. Jeg er imidlertid enig med fylkesmannen i at det vanskelig kan settes opp noe generelt minstemål for antallet timer. Spørsmålet må vurderes konkret, og det bør fremgå av vedtaket at dette har vært gjort.

Det fremgår av fylkesmannens redegjørelse at det på bakgrunn av NFUs henvendelse ble tatt kontakt med kommunen nettopp for å sikre at kommunen var innforstått med de feilene som var begått. Det er opplyst at fylkesmannen gjennom samtalen fikk forståelsen av at manglene ville bli rettet i forbindelse med nye søknader som skulle behandles innen kort tid, og at kommunen beklaget forholdet. En overprøving med hjemmel i forvaltningsloven § 35 ble ut fra dette funnet lite hensiktsmessig. Jeg har ikke noe å bemerke til dette, og vil for øvrig slutte meg til fylkesmannens uttalelse i svarbrevet hit om at NFU burde ha blitt nærmere informert om innholdet i telefonsamtalen med kommunen. Det er også uheldig at fylkesmannens brev til NFU inneholder faktisk-

ke feil i gjengivelsen av det materialet NFU over- sendte. Dette kan gi inntrykk av at henvendelsen fra NFU ikke ble vurdert tilstrekkelig grundig og seri- øst, og bidrar til å svekke tilliten til fylkesmannens saksbehandling. Fylkesmannens beklagelse på dette punkt synes derfor å være på sin plass.

Avslutningsvis vil jeg nevne at jeg har merket meg fylkesmannens opplysning om at han høsten 1999 gjennomførte kurs for kommunale saksbe- handlede om sosialtjenesteloven. Det er mitt inn- trykk at kommunene både har behov for og etterspør slik opplæring. Jeg har tidligere særlig understreket viktigheten av dette overfor Sosial- og helsedeparte- mentet i en sak som vil bli referert i årsmeldingen for 1999 som snart vil bli avgitt. Det er nå tatt opp i St.meld. nr. 28 (1999–2000) at opplæring, rekrutte- ring og kompetanse for saksbehandling skal styrkes, og det skal utarbeides veiledningsmaterieell til kom- munene, se s. 25–26.»

På denne bakgrunn fant jeg å la saken bero med den forklaring og beklagelse fylkesmannen hadde gitt, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr.8 § 10 fjerde ledd.

30.

Parkeringstillatelse for forflytningshemmede

(Sak 2000–0475)

A søkte om særskilt parkeringstillatelse for forflyt- ningshemmede i X kommune. Hun hadde leddgikt, slitasje i kneleddet, brukte to krykker og var «svært bevegelseshemmet». Det fremgikk videre at hun var svært ustø, og at hun ikke kunne «etterlates alene». Søknaden ble avslått. Det ble bl.a. vist til at det var tillatt å stoppe for av- og påstigning også på steder som er skiltet «Parkering forbudt».

Ombudsmannen uttalte at det vil bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering av en rekke momen- ter hvorvidt forskriftens krav om at det må foreligge et «særlig behov» for parkeringstillatelse er oppfylt. Det kunne oppstå situasjoner hvor det var nødven- dig at As ledsager var til stede også utover den tid som tillates for av- og påstigning. Han anbefalte kommunen å vurdere søknaden på nytt.

Forskrift av 15. mars 1994 nr. 222 om parke- ringstillatelse for forflytningshemmede gir på nær- mere bestemte vilkår rett til å parkere bl.a. på reser- verte plasser for bevegelseshemmede, og til å parke- re utover lengste tillatte parkeringstid der slik tid er fastsatt. Dispensasjon kan gis bl.a. med hjemmel i forskriftens § 2 bokstav b, som lyder slik:

«Bostedskommunen gir etter søknad parke- ringstillatelse for forflytningshemmet til:

b) passasjer som har særlig behov for parke- ringslettelse i samband med bosted, arbeid og/ eller annen aktivitet fordi vedkommende ikke

kan gå eller har store vansker med å bevege seg over noen lengde.

Søknader skal vedlegges legeattest.»

As søknad om parkeringstillatelse ble avslått av X kommune, Teknisk tjeneste 21. oktober 1999. Kommunen fant ikke grunnlag i forskriften av 15. mars 1994 for å gi slik tillatelse. Kommunen viste bl.a. til muligheten for å stoppe for av- og påstigning også på steder som er skiltet med «Parkering for- budt». Klagen ble endelig avslått 7. desember 1999 etter behandling i kommunens klagenemnd. A søkte på ny i februar 2000, men også denne søknaden ble avslått.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere. Kommunen ble i brev herfra bedt om å kommentere klagen. Det ble spurt om opplysningen i en ny lege- erklæring fra 15. februar 2000 om at A nå ikke len- ger kunne klare seg alene var relevant for saken, og om kommunen vurderte å legge saken frem for kla- genemnda på nytt.

Kommunen fremholdt i sitt svarbrev at den på bakgrunn av den nye legeerklæringen ikke kunne se at As tilstand «hadde forandret seg nevneverdig, med unntak av at hun ikke kan etterlates alene». Kommunen viste videre til at A i søknaden ikke had- de oppgitt «noen spesielle steder og/eller situasjoner hvor hun har særlig behov for parkeringslette». Det ble også anført at det er gode parkeringsmuligheter i X kommune, og at det ikke lenger er tidsbegrensning på parkeringsplassene. Til slutt opplyste kommunen at den ikke vurderte å legge saken frem for klage- nemnda på nytt, siden det kun var to måneder siden den sist var til behandling der.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Vilkåret for å få innvilget parkeringstillatelse etter forskriftens § 2 er at passasjerer har et «særlig behov» for parkeringslettelse. Årsaken til behovet må være at vedkommende «ikke kan gå eller har sto- re vansker med å bevege seg over noen lengde».

At A har «store problemer med å bevege seg over noen lengde» synes klart. Jeg viser til legeer- klæringen fra Y medisinske senter 15. februar 2000 hvor det fremgår at A har leddgikt, slitasje i knele- det, bruker to krykker og er «svært bevegelseshem- met». Det fremgår også at hun er ustø, og at hun ikke kan etterlates alene.

Spørsmålet blir om A har et «særlig behov» for parkeringslettelse. Dette beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Et moment i denne vurderingen er om søkerens behov kan løses på annen måte enn ved tildeling av parkeringstillatelse.

Kommunen synes å ha lagt stor vekt på at av- og påstigning kan foretas på steder hvor det er parke- ringsforbud. Det fremgår av retningslinjene til for- skriften at det er adgang til å legge vekt på denne muligheten i vurderingen av om det foreligger et

særlig behov. Det fremgår imidlertid også, se s. 7, at «selv om føreren av kjøretøyet kan følge passasjeren inn i butikk, legekantor o.l. og etterpå flytte motorvognen, må det for enkelte søkere uansett anses å være behov for parkeringstillatelse, eksempelvis når vedkommende vanskelig kan forlates uten tilsyn, selv for kortere tid --- ».

Ifølge den nye legeerklæringen 15. februar 2000 kan A nå ikke klare seg alene. Det er mulig at parkeringsmulighetene i X gir tilstrekkelig grunnlag for å avslå søknaden fordi de særlige behov A har knyttet til bevegelsehemmingen blir imøtekommet. Noe av poenget med parkeringsplassene for handikappede er imidlertid at disse normalt vil være gunstige plassert i forhold til legekantorer, butikker osv. Når det gjelder kommunens anførsel om at det er anledning til å stanse for av- og påstigning på steder hvor det er forbudt å parkere, er dette som nevnt ovenfor relevant å ta i betraktning. Det vil imidlertid kunne oppstå situasjoner hvor det er nødvendig at ledsageren er til stede også utover den tid som tillates for av- og påstigning.

Jeg anbefaler X kommune å vurdere As søknad på nytt i lys av mine kommentarer til forståelsen av forskriftens § 2 første ledd bokstav b.»

Trygd, bostøtte, bidragsplikt

31.

Barnetrygd ved midlertidig avbrudd av forsørgerens utdanning i utlandet

(Sak 2000–0627)

Saken gjaldt avslag på søknad om barnetrygd etter barnetrygdloven § 1 hvor vilkåret er at barnet skal være bosatt i riket. Fylkestrygdekontoret fant ikke at unntaket fra bosattvilkåret i den såkalte utenlandsforskriften §§ 1 og 2 var oppfylt. Her fremgår det at bosattvilkåret – hvor det finnes rimelig – bl.a. kan fravikes dersom forsørgeren studerer ved utenlandsk universitet eller høyskole.

Ombudsmannen la til grunn at midlertidig avbrudd i utdanning i utlandet ikke innebar at forsørgerens krav på barnetrygd bortfalt.

Saken gjaldt avslag på søknad om barnetrygd. I klagen hit, som ble fremsatt av Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) på vegne av A, ble det anført at hun oppfylte vilkårene i forskrift 21. februar 1969 nr. 1 om fravikelse av vilkåret i lov om barnetrygd om at barnet skal være bosatt i riket (utenlandsforskriften) §§ 1 og 2, og at hun på denne bakgrunn måtte tilkjennes barnetrygd for den perioden hun var hjemme med sønnen sin.

Avslaget på søknad om barnetrygd var stadfestet av Trygderetten. Kjennelsen i Trygderetten ble ikke grunnlagt, da retten fant det klart at anken ikke kunne

føre frem. Etter ønske fra Trygderetten, og i tråd med ombudsmannens praksis i slike saker, vurderte jeg derfor saken på bakgrunn av fylkestrygdekontorets avgjørelse.

I studieåret 1998–99 hadde A permisjon fra utenlandsstudiene på grunn av omsorg for sin sønn som ble født sommeren 1998. Hun bodde i Spania i permisjonstiden sammen med sin spanske mann, og mottok fødselsstipend fra Statens lånekasse.

Saken ble tatt opp med fylkestrygdekontoret. I fylkestrygdekontorets svar ble det fremholdt:

«(D)et er vanskelig å likestille studenter i Spania og studenter i Norge i forhold til barnetrygd, da vilkåret for å motta barnetrygd er at barnet er *bosatt i Norge*. Fylkestrygdekontoret har i sin vurdering tatt hensyn til at A mottok stipend fra lånekassen, men fant ikke grunnlag for å kunne tilstå barnetrygd da hun ikke lenger oppholdt seg i Spania på grunn av studier. Det må her bemerkes at A også hadde mottatt stipend dersom hun reiste hjem i permisjonstiden. Begrunnelsen for å tilstå barnetrygd til en som studerer i utlandet, er at tilknytningen til Norge er så stor at hun kan likestilles med de som er bosatt her. Dette begrunnes med at det er studiene som medfører at utenlandsoppholdet overstiger 12 måneder. Når så A valgte å bli i Spania til tross for permisjon, kan ikke Fylkestrygdekontoret lenger se at det er studier som er årsaken til utenlandsoppholdet.

Fylkestrygdekontoret vil her tilføye at vilkåret for å motta barnetrygd etter norsk lov er at barnet er bosatt i Norge. Utenlandsforskriften gir imidlertid hjemmel for å tilstå barnetrygd under *midlertidige* utenlandsopphold i spesielle tilfeller, deriblant dersom en studerer i utlandet --- I Rikstrygdeverkets rundskriv 33–00 til utenlandsforskriften er det uttrykkelig sagt at det må foreligge klare planer om å flytte tilbake til Norge etter studiet for at barnetrygd skal kunne tilstås.»

Til det forhold at A senere ble tilstått barnetrygd, anførte fylkestrygdekontoret:

«Sivilombudsmannen henviser videre til at A nå igjen er tilstått barnetrygd, og stiller spørsmål til om dette får innvirkning på klagesaken. Fylkestrygdekontoret antar at barnetrygd nå er tilstått av trygdekontoret på bakgrunn av at studiet er gjenopptatt. Videre har A gitt uttrykk for at hun har planer om å vende tilbake til Norge etter avsluttet skolegang. Hun fyller derfor vilkåret om å «studere i utlandet», og at utenlandsoppholdet må anses som midlertidig.»

Om rimelighetsvurderingen het det i fylkestrygdekontorets brev:

«--- Sivilombudsmannen stiller spørsmål til fylkestrygdekontorets moment om at A ikke hadde skattemessig tilknytning til Norge, noe hun selv hevder å ha. Fylkestrygdekontoret la til grunn i sitt vedtak at hun ikke hadde dokumentert arbeidsinntekt i Norge. Uansett er det foreldrenes samlede inntekt som skal legges til grunn ved vurderingen. I praksis er det lagt til grunn at dersom foreldrene betaler skatt til Norge av

minst 70% at deres samlede inntekt, er dette tilstrekkelig skattemessig tilknytning til Norge. A har i sin klage anført at hennes ektefelle har fast jobb i Spania. Dette, sammen med manglende dokumentasjon for hennes arbeidsforhold, innebærer at det er grunn til å tro at foreldrene til sammen skatter hovedsakelig til Spania. Fylkestrygdekontoret ser heller ikke at A hadde trygdemessig tilknytning til Norge, som hun anfører i sin klage. A har også anført at hennes inntekt ikke overstiger 4G. I forskrift Nr. 3 til § 1 første ledd er det sagt at foreldrenes samlede inntekt skal legges til grunn dersom de lever sammen. Siden A har hevdet at ektefellen har fast jobb i Spania, må det kunne kreves at hun dokumenterer at de har særskilt lav inntekt.»

Fylkestrygdekontoret anførte videre at det ikke hadde blitt lagt avgjørende vekt på at A ikke mottar noen form for kompensasjon for utgifter under utenlandsoppholdet, samt at hun ikke har krav på barnetrygd i Spania.

A fremhevet etter dette at det var uaktuelt for henne å reise til Norge under permisjonen så lenge barnets far hadde arbeid i Spania. Videre var det fordelaktig for henne å bli i Spania og holde språket vedlike, med tanke på videre studier. Hun fremholdt også igjen at hun både i forhold til Statens lånekasse og Folketrygdekontoret for utenlandssaker, hadde status som student i den angjeldende perioden.

I mitt avsluttende brev til fylkestrygdekontoret uttalte jeg:

«I lov om barnetrygd 24. oktober 1946 nr. 2 heter det i § 1 første ledd første til tredje punktum:

«Den som forsørger barn under 16 år som er bosatt i riket, har rett til barnetrygd etter denne lov. Kongen kan fastsette regler om hvem som skal anses bosatt i riket. Vilåret om at barnet skal være bosatt i riket, kan fravikes etter regler som fastsettes av Kongen.»

I utenlandsforskriften 21. februar 1969 nr. 1 heter det i § 1 bl.a.:

«Vilåret i barnetrygdloven § 1 første ledd om at barnet må være bosatt i riket kan – hvor det finnes rimelig – fravikes dersom forsørgeren c) studerer ved utenlandsk universitet eller høyskole, ---.»

I forskriftens § 2 heter det bl.a.:

«Ved vurderingen av den enkelte sak skal det blant annet legges vekt på om forsørgeren har skattemessig eller trygdemessig tilknytning til Norge, om vedkommende har rett til barnetrygdstønning eller tilsvarende ytelser fra oppholdslandet, og om det gjennom lønnsmessig tillegg (for eksempel bostedstillegg og/eller barnetillegg) er gitt kompensasjon for eventuelle merutgifter under utenlandsoppholdet.

Overstiger ikke forsørgerens brutto inntekt – omregnet til årsinntekt – 4 ganger grunnbeløpet i folketrygden, kan det tilstås barnetrygdstønning

uten hensyn til bestemmelsen i første ledd såfremt barnet er norsk statsborger ---.»

Fylkestrygdekontoret har lagt til grunn at utenlandsforskriftens krav i § 1 om at søkeren må «studere ved utenlandsk universitet eller høyskole» ikke var oppfylt i den perioden A var hjemmeværende med barn. Utenlandsoppholdet skyldtes da ikke lenge skolegang. Det forhold at klageren ikke reiste hjem under permisjonen, tydet ifølge fylkestrygdekontoret på at skolegang ikke var grunnen til at hun oppholdt seg i Spania, særlig sett i lys av at hun hadde spansk mann. På denne bakgrunn ble det videre lagt til grunn at oppholdet ikke var ment å være midlertidig, noe som er et absolutt vilkår for barnetrygd etter utenlandsforskriften.

Jeg finner grunn til å sette spørsmålsteget ved denne forståelsen av utenlandsforskriftens § 1 pkt. c) vedrørende kravet til at trygdemottaker må «studere» i utlandet. Det fremgår ikke klart av forskriften hvordan saken skal vurderes dersom trygdemottaker må gjøre et avbrudd i studiene, i dette tilfellet på grunn av fødsel. Selv om aktive og kontinuerlige utenlandsstudier i alle tilfelle tilfredsstiller forskriftens krav, mener jeg midlertidige avbrudd vil kunne innebære at søkeren likevel kan sies å «studere ved utenlandsk universitet eller høyskole». På dette punkt har jeg også en noe annen oppfatning av de faktiske forhold i saken enn fylkestrygdekontoret. Ut fra de undersøkelser som er gjort herfra, har jeg forståelse for at søkers ekteskap med spansk mann og deres til dels udokumenterte inntektsforhold kunne tale for at tilknytningen til Norge var brutt. Etter min mening, har imidlertid fylkestrygdekontoret neppe lagt tilstrekkelig vekt på klagerens egen forklaring, sett i sammenheng med at avvikling av «permisjon» fremstod som mest nærliggende i Spania, jf. også nedenfor. Jeg viser også her til at A mottok stipend fra Statens lånekasse i den aktuelle perioden.

Dersom A hadde studert i Norge, ville hun i henhold til forskrift 23. desember 1988 nr. 1076 om hvem som skal anses som bosatt i riket etter lov om barnetrygd (bosattforskriften) § 3 nr. 1 kunne ha tilbragt sitt permisjonsår i utlandet og likevel mottatt barnetrygd. Dette gjelder slik jeg forstår det uavhengig av om barnet var født i Norge eller i utlandet. Av bestemmelsen fremgår det at barnet kan oppholde seg i utlandet i inntil tolv måneder og fremdeles anses som «bosatt i riket.» Selv om As søknad om barnetrygd vurderes ut fra unntaksreglene fra bosattvilåret, bør hun etter min oppfatning ikke uten videre komme dårligere ut enn en student i Norge med fødselspermisjon.

Når det gjelder spørsmålet om oppholdets varighet, har fylkestrygdekontoret slik jeg ser det ikke i tilstrekkelig grad sett hen til at klageren hele tiden har anført at oppholdet er midlertidig og at familien planlegger å flytte til Norge når hun blir ferdig med studiene. Etter mitt syn, er det i denne forbindelse av

betydning at A ble tilkjent barnetrygd etter at hun gjenopptok studiene. Forholdene rundt utenlandsoppholdet har etter det jeg kan se ikke endret seg, men trygdekontoret synes nå å ha lagt til grunn at oppholdet likevel er midlertidig. Jeg viser her til at årsakene til at klageren valgte å bli i Spania under permisjonen var av en slik karakter at det må ha fremstått som naturlig å forbli i Spania uten at dette innebar at studiene var å anse som avsluttet.

Selv om man er utenlandsstudent, innebærer ikke det et ubetinget krav på barnetrygd. I § 1 i utenlandsforskriften fremgår det at barnetrygd kan tilkjennes dersom det i tillegg «finnes rimelig». I § 2 er det som nevnt oppstilt momenter som det skal tas hensyn til i vurderingen.

Fylkestrygdekontoret har lagt til grunn at klageren ikke har trygdemessig tilknytning til Norge. Synspunktet er imidlertid ikke nærmere begrunnet. Det fremgår av folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 2–5 første ledd i) at klageren er pliktig medlem i folketrygden:

«Selv om en person oppholder seg utenfor Norge, er vedkommende pliktig medlem i trygden dersom han eller hun er

i) norsk statsborger og studerer i utlandet med lån eller stipend fra Statens lånekasse for utdanning.»

Jeg viser her til at klageren er norsk statsborger, og som nevnt mottok stipend fra Lånekassen også i den aktuelle avbruddsperioden.

Etter § 2 skal det også sees hen til søkerens skattemessige tilknytning til Norge. Fylkestrygdekontoret har lagt vekt på at A ikke er registrert som arbeidstaker i Norge. A har imidlertid opplyst at hun siden 1994 har hatt ekstrajobber i Norge i ferier og at hun har betalt skatt til Norge av denne inntekten. Ifølge klageren har hennes arbeidsgiver X kommune ved en feil ikke registrert henne i arbeidsregisteret. Av utskrift fra trygdeetatens «poengregister», som er vedlagt saksdokumentene, fremgår det imidlertid at A har hatt norsk arbeidsinntekt hvert år frem til 1997. Jeg kan derfor ikke se at dette momentet har vært vurdert på en dekkende måte for As vedkommende.

Ved vurderingen av skattemessig tilknytning er det forsørgernes samlede inntekt som skal legges til grunn. Dette fremgår av Rikstrygdeverkets nærmere kommentarer til utenlandsforskriften. Her fremgår det videre at det i praksis legges til grunn at hvis foreldrene skatter til Norge for minst 70 % av sin samlede inntekt, regnes dette som tilstrekkelig til at vilkåret i utenlandsforskriften § 2 første ledd om skattemessig tilknytning er oppfylt. En slik skattemessig tilknytning regnes også som «særlige grunner» i relasjon til forskriftens § 1 bokstav d), som vel i praksis vil bety at barnetrygd blir tilstått. Jeg har imidlertid merket meg at As spanske ektefelle har hatt sitt arbeid i Spania, og angivelig med lav inntekt.

Videre skal det legges vekt på om vedkommende har rett til barnetrygdstønad eller tilsvarende ytelser fra oppholdslandet, og om det gjennom lønnsmessig tillegg (for eksempel bostedstillegg og/eller barnetillegg) er gitt kompensasjon for eventuelle merutgifter under utenlandsoppholdet. Det er på det rene at A ikke har mottatt slik «kompensasjon».

Bestemmelsen i § 2 første ledd om bl.a. skattemessig tilknytning kommer ikke til anvendelse dersom forsørgerens brutto inntekt – omregnet til årssinntekt – ikke overstiger fire ganger grunnbeløpet i folketrygden, og barnet er norsk statsborger, jf. § 2 annet ledd. Av Sosialdepartementets retningslinjer nr. 4 30–01 12/90 til bestemmelsen fremgår det at det er forsørgernes samlede inntekt som skal legges til grunn.

Inntektsforholdene synes ikke tilstrekkelig klarlagt når det gjelder perioden A var hjemmeværende. Klageren har imidlertid opplyst at ektefellens inntekt var under beløpsgrensen for skatteplikt i Spania, og at han følgelig heller ikke hadde krav på barnetrygd etter det spanske systemet. Jeg viser for øvrig også til trygdekontorets beregninger fra 1999–2000, hvor det fremgår at ektefellens samlede inntekt er under 4G, og skriv fra spanske trygdemyndigheter 21. februar 2000 hvor det fremgår at de ikke mottar noen form for stønad fra det spanske trygdevesenet. Det reiser seg på denne bakgrunn også spørsmål om inntektsforholdene har vært vurdert på en dekkende måte i denne saken.

På bakgrunn av det ovennevnte, legger jeg til grunn at vilkåret om å tilstå barnetrygd må anses oppfylt i dette tilfellet, og at det knytter seg begrunnet tvil til om fylkestrygdekontoret har foretatt en vurdering av om det «finnes rimelig» å tilstå barnetrygd ut fra en dekkende beskrivelse av de faktiske forhold i saken. Jeg ber derfor fylkestrygdekontoret vurdere saken på nytt. Saken er med dette avsluttet her, men jeg ber om å bli holdt orientert om utfallet av fylkestrygdekontorets fornyede vurdering av saken.»

32.

Bidrag til medisinsk behandling i utlandet – betydning av alder

(Sak 1999–2158)

A fikk avslag på søknad om bidrag til å få utført en lungetransplantasjon i utlandet. Sykehuset viste til sykehusets generelle aldersgrense på 60 år for slike operasjoner, og konkluderte med at det ikke var grunn til å foreta noen ny vurdering. A mente sykehusets praksis med aldersgrense strød mot alminnelige saklighetsprinsipper og menneskerettigheter. Han hevdet at norsk medisinsk kompetanse dermed ikke ble tilgjengelig og at han hadde krav på behandling i utlandet.

Ombudsmannen la til grunn at det var foretatt en

individuell medisinsk vurdering og at aldersgrensen kun var av veiledende karakter. Ombudsmannen påpekte likevel at den individuelle vurderingen måtte fremgå klarere av sykehusets brev og RTVs vedtak i slike saker.

Departementet understreket dette aspektet overfor sykehuset og RTV.

Advokat B klaget til ombudsmannen på vegne av A over RTVs avslag på hans søknad om bidrag til å få utført en lungetransplantasjon i utlandet. Avgjørelsen var stadfestet av Klagenemnda for behandling i utlandet.

A hadde flere ganger tidligere vært til vurdering med hensyn til transplantasjon. Sykehuset avslø imidlertid hans siste anmodning om fornyet vurdering og viste i brevet til den generelle aldersgrense på 60 år for slike operasjoner. B mente sykehusets praksis med aldersgrense stred mot saklighetsprinsippet og menneskerettighetene. B hevdet videre at A som følge av denne praksis ble ekskludert fra nødvendig medisinsk behandling. Norsk «medisinsk kompetanse» ble derfor ikke tilgjengelig for A og hans søknad om bidrag til behandling i utlandet kunne derfor ikke avslås under henvisning til at grunnkravet om manglende medisinsk kompetanse ikke er oppfylt, jf. departementets forskrift 14. januar 1999 gitt med hjemmel i folketrygdloven § 5–22 første ledd.

Klagenemnda for bidrag til behandling i utlandet/RTV ble bedt om merknader til diskrimineringsspørsmålet. Det ble bedt presisert om den medisinske vurderingen bygget på en individuell medisinsk vurdering av pasienten, eller om avgjørelsen var tatt utelukkende på bakgrunn av et generelt alderskriterium.

Klagenemnda behandlet henvendelsen som en begjæring om gjenopptakelse og fastholdt i nytt vedtak at hovedvilkåret i forskriftens § 2 første ledd om «medisinsk kompetanse» ikke var ansett oppfylt.

Saken ble deretter lagt fram for Sosial- og helsedepartementet, som i brev 16. juni 2000 bl.a. opplyste at sykehuset i brev 20. mars 1998 hadde forsikret departementet om at As alder bare hadde vært ett av flere kriterier som hadde vært vurdert. Departementet understreket ellers at slike saker ofte involverer vanskelige spørsmål både av medisinsk, etisk og prioriteringsmessig karakter. Departementet siterte uttalelser fra Statens sykehusråd og utdrag av det svenske forslaget om å lovfeste etiske prinsipper til grunn for prioriteringer innen helse- og sosialomsorgen, og la ved tidligere brev fra sykehuset.

Etter at advokat B hadde kommet med ytterligere kommentarer, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til ham:

«Det fremgår av Ot.prp. nr. 53 (1996–97) «Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover» at det alltid har vært et grunnleggende vilkår for å godtgjøre utgifter til sykebehandling i ut-

landet at det offentlige helsevesen ikke har hatt nødvendige faglige forutsetninger for å utføre behandlingen her. Tradisjonelt har behandling i utlandet derfor først og fremst vært aktuelt ved sjeldne, kompliserte sykdomstilfeller hvor det på grunn av manglende pasientunderlag ikke har vært aktuelt å bygge opp behandlingsskapasitet i Norge, se s. 4 i proposisjonen, venstre spalte nederst. Kravet fremgår nå av § 2 i departementets forskrift 14. januar 1999 der det heter:

«Bidrag kan etter søknad ytes når behandling i Norge ikke kan gis på grunn av manglende medisinsk kompetanse. Manglende kapasitet ved norske sykehus gir ikke grunnlag for bidrag.»

Problemstillingen i denne saken er om sykehusets avslag på As anmodning om ny utredning for transplantasjon var diskriminerende, og om den faktiske utelukkelsen av klageren fra første skritt mot en eventuell transplantasjon, dvs. utredningen, medfører at forskriftens grunnvilkår derved kan anses oppfylt.

Med dette utgangspunktet var det avgjørende å avklare nærmere hvilken praksis sykehuset følger når det gjelder bruken av aldersgrense som prioriteringskriterium, samt å fastlegge om saken hadde vært undergitt en konkret medisinsk vurdering på bakgrunn av tidligere undersøkelser av klageren. Sykehusets brev til klageren 8. september 1998 og formuleringer i RTVs vedtak kunne etter min mening reise tvil om avslaget utelukkende var basert på alderskriteriet. Jeg viser særlig til formuleringen «[m]ed henblikk på transplantasjon gjelder fremdeles aldersgrense på ca. 60 år, og vi har heller ikke der planer med å endre denne» i sykehusets brev, samt til RTVs vedtak 28. juni 1999 der det slås fast at det «er en aldersgrense på 60 år ved transplantasjon her i landet».

Dersom aldersgrensen på ca. 60 år i praksis utelukker eldre pasienter fra å bli vurdert for lungetransplantasjon, kan det etter min mening stilles spørsmål om en slik forskjellsbehandling er forsvarlig og saklig, jf. alminnelige saklighetsprinsipper og menneskerettsloven §§ 2 og 3. Jeg viser i denne forbindelse til den svenske regjeringens uttalelse i Prop. 1996/97:60 der utgangspunktet formuleres slik:

«Det är en form av diskriminering och oförenligt med de etiska principerna att generellt låta behoven stå tillbaka på grund av ålder, födelsevikt, livsstil eller ekonomiska och sociala förhållanden. Däremot är det förenligt med de etiska principerna att i det enskilda fallet ta hänsyn till omständigheter som begränsar nyttan av medicinska åtgärder.»

Gjennom undersøkelsen her har departementet presisert at en henvisning til alder ikke skal være eneste begrunnelse for avvísning. Jeg viser bl.a. til uttalelsen fra Statens sykehusråd 30. november 1999 der det heter:

«Statens sykehusråd vil anbefale at de veiledende aldersgrenser opprettholdes. Statens sykehusråd vil vise til følgende uttalelse fra sykehuset: «Fagmiljøet vil, pga. resultater, hvor alderen er en alvorlig risikofaktor og pga. en knapp organtilgang og ytterst begrenset intensivkapasitet, fraråde utredning av pasienter over 60 år med henblikk på lungetransplantasjon.» Statens sykehusråd vil påpeke betydningen av at aldersgrense betraktes som veiledende, og at strikt henvisning til alder ikke må være eneste begrunnelse for avvisning når det gjelder utredning for lungetransplantasjon.»

Jeg har videre merket meg departementets uttalelse om at Statens sykehusråds vurderinger vedrørende hjertetransplantasjoner i møtet 26. mai 1999 i prinsippet også vil gjelde for lungetransplantasjon. Det heter her bl.a. at:

«Statens sykehusråd mener pasienten skal bedømmes etter en totalvurdering hvor alder, pasientens medisinske behov, muligheten for rehabilitering og tilstedeværelse av kompliserende sykdom er hovedgrunnlaget.

Statens sykehusråd støtter oppfatningen av at under ellers like betingelse skal unge prioriteres framfor eldre, men at kronologisk alder i seg selv ikke skal tillegges avgjørende betydning når det gjelder prioritering.

Statens sykehusråd vil derfor anbefale at kronologisk aldersgrense ikke lenger anvendes.»

Departementet tar forbehold om at større knapphet på lunger kan gjøre praksisen strengere her enn for hjertetransplantasjoner, men forutsetter som nevnt at det foretas en individuell totalvurdering av alle pasienter.

Jeg må ut fra dette legge til grunn at det skal foretas en individuell medisinsk vurdering av alle pasienter uavhengig av alder, og at aldersgrensene er av *veiledende* karakter. Videre synes det klarlagt at en slik vurdering også ble foretatt i As tilfelle, jf. bl.a. sykehusets brev 20. mars 1998 til departementet, og at dette ble lagt til grunn av klagenemnda selv om dette ikke sies uttrykkelig. På denne bakgrunn har jeg ikke funnet grunnlag for å kritisere nemnda for å ha konkludert med at det grunnleggende vilkåret om «manglende medisinsk kompetanse» i § 2 i den aktuelle forskriften ikke var oppfylt. Jeg viser til nemndas begrunnelse på dette punkt, jf. forskriftens § 2 og merknadene til denne. Videre har jeg ikke holdpunkter for å mene at saken ikke var tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, og finner heller ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålene som ble reist om klagenemndas kompetanse. Jeg har imidlertid funnet grunn til å understreke overfor departementet viktigheten av at forutsetningen om en individuell vurdering fremgår bedre av sykehusets brev og RTVs vedtak i slike saker enn tilfellet var i denne saken. I denne forbindelse viser jeg til vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til Sosial- og helsedepartementet, der jeg påpeker at enkelte formuleringer

ger i viktige brev og vedtak i denne saken fremstår som uheldig.

Ut over de undersøkelser som er foretatt og denne gjennomgåelsen av saken er det dessverre lite jeg kan gjøre.»

Sosial- og helsedepartementet understreket etter dette overfor sykehuset og Rikstrygdeverket at brev og vedtak må utformes slik at det går klart frem at det er foretatt en individuell vurdering, og at en strikt henvisning til alder ikke kan være eneste begrunnelse for avslag.

33.

Refusjon av reiseutgifter fra folketrygden

(Sak 2000–0415)

Klageren fikk bare dekket 85 % av sine utgifter til flybilletter fra folketrygden i forbindelse med en operasjon. Han hadde bestilt billettene selv, uten å kontakte trygdekontoret, og kom derfor ikke inn under den bonusavtalen staten har med SAS. Trygdemyndighetene la til grunn at klageren burde ha kontaktet trygdekontoret før billettene ble bestilt.

Ombudsmannen anbefalte en ny vurdering av saken. Klageren fikk deretter dekket 100 % av billettutgiftene.

Klageren ble operert på Rikshospitalet i 1998. I forbindelse med innkallingen til behandlingen ble han ikke gitt nærmere informasjon om dekning av reisen fra Nord-Norge til Oslo gjennom folketrygden fra de(t) berørte helseinstitusjoner/-personell. Blant annet ut fra sin tidligere kjennskap til dekning av reiser i staten, valgte han da på egen hånd å bestille billett med billigste rutegående transportmiddel (fly). Da han søkte om å få dekket utgiftene fra folketrygden, ble det lagt til grunn at han bare hadde krav på å få dekket 85 % av billettutgiftene. Det ble vist til at han burde ha kontaktet trygdemyndighetene før flyreisen. Ved billettbestilling gjennom trygden ville klageren ha kommet inn under den bonusavtalen staten har med SAS.

Klageren anket saken inn for Trygderetten, men fikk ikke medhold. Saken ble deretter klaget inn til ombudsmannen, som fant grunn til å stille spørsmål i saken til Fylkestygdekontoret i Troms (som hadde truffet den avgjørelsen som var anket inn for Trygderetten).

I brevet herfra ble det vist til at det i vedtaket fra fylkestygdekontoret var uttalt at dersom flyreisen ikke var bestilt gjennom trygden, kunne likevel 85 % av billettinntekten refunderes. Etter dette het det i vedtaket at: «Fylkestygdekontoret kan ikke se at det er hjemmel for å refundere mer enn dette i den aktuelle sak». En lignende begrunnelse var tatt inn i fylkestygdekontorets anførsler i klagesaken for trygderetten (brev 14. oktober 1999 s. 2).

Begrunnelsene bygger på retningslinjer i oven-

nevnte rundskriv sml. folketrygdloven § 5–16 og forskrift 11. mars 1997 om stønad til dekning av utgifter ved reise for undersøkelse og behandling § 1 nr. 2. I rundskrivet heter det at dersom flyreise med SAS ikke er bestilt gjennom trygdeetaten (eventuelt helseinstitusjon), refunderes bare 85 % av billettprisen hvis medlemmet vet eller burde vite at flybilletter skal bestilles gjennom trygden. Dette har sammenheng med at staten har inngått en avtale om en bonusordning for flyreiser, som omfatter syketransport med SAS.

I brevet til fylkestrygdekontoret ble det vist til at det ut fra de begrunnelser som var gitt, var vanskelig å se om det var foretatt noen *konkret* skjønnsmessig vurdering av om klageren burde vite at billettene skulle bestilles gjennom trygdekontoret. Fylkestrygdekontoret ble derfor spurt om det ikke fulgte både av § 1 nr. 2 i ovennevnte forskrift og av rundskrivet at det måtte foretas en slik vurdering. Kontoret ble også bedt om å redegjøre for hvilke momenter det (måtte) legges vekt på i vurderingen av om klageren skulle få dekket mer enn 85 % av billettutgiftene.

Det ble i denne forbindelse vist til at klageren hadde opplyst at han ikke hadde fått noen informasjon om fremgangsmåten for billettkjøpet fra noen av de(t) involverte helseinstitusjoner/personell. Han hadde også opplyst at de berørte leger og Regionsykehuset i Tromsø ikke kjente til ordningen med bestilling av billetter gjennom trygdekontoret.

I lys av dette ble fylkestrygdekontoret bedt om å opplyse i hvilken grad helseinstitusjoner og -personell blir informert om reglene i rundskrivet, og om det forventes at informasjonen bringes videre til pasientene. Videre ble kontoret bedt om å opplyse om enhver pasient i samme situasjon som klageren burde forstå at han måtte henvende seg til trygdekontoret før en reise, selv om det ikke var gitt noen opplysninger om dette.

Det ble videre vist til at klageren syntes å ha vært kjent med muligheten for å få dekket taksten for den billigste reisemåten med rutegående transportmiddel. En pasient som slår opp i folketrygdloven, vil videre se at den billigste reisemåten med rutegående transportmiddel skal legges til grunn, jf. lovens § 5–16 tredje ledd. Kunne det i lys av dette forventes at pasienten kontaktet trygdekontoret før reisen?

Fylkestrygdekontoret ble også spurt om det mente at ordningen med bestilling av billetter gjennom trygdekontoret var kjent i den aktuelle pasientgruppe. Videre ble det vist til at personer som kontakter trygdekontoret, vil få beskjed om å bestille billetter gjennom kontoret, jf. veiledningsplikten i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11, sml. folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 21–1. Vurderingen av om en person burde ha kjent til at flybilletter må bestilles på forhånd, vil derfor normalt bare være aktuell der en person ikke har kontaktet trygdekontoret. Fylkestrygdekontoret ble bedt om å kommentere om det da kunne legges til grunn at personer som ikke

hadde kontaktet trygdekontoret, aldri vil få dekket mer enn 85 % av billettutgiftene. Videre ble kontoret bedt om å redegjøre for om det ikke kunne tenkes tilfeller der veiledningsplikten ikke var forsømt, men hvor klageren likevel ikke burde vite at billettene skulle bestilles gjennom trygden.

I brev 23. mai 2000 opplyste fylkestrygdekontoret at det var foretatt en konkret skjønnsmessig vurdering i saken. Kontoret var imidlertid enig i at dette ikke kom godt nok fram i vedtaket. Fylkestrygdekontoret anførte at dersom et medlem planla å foreta en reise på trygdens regning, var det rimelig å forvente at medlemmet på forhånd tok kontakt med trygdekontoret for å høre hvordan hun skulle forholde seg. Dersom medlemmet ikke var i stand til å ivareta sine egne rettigheter, f.eks. som følge av praktisk sykdom, eller vedkommende hadde vært i kontakt med trygdekontoret uten å bli informert om den aktuelle regelen, var det etter kontorets mening ikke rimelig å forvente at medlemmet burde kjenne regelen. Siden klageren var i stand til å ivareta sine rettigheter, og ikke hadde vært i kontakt med trygdekontoret, mente fylkestrygdekontoret at vedkommende burde ha visst at billettene skulle bestilles gjennom trygden. Fylkestrygdekontoret opplyste videre at det er varierende hvor mye helseinstitusjoner og -personell blir informert om reglene i rundskrivet. Folketrygdens rundskriv med forskrifter og meldinger er imidlertid et offentlig dokument som et sykehus har full anledning til å abonnere på. Så langt fylkestrygdekontoret hadde klart å bringe på det rene, var ikke den spesielle meldingen fra Rikstrygdeverket om bonusavtalen (melding 13/95 til kap. 2) videreformidlet til sykehusene, verken av Rikstrygdeverket eller trygdekontorene. Siden avtalen også gjaldt skyss av helsepersonell, fant fylkestrygdekontoret det imidlertid ikke urimelig å anta at helseinstitusjoner/helsepersonell var vel informert om avtalen.

Fylkestrygdekontoret fremhevet videre at det forventes av helsepersonell at de henviser pasienter som tar opp spørsmål om trygderettigheter, til sitt lokale trygdekantor. Fylkestrygdekontoret opplyste videre at det ikke fant det urimelig å forvente at en pasient i samme situasjon som klageren burde forstå at vedkommende måtte henvende seg til trygdekontoret før en reise, selv om det ikke var gitt noen opplysninger om dette.

Fylkestrygdekontoret opplyste videre at ordningen med bestilling av billetter (gjennom trygdekontoret) var rimelig godt kjent, og at det var få klager på «85 %-regelen». Det ble imidlertid opplyst at problemstillingen var noe uaktuell idet de aller fleste som skal reise for trygdens regning kommer med rekvireringen på trygdekontoret og ber trygdekontoret bestille billetten.

I brev 8. juni 2000 fastholdt klageren at det verken hos lege, øyespesialist eller på sykehuset var informasjon om ordningen om å bestille billett gjennom trygdekontoret. Slik informasjon fantes heller

ikke i serviceerklæringen for Trygdeetaten i Troms. Han anførte også at han selv ikke hadde planlagt operasjonen, slik fylkestrygdekantoret hadde antydnet, men kun hadde fulgt det opplegget som helsevesenet hadde lagt for ham.

I mitt avsluttende brev til fylkestrygdekantoret uttalte jeg:

«Spørsmålet i saken er om klageren skal få dekket 100 % av de utgifter til flybilletter han hadde i forbindelse med en operasjon ved Rikshospitalet i 1998. Bakgrunnen for saken er at han bestilte billettene selv, og ikke gjennom trygdekantoret. Dermed kom han ikke inn under den bonusavtalen staten har med SAS. Derfor nekter trygdemyndighetene å utbetale mer enn 85 % av billettprisen, jf. rundskriv 5/99 s. 14–15.

Rundskrivet utdyper reglene om nødvendige reiseutgifter i forbindelse med behandling som finnes i folketrygdloven § 5–16 med forskrifter. I § 5–16 fremgår det at billigste reisemåte med rutegående transportmiddel skal legges til grunn ved beregningen. I forskriftene er det videre fastsatt at trygdekantorets tilsagn om stønad må være innhentet på forhånd. Selv om dette ikke er tilfellet, kan trygdekantoret likevel gi stønad hvis det er på det rene at tilsagn ville blitt gitt dersom regelen om forhåndsforeleggelse var fulgt. I ovennevnte rundskriv (s. 14–15) er det imidlertid vist til at det da bare gis refusjon for 85 % av billettprisen dersom medlemmet vet eller burde vite at flybilletter skal bestilles gjennom trygden.

Siden klageren ikke var kjent med denne ordningen, blir det sentrale spørsmålet om han burde ha kjent den. Etter det klageren har opplyst, ble han ikke informert om ordningen av de helseinstitusjoner eller det helsepersonell han var i kontakt med. Han ble her kun informert om oppmøtetidspunkt i forbindelse med operasjonen (og synes ikke å ha blitt anmodet om å ta kontakt med trygdekantoret).

I tidligere vedtak i saken er det imidlertid vist til at klageren burde ha kontaktet trygdekantoret, noe som var nødvendig for at kantoret kunne følge opp sin veiledningsplikt. Jeg vil derfor understreke at det ikke er noen betingelse for dekning av mer enn 85 % av billettprisen at trygdekantoret har forsømt sin veiledningsplikt.

Det kan videre ikke anses som uaktsomt av klageren ikke å kjenne til den bonusavtalen staten har inngått med SAS. Etter det klageren har opplyst, kjente heller ikke helsepersonellet han var i kontakt med til avtalen. Dette kan ha sammenheng med at Rikstrygdeverkets melding om avtalen ikke er sendt ut til sykehusene. Problemet er derfor om klageren burde ha henvendt seg til trygdekantoret før reisen for å klarlegge fremgangsmåten og betingelsene for billettbestilling.

Slik jeg ser det, vil pasienter i samme situasjon

som klageren normalt forholde seg på én av to måter: Enten vil pasienten kontakte trygdekantoret eller sin helseinstitusjon for å klarlegge hvordan refusjon skal skje. Eller vedkommende vil kjøpe billett for billigste reisemåte med rutegående transportmiddel, og søke dekning hos folketrygden i etterkant. For reiser i offentlig (og privat) virksomhet er det vanlig å ta utgangspunkt i billigste reisemåte med rutegående transportmiddel. Det samme prinsippet følger av folketrygdloven § 5–16.

Hvis en pasient har tatt opp spørsmålet om dekning med de(t) berørte helseinstitusjoner/-personell, forventer fylkestrygdekantoret at helsepersonellet henviser vedkommende til trygdekantoret. Kantoret har imidlertid ikke uttalt om konsekvensen av dette må bli at det gis 100 % dekning for flybillettene, dersom en slik henvisning ikke skjer. I tilfeller der en pasient ikke tar opp spørsmålet om dekning med helseinstitusjonen, forventer fylkestrygdekantoret at pasienten på egen hånd kontakter trygdekantoret før reisen.

I situasjoner der trygdekantoret ikke er kontaktet, er det etter min mening et argument for 100 % dekning om en pasient har søkt å avklare deknings spørsmålet med sin helseinstitusjon (uten å bli henviset til trygdekantoret). Jeg er imidlertid ikke uten videre enig i at en pasient som ut fra sine kunnskaper legger til grunn at han må kjøpe billett med billigste rutegående transportmiddel (slik som klageren), nektes full dekning. Jeg anbefaler derfor at fylkestrygdekantoret vurderer saken på nytt.

Videre kan det uansett synes som om informasjonsrutinene om bonusavtalen bør vurderes nærmere. Jeg vil derfor anbefale fylkestrygdekantoret å be Rikstrygdeverket om å foreta en vurdering av den foreliggende sak i lys av praksis fra andre fylker, og vurdere hvor strenge krav som bør settes til den enkelte pasient. Videre vil jeg anbefale fylkestrygdekantoret å be Rikstrygdeverket gjennomgå informasjonsrutinene til helseinstitusjoner/personell og til pasienter om bonusavtalen.

Jeg ber for øvrig fylkestrygdekantoret om å påse at det i fremtidige saker kommer fram at det har vært utøvet et skjønn i saken.

Jeg ber om å bli holdt underrettet om hva fylkestrygdekantoret og Rikstrygdeverket foretar seg i saken.»

Fylkestrygdekantoret i Troms opplyste deretter at det hadde vurdert saken på nytt og vedtatt å yte 100 % refusjon av billettutgiftene til klageren. Videre hadde kantoret oversendt saken til Rikstrygdeverket (RTV) og bedt RTV om å vurdere saken i lys av praksis fra andre fylker, og hvor strenge krav som bør settes til den enkelte pasient/medlem. Fylkestrygdekantoret hadde også anmodet Rikstrygdeverket om å gjennomgå informasjonsrutinene til helseinstitusjoner/-personell og til pasienter om bonusavtalen.

34.

Bostøtte fra Husbanken

(Sak 2000–1255)

Ved inntektsberegningen for 1. termin 2000 la Husbanken til grunn klagerens husstands samlede inntekt etter skatteligningen for 1998, og ikke faktisk inntekt i perioden. Klagerens samboer flyttet ut 30. januar 2000, og husstandens økonomiske situasjon ble dermed forverret. Klageren gjorde gjeldende at det ville virke urimelig om ikke inntektsendringen ble tatt i betraktning.

Ombudsmannen uttalte at Husbanken ikke hadde vurdert klagerens søknad så konkret som reglene krever.

Husbanken behandlet søknaden på nytt, og innvilget klageren høyere bostøtte. Den opplyste at den ville utdype og presisere retningslinjene slik at regelverket ble tydeligere.

Klageren henvendte seg til ombudsmannen etter at Husbanken 22. juni 2000 opprettholdt sitt opprinnelige bostøttevedtak for 1. termin 2000. Ved behovsprøvingen i forbindelse med søknaden om bostøtte ble husstandens samlede inntekt for 1998 – som var siste år hvor skatteligningen var tilgjengelig – lagt til grunn. I klagen til ombudsmannen gjorde klageren gjeldende at faktisk inntekt og formue i perioden skulle vært lagt til grunn ved beregningen av støtten, ikke skatteligningen for 1998, fordi husstandens økonomiske situasjon ble vesentlig endret da samboeren flyttet ut 30. januar 2000. Han fremholdt at det ville virke urimelig om inntektsendringen ikke ble tatt i betraktning.

Saken ble forelagt Husbanken. Den ble spurt om dets vedtak var i samsvar med retningslinjene om bostøtte § 8 femte ledd, der det framgår at det kan gjøres unntak fra regelen om at det er siste skatteligning som skal legges til grunn hvis husstandens økonomiske situasjon er «vesentlig endret», og det vil virke «urimelig» om endringen ikke blir tatt i betraktning.

Husbanken svarte at den ved beregning av bostøtte tar utgangspunkt i «husstandssituasjonen per situasjonsdato», og at dette er hjemlet i retningslinjenes § 2. Videre opplyste Husbanken at husstandsmedlemmer som er registrert bosatt eller faktisk bosatt i boligen per situasjonsdato, «tas med i beregningen for hele den aktuelle termin». Banken fremholdt at denne beregningsmåten i stor grad er begrunnet ut fra administrative og ressursmessige hensyn.

Klageren kom tilbake til saken, og fastholdt sine anførsler i klagen. Han stilte bl.a. spørsmålsteget ved hensikten med å ha unntaksregler hvis Husbanken, uansett årsak, kun ser på husstandens økonomi per situasjonsdato.

I mitt avsluttende brev til Husbanken uttalte jeg:

«Retningslinjer for bostøtte § 8 første ledd gitt av hovedstyret i Husbanken 31. mars 2000 med hjemmel i forskrift 5. mai 1997 nr. 427 om bostøtte fra Den Norske Stats Husbank § 8 lyder:

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

Hovedregelen er altså at husstandens samlede inntekt ifølge skatteligningen for 1998 legges til grunn ved beregningen av bostøtten for 1. termin 2000. I vedtaket 22. juni 2000 ble As bostøtte for terminen beregnet med hjemmel i denne bestemmelsen.

Retningslinjenes § 8 femte ledd lyder slik:

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

Bestemmelsens annet punktum ble for øvrig tilføyd som følge av en tidligere sak (1985/1462) her, og trådte i kraft 1. desember 1988.

Siktemålet med bostøtteordningen må være å yte hjelp på det tidspunktet hjelpen trengs. Husstandens aktuelle støttebehov kommer best til uttrykk gjennom inntekten i stønadsperioden. Dette viser seg spesielt ved store inntektsvingninger, enten disse er forutberegnelige eller plutselige.

Som Husbanken har fremholdt, nødvendiggjør imidlertid administrative hensyn at saksbehandlingen i bostøttesaker til en viss grad automatiseres. Situasjonsdatoen er derfor etter retningslinjenes § 8 første ledd utgangspunkt for bostøttevurderingen. Retningslinjenes § 8 femte ledd åpner imidlertid for at inntektsfastsettelse etter situasjonsdato kan fravikes på visse vilkår. Det forutsettes her at det kan bli aktuelt å legge husstandens faktiske formue og inntekt i perioden til grunn. Vilårene for å bruke denne beregningsmåten er at inntektsendringen er vesentlig, og at det må virke urimelig om ikke endringen blir tatt i betraktning.

Jeg forstår det slik at Husbanken ikke har vurdert om de to vilårene for å fravike situasjonsdatoen var oppfylt i As tilfelle. Jeg viser til vedtaket 22. juni 2000, samt uttalelser i brev hit 23. august 2000 og 13. september 2000. I vedtaket heter det at:

«Vi kan ikke legge faktisk inntekt til grunn der det har vært endringer i husstandens sammensetning i perioden.»

I brevet 23. august 2000 fremholdes det følgende:

«Husstandsmedlemmer som er registrert bosatt eller faktisk er bosatt i boligen per situasjonsdato, tas med i beregningen for hele den aktuelle termin. Dette gjelder om bostøtte beregnes etter ligning eller periodens inntekt.»

Videre heter det i brevet 13. september 2000:

«Når det gjelder beregning av bostøtte på grunnlag av dagens inntekt er dette hjemlet i retningslinjene § 8, 5. ledd. Det at en husstand mister et husstandsmedlem, og derfor får lavere inntekt, gir etter praksis ikke grunnlag for å fravike ligningen.»

Husbankens praktisering av retningslinjenes § 2 tredje ledd sammenholdt med § 8 første og femte ledd bygger etter min mening på en uriktig tolking av de aktuelle reglene.

Husbanken har fremholdt at retningslinjenes § 2 tredje ledd må forstås slik at husstandsmedlemmer som er registrert i folkeregisteret pr. 1. januar i søknadsåret uansett skal medregnes i bostøttevurderingen. Det framgår imidlertid av § 2 tredje ledd siste punktum at dersom det er uoverensstemmelse mellom den faktiske situasjonen og folkeregisterets opplysninger, kan den faktiske situasjonen legges til grunn.

Jeg vil også bemerke at løsningen synes å være dårlig i overensstemmelse med Husbankens tidligere uttalelser om at det i vurderingen av om hovedregelen skal fravikes legges vekt på om inntektsnedgangen må anses varig og/eller uforutsett. Samlivsbrudd vil ofte være både uforutsett og representere en varig endring i husstandens sammensetning.

Slik jeg forstår reglene har Husbanken, for det første, en plikt til å vurdere om inntektsnedgangen er vesentlig. For det andre må den, dersom den kommer til at inntektsnedgangen er vesentlig, ta stilling til om det vil virke urimelig om inntektsendringen ikke blir tatt i betraktning. Videre, dersom banken kommer til at inntektsnedgangen er vesentlig og det vil virke urimelig ikke å ta hensyn til inntektsendringen, og klageren ber om det, må Husbanken vurdere om husstandens økonomiske situasjon i søknadsperioden skal legges til grunn. Jeg kan ikke se at Husbanken har gjort dette.

Som det framgår, mener jeg at Husbanken ikke har foretatt en slik konkret vurdering av As bostøttesøknad som reglene krever. Jeg vil derfor anbefale Husbanken å vurdere søknaden på nytt. Ved den nye behandlingen bør Husbanken vurdere om vilkårene for å legge den økonomiske situasjonen i stønadsperioden til grunn er tilstede.

Jeg ber om å bli holdt underrettet om hva Husbanken foretar seg videre i saken.»

Husbanken omgjorde deretter vedtaket, og opplyste at den umiddelbart ville starte arbeidet med å

«utdype og presisere retningslinjene» slik at bankens «oppfatning av hvordan regelverket skal forstås» blir tydelig og mindre egnet for misforståelser.

35.

Etterbetaling av bidragsforskudd

(Sak 1998–1822)

A søkte om bidragsforskudd med virkning inntil tre år tilbake i tid, jf. forskotteringsloven § 7 annet ledd. Hun begrunnet kravet med at bidragsfogden (trygdekontoen) ikke hadde orientert henne om ordningen med bidragsforskudd tidligere, og at hun derfor ikke hadde vært kjent med at hun kunne fremsette krav om denne ytelsen. Trygdemyndighetene avslo kravet fra A under henvisning til at bidragsfogden ikke hadde gitt «uriktige eller misvisende opplysninger» i saken, noe som etter trygdemyndighetenes syn var et vilkår for etterbetaling for en så vidt lang periode.

Ombudsmannen uttalte at manglende informasjon fra bidragsfogdens side om ordningen med bidragsforskudd i visse tilfeller måtte anses å falle inn under eller for øvrig likestilles med formuleringen «uriktige eller misvisende opplysninger» i forskotteringsloven § 7 annet ledd første punktum. Det ble som eksempel vist til tilfeller der det er en nær sammenheng mellom aktuelle rettigheter eller der bidragsfogden klart har forsømt sin veiledningsplikt.

Ombudsmannen konkluderte med at bidragsfogden hadde forsømt sin veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 i forhold til A. Ombudsmannen uttalte videre at bruddet på veiledningsplikten etter omstendighetene i saken var så vidt klart at det måtte likestilles med «uriktige eller misvisende opplysninger».

Saken gjaldt spørsmålet om A hadde rett til bidragsforskudd med virkning tilbake i tid fra 1. oktober 1994, jf. forskotteringsloven 17. februar 1989 nr. 2 § 7 annet ledd.

I oktober 1994 flyttet A sammen med sine to mindreårige barn fra Russland til Norge for å bosette seg her i landet sammen med en norsk statsborger, som hun tidligere samme år hadde giftet seg med. Faren til hennes to barn, som hun ikke mottok barnebidrag fra, forble bosatt i Russland. Det var på det rene at vilkårene for rett til bidragsforskudd var oppfylt fra og med 1. oktober 1994, jf. forskotteringsloven § 2 og § 7 første ledd første punktum.

A oppsøkte i november 1994 sitt lokale trygdekonto kontor sammen med sin norske ektemann. Under møtet fremsatte hun bl.a. krav om barnetrygd. Det fremgikk av søknaden om barnetrygd at hun og hennes to barn var russiske statsborgere, at de nylig hadde flyttet fra Russland og at barnefaren fremdeles var bosatt der. De nærmere omstendighetene rundt

møtet på trygdekontoret fremstod som uklare, men det var på det rene at A ikke fremmet et formelt krav om bidragsforskudd i forbindelse med møtet på trygdekontoret.

A søkte først om bidragsforskudd for de to barna i mai 1997. Hun søkte samtidig om etterbetaling av bidragsforskudd fra 1. oktober 1994, og begrunnet dette med at trygdekontoret ikke tidligere hadde informert henne om ordningen med bidragsforskudd, og at hun derfor ikke hadde vært kjent med at hun kunne fremsette krav om denne ytelsen.

I egenskap av bidragsfogd vedtok trygdekontoret å innvilge søknaden om bidragsforskudd med virkning tre måneder tilbake i tid, dvs. fra 1. februar 1997. Kravet om etterbetaling ut over dette ble avslått. Trygdekontoret begrunnet avslaget med at etterbetaling av bidragsforskudd ut over tre måneder forutsatte at bidragsmottakeren ikke hadde satt frem krav om bidragsforskudd tidligere på grunn av «uriktige eller misvisende opplysninger fra bidragsfogden», jf. forskotteringsloven § 7 annet ledd. Trygdekontoret anførte i denne forbindelse at det var et vilkår for etterbetaling etter dette alternativet at søkeren hadde stilt konkrete spørsmål til trygdemyndighetene, og fått direkte uriktige eller misvisende svar. Ifølge trygdekontoret var det ikke tilfellet i denne saken. A påklaget vedtaket til Fylkestyngdekontoret i Sør-Trøndelag. Fylkestyngdekontoret opprettholdt imidlertid avslaget, i det vesentlige med samme begrunnelse som trygdekontoret.

Advokat C henvendte seg til meg på vegne av A. Advokaten hevdet at A burde vært tilkjent bidragsforskudd i medhold av forskotteringsloven § 7 annet ledd fra det tidspunktet hun kom til Norge med sine to barn, og anførte at trygdekontoret ikke hadde overholdt sin veilednings- og informasjonsplikt overfor A i forbindelse med møtet på trygdekontoret høsten 1994. Det ble i denne forbindelse vist til bestemmelsene i forvaltningsloven 10. februar 1967 §§ 11 og 17, og folketrygdloven 17. juni 1966 nr. 12 § 14–1. Advokaten anførte at trygdekontoret hadde en særskilt plikt til å være oppmerksom på As informasjonsbehov ettersom hun nylig hadde kommet til landet og snakket lite norsk. På bakgrunn av den mangelfulle informasjonen, hevdet advokaten at saken var mangelfullt utredet, jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17. I forhold til forståelsen av forskotteringsloven § 7 anførte advokaten at det ikke kunne kreves for tilståelse av bidragsforskudd tilbake i tid at den berettigede hadde stilt konkrete spørsmål om en rettighet hun ikke visste var til. Det ble imidlertid også anført at det rent faktisk ble stilt konkrete spørsmål om andre trygde- eller stønadsordninger under møtet på trygdekontoret høsten 1994. Advokaten påpekte i denne forbindelse at det var et brudd på forvaltningsloven § 22, slik bestemmelsen den gang lød, at det ikke ble tatt referat av samtalen.

Det ble i første omgang besluttet å ta opp enkelte generelle spørsmål om tolkningen av forskotterings-

loven § 7 i saker om etterbetaling med Rikstrygdeverket. Rikstrygdeverket ble bedt om kort å redegjøre og begrunne i hvilken grad manglende eller ufullstendig informasjon fra trygdens side etter forskotteringsloven § 7 kunne likestilles med «uriktig» informasjon, jf. også Rikstrygdeverkets rundskriv nr. 50–00 pkt. 2.5.3. Rikstrygdeverket ble bedt om å vurdere spørsmålet i sammenheng med folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 22–13 siste ledd. Rikstrygdeverket ble videre bedt om å redegjøre for sitt syn på forholdet mellom de generelle reglene om veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11 og krav om etterbetaling etter forskotteringsloven § 7. Det ble i denne sammenheng stilt spørsmål om brudd på den alminnelige veiledningsplikten etter Rikstrygdeverkets syn uten videre ville innebære et krav om etterbetaling etter forskotteringsloven § 7. Rikstrygdeverket ble også bedt om å redegjøre generelt for beviskravene i § 7, «er på det rene». Endelig ble Rikstrygdeverket bedt om å gi sitt syn på innholdet av veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 i forhold til et eventuelt ansvar for å veilede om ordningen med bidragsforskudd.

I sitt svar anførte Rikstrygdeverket innledningsvis at det materielle innholdet i forskotteringsloven § 7 og folketrygdloven § 22–13 siste ledd i hovedsak var ment å være det samme. Det ble likevel understreket at det dreide seg om to ulike lover, og at det derfor ikke reservasjonsløst kunne utelukkes å være visse nyanseforskjeller i noen sammenhenger. Om forståelsen av bestemmelsene het det videre:

«Selve ordlyden i bestemmelsene kan tyde på at det positivt må ha vært gitt opplysninger som i seg selv fremstår som uriktige eller misvisende. I noen tilfeller vil det imidlertid være så nær sammenheng mellom aktuelle rettigheter at det kan fremstå som misvisende eller endog uriktig at det ikke blir gitt informasjon om disse. Dersom informasjonen som blir gitt fremstår – uttrykkelig eller indirekte – som en uttømmende orientering på det aktuelle området, vil dette være tilfellet.»

I forhold til spørsmålet om brudd på veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 var tilstrekkelig for å ha krav på etterbetaling etter forskotteringsloven § 7, het det bl.a.:

«Etter RTVs vurdering er det ikke tilstrekkelig å konstatere brudd på den alminnelige veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 som grunnlag for etterbetaling etter forskotteringsloven § 7. Vi antar at forvaltningsloven § 11 (bl.a.) gir uttrykk for en ideell norm. Det knytter seg ingen direkte rettsvirkninger til brudd på bestemmelsen, men visse kvalifiserte brudd på veiledningsplikten vil etter omstendighetene kunne føre til ulike sanksjoner. Vi viser til Lovavdelingens uttalelse 3044/85E som er omtalt i Woxholths kommentarutgave. Generelt er det antatt at brudd på veiledningsplikten trolig må «være temmelig klar før det utløser noen erstatningsplikt». Vi antar at *denne typen brudd* på veiledningsplikten i

forvaltningsloven § 11 vil være av en slik karakter at forholdet rammes av beskrivelsen i forskotteringsloven § 7 om «uriktige eller misvisende opplysninger».

Om beviskravene i forskotteringsloven § 7 uttalte Rikstrygdeverket:

«Uttrykket «er på det rene» innebærer at det må være stor grad av sannsynlighetsovervekt for at de faktiske forholdene er slik som den private parten påstår. Det at det ikke er satt frem krav tidligere vil i seg selv kunne være et forhold som er egnet til å sannsynliggjøre at det er gitt misvisende eller uriktige opplysninger. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig. Dersom det f.eks. står påstand mot påstand angående hva som rent faktisk ble uttalt, eller om en samtale overhode har funnet sted, må det finnes andre holdepunkter som kan anføres som bevis for de faktiske forhold. Ofte vil det imidlertid være slik at det ikke er uenighet om hva som rent faktisk ble uttalt. Det er ikke uvanlig at trygdekontoret og den private parten har sammenfallende oppfatning omkring de faktiske forholdene. I et slikt tilfelle står man ikke overfor en bevisvurdering, men en ren lovtolkning av forskotteringsloven § 7; er det gitt «uriktige eller misvisende opplysninger fra bidragsfogden».

Språklig dekker beviskravet to forhold. Det må være gitt uriktige eller misvisende opplysninger og det må være årsakssammenheng mellom de uriktige/misvisende opplysningene og forsinkelsen med kravfremsettelse. Slik Rikstrygdeverket ser det må man uten videre legge til grunn at det er årsakssammenheng dersom det kan fastslås at det er gitt uriktige/misvisende opplysninger. Det må meget sterke holdepunkter til for å kunne hevde noe annet. Vi kan ikke se at beviskravene her vil bli forskjellige enten det positivt er gitt uriktige opplysninger, eller man har lagt til grunn at manglende/ufullstendige opplysninger etter en konkret tolking kan likestilles med «uriktige eller misvisende opplysninger».

Om innholdet av veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 i forhold til å informere om ordningen med bidragsforskudd, het det til slutt:

«Forskotteringsloven hører under trygdeetatens saksområde. Trygdekontoret har således ansvar for å veilede om bidragsforskott og bidragsreglene for øvrig, i samsvar med bestemmelsene i forvaltningsloven § 11. I den konkrete saken er det klarlagt at det ikke ble stillet spørsmål omkring bidragsforhold overhode. Det er heller ingen direkte sammenheng mellom et krav om barnetrygd og bidragsforskott. I tillegg kommer at bidragsforskott er en subsidiær form for ytelse i forhold til den private bidragsplikten. Bidrag kan således avtales og gjøres opp privat mellom partene. Det er derfor på ingen måte gitt at det foreligger rett til bidragsforskott selv om det er kjent at den ene av foreldrene ikke bor sammen med barna.»

As advokat kom med merknader til Rikstrygdeverkets brev. Hun sa seg innledningsvis enig med Rikstrygdeverket i at det materielle innholdet i fol-

ketrygdloven § 22–13 siste ledd og forskotteringsloven § 7 annet ledd måtte være det samme. Hun anførte imidlertid at det i denne saken var så vidt nær sammenheng mellom de rettighetene det var aktuelt å veilede om at det måtte fremstå som misvisende eller uriktig ikke å informere om begge. Advokaten gjentok i denne sammenheng at A var russiskfødt og at hun hadde svært små norskkunnskaper da møtet på trygdekontoret fant sted i november 1994.

I forhold til forvaltningsloven § 11 anførte advokaten at trygdekontoret ikke hadde overholdt sin veiledningsplikt overfor A, og at bruddet på veiledningsplikten var relativt klart.

I forhold til beviskravene i forskotteringsloven § 7 annet ledd fastholdt advokaten at det ble stilt konkrete spørsmål nettopp om bidragsforhold, og at det derfor var feil av trygdemyndighetene å legge til grunn at slike spørsmål ikke ble stilt. Advokaten anførte at As opplysninger om de faktiske forhold i saken måtte legges til grunn.

Det ble etter dette besluttet å ta opp enkelte spørsmål i den konkrete saken med Fylkestyngdekontoret i Sør-Trøndelag. Fylkestyngdekontoret ble bedt om å redegjøre nærmere for sitt standpunkt om det forhold at bidragsfogden ikke informerte om retten til bidragsforskudd, ikke kunne gi grunnlag for etterbetaling etter forskotteringsloven § 7 annet ledd første punktum. Fylkestyngdekontoret ble bedt om å komme med sine merknader på bakgrunn av Rikstrygdeverkets uttalelser i brevet hit. Fylkestyngdekontoret ble også bedt om å begrunne nærmere sin konklusjon om at bidragsfogden hadde overholdt veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 i saken.

I sitt svar anførte fylkestyngdekontoret på bakgrunn av lovens ordlyd og Rikstrygdeverkets retningslinjer at det å gi manglende eller ufullstendig informasjon i utgangspunktet ikke kunne likestilles med å gi uriktig/misvisende opplysninger. I brevet het det bl.a.:

«Fylkestyngdekontoret har i sin vurdering av kravet om etterbetaling av bidragsforskudd forholdt seg til forskotteringslovens ordlyd i § 7 med tilhørende retningslinjer fra Rikstrygdeverket. Fylkestyngdekontoret ser ikke at det her er misforhold mellom fylkestyngdekontorets vurdering og den uttalelse som er gitt av Rikstrygdeverket i brev av 9. juli 1999. I de tilfeller hvor det gis inntrykk av at man gir fullstendig informasjon på et saksområde, vil manglende informasjon kunne være å anse som uriktig. Fylkestyngdekontoret anser imidlertid ikke saksområdene barnetrygd og bidragsforskudd som så nære saksområder at spørsmål omkring det ene saksområdet nødvendigvis skal medføre en uoppfordret informasjonsplikt om det andre saksområdet. Det vises for øvrig til vårt vedtak av 9. mars 1998.»

I forhold til konklusjonen om at veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 var overholdt, het det bl.a.:

«Det er ut fra sakens dokumenter uklart hva som ble sagt i møte den 16. november 1994 mellom trygdekontorets saksbehandler og medlemmet. Det er imidlertid på det rene at medlemmet fremsatte søknad om barnetrygd, og at hun i den forbindelse har gitt opplysninger om barnas statsborgerskap, når de kom til landet samt at hun nå var gift med en norsk mann. Det er ut fra sakens dokumenter ingenting som tilsier at medlemmet har stilt spørsmål vedrørende andre rettigheter innenfor trygdens områder, og dette ble heller ikke opplyst av medlemmet selv før i klagegangen. Det kan her også bemerkes at det heller ikke er på det rene hvorvidt informasjon om øvrige rettigheter rent faktisk ble gitt fra trygdens side.»

Fylkestrygdekontoret gjentok deretter at det ikke var så nær sammenheng mellom saksområdene barnetrygd og bidragsordningen at saksbehandleren av eget initiativ burde opplyst om medlemmets mulige rettigheter på dette området. Det ble i denne forbindelse vist til at barnetrygd og bidragsforskudd reguleres av ulike lover, og at partene dessuten kan inngå private avtaler vedrørende betaling av barnebidrag.

As advokat kom med merknader til fylkestrygdekontorets brev, og imøtegikk fylkestrygdekontorets anførsel om manglende sammenheng mellom barnetrygd og bidragsforskudd. Advokaten påpekte i denne forbindelse at trygdekontoret var klar over at A var russiskspråklig, skilt og at barnefaren oppholdt seg i Russland. Advokaten uttalte at hun på bakgrunn av dette fant det både merkverdig og beklagelig at ikke spørsmålet om bidragsforskudd til klageren ble avklart på dette tidspunktet.

I forhold til anførselen om at barnebidrag kan avtales privat, anførte advokaten at det måtte være nokså klart for de fleste at A ikke kunne forvente å motta noe bidrag fra sin tidligere russiske ektemann. Advokaten anførte til slutt at det ville være helt urimelig om hennes klient skulle måtte bære det økonomiske tapet forårsaket av manglende fremsettelse av krav om bidragsforskudd i en situasjon som den foreliggende.

I mitt avsluttende brev til Fylkestrygdekontoret i Sør-Trøndelag uttalte jeg:

«Saken gjelder et krav fra A om etterbetaling av bidragsforskudd for perioden 1. oktober 1994 til 1. februar 1997. Hovedproblemstillingen i saken gjelder forståelsen av forskotteringsloven 17. februar 1989 nr. 2 § 7 annet ledd første punktum, og nærmere bestemt i hvilken grad manglende opplysninger fra bidragsfogden kan likestilles med «uriktige eller misvisende» opplysninger.

Det er erkjent fra trygdemyndighetenes side at vilkårene for rett til bidragsforskudd i As tilfelle var oppfylt fra 1. oktober 1994. Det var imidlertid først 23. mai 1997 hun søkte om slik støtte. Utgangspunktet etter forskotteringsloven § 7 første ledd første

punktum er at bidragsforskudd ytes fra og med den kalendermånedens vilkårene for forskott var oppfylt. Forskotteringsloven § 7 første ledd annet punktum begrenser imidlertid denne bestemmelsen til bare å gjelde de tre siste månedene før den måneden kravet om forskott ble fremsatt, det vil i dette tilfellet si fra 1. februar 1997.

Forskotteringsloven § 7 annet ledd åpner for at etterbetaling av bidragsforskudd i visse tilfeller kan skje for inntil tre år. I dette tilfellet er det alternativet i bestemmelsens første punktum som er aktuelt:

«Dersom vilkårene for rett til bidragsforskott var oppfylt på et tidligere tidspunkt enn nevnt i første ledd annet punktum, kan det bestemmes at etterbetaling skal skje for inntil 3 år dersom det er på det rene at vedkommende ikke har satt fram krav tidligere på grunn av uriktige eller misvisende opplysninger fra bidragsfogden.»

Klageren og hennes advokat har, både overfor trygdemyndighetene og i korrespondansen hit, hevdet at det under møtet på trygdekontoret høsten 1994 ble stilt konkrete spørsmål om det kunne være andre trygde- eller bidragsordninger enn barnetrygd som kunne være aktuelle, men at dette ble besvart benektende. Vedkommende saksbehandler ved trygdekontoret, som ble kontaktet i forbindelse med fylkestrygdekontorets klagebehandling, kan i dag ikke huske de konkrete omstendighetene rundt møtet, men hevder hun ville kontaktet en annen saksbehandler dersom hun hadde vært i tvil om svaret på konkrete spørsmål.

Ettersom det ikke ble skrevet noe referat fra møtet, er det i dag ikke mulig ut fra dokumentene å fastslå om det faktisk ble stilt konkrete spørsmål om andre trygde- eller bidragsordninger, og om det eventuelt ble gitt uriktige eller misvisende opplysninger fra bidragsfogdens side. Saksbehandlingen her er skriftlig og det foretas normalt ikke parts- eller vitneavhør. Jeg kan av åpenbare grunner vanskelig ta stilling til hva som faktisk fant sted under møtet på trygdekontoret, og må derfor nøye meg med å konstatere at det er tvil om de faktiske forholdene på dette punktet.

Det som imidlertid er klart er at A og hennes ektemann var på trygdekontoret på --- høsten 1994, og at de da gav de opplysningene som fremgår av søknadsskjemaet for barnetrygd. Det fremgår av dette dokumentet at A og hennes to barn var russiske statsborgere som nylig hadde kommet fra Russland, at hun hadde giftet seg med en norsk mann og at barnefaren forble bosatt i Russland. Når det gjelder hvilken informasjon som ble gitt av saksbehandleren under møtet, har jeg merket meg at fylkestrygdekontoret i brev hit 1. mars 2000 har bemerket at det ikke er på det rene om det faktisk ble orientert om andre rettigheter under møtet høsten 1994. Det er i og for seg riktig at dette nå ikke kan fastslås med sikkerhet, noe som bl.a. skyldes at det ikke ble tatt referat fra

samtalen. Jeg antar likevel at det vil ha formodningen mot seg at A og hennes mann ikke ville forfulgt spørsmålet om bidragsforskudd dersom det hadde blitt informert om denne ordningen. I det følgende legger jeg derfor til grunn at det ikke ble gitt informasjon om ordningen med bidragsforskudd under møtet på trygdekontoret høsten 1994.

Spørsmålet er da om bidragsfogden på grunnlag av de opplysningene som uomtvistelig ble gitt av klageren hadde plikt til å veilede A om ordningen med bidragsforskudd, og om unnlatsen av å gjøre dette gir grunnlag for etterbetaling inntil tre år tilbake i tid.

Ordlyden i forskotteringsloven § 7 annet ledd første punktum kan i utgangspunktet tyde på at det må ha blitt gitt positive opplysninger fra bidragsfogdens side som i seg selv fremstår som uriktige eller misvisende. Bestemmelsen om etterbetaling inntil tre år tilbake i tid vil imidlertid etter mitt syn få et snevrere virkeområde enn tilsiktet dersom den utlukkende skal gjelde disse tilfellene. For det første er det klart at det i en del tilfeller reelt sett vil være en så nær sammenheng mellom aktuelle rettigheter at det kan fremstå som misvisende eller uriktig dersom det unnlates å informere om noen av rettighetene. Rikstrygdeverket og fylkestyngdekantoret har selv pekt på at dette kan være tilfellet dersom informasjonen som blir gitt uttrykkelig eller indirekte fremstår som en uttømmende orientering på det aktuelle området. Dette er jeg enig i. Det må i disse tilfellene være klart at etterbetaling vil kunne gis i inntil tre år etter forskotteringsloven § 7 annet ledd første punktum. Etter min mening må imidlertid bestemmelsen gis et virkeområde også noe ut over de tilfellene der en gitt orientering fremstår som uttømmende.

Regelen om etterbetaling ut over perioden på tre måneder tilbake i tid ble innført med forskotteringsloven 17. februar 1989. Tidligere fantes det ingen slik regel, men departementet la i praksis til grunn at når det var gjort feil fra trygdens side, kunne forskottet etterbetales fra det tidspunktet da vedkommende ville ha søkt dersom han eller hun hadde fått riktig informasjon av bidragsfogden, jf. Ot.prp. nr. 76 (1987–88) s. 11 første spalte:

«Loven har i dag ingen regler om adgang til å etterbetale forskott utover de 3 måneder som er nevnt i lovens § 2 nr. 5. I de tilfelle det er gjort feil fra bidragsfogdens side – for eksempel at det er gitt feilaktige eller *ufullstendige* opplysninger – har departementet i praksis lagt til grunn at forskottet kan etterbetales fra det tidspunkt vedkommende ville ha søkt om forskott om vedkommende hadde fått riktig informasjon av bidragsfogden (med 3 måneders tilbakevirkende kraft).

Departementet har funnet det hensiktsmessig å lovregulere dette forhold. Etterbetaling forutsettes bare å gjelde i de tilfelle det er bidragsfogden som har *forsømt sin veiledningsplikt*. Forsømmelse av den informasjonsplikt som sosialkontor og trygdekontor forutsettes å få etter

punkt 8, skal ikke gi utvidet rett til etterbetaling. Det kan likevel reises spørsmål om ikke manglende informasjon fra trygdekontor/sosialkontor også bør få samme rettsvirkning. Departementet har funnet det riktig å begrense etterbetaling på grunn av *feilaktig eller manglende* informasjon til en periode på 3 år.

I de tilfelle bidragsfogden ikke har overholdt sin *informasjonsplikt* eller hvor krav er avslått ved en feil kan etterbetaling kreves fra et tidligere tidspunkt i samsvar med reglene som er skissert ovenfor.» (mine uthevinger)

Uttalelsene i forarbeidene trekker, slik jeg ser det, i retning av at forskotteringsloven § 7 annet ledd første punktum må forstås slik at bestemmelsen også kommer til anvendelse i de tilfellene bidragsfogden på grunn av manglende informasjon om ordningen med bidragsforskudd, ikke kan anses å ha overholdt sin informasjonsplikt/veiledningsplikt. Det må videre være klart at trygdemyndighetene vil kunne ha en veiledningsplikt uten at det er stilt konkrete spørsmål fra søkerens side.

Samtidig er det klart at ikke alle brudd på veiledningsplikten fra bidragsfogdens side i forhold til å unnlate å informere om ordningen med bidragsforskudd vil gi grunnlag for etterbetaling etter forskotteringsloven § 7 annet ledd første punktum. Utgangspunktet er fremdeles at den bidragsberettigede selv har plikt til å holde seg informert om sine eventuelle rettigheter og selv eventuelt forfølge disse overfor myndighetene. Det er selvsagt heller ikke slik at det oppstår en plikt for trygdemyndighetene, i egenskap av bidragsfogd, til å informere ordningen med bidragsforskudd i ethvert henseende det kommer i kontakt med medlemmet. For at bidragsfogden skal ha en plikt til å orientere om ordningen med bidragsforskudd, må det først foreligge forhold som gir bidragsfogden en oppfordring til å gi slik informasjon. Dette gjelder ikke minst fordi barnebidrag, som påpekt av Rikstrygdeverket i brev hit, kan avtales og gjøres opp privat.

Spørsmålet er imidlertid hva som nærmere skal til for at bidragsfogden kan sies å ha en slik oppfordring til å informere om ordningen med bidragsforskudd. Dette kan ikke vurderes uavhengig av den forhistorien som ligger bak dagens ordning.

Saker om barnebidrag og bidragsforskudd ble tidligere behandlet av egne bidragsfogder. I den tidligere loven om bidragsforskudd 26. april 1957 nr. 4 § 3 annet ledd, var det gitt en egen bestemmelse om bidragsfogdens veiledningsplikt. I bestemmelsen het det:

«Bidragsfogden skal gjøre den forskuddsberettigede kjent med adgangen til å få forskudd og være behjelpelig med søknaden.»

Det synes som om bidragsfogdens veiledningsplikt etter bestemmelsen først og fremst oppstod der bidragsinnkrevingen skjedde gjennom bidragsfog-

den, men bidraget ikke ble betalt ved forfall, jf. Ot.prp. 50 (1956–57) s. 22 første spalte.

I forbindelse med utarbeidelsen av den nye forskotteringsloven 17. februar 1989 nr. 2 ble spørsmålet om bidragsfogdens informasjonsplikt vurdert. Den uttrykkelige bestemmelsen om informasjonsplikt i loven om bidragsforskudd § 3 annet ledd ble ikke videreført, men det fremgår klart at det med dette ikke var ment å lempe bidragsfogdens plikt til å informere om ordningen med bidragsforskudd, jf. Ot.prp. nr. 76 (1987–88) s. 10 annen spalte:

«Ved utarbeidelsen av den nye loven har departementet lagt til grunn at saksbehandlingsregler m.v. ikke bør tas inn i loven i den utstrekning de tilsvarende forvaltningslovens bestemmelser. I § 9 i den nye loven om bidragsforskott foreslås det derfor tatt inn en generell henvisning til forvaltningsloven, og de særregler som anses nødvendige. Departementet har i den forbindelse lagt til grunn at forvaltningslovens § 11 om forvaltningsorganers alminnelige veiledningsplikt innenfor sitt område vil være dekkende for den informasjonsplikt bidragsfogden har etter lov om bidragsforskott.»

I 1992 ble oppgaven som bidragsfogd overført til trygdekontorene, jf. barneloven 8. april 1981 nr. 7 § 10 tredje ledd. Det som fremgår ovenfor får derfor betydning for tolkingen av forvaltningsloven § 11 i forhold til å fastlegge trygdekontorets plikt til å veilede om ordningen med bidragsforskudd. Jeg finner grunn til å bemerke at ved å legge bidragsfogdens oppgaver til trygdekontorene, «overførte» lovgiveren også bidragsfogdens særlige rolle og oppgaver, herunder plikten til å informere om bidragsforskuddsordningen, til trygdeforvaltningen. På bakgrunn av det ovennevnte må trygdemyndighetene, slik jeg ser det, ha en relativt vidtgående veiledningsplikt både om barnetrygd og også om ordningen med bidragsforskudd.

A oppsøkte trygdekontoret høsten 1994 for å forhøre seg om eventuelle rettigheter hun kunne ha etter norske trygde- og bidragsordninger. Hun hadde nylig kommet til landet og hennes norskkunnskaper var da meget begrensede. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 må tilpasses den enkeltes behov for veiledning. Det må være på det rene at A både på grunn av manglende kjennskap til norske forhold og manglende språkkunnskaper hadde et særskilt behov for veiledning. Det forhold at hun hadde med seg sin norske mann må i denne forbindelse være et moment av underordnet betydning.

Under samtalen på trygdekontoret må spørsmålet om barnetrygd ha kommet opp, og i forbindelse med dette ble det opplyst at A nylig hadde flyttet til Norge med sine to barn, at de var russiske statsborgere og at barnefarene forble bosatt i Russland. Opplysninger om at et barn ikke bor sammen med begge foreldrene, jf. forskotteringsloven § 2 første ledd, kan i alminnelighet alene neppe være nok til å gi trygde-

kontoret plikt til å veilede om forskuddsordningen, med mindre trygdekontoret blir kontaktet nettopp i egenskap av bidragsfogd. Jeg viser i denne forbindelse til at ordningen med forskudd er subsidiær og at bidrag kan avtales og gjøres opp privat. I denne saken har imidlertid dette hensynet mer begrenset betydning ettersom de faktiske forholdene var så vidt spesielle at de sammen med de opplysningene som ble gitt, måtte ha gitt en oppfordring til bidragsfogden om å orientere om forskuddsordningen. Jeg legger i denne forbindelse vesentlig vekt på As veiledningsbehov og opplysningen om at barnefarene bodde i Russland; det måtte fremstå som mindre sannsynlig at hun mottok barnebidrag fra ham.

Etter min mening burde bidragsfogden orientert A om ordningen med bidragsforskudd under møtet på trygdekontoret høsten 1994, og det var et brudd på veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 at dette ikke ble gjort. Den oppfordringen bidragsfogden hadde til å informere om ordningen var dessuten, slik jeg ser det, så vidt klar at det i tillegg må få betydning for spørsmålet om etterbetaling at det ikke ble gitt slik informasjon. Bidragsfogdens unnlattelse av å informere om forskuddsordningen må i denne saken etter mitt syn likestilles med «uriktige eller misvisende» opplysninger etter forskotteringsloven § 7 annet ledd første punktum. Det kan da ikke være særlig tvilsomt at det er årsakssammenheng mellom bidragsfogdens unnlattelse og As forsinkelse med å fremme kravet.

Jeg ber fylkestyret behandle søknaden fra A om etterbetaling av bidragsforskudd fra 1. oktober 1994 på nytt, under hensyntagen til de synspunktene jeg har gitt uttrykk ovenfor. Jeg ber om å bli holdt orientert om fylkestyrets fornyede vurdering.»

Helserett, barnevern, sykehjem

36.

Saksbehandlingen i Norsk pasientskadeerstatning - manglende underretning om klagerett

(Sak 1999–2026)

A søkte om pasientskadeerstatning fra Norsk Pasientskadeerstatning (NPE). Sekretariatet i NPE informerte A om at søknaden ikke ville bli behandlet videre i NPE, og begrunnet dette med at erstatningskravet var foreldet. A imøtegikk NPEs syn på foreldelsesspørsmålet, og krevde saken «gjenopptatt». Hun fikk etter dette beskjed fra sekretariatet i NPE om at saken var å anse som avsluttet fra deres side.

Etter at saken ble tatt opp av ombudsmannen, innrømmet NPE at korrekte saksbehandlingsrutiner ikke hadde blitt fulgt i saken. NPE beklaget at det ikke ble tatt et formelt vedtak i saken, og at det heller

ikke ble opplyst om klageadgangen til Pasientskadenemnda og klagefristen. På bakgrunn av dette besluttet NPE å ta saken opp til ny behandling.

Ombudsmannen uttalte at en forutsetning for å benytte et system der sekretariatet i NPE gav «foreløpige vurderinger» i saker om foreldelse, var at det ble gjort tilstrekkelig klart at vurderingen var en oppfordring til søkeren om å komme med ytterligere opplysninger i saken og ikke noe vedtak. Ombudsmannen understreket at den foreløpige vurderingen fra sekretariatet i alle tilfelle måtte følges opp med et formelt vedtak i saken.

Ombudsmannen fremhevet at dette vedtaket skulle begrunnes, og at det måtte opplyses om klageadgangen til Pasientskadenemnda, klagefristen og den nærmere fremgangsmåten ved klage, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Det var kritikkverdig at en slik fremgangsmåte ikke hadde blitt fulgt i saken.

Saken gjaldt saksbehandlingen i Norsk Pasientskadeerstatning (NPE) av en søknad fra A om pasientskadeerstatning. I tillegg reiste saken spørsmål om Justisdepartementets kompetanse som sekretariat for Billighetserstatningsutvalget til å avvise søknader om billighetserstatning i saker som hører inn under NPE-ordningen.

I oktober 1996 sendte A skademelding til NPE, og krevde pasientskadeerstatning på grunnlag av påstått feilbehandling ved et fylkeskommunalt sykehus. Etter å ha innhentet uttalelse i saken fra sykehuset, opplyste sekretariatet i NPE i brev til A at saken ikke ville bli behandlet videre i NPE. Dette ble begrunnet med at erstatningskravet måtte anses som foreldet etter foreldelsesloven 18. mai 1979 § 9 nr. 1, på grunn av at hun hadde fått eller burde ha skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige mer enn tre år før kravet ble fremmet overfor NPE. I slutten av brevet fra NPE het det:

«Deres sak vil på ovennevnte grunnlag ikke bli viderebehandlet ved vårt kontor.

Dersom De er uenig i sekretariatets vurdering, ber vi om Deres tilbakemelding senest innen tre uker fra dette brevets dato. De bes i så fall begrunne hvorfor et eventuelt krav på skadeserstatning likevel ikke kan anses å være foreldet.»

I brev til NPE imøtegikk A sekretariatets syn på foreldesspørsmålet. Hun hevdet i denne forbindelse at foreldelsesfristen måtte forlenges med ett år etter foreldelsesloven § 10 nr. 1. På bakgrunn av dette krevde hun saken «gjenopptatt».

Sekretariatet i NPE avviste i et nytt brev til A at foreldelsesloven § 10 nr. 1 var relevant i saken, ettersom vurderingstemaet for når fristen begynte å løpe var det samme som etter foreldelsesloven § 9 nr. 1. I slutten av brevet til A het det bl.a.:

«Sett hen til det krav loven setter til den skadelidte om aktivt å skaffe seg kunnskap om skaden, finner sekretariatet å måtte opprettholde sitt

standpunkt om at foreldelsesfristen er utløpt i Deres sak. Saken anses dermed avsluttet fra vår side.»

A søkte senere om billighetserstatning på grunnlag av den samme skaden. Søknaden ble imidlertid avvist av Justisdepartementet under henvisning til at saker som faller inn under NPE-ordningen faller utenfor ordningen med billighetserstatning.

Et pasientombud henvendte seg på vegne av A til ombudsmannen vedrørende behandlingen av søknadene fra A om henholdsvis pasientskadeerstatning og billighetserstatning.

Det ble i første omgang besluttet å ta opp spørsmålet om behandlingen av As søknad om pasientskadeerstatning med NPE. NPE ble bl.a. bedt om å redegjøre for om sekretariatets brev til A var å anse som et førsteinstansvedtak i saken, og eventuelt for hvorfor det ikke var gitt nærmere opplysninger i brevet om klageadgang, klagefrist og den nærmere fremgangsmåten ved klage. Det ble videre stilt spørsmål om As brev ble oppfattet som en forvaltningsklage etter forvaltningsloven § 32 første ledd. Endelig ble NPE bedt om å opplyse om NPE var av den oppfatning at forvaltningsloven kom til anvendelse i saken.

I sitt svar redegjorde NPE nærmere for behandlingen av den konkrete saken, og mer generelt for saksbehandlingsrutinene i saker vedrørende foreldelse. NPE opplyste at de fleste erstatningssakene i første omgang ble behandlet av sekretariatet i NPE etter fullmakt fra Pasientskadenemnda. I saker vedrørende foreldelse var det vanlig at sekretariatet først varslet skadelidte om sitt syn gjennom en foreløpig vurdering av foreldesspørsmålet. Skadelidte ble da gitt en mulighet til å komme med ytterligere opplysninger i saken, som kunne kaste lys over foreldesspørsmålet. NPE opplyste at dersom det kom inn slike opplysninger, ble disse vurdert av sekretariatet. Dersom sekretariatet fant grunn til å opprettholde sitt standpunkt om at saken var foreldet, skulle det ifølge NPE fattes et formelt avvisningsvedtak i saken. I dette vedtaket skulle det ifølge NPE opplyses om klageadgangen til Pasientskadenemnda og fristen for å klage. Det ble i denne forbindelse opplyst at NPE var av den klare formening at forvaltningsloven kom til anvendelse i denne sammenheng.

NPE opplyste at de skisserte rutinene ikke hadde blitt fulgt i saken. Etter at A kom med kommentarer til sekretariatets foreløpige vurdering, ble det ikke fattet et formelt vedtak i saken og det ble heller ikke opplyst om klageadgangen og klagefristen. NPE beklaget måten saken hadde blitt behandlet på, og opplyste at den ville bli lagt frem for Pasientskadenemnda som klagesak.

I mitt avsluttende brev til Norsk Pasientskadeerstatning uttalte jeg:

«Jeg har merket meg at NPE har beklaget måten denne saken har blitt behandlet på. En slik beklagelse er på sin plass. NPEs behandling av erstatningskravet fra A har ikke vært tilfredsstillende. En forutsetning for å benytte en slik fremgangsmåte som NPE har skissert i brevet hit, må være at det blir gjort tilstrekkelig klart i NPEs foreløpige vurdering av foreldesspørsmålet at dette ikke er et vedtak, men en oppfordring om å komme med ytterligere opplysninger i saken. NPEs brev 15. januar 1997 til A kan vanskelig sies å ha vært tilstrekkelig klart i så måte. Formuleringene i brevet fremstår som uheldige, og kunne være egnet til å gi inntrykk av at NPE allerede hadde fattet et avvisningsvedtak i saken.

Det er videre slik at NPEs foreløpige vurdering må følges opp med et formelt vedtak, uten hensyn til om søkeren kommer med merknader til vurderingen eller ikke. Som NPE selv peker på, må dette vedtaket begrunnes, og det må opplyses om klageadgangen til Pasientskadenemnda, klagefristen og den nærmere fremgangsmåten ved klage, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Dette ble ikke gjort i denne saken, og det må kritiseres.

Jeg har merket meg at NPE de seneste årene har gjennomgått og klargjort sine rutiner i forbindelse med håndteringen av denne typen saker. På grunn av dette, og fordi denne saken ligger så vidt langt tilbake i tid, kan jeg la saken bero med den beklagelsen NPE har gitt. Jeg forutsetter imidlertid at mine synspunkter legges til grunn for saksbehandlingen fremover.

Ettersom saken nå skal legges frem for Pasientskadenemnda som klagesak, er det ikke grunn for meg til nå å undersøke eller uttale meg nærmere om de materielle spørsmål erstatningskravet reiser. Jeg viser i denne forbindelse til prinsippet om at ombudsmannens kontroll skal være etterfølgende.»

Ettersom søknaden fra A om pasientskadeerstatning på nytt ble tatt under behandling av NPE, var det ikke tilstrekkelig grunn for meg til å undersøke nærmere spørsmålet om Justisdepartementets kompetanse til å avvise søknader om billighetserstatning i saker som faller inn under NPE-ordningen. Jeg skrev likevel følgende om dette i mitt siste brev til klageren:

«Justisdepartementet avviste 7. april 1999 å behandle Deres søknad om billighetserstatning. Departementet begrunnet avvisningen med at grunnlaget for søknaden gjaldt en skade som i utgangspunktet hører inn under Norsk Pasientskadeerstatning fordi skaden ble konstatert etter 1. januar 1988. Det ble videre vist til at billighetserstatningsordningen etter fast praksis ikke skal fungere som et korrektiv eller supplement til andre kompensasjonsordninger.

Stortingets billighetserstatningsordning er en gammel ordning som har hatt sitt grunnlag i sedvane. Endringer i måten ordningen praktiseres på skjer i hovedsak gjennom Stortingets behandling av de

proposisjonene om billighetserstatning som Justisdepartementet jevnlig fremmer. Om Justisdepartementets adgang til å avvise søknader om billighetserstatning heter det i Innst. S. nr. 4 (1999–2000) s. 1 bl.a.:

«Billighetserstatningsordningen fungerer ikke som et korrektiv eller supplement til andre ordninger. Det er for eksempel ansett som lite hensiktsmessig å la billighetserstatningsordningen supplere områder der myndighetene positivt har vurdert det offentliges erstatningsansvar, f.eks. Norsk Pasientskadeerstatning (NPE) og ordningen med voldsoffererstatning. Saker som faller inn under slike andre kompensasjonsordninger blir som hovedregel avslått.»

Justiskomiteen gikk på bakgrunn av dette inn for at Justisdepartementet skulle ha kompetanse til å avvise saker som gjelder forhold som faller utenfor ordningen, fordi de er omfattet av andre erstatnings-, trygde- eller forsikringsordninger, jf. Innst. S. nr. 4 (1999–2000) pkt. 2.2.3. Stortinget sluttet seg til denne innstillingen i vedtak 26. oktober 1999, og endringene ble iverksatt fra 20. november 1999. Etter at disse endringene har trådt i kraft, synes det å være på det rene at Justisdepartementet som hovedregel kan avvise saker som faller inn under ordningen for Norsk Pasientskadeerstatning. Dette må trolig også gjelde saker der skadelidte på grunn av alminnelige foreldelsesregler ikke har rett til erstatning fra NPE.

Justisdepartementets vedtak om å avvise Deres sak ble imidlertid truffet før disse endringene trådte i kraft. Et spørsmål som reiser seg er derfor om Justisdepartementet også før 20. november 1999 hadde kompetanse til å avvise slike saker, eller om disse da måtte legges frem til Billighetserstatningsutvalget for avgjørelse. Jeg har imidlertid ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet og viser i denne forbindelse til ombudsmannsloven 22. juni 1962 § 6 fjerde ledd, der det fremgår at ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling. Avgjørende for meg i denne sammenheng er at Deres krav om erstatning igjen er tatt under behandling av NPE.»

37.

Pasientskadeerstatning – spørsmål om foreldelse

(Sak 1999–2182)

NPE hadde avslått As krav om erstatning for en nerveskade oppstått under operasjon av høyre håndledd under henvisning til at skaden var meldt for sent. NPE la til grunn at klageren på et langt tidligere tidspunkt enn søknadstidspunktet må ha blitt kjent med at det forelå en erstatningsbetingende skade ut fra hendelsesforløpet etter operasjonen.

Ombudsmannen fant imidlertid at det heftet begrunnet tvil ved nemndas vedtak fordi A, som på operasjonstidspunktet var godt over 70 år, hadde

trodd at smertene og det dermed påfølgende økonomiske tapet skyldes en «normal» dårlig prognose etter operasjonen, og ikke noen erstatningsbetingende skade påført under selve operasjonen. Nemnden behandlet etter dette saken på nytt og innvilget pasientskadeerstatning.

A klaget over at Norsk Pasientskadeerstatning (NPE) hadde avvist hennes krav om erstatning for nerveskade oppstått under operasjon av høyre håndledd 7. mars 1992 under henvisning til at skaden var meldt for sent. Skaden ble meldt 19. april 1997 og mottatt av NPE 26. juni 1997.

I brev herfra ble NPE bedt om kommentere foreldesspørsmålet nærmere. Det ble vist til at selv om utviklingen i høyre hånd hadde vært dårlig helt fra operasjonstidspunktet, hadde hun ikke kjent til at disse plagene skyldes en skade som var oppstått under operasjonen og som dermed kunne kvalifisere til erstatning. Hun ble først kjent med dette da hun 7. november 1996, i forbindelse med en operasjon i venstre håndledd, samtidig skulle få en nevrologisk undersøkelse av høyre hånd. Hun hevdet derfor at fristen måtte settes til dette tidspunkt, og at det i alle fall var urimelig å sette fristen tidligere enn 18. mai 1995 som er datoen for den første journalnedtegnelse der det fremgår at hun ikke var fornøyd med operasjonen.

NPE, sekretariatet, svarte at nemnda hadde lagt til grunn at klager ble kjent med at operasjonen hadde påført henne en nerveskade kort tid etter inngrepet. Skaden hadde manifestert seg ved smerter og økonomisk tap (hjelp til husarbeid o.l.) i god tid før april 1994, dvs. 3 år før skaden ble meldt. At klageren ikke kjente til NPE eller foreldelsesreglene, forhindret ikke at foreldelsesfristen begynte å løpe, ei heller det forhold at klageren ikke fikk kunnskap om skaden fra kompetent hold før i 1996. Klageren måtte selv ha oppdaget at hun ble verre etter operasjonen. Det var ikke avgjørende at sykehuset hadde erkjent skaden eller at dette på annen måte er nedfelt i journalene.

NPE ble bedt om å presisere sitt svar og, om nødvendig, legge saken frem for Pasientskadenemnda. Det ble bl.a. bedt om en nærmere begrunnelse for hvorfor NPE hadde lagt til grunn at klageren allerede kort tid etter operasjonen burde ha forstått at hennes plager skyldes en feiloperasjon.

A kom med enkelte tilleggsmerknader til svaret fra NPEs sekretariat.

I mitt avsluttende brev til NPE uttalte jeg følgende:

«Det sentrale spørsmålet i saken er når foreldelsesfristen begynte å løpe i forhold til As erstatningskrav.

De vanlige foreldelsesreglene gjelder for pasientskadekrav. Hovedreglen er at krav foreldes etter 3

år, jf. foreldelsesloven 18. mai 1979 nr. 18 § 9 nr. 1, som lyder:

«1. Krav på skadeserstatning eller oppreisning foreldes 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige.»

Skadelidtes kunnskap må være av en slik karakter at den gir rimelig grunn til å få ansvarsforholdet prøvet ved domstolen. Skadelidte måtte ha kunnskap om de økonomiske skadevirkninger hun var påført, om skaden kvalifiserer for erstatning, og hvem kravet skal rettes mot. Dette betyr at hun måtte ha tilstrekkelig oversikt over spørsmålet om det forelå ansvarsgrunnlag og adekvat årsakssammenheng før hun kunne ta stilling til om et erstatningskrav hadde rimelig mulighet til å nå frem.

A hevder at hun ikke var klar over at det forelå en erstatningsbetingende skade, dvs. ansvarsgrunnlag, før legen i 1996 gjorde henne oppmerksom på at smertene skyldes en feil under operasjonen. Inntil dette tidspunkt hadde hun lagt til grunn at smertene skyldtes et mislykket behandlingsresultat (dårlig prognose) etter operasjonen og således var noe hun måtte leve med. Av hennes legejournaler for tiden etter operasjonen fremkommer det intet om smerter i høyre hånd før 18. mai 1995, da hun hadde en konsultasjon med primærlegen om en mulig operasjon i venstre håndledd. Det fremgår av journalen at hun ikke ville opereres fordi hun ikke var fornøyd med operasjonen i høyre hånd. Hun benekter videre riktigheten av sosionomopplysningen i saken om at en primærlege skal ha gjort henne oppmerksom på at det forelå en operasjonsskade. Slik jeg forstår klageren, ble hun derfor først kjent med at det forelå et ansvarsgrunnlag da legen i forbindelse med undersøkelse før operasjon også av venstre hånd i 1996 gjorde henne oppmerksom på at smertene i høyre hånd skyldtes en nerveskade påført under operasjonen som det kunne kreves erstatning for. Jeg tilføyer i denne sammenheng at det heller ikke fremgår av journalopplysningene at hun på et tidligere tidspunkt skal ha fått opplyst at smertene skyldtes en feiloperasjon.

NPE har, etter det jeg forstår, lagt til grunn at klageren på et langt tidligere tidspunkt må ha blitt kjent med at det forelå en erstatningsbetingende skade ut fra hendelsesforløpet etter operasjonen. Smertene oppstod relativt raskt etterpå, og hun måtte derfor leie hjelp til husarbeid m.m. Det er vist til at hun led et økonomisk tap som manifesterte seg i 1994.

Etter to foreleggelse er det imidlertid fortsatt noe uklart for meg hvorfor NPE har lagt til grunn at hun på bakgrunn av hendelsesforløpet fikk eller burde skaffet seg tilstrekkelig kunnskap om at det forelå et ansvarsgrunnlag og en ansvarlig skadevolder. Klageren har påpekt at hun trodde smertene og det dermed påfølgende økonomiske tapet skyldes en

«normal» dårlig prognose etter operasjonen/mislykket behandlingsresultat, og ikke en erstatningsbetingende skade hun ble påført under selve operasjonen.

Ved vurderingen av foreldelsesspørsmålet er det grunn til å se hen til at A på operasjonstidspunktet var godt over 70 år, og at prognosene etter utførte operasjoner ofte blir dårligere med alderen. Selv om hennes relativt høye alder ikke gjør at regelen om rettsvillfarelse kommer til anvendelse, kan den likevel ha hatt betydning for klagerens forventning til utviklingen etter den utførte operasjonen. Det er videre grunn til å ta i betraktning at hun også før operasjonen hadde smerter i høyre håndledd, (jf. diagnosen carpal tunnelsyndrom). Det synes ikke upåregnelig å legge til grunn at lidelsen kunne forverre seg på grunn av dårlig prognose/mislykket behandlingsresultat, og at hun måtte se tiden noe an med hensyn til om smertene og plagene ville avta. I alle fall synes dette nærliggende så lenge det ikke fra medisinsk kompetent hold ble opplyst at smertene skyldtes en nerveskade påført under selve operasjonen, dvs. en feiloperasjon som kunne kvalifisere for erstatning. Å kreve at hun, i hennes alder og ut fra situasjonen for øvrig, hadde rimelig foranledning til å fremme krav om erstatning når hun ikke synes å ha blitt gjort oppmerksom på at det forelå feiloperasjon fra legehånd før i 1996, finner jeg på denne bakgrunn strengt.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om A selv tok tilstrekkelig initiativ for å skaffe seg kunnskap om hun var påført en skade ved operasjonen, jf. lovens § 9 som forutsetter at tre års fristen begynner å løpe fra det tidspunkt skadelidte «burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige». Ut fra opplysningene i saksdokumentene synes det som A har tatt opp plagene etter operasjonen med primærlegen, som etter avtale med sykehuset skulle foreta kontroll etter operasjonen. Ifølge skademeldingen (brev fra sosionomtjenesten ved Y sykehus 16. september 1997) ble hun av primærlegen henvist til fysioterapibehandling. Hun ble imidlertid ikke henvist til sykehuset for fornyet undersøkelse før i 1996, da hun i forbindelse med en lignende tilstand i venstre hånd også fikk foretatt en nevrologisk undersøkelse av høyre hånd.

Jeg finner på denne bakgrunn at det hefter begrunnet tvil ved Pasientskadenemndas vedtak, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd. Jeg ber på denne bakgrunnen om at saken blir behandlet på nytt av nemnda.

Saken avsluttes med dette herfra, men jeg ber om å bli holdt underrettet om utfallet av nemndas fornyede behandling av saken.»

Nemnda behandlet etter dette saken på nytt. A ble her tilkjent erstatning, idet man la til grunn at foreldelsesfristen ikke var oversittet.

38.

Saksbehandlingen hos fylkeslegen og i Statens helsetilsyn – henvisning til tidligere klagesaker mot legen

(Sak 2000–0089)

Statens helsetilsyn ila en lege ved en legevakt «uformell kritikk» for to tilfeller av brudd på legeloven 13. juni 1980 nr. 42. Legen (A) klaget bl.a. på at fylkeslegen viste til en «liste» over tidligere klagesaker, som han mente gav et uriktig bilde. Han mente også det var kritikkverdige at en av klagerne var blitt informert om at det også forelå andre klager på ham.

Ombudsmannen uttalte at det neppe var noe å si på at fylkeslegen gjorde Helsetilsynet oppmerksom på at han også tidligere hadde mottatt klager på A, men påpekte at slike opplysninger ikke skal oversendes rutinemessig. Opplysninger som gis, må uansett være fullstendige og bygge på dokumenterte saker.

Grunnlaget for ileggelsen av kritikken var to klager på As framferd som lege. Den første saken gjaldt håndteringen av en henvendelse fra X til legevakten, da datteren var blitt syk. A ble etter klage kritisert av fylkeslegen for mangelfull informasjon til pasientens foreldre. A klaget på avgjørelsen, og saken ble oversendt Helsetilsynet, som opprettholdt kritikken under henvisning til legeloven § 43 om plikt til journalføring. Den andre saken var forberedt av fylkeslegen og oversendt Helsetilsynet for vurdering og avgjørelse. I Helsetilsynets avgjørelse ble A kritisert for å ha innkalt klageren (Y) til sitt kontor med det formål å «konfrontere» henne med klagen hun hadde sendt inn.

I klagen hit 7. januar 2000 framsatte A innsigelser mot såvel saksbehandlingen som det materielle grunnlaget for at han ble ilagt kritikk. Til klagen fra X anførte han at journalen var «adekvat», tatt i betraktning språkproblemene. I saken som gjaldt datteren til Y, viste han til at det var riktig av ham å konfrontere barnets mor med hennes «usaklighet», og at det ikke hadde vært mulig å gjøre det på annen måte. Videre etterlyste han svar på 13 spørsmål han hadde stilt Helsetilsynet, og som han mente han ikke hadde mottatt fyllestgjørende svar på. Han viste til at spørsmålene var knyttet til de tidligere klagesakene mot ham som dannet grunnlag for en liste fylkeslegen hadde utarbeidet. Han hevdet «listen» gav et feilaktig bilde av sakene og anmodet ombudsmannen om å se nærmere på dem. A satte videre spørsmålsteget ved at en av klagerne av fylkeslegen ble gjort kjent med at det hadde vært tidligere klagesaker på ham. Endelig stilte han spørsmål om fylkeslegen hadde oversendt ham alle dokumenter i saken, slik han hadde bedt om.

Helsetilsynet ble bedt om å kommentere anførselene i klagen hit. Det ble særskilt bedt redegjort for anførselen fra A som gjaldt manglende journalføring. Det ble videre stilt spørsmål i tilknytning til

fylkeslegens liste over tidligere klagesaker registrert på A. Helsetilsynet ble bedt om å kommentere klagerens påstand om at enkelte av klagesakene var helt «uten hold» og derfor «ikke-saker». Det ble også bedt opplyst om informasjonen i listen konkret ble tillagt vekt i saken, og om henvisningen til listen ble ansett å være en relevant saksopplysning. Endelig ble Helsetilsynet bedt om å kommentere anførselen fra A om at en gjenpart av fylkeslegens brev til Helsetilsynet i sin helhet var blitt sendt en av klagerne.

Helsetilsynets svarbrev ble oversendt klageren som kom tilbake til saken med ytterligere anførsler. Etter at Helsetilsynet hadde oppgitt at det ikke hadde flere merknader å komme med, ble saken tatt opp til avsluttende behandling.

I mitt avsluttende brev til Statens helsetilsyn skrev jeg:

«I Saksbehandlingen

a. Henvisning til tidligere klagesaker

I brev 19. februar 1999 [til Statens helsetilsyn] kommenterte jeg den måten fylkeslegen hadde henvist til tidligere klagesaker i oversendelsesbrev til Helsetilsynet. Jeg uttalte at det neppe var noe å si på at fylkeslegen hadde gjort Helsetilsynet oppmerksom på at han tidligere hadde mottatt klager på A. En slik opplysning bidro til å opplyse saken bedre. Samtidig presiserte jeg at de opplysninger som gis, så langt mulig må være fullstendige og bygge på dokumenterte saker. Henvisningen til tidligere klagesaker burde ha vært fulgt opp av en individualisert og underbygget redegjørelse som viste hvilke klager det ble siktet til, og jeg kritiserte fylkeslegen for at dette ikke var gjort.

Fylkeslegen har etter dette utarbeidet en egen «liste» over klagesaker på A. Her framgår stikkordmessig hva klagene gjelder, om klagen inkluderer forhold vedrørende «adferd» samt utfallet av den enkelte sak. «Listen» har vært oversendt Helsetilsynet til bruk i klagebehandlingen. A hevder at listen gir et uriktig bilde av sakene, og at den ikke skulle vært utarbeidet.

Helsetilsynet skriver om dette i svarbrevet:

«For å kunne føre tilsyn med landets helsepersonell er det viktig at tilsynsmyndigheten (fylkeslegene og Helsetilsynet) har kunnskap om tidligere klagesaker og helsepersonell har vært involvert i. Denne oversikten kan bidra i Helsetilsynets vurdering av praksis hos påklaget personell. I Helsetilsynets behandling av saker mot helsepersonell følges prinsippet om at saken skal være så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. En oversikt over tidligere saker, uavhengig av utfall, vil kunne bidra til sakens opplysning. Helsetilsynet ser det derfor som praktisk at det i særlige tilfeller for internt bruk utarbeides egnede oversikter over tidligere klager på samme helsepersonell.

Det vises til Sivilombudsmannens brev til Helsetilsynet av 19. februar 1999, hvor det uttales:

«Det er neppe noe å si på at fylkeslegen i oversendelsesbrevet gjorde Helsetilsynet oppmerksom på at han også tidligere hadde mottatt klager på A. Fylkeslegens oppgave som saksforberedende organ var å bidra til at saken ble så godt opplyst som mulig, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17 første ledd, og jeg antar at opplysninger om tidligere saker kan være av betydning for om det skal reageres etter legeloven, og i så fall hvordan.»

I ovennevnte brev presiseres det at de opplysninger som gis så vidt mulig må være fullstendige, og at de må bygge på dokumenterte saker. Helsetilsynet er enig i dette. Helsetilsynet slutter seg også til Sivilombudsmannens anførsel om at også resultatet av sakene må fremgå av oversikten. Helsetilsynet vil i tillegg understreke at oversikter som den aktuelle ikke danner mer enn et utgangspunkt for saksbehandlingen. På bakgrunn av Sivilombudsmannens brev har Fylkeslegen utarbeidet den aktuelle listen, slik at det gis en oversikt over både hva klagen gjaldt, og hvilket resultat tilsynsmyndigheten kom til i saken. Vi viser for øvrig til Fylkeslegens brev av 4. mars 1999 og 21. september 1999 til A.

Helsetilsynet stiller seg undrende til at A i brev av 6. april 1999 til Helsetilsynet anfører at han ikke har vært klar over at sakene som Fylkeslegen har samlet i en liste noensinne har vært registrert som klage. Som han selv sier i påfølgende avsnitt, har han gitt utførlige svar på «hver eneste en av sakene på denne listen». Helsetilsynet kan ikke se at det skulle være grunnlag for å kreve at han varsles om at en slik liste har blitt utarbeidet, i og med at listen kun har vært ment til internt bruk.

Tilsynsmyndigheten vil, etter en konkret vurdering, måtte avgjøre hvorvidt tidligere (avsluttede) saker skal tas med i vurderingen av en ny sak. I denne sammenheng vil det være av betydning om sakene dreier seg om forhold av samme karakter, og om det av denne grunn er naturlig å se dem i sammenheng. Også klager hvor det konkluderes med «ikke kritikk» vil kunne være relevante i denne sammenheng, jf. vårt brev av 30. desember 1999, hvorfra det siteres:

«Likevel vil et stort antall klager på én og samme lege, som gjelder noenlunde samme forhold, kunne tilsi at legen bør gjennomgå sin praksis, og undersøke om noe kan gjøres annerledes. Et stort antall klager kan altså indikere at ikke alt er som det bør være, selv om det i den enkelte sak konkluderes med «ikke kritikk».»

Helsetilsynet er oppmerksom på at helsepersonell kan bli utsatt for en mer eller mindre samlet «aksjon», hvor flere pasienter fremmer hver sin klage, uten at det kan sies å være noen realitet i klagen. Dette er tilsynsmyndigheten oppmerksom på i forbindelse med vurderingen av hvilken vekt klager skal tillegges. Det samme gjelder klager fra 3. og 4. person, jf. As brev av 6. april 1999 til Helsetilsynet.

I aktuelle sak ble informasjonen i Fylkeslegens liste brukt for å illustrere at mange klager kan indikere et mønster i legens atferd, jf. sitatet over. Henvisningen til listen var imidlertid ikke en relevant saksopplysning i forhold til vurderingen av innholdet i de to aktuelle sakene.»

Som jeg har påpekt i brevet 19. februar 1999, er det generelt ikke noe til hinder for at fylkeslegen opplyser Helsetilsynet om klager som tidligere har vært rettet mot en innklaget lege. Hvorvidt opplysningene gis i selve oversendelsesbrevet til Helsetilsynet eller i et eget dokument, er av underordnet betydning. I den grad det er aktuelt å gi klageren innsyn i oversendelsesbrevet (helt eller delvis), kan det imidlertid være mest praktisk at opplysninger om tidligere klagesaker ikke framgår av dette, men i et særskilt dokument – se nedenfor om dette. I brevet har jeg også framholdt at opplysningene som skal brukes i behandlingen av en sak, må være fullstendige og bygge på dokumenterte saker, og jeg har merket meg at Helsetilsynet deler mitt syn her.

Helsetilsynet har kommentert de enkelte sakene på «listen» i brev til A. I brevet blir de 13 spørsmålene han hadde stilt, besvart punktvis. Helsetilsynet ber i brevets pkt. 4 fylkeslegen om å kontrollere opplysningene på listen i sak nr. --- og eventuelt utfylle disse. Jeg forutsetter at dette er gjort.

Jeg forstår Helsetilsynet slik at fylkeslegen utarbeidet listen over tidligere klager bl.a. på bakgrunn av mitt brev 19. februar 1999. Det er da viktig for meg å få fram at det fra min side ikke har vært meningen å gi uttrykk for at slike «lister» rutinemessig skal oversendes Helsetilsynet i klagesaker. Slik oversendelse av en «liste», eller annen skriftlig henvisning til tidligere klagesaker mot helsepersonell *kan* som fremholdt av Helsetilsynet, være et nyttig og nødvendig bidrag til å opplyse saken tilstrekkelig. Oversendelsen skal imidlertid ikke framstå som en unødvendig belastning for helsepersonellet.

Jeg forstår det slik at Helsetilsynet mener det ikke var en feil å utarbeide listen i denne saken. Helsetilsynet har likevel opplyst at henvisningen til «listen» ikke var en «relevant saksopplysning» i forhold til innholdet av de to aktuelle sakene. Hva som ligger i dette, er noe uklart, men meningen synes å være at sakene på listen ikke ble funnet avgjørende i vurderingen av om kritikk skulle gis på bakgrunn av klagene fra X og Y. Jeg har ikke ytterligere kommentarer til dette.

b. Oversendelse til klagerne

A anfører at han finner det kritikkverdig at Y ble informert om at det forelå andre klager på ham. Han viser til at et brev fra fylkeslegen til Helsetilsynet med en henvisning til tidligere klager vedrørende hans adferd som lege, ble sendt med gjenpart til Y og pasientombudet. Det som fremgikk i dette brevet, var:

«I likhet med øvrige klager på lege A som berører hans atferd som lege, står i denne saken i hovedsak påstand mot påstand hva gjelder den faktiske atferden til legen i form av hva som ble sagt, og i hvilken form.

Fylkeslegen overlater til Statens helsetilsyn å ta stilling til sakens realiteter, men mener at det

også i denne saken i bevisvurderingen må legges vekt på antallet innbyrdes uavhengige klager som berører lege As atferd. Det vises til listen over klager til fylkeslegen vedrørende As virksomhet som lege som ble sendt Helsetilsynet ved kopi av vårt brev av 23. mars 1999 til A. Listen finnes vedlagt i kopi også her. De aktuelle sakene som ikke tidligere er behandlet av Statens helsetilsyn eller Helsedirektoratet, ble oversendt Helsetilsynet ved fylkeslegens ekspedisjon av 19. april 1999. Som det fremgår av listen, har de fleste av sakene ikke endt med reaksjoner mot legen. I alle sakene som berører atferdspørsmål står det ord mot ord mellom pasienten og legen når det gjelder det faktiske hendelsesforløpet.»

Helsetilsynet kommenterte anførselen slik i svarbrevet:

«Normalt gis ikke en klager opplysninger om tidligere saker på angjeldende helsepersonell. I saker hvor flere klagesaker har vært til behandling under ett, vil likevel den enkelte klager bli orientert om at legen, på grunnlag av «aktuelle og andre klager», har fått en reaksjon fra tilsynsmyndigheten. Det blir imidlertid ikke sagt noe om hva eventuelle andre klager dreier seg om. Helsetilsynet kan ikke se at denne praksisen er i strid med Sivilombudsmannens synspunkter, jf. brev av 19. februar 1999.»

I brev samme dag til A beklages det imidlertid (i brevets pkt. 12) at det i saken her ble gitt opplysninger til Y om at det var registrert andre klager på ham. Som begrunnelse vises det til:

«--- Helsetilsynet vil påpeke at det ikke er hjemmel for å unnta fra offentlighet at en lege har fått en klage på seg. Helsetilsynet er likevel enig i at dette som hovedregel er unødvendig, og at det derfor bør unngås. Vi beklager at det likevel ble gjort i aktuelle sak.»

På bakgrunn av den beklagelsen som er gitt A, og siden jeg forstår Helsetilsynet dithen at det skal følge en mer restriktiv praksis enn tilfellet var her, gir saken ikke i seg selv grunn til å gå nærmere inn på problemstillingen omkring klagerens innsynsrett.

Helsetilsynets henvisning til manglende «hjemmel» er imidlertid upresis. Dersom myndighetene ikke «har hjemmel» til å unnta et dokument for offentlighet, vil det innebære at klageren eller andre kan kreve innsyn etter offentlighetsloven – eventuelt også etter forvaltningsloven – dersom vedkommende må anses som part. Jeg vil derfor bemerke at selv om verken legeloven 13. juni 1980 nr. 42 eller lov om statlig tilsyn med helsetjenesten 30. mars 1984 nr. 15 har bestemmelser som beskytter legen mot innsyn, vil de alminnelige bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven 10. februar 1967 § 13 komme til anvendelse. Paragraf 13 første ledd 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, eller ---.»

Også leger vil være beskyttet av denne bestemmelsen.

Om den nærmere forståelsen av bestemmelsen har bl.a. Justisdepartementets lovavdeling uttalt seg. Det vises til Wilhelm Matheson og Geir Woxholts bok med Lovavdelingens uttalelser s. 377 (arkiv nr. 2135/86) og uttalelse s. 432 (arkiv nr. 1869/86). Sistnevnte uttalelse gjaldt lovligheten av Helsedirektoratets avgjørelse om å nekte innsyn i dokumenter i en sak som gjaldt etterforskning av en overlege på et sykehus, og hvor det sentrale var om dokumentene inneholdt taushetsbelagte opplysninger. Her uttales:

«Fordi offentlige tjenestemenn er satt til å varetta allmennhetens interesser, må det settes snevrere grenser for taushetsplikten vedrørende vedkommende arbeidsforhold enn det som ellers gjelder. Taushetsplikt foreligger derfor trolig bare så langt opplysningene angår forhold av en slik art at de er egnet til å karakterisere overlegen som person.»

Hvorvidt en opplysning om tidligere klager på en lege må anses undergitt taushetsplikt, må med andre ord vurderes konkret. Et sentralt moment vil være om opplysningen karakteriserer legen som person, og særlig om opplysninger som kan bidra til å utlevere eller skade ham i allmennhetens øyne, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 13.

II Realiteten

Klagene fra X og Y er vurdert i forhold til legeloven § 25 (om forsvarlig legevirksomhet), § 43 (om ordnede opptegnelser og journal) og § 52 (om tilrettevisning og advarsler). Reaksjonsformen «uformell kritikk» er som kjent ikke nevnt i loven.

A anfører at kritikken i begge sakene er basert på et uriktig faktisk grunnlag hvor de to klagernes historier ukritisk legges til grunn.

I foreleggelsen herfra ble det spesielt bedt om kommentarer til anførselen i klagen om at A ikke selv hadde kontakt med AMK-sentralen, og at han derfor heller ikke hadde hatt mulighet for å notere noe i journalen om opplysninger mottatt derfra. I svarbrevet fra Helsetilsynet bemerkes det om dette:

«Som det fremgår av vårt brev av --- har Helsetilsynet gitt A kritikk i en konkret sak for at han ikke har gitt pasientens mor tilstrekkelig informasjon i foreliggende tilfelle, alternativt at han har gitt informasjonen, men ikke journalført den.

Han ble ikke gitt kritikk for manglende journalføring av hvilke opplysninger han hadde mottatt fra AMK-sentralen. Som det fremgår av brevet er dette punktet tatt med under redegjørelsen for faktum, men ikke vektlagt i Helsetilsynets vurdering av saken.»

Med den redegjørelsen som her er gitt fra Helsetilsynet, og som A ikke har imøtegått i senere brev hit, har jeg ikke funnet holdepunkter for å gå videre med dette spørsmålet. De hensyn det er lagt vekt på,

fremstår som relevante og saklige og det foreligger ikke grunn til å anta at avgjørelsen om å gi (uformell) kritikk med henvisning til legeloven, er fattet ut fra en uriktig forståelse av regelverket eller praksis.»

39.

Barneombudets behandling av barnevernsak

(Sak 2000–0043)

A klaget til ombudsmannen over at Barneombudet hadde uttalt seg offentlig i en sak der barneverntjenesten i X kommune ikke hadde anket fylkesnemndas vedtak om å oppheve omsorgsovertakelse for hennes barn.

Ombudsmannen konkluderte med at Barneombudet i utgangspunktet har kompetanse til å behandle enkeltsaker, men at det er mye som taler for at ombudet i denne konkrete saken ikke burde ha uttalt at kommunen burde ha benyttet sin ankerett overfor fylkesnemndas vedtak om å oppheve omsorgsovertakelsen. Under henvisning til § 6 i instruks for Barneombudet og ulovfestede regler om god forvaltnings-skikk mente Ombudsmannen at Barneombudet burde ha innhentet alle saksdokumentene og at det var uheldig at det ikke var innhentet uttalelse fra A.

As advokat klaget til ombudsmannen over at Barneombudet hadde uttalt seg offentlig i en sak der barneverntjenesten i X kommune ikke hadde anket fylkesnemndas vedtak om å oppheve omsorgsovertakelsen for As barn. I klagen ble det ble det både stilt spørsmål ved Ombudets adgang til å uttale seg offentlig om en sak «de umulig kunne ha fått innsyn i», samt Ombudets adgang til å engasjere seg i denne type enkeltsaker.

Barneombudet ble bedt om å kommentere klagen. Under henvisning til Ombudets avgitte uttalelse til X kommune (som også ble gjentatt i Aftenposten), der det fremgikk at Barneombudet mente at kommunen burde ha anket fylkesnemndas vedtak av hensyn til barnets krav på maksimal rettsikkerhet, ble det bl.a. stilt spørsmål om hvilket grunnlag Ombudet hadde for å gå inn og engasjere seg i denne konkrete saken. Videre ble det bedt om en redegjørelse for Ombudets adgang til å engasjere seg i konkrete enkeltsaker. I denne sammenheng ble det vist til Barneombudets instruks § 6 og forvaltningsloven § 17 første ledd, samt NOU 1995: 26 s. 60 og s. 163 og til Ot.prp. nr. 40 (1996–97) avsnitt 2.3.

Videre ble det stilt spørsmål om i hvilken grad Barneombudet, da det gikk ut offentlig med saken, hadde gjennomgått barnevernsakens dokumenter, herunder om det hadde hatt kontakt med barnets biologiske mor, eventuelt om det på annen måte hadde søkt å få klarlagt biologisk mors oppfatning i saken. Dersom dette ikke var gjort, ble Ombudet bedt om å begrunne dette nærmere.

Barneombudet viste i sitt svar bl.a. til lov om Barneombudet 6. mars 1981 nr. 5 § 3 b der det står at Ombudet skal «følge med i at lovgivningen til vern om barns interesser blir fulgt». Videre ble det vist til instruks for Barneombudet (av 11. september 1981 med senere endringer) § 3 første ledd, der det bl.a. fremgår at Ombudet kan gå inn i enkeltkonflikter mellom et barn og dets foresatte dersom Ombudet «etter en konkret vurdering finner at barnets interesser vil bli klart tilsidesatt ved en avvisning».

For øvrig bemerket Ombudet at det kunne diskuteres om problemstillingen i denne saken skulle vurderes som et lovtolkningsspørsmål i forhold til barnevernloven § 4–21 første ledd andre punkt, men at det hadde «valgt å vurdere den som et spørsmål om barns interesser har blitt tilsidesatt i den konkrete situasjonen som oppstod etter vedtaket i fylkesnemnda».

Videre viste Barneombudet til at forvaltningsloven § 17 ikke kom direkte til anvendelse, da bestemmelsen omhandler saksforberedelsen i forbindelse med enkeltvedtak, noe Ombudet ikke fattet. Det ble imidlertid vist til instruksens § 6 annet ledd der det heter at Ombudet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig, samt uskreve normer for god forvaltningsskikk.

Ombudet forklarte deretter at det ikke hadde innhentet alle saksdokumentene, da dette ikke ble vurdert som nødvendig i forhold til å vurdere spørsmålet om kommunen burde bruke sin søksmålsadgang. Ombudet viste videre til at det ikke hadde stilt spørsmål om morens omsorgsevne i dag, men at det hadde rettet sin oppmerksomhet mot hva som var barnets interesser og barnets beste i forhold til bruk av rettsmidler.

Når det gjaldt spørsmålet om innsyn, viste Barneombudet til instruksens § 3 første ledd siste pkt., jf. barneombudsloven § 4 annet ledd idet Ombudet la til grunn at det kan innhente dokumenter uten partens samtykke, forutsatt at det foreligger forhold som faller inn under Ombudets oppgaver. Ombudet opplyste deretter at det ut fra hensiktene med intervensjon i saken ikke hadde behov for informasjon fra barnets mor, men fra forvaltningen. Videre ble det vist til at morens standpunkt «fremgikk klart ved det faktum at fylkesnemndsaken i det hele tatt kom opp, samt av saksfremlegget med tilhørende dokumenter som Barneombudet hadde innhentet fra X kommune».

I tilknytning til den konkrete saken fremholdt Ombudet videre at det hadde kompetanse til å kritisere hele forvaltningen, både med hensyn til lovanvendelse, saksbehandling og skjønnsutøvelse. Videre presiserte Ombudet at det «ikke på noe tidspunkt er tatt standpunkt til sakens materielle innhold».

Ombudet opplyste videre at det med utgangspunkt i sitt lovpålagte ansvar for å ivareta barns interesser og etter en konkret vurdering, besluttet å benytte sin innsynsrett ved å be om utvalgte dokumen-

ter fra X kommune. Barneombudet fremholdt deretter:

«Etter en vurdering av barnevernsakens dokumenter sammenholdt med informasjon fra fosterforeldrene, erfarte ombudet at barnevernet i X kommune i utgangspunktet hadde en klar innstilling om at barnet skulle forbli i fosterhjemmet. Mors krav om tilbakeføring måtte derfor behandles i Fylkesnemnda. Barneverntjenesten fikk ikke medhold i sitt syn, og det ble fattet vedtak som brakte barnevernets omsorg til opphør. Dette resultatet var allerede gjort kjent for ombudet av barnets fosterforeldre og gjennom oppslaget i Dagsrevyen.

Etter vedtaket valgte barneverntjenesten i kommunen å ikke bruke sin mulighet til å bringe avgjørelsen inn for domstolen til ny behandling. Barneombudet fant at dette var en påfallende endring i innstillingen til sakens realiteter, men uten at spesielt nye momenter var anført. Det ble derfor besluttet å stille spørsmål om begrunnelsen for dette standpunktet var klart forankret i barnets beste og om barnets rettsikkerhet var ivaretatt på best mulig vis. Svaret fra kommunen skapte ikke den nødvendige trygghet for at barnets interesser var tilstrekkelig ivaretatt.

Med hjemmel i lov om Barneombud § 5 ble det avgitt uttalelse i form av et brev til kommunen. Barneverntjeneste, jf. instruksens § 7. Her ga ombudet begrunnet uttrykk for sitt syn på manglende bruk av rettsmidler på barnets vegne og mulige konsekvenser for dets rettsikkerhet.»

Avslutningsvis ble det fremhevet at fra Barneombudets ståsted «var den aktuelle saken av en slik karakter at den falt inn under formålet med lovendringen» som gav kommunene søksmålsrett fra 1. september 1999. Videre ble det pekt på at barneverntjenesten i X kommune på dette tidspunkt var sterkt underbemannet og preget av internkonflikter, «der det offentlig var reist spørsmål om arbeidet kunne utføres faglig forsvarlig». Videre var saksforholdet komplekst og de sakkyndige uttalelsene ikke entydige. Da saken «gjaldt et barn som vanskelig kan gi uttrykk for sin mening, og som bare i begrenset grad kan forberedes eller få bearbejdet de konsekvenser en drastisk endring av livsvilkårene må medføre etter fylkesnemndas vedtak», mente Ombudet at ivaretagelsen av barnets interesser krevde en aktiv og kompetent bruk av alle tilgjengelige muligheter for en bredest mulig vurdering av barnets beste.

As advokat stilte deretter spørsmål om hvorfor Barneombudet skulle gå inn i saken «uten i det hele tatt og kjenne den». Det ble i denne sammenheng fremholdt at Ombudet umulig kunne uttale at saken er av en slik karakter at den falt inn under lovendringen vedrørende anke så lenge Ombudet ikke hadde satt seg inn i det totale faktum i saken.

Klageren mente videre at Ombudet burde ha undersøkt hvorvidt eventuelle internkonflikter i barnevernet påvirket avgjørelsen om ikke å anke vedtaket fra fylkesnemnda. Det ble også anført at det måtte kritiseres at Ombudet i en så spesiell sak som denne

innhentet informasjon fra barneverntjenesten og fosterforeldrene uten i det hele tatt å henvende seg til moren eller hennes advokat. Ombudet måtte etter dette kritiseres for ensidig innhenting av informasjon og at det hadde lagt til grunn at barneverntjenesten hadde for liten kapasitet til å fatte en riktig avgjørelse om ikke å anke saken. I denne sammenheng ble det vist til at tidligere saksbehandler og tidligere barnevernsjef begge over tid hadde ansett det som en aktuell mulighet å tilbakeføre barnet til sin mor idet det var umulig å samarbeide med fosterforeldrene, og at dette ikke var noe nåværende barnevernsjef og administrasjonen ensidig hadde besluttet.

Avslutningsvis ble det opplyst at barnet etter tilbakeføring til mor hadde utviklet seg på en særdeles positiv måte, noe som ifølge klager kunne dokumenteres både av habiliteringstjenesten og behandlende barnelege.

I mitt avsluttende brev til Barneombudet uttalte jeg:

«Barneombudet har i denne konkrete saken i brev 10. november 1999 til X kommune bl.a. uttalt:

«Barns rettssikkerhet

Barneombudet støttet lovendringen om å styrke kommuners søksmålskompetanse som gir kommunene rett til å kreve en rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak i barnevernsaker. Et av argumentene for denne endringen, var de alvorlige konsekvensene det kan ha for et barn, dersom det ble truffet et feilaktig vedtak om barnets omsorgssituasjon. Hensynet til bedre rettssikkerhet for barnet fikk tilslutning av et stort flertall høringsinstanser. Departementet sluttet seg til dette synspunktet i sitt lovutkast. Stortinget vedtok endringen etter grundig behandling av de ulike hensyn.

Barneombudet er ikke av den oppfatning at ankeretten skal være en ankeplikt. Men når den nye regelen nå er trådt i kraft fra 1. september 1999, vil praksis være avgjørende for om barnets rettssikkerhet faktisk blir bedre. Det er da av stor betydning for Barneombudets arbeid, å være orientert helt fra starten om hvordan kommunene vil forvalte ansvaret for å beslutte om et konkret fylkesnemndsvedtak skal ankes.

I denne saken har derfor Barneombudet benyttet sin innsynsrett for å få innsikt i beslutningsgrunnlaget for vurdering av ankeretten. Barneombudet kan ikke ta standpunkt til hvor barnet bør bo i fremtiden. Ombudet vil derimot påpeke det spesielle ved denne saken, (i) at det dreier seg om en omfattende og kompleks sak, (ii) at barnevernets beslutning om ikke å anke saken er lite begrunnet i forhold til barnets beste perspektivet som barnevernet har fremholdt tidligere.

Det er maktpåliggende for Barneombudet at ingen utenforliggende hensyn påvirker avgjørelser som har barns rettssikkerhet som målsetting. Lovendringen som åpner adgang for barnevernet til å bringe fylkesnemndas vedtak for retten er en bestemmelse for å sikre barnet en rett til fornyet

behandling av vesentlige spørsmål. Det er ombudets oppgave å medvirke til at praksis blir etter intensjonene om barnets beste.

Konklusjon

Barneombudet har etter en konkret gjennomgang av relevante deler av sakens dokumenter sammenholdt med andre opplysninger, konkludert med at kommunen burde ha sikret en ny vurdering av en særdeles kompleks sak, ved å benytte sin ankerett. Begrunnelsen er barnets krav på maksimal rettssikkerhet i spørsmål av så avgjørende betydning for dets liv. Dette var også lovgivers hensikt med å gi kommunen ankerett på fylkesnemndas vedtak.»

Det følger av lov om Barneombud § 3 bokstav b at Ombudet skal «følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt». Videre fremgår det av bestemmelsens tredje ledd at Ombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. I lovens § 5 første punktum er det fastsatt at Ombudet «har rett til å uttale seg om forhold som går inn under Ombudets arbeidsområde etter denne lov og etter Instruks for Barneombudet».

I utgangspunktet har Barneombudet kompetanse til å behandle og uttale seg både om generelle saker og om konkrete enkeltsaker, jf. Ot.prp. nr. 2 1980–81 s. 8 første spalte. En nærmere presisering av hvilke saker Ombudet kan ta opp til behandling følger av instruks for Barneombudet fastsatt ved Kongelig resolusjon av 11. september 1981 med senere endringer, se instruksens § 2 fjerde ledd, § 3 første ledd og § 4. I § 2 fjerde ledd heter det:

«Dersom en henvendelse angår et bestemt barn, og henvendelsen ikke kommer fra barnet selv, skal ombudet ikke behandle saken uten barnets samtykke. Når barnets alder tilsier det, skal også vergens samtykke innhentes. Dersom allmenne hensyn tilsier det, kan ombudet behandle saken, selv om samtykke som nevnt, ikke er innhentet.»

Barneombudet har ikke nevnt denne bestemmelsen i sine brev hit eller i korrespondansen med kommunen. Jeg finner likevel grunn til å nevne dens betydning. I denne saken kunne ikke barnet selv gi et samtykke. All den stund det forelå et fylkesnemndsvedtak som fastslo at omsorgen skulle tilbakeføres til biologisk mor, var ikke fosterforeldrene barnets verger på det tidspunktet Ombudet engasjerte seg i saken. Nemndas vedtak er rettskraftig fra vedtakstidspunktet, jf. barnevernloven § 4–13. Uansett har imidlertid Ombudet, dersom «allmenne hensyn tilsier det», adgang til å behandle saken selv om barnets/vergens samtykke ikke foreligger, jf. bestemmelsens siste punktum. Bestemmelsen indikerer at det foreligger visse begrensninger i Ombudets adgang til å gå inn i konkrete enkeltsaker, f.eks. av barnevernrettslig karakter. Jeg antar at Ombudet har vurdert det slik at det i dette tilfellet forelå «allmenne hen-

syn» som tilsa at saken ble behandlet, jf. Ombudets syn på de rettssikkerhetsmessige sider av fylkesnemndas vedtak i forhold til barnets interesser. Jeg går derfor ikke nærmere inn på denne instruksbestemmelsen i det følgende.

Barneombudet har vist til instruksens § 3 som grunnlag for sitt engasjement i denne saken. Denne bestemmelsen lyder:

«Ombudet skal avvise henvendelser som gjelder konkrete enkeltkonflikter mellom et barn og dets foresatte, mellom foresatte innbyrdes om utøving av foreldreansvar og lignende saker. Ombudet skal også avvise saker som delvis gjelder slike konflikter, med mindre Ombudet etter en konkret vurdering finner at barnets interesser vil bli klart tilsidesatt ved en avvisning».

Bestemmelsen fastslår at Barneombudet ikke har kompetanse til å behandle henvendelser som gjelder privatrettslige konflikter mellom barn og foresatte og mellom foresatte innbyrdes om utøvelse av foreldreansvar m.v. Det heter i Ot.prp. nr. 40 (1996–97) s. 19 pkt. 3.2, vedrørende departementets vurdering av endringer i Ombudets instruks, at Ombudet etter dagjeldende instruks kunne «behandle de sider av saken som ikke gjelder konkrete konflikter i familien, f.eks. sakens barnevernrettslige eller strafferettslige side (konflikt mellom barn og offentlige myndigheter)». Det fremgår videre av proposisjonen at en vurderte å tilføye et nytt annet punkt i § 3 første ledd som utvidet *saksbegrensningen* i første ledd til også å gjelde de sakene som bare *delvis* gjaldt slike konkrete konflikter i familien, slik at også disse sakene som hovedregel skulle avvises. Grunnen til dette var at det ikke skulle oppstå tvil om hvilke sider av saken Ombudet hadde kompetanse til å behandle dersom saken omfattet både barnefordelingsspørsmål og barnevernrettslige spørsmål. For å unngå at barnas rettigheter ble pulverisert ved at ulike instanser skyver ansvaret over på hverandre, ønsket departementet likevel en unntaksadgang som gav Ombudet mulighet til å gå inn i slike saker dersom Ombudet «etter en konkret vurdering finner at barnets interesser vil bli klart tilsidesatt ved en avvisning». En slik endring av instruksens ble vedtatt 17. juli 1998.

Slik jeg ser det, stod Ombudet i denne saken overfor en barnevernsak som reiste spørsmål om det kommunale barnevern hadde handlet til fordel for barnets beste. Det var ikke tale om en privatrettslig konflikt mellom barn og foresatte, eller mellom foresatte innbyrdes. Jeg kan derfor vanskelig se at § 3 fikk anvendelse i denne saken.

Ifølge instruksens § 4 første ledd skal Ombudet henvise saker som i det vesentlige angår lovanvendelses- eller saksbehandlingsspørsmål til Sivilombudsmannen når denne har kompetanse. Ombudet har pekt på at denne saken gjaldt tolkningen av barnevernloven § 4–21 første ledd annet punktum, men har etter det opplyste lagt til grunn at saken fra Bar-

neombudets ståsted har dreid seg om spørsmålet om et barns interesser er tilsidesatt på bakgrunn av fylkesnemndas vedtak. Jeg har ikke funnet grunnlag for å rette avgjørende innvendinger mot dette standpunktet, men bemerker at det her kun er tale om små nyanseforskjeller – noe som også får betydning i forhold til Sivilombudsmannens arbeidsområde.

Det følger av instruksens § 4 annet ledd at dersom et forhold kan bringes inn for et forvaltningsorgan, skal vedkommende som henvender seg til Ombudet henvises til å ta saken opp med vedkommende organ. Det fremgår videre av NOU 1995: 26 særlig s. 152 og Ot.prp. nr. 40 (1996–97) s. 11,12 og 19–20, at Ombudet som hovedregel ikke bør gå inn i enkelt saker som er til behandling hos andre forvaltningsorganer. Selv om verken henvisningsplikten i § 4 eller uttalelsene i forarbeidene vedrørende adgangen til å ta opp saker som er til behandling i et annet forvaltningsorgan er til hinder for Ombudets engasjement i denne saken, gir dette en klar indikasjon på at Ombudet bør være tilbakeholden med å ta konkrete enkeltsaker opp til behandling.

Det fremgår videre av instruksens § 7 siste ledd at Ombudet ikke kan uttale seg om lovligheten av et forhold som er avgjort av domstolene eller brakt inn for domstolene til avgjørelse. Fylkesnemnda er et forvaltningsorgan og ikke en domstol i denne sammenheng, og fylkesnemndas vedtak er ikke særskilt nevnt i instruksens eller forarbeidene. Det er etter instruksens således rettslig sett ikke noe til hinder for at Ombudet tar en barnevernsak som den foreliggende opp til behandling. Forutsetningen for at det gjøres er imidlertid at det tas tilbørlig hensyn til den private part i saken. Etter min mening bør Ombudet også ta hensyn til at fylkesnemnda er et frittstående og selvstendig organ i forhold til den øvrige forvaltningen, og at saksbehandlingsreglene og nemndas sammensetning er ment å sikre en bred og allsidig belysning av saken etter de samme grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Jeg viser også til at nemnda besitter juridisk og faglig innsikt, samt legmannsskjønn, jf. for øvrig Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 88–91.

Ombudet bør således utvise stor varsomhet med å gå inn i (verserende) barnevernsaker som nemnda har tatt stilling til.

Selv om Barneombudets behandling av saken i utgangspunktet ikke er i strid med Ombudets instruks, kan det således stilles spørsmål om Ombudet skulle tatt den foreliggende barnevernsaken opp til behandling og kritisert kommunen for at fylkesnemndas vedtak om å oppheve omsorgsovertakelsen ikke ble anket. Det kan også reises spørsmål om den måten Ombudet tok opp denne saken på ivaretok de berørte parters rettssikkerhetsmessige interesser på en tilfredsstillende måte.

Jeg finner i den sammenheng grunn til å understreke at både evalueringsutvalget og Barne- og familiedepartementet (NOU 1995: 26 og Ot.prp. nr. 40

(1996–97) gav klart uttrykk for at Ombudet bør konsentrere sin virksomhet om generelle og prinsipielle saker, og i mindre grad arbeide med eller fokusere på enkeltsaker. Etter evalueringsutvalgets syn skulle Ombudet verken fungere som behandlingsinstans eller konfliktløsningsorgan i enkeltsaker, jf. NOU 1995: 26 s. 153. I Ot.prp. nr. 40 (1996–97) s. 12 heter det:

«Barne- og familiedepartementet er enig med utvalget i at Barneombudet bør konsentrere sin virksomhet om generelle og prinsipielle saker, og i mindre grad arbeide med eller fokusere på enkeltsaker. Dette har også langt på vei vært Barneombudets praksis til nå. Utvalgets forslag innebærer derfor ingen vesentlig endring av denne praksis. Departementet vil for øvrig understreke at det er hensynet til barna som skal være drivkraften bak Barneombudets arbeid, og at Barneombudets inngripen i enkeltsaker ikke nødvendigvis medfører noen fordel for det involverte barn, selv om hensikten er god. Det vises her til NOU 1995:26 pkt 3.7.5.2. I stedet for å gripe inn i den konkrete sak, kan Barneombudet også ta opp prinsipielle sider og viktige spørsmål som kommer opp via enkeltsakene. Departementet anser dette som en svært viktig del av arbeidet for på fremme barns interesser i samfunnet. ---»

Denne saken hadde vært til behandling i barnevernet i flere år. Spørsmålet om barnet skulle tilbakeføres til biologisk mor hadde etter det opplyste vært vurdert flere ganger av barnevernet og psykologiske sakkyndige. Saken hadde vært gjenstand for grundig behandling i fylkesnemnda to ganger – i 1993 og 1999. Fylkesnemndsbehandlingen i 1993 medførte at moren fikk utvidet samværsrett. Fylkesnemnda motsatte seg også adopsjon. I 1994 forelå det bl.a. en sakkyndig rapport som langt på vei støttet kravet om tilbakeføring. Ved behandlingen i 1999 var fylkesnemnda sammensatt med fem medlemmer, og det ble gjennomført en omfattende behandling med seks dagers rettsmøte. På grunnlag av to sakkyndige rapporter og 29 vitneforklaringer konkluderte nemnda – etter umiddelbar bevisføring – med at en tilbakeføring til biologisk mor var det beste for barnet.

Barnevernsjefen i kommunen, med sin inngående kjennskap til saken, uttalte i brev 5. november 1999 til Barneombudet at hun etter en nøye gjennomgang av saken ikke fant faglige argumenter for å anke avgjørelsen. Slik hun så det, var det barnets beste at avgjørelsen ble stående. Barnevernsjefen påpekte i denne sammenheng også at «tidsmomentet ikke kan brukes i disfavør for privat part, da biologisk mor gjentatte ganger har henvendt seg til barnevernstjenesten uten gjennomslag». Som begrunnelse for ikke å anke vedtaket, ble det også fra kommunens side vist til at fylkesnemnda ved sin plassering, organisasjon og saksbehandling skal sikre betryggende saksbehandling, og at saken hadde vært gjenstand for en meget grundig behandling i fylkesnemnda både i 1993 og 1999 «med inngående kun-

skap og umiddelbar bevismessig prøving av alle sakens relevante sider».

I forarbeidene til barnevernloven § 9–10 som gir kommunen rett til å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen (Ot.prp. nr. 61 (1997–98) s. 28), fremgår det at flere av høringsinstansene trakk frem at belastningen for barnet og familien ved at saken trekker ut i tid ved en rettslig overprøving bør bli tatt med i vurderingen når kommunen skal ta stilling til om vedtaket skal overprøves, og at dette bør føre til at kommunen bare unntaksvis vil kreve overprøving. Departementet la på den bakgrunn til grunn at kommunene måtte vurdere grundig belastningen for den private part ved at kommunen forfølger saken. Det er således ikke nødvendigvis slik at hensynet til barnets beste tilsier at man gjør en «aktiv og kompetent bruk av alle tilgjengelige muligheter for en bredest mulig vurdering av barnets beste», slik Ombudet forutsetter i brev 29. mars 2000.

Jeg kan etter dette ikke se annet enn at fylkesnemndas behandling og barnevernets ekspertise og kjennskap til saken tilsier at barnevernet var nærmest til å avgjøre om det i denne konkrete saken var det beste for barnet at vedtaket om tilbakeføring ble stående. Jeg kan ikke se at Ombudet hadde slik kunnskap om saken at det var mer egnet til å ta stilling til dette spørsmålet enn barnevernet selv. Kommunens standpunkt bygget – så langt jeg kan se – på en samvittighetsfull og grundig vurdering av saken. Etter min mening er det derfor meget som taler for at Ombudet burde ha avstått fra å avgi den tidligere siterte kritiske uttalelsen 10. november 1999 som følge av at kommunen ikke benyttet ankeretten i saken.

Det følger av instruksens § 6 og ulovfestede regler om god forvaltningsskikk at saken må være så godt opplyst som mulig før Ombudet avgir sin uttalelse. Ombudets uttalelse var ifølge det opplyste kun basert på deler av sakens dokumenter og fosterforeldrenes henvendelse til Ombudet. Barnets biologiske mor var ikke hørt eller gitt anledning til å komme med sine synspunkter før Ombudet kom med sin kritiske uttalelse. For å sikre at saken er så godt opplyst som mulig og fundert på et bredest mulig grunnlag, der alle sider av saken var kommet frem og vektlagt, burde Ombudet ha sørget for at all tilgjengelig informasjon var innhentet og gjennomgått. Ombudet mottok og la til grunn for sin inngripen i saken informasjon fra fosterforeldrene. I lys av prinsippet om kontradiksjon i saksbehandlingen – som skal sikre en korrekt belysning av saken og en behandling som kan gi tillit – burde også den private part (biologisk mor) i barnevernsaken ha vært gitt anledning til å legge fram sitt syn, selv om Ombudet ikke treffer enkeltvedtak. Slik jeg ser det, følger dette prinsippet av grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling som også gjelder for Ombudets saksbehandling i slike saker som dette. Jeg kan således ikke si meg enig i Ombudets uttalelse i brev 14. januar 2000 til kommunen om at Ombudet ikke er

«bundet av det kontradiktoriske prinsipp». Selv om Barneombudet bare kan uttale sin mening og skal ivareta barnas interesser, kan Ombudets uttalelse rent faktisk få stor betydning og ramme enkeltpersoner. Det er derfor viktig at Ombudet uttaler seg på et forsvarlig grunnlag. Indirekte rammet Ombudets kritiske uttalelse til kommunen i denne saken også barnets biologiske mor. Ombudet bør i saker av så sensitiv karakter som den foreliggende, både være påpasselig med å uttale seg på et så bredt og forsvarlig grunnlag som mulig, samtidig som det utvises tilbakeholdenhet med å uttale seg på en måte som rammer enkeltpersoner på en uheldig måte.

I en sak der uttalelsen til Ombudet ble så konkret knyttet til en bestemt barnevernsak, var det iallfall påkrevet å innhente uttalelse også fra barnets biologiske mor for at saken skulle kunne anses forsvarlig opplyst for Ombudet. Jeg vil anbefale at Ombudet gjennomgår sine rutiner i lys av det som her er fremholdt. Ombudet bør også vurdere om det er grunn til å overveie å gjøre noe i forhold til A i lys av min gjennomgåelse av saken.»

40.

Saksbehandlingsrutiner ved henleggelse av barnevernsaker – spørsmål om taushetsplikt i forhold til melderer og spørsmål om henleggelse av barnevernsak er et enkeltvedtak

(Sak 1999–1025)

På generelt grunnlag ble visse spørsmål omkring saksbehandlingsrutinene ved henleggelse av barnevernsaker tatt opp med Barne- og familiedepartementet.

Ombudsmannen godtok departementets standpunkt om at utfallet av en foreløpig undersøkelse av en melding også er underlagt taushetsplikt i forhold til melderer, hvis ikke sistnevnte er part. Dernest uttalt at selv om det er mulig at en henleggelse av en barnevernsak ikke er et enkeltvedtak i rettslig forstand, kan det være gode grunner som taler for å behandle en henleggelse som et enkeltvedtak.

Etter at departementet hadde redegjort for rettsstillingen, ble det ikke funnet grunnlag for å gå videre med saken.

Jeg tok av eget tiltak opp saksbehandlingsrutinene ved henleggelse av barnevernsaker med Barne- og familiedepartementet. Bakgrunnen var at jeg ble kjent med et tilfelle der en far uten daglig omsorg for barna, sendte bekymringsmelding til barnevernet. Barnevernet henla saken uten at faren ble underrettet om dette, eller om eventuell klagerett. Faren ønsket ikke å bringe den konkrete saken inn for ombudsmannen, men jeg fant grunn til å ta opp enkelte spørsmål omkring saken på generelt grunnlag.

Først ble departementet bedt om å opplyse om det antok at taushetsplikten også gjelder generelle

opplysninger om utfallet av en foreløpig undersøkelse, som f.eks. «meldingen er henlagt» eller «meldingen blir undersøkt», og grunnlaget for standpunktet.

Dernest ble departementet bedt om å opplyse hvilken betydning det kan ha at melderer har kunnskap om personlige forhold fra før. Det ble også spurt om taushetsplikten vil være den samme i forhold til alle som ikke er parter i saken, f.eks. foreldre uten omsorgsansvar, naboer, offentlige instanser eller andre.

Til slutt ble departementet spurt om hvilke rutiner som gjelder for å underrette melderer dersom han eller hun er part i saken. Nærmere bestemt ble det spurt om parter får begrunnelse for beslutninger om å henlegge en melding, og opplysning om rett til å klage, dersom departementet antar at det foreligger klagerett på en henleggelsesbeslutning.

Departementet viste til at det følger av barnevernloven § 6-1 at «forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i denne loven». I barnevernloven § 6-7 er det inntatt en særbestemmelse om taushetsplikten der det fremgår at taushetsplikten er relativt streng på området. Departementet antok derfor at taushetsplikten også omfatter generelle opplysninger om utfallet av en gjennomgang av melding eller foreløpig undersøkelse, ettersom dette også innebærer en vurdering og et standpunkt fra barneverntjenesten om hvor alvorlig situasjonen er.

Videre skrev departementet at taushetsplikten gjelder for alle som ikke er part i saken. Normalt vil en forelder uten del i foreldresvaret ikke anses som part i saken, men det kan tenkes unntak etter en konkret vurdering.

Den siste problemstillingen ble kommentert med at barneverntjenesten underretter parter om utfallet av en foreløpig undersøkelse. Det blir ikke underrettet om klagerett, fordi departementet ikke anser klagerett for å foreligge.

I mitt avsluttende brev til Barne- og familiedepartementet skrev jeg:

«1. Lovbestemmelsen

Barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 § 6-7 lyder:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan eller en institusjon etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 121.

Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Opplysning om en klients oppholdssted kan likevel gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til barneverntjenesten eller institusjonen å gi slik opplysning.

Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan bare gis når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens eller institusjonens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller al-

vorlig skade for noens helse. Uten hinder av taushetsplikt skal barneverntjenesten av eget tiltak gi opplysninger til sosialtjenesten når det er grunn til å tro at en gravid kvinne misbruker rusmidler på en slik måte at det er overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade, jf lov om sosiale tjenester § 6-2 a. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om sosiale tjenester, plikter barneverntjenesten å gi slike opplysninger.

Dersom et barns interesser tilsier det, kan fylkesmannen eller departementet bestemme at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt, selv om foreldrene har samtykket i at de gjøres kjent.»

2. Taushetsplikt ved underretning om utfall av foreløpig undersøkelse

Av bestemmelsen følger det at det er forvaltningsloven §§ 13 til 13 e som er utgangspunktet for vurderingen av om taushetsplikt foreligger, men at annet til fjerde ledd i § 6-7 gir strengere regler enn det som følger av bestemmelsene i forvaltningsloven.

Ut fra dette antar departementet altså at generelle opplysninger om utfallet av en undersøkelse ikke kan underrettes melderer med mindre han er part. Jeg kan ikke på rettslig grunnlag kritisere denne rettsoppfatningen, som jeg forstår bygger på en avveining av interessene til melderer, barnet og foreldrene, og jeg viser til departementets nærmere begrunnelse. Jeg har imidlertid merket meg at i alle fall to forfattere har en litt annen oppfatning enn departementet. I Hovden og Kokkersvold, Tiltak i barnevernet? – Lovkommentar i et barnevernfaglig perspektiv, Oslo, 1998 s. 30 står følgende: «Melder er ikke part og har følgelig ikke partsrettigheter. Departementet anbefaler av hensyn til eventuelt videre samarbeid at melder får tilbakemelding om meldingens skjebne. En slik tilbakemelding skal ikke inneholde flere informasjoner om familien enn det som allerede framgår av meldingen, og den skal heller ikke si noe om innholdet i ev. tiltak.»

3. Taushetsplikt i forhold til hvem melderer er

Departementet legger som nevnt til grunn at taushetsplikten foreligger uansett hvem melderer er, så sant ikke melderer er part. Jeg kan ikke se at jeg på rettslig grunnlag kan kritisere denne rettsoppfatningen. For øvrig har jeg merket meg at departementet åpner for at også andre enn foreldre med omsorgsansvar kan være parter, etter en konkret vurdering.

4. Underretning til parter

Departementet har opplyst at parter blir underrettet om utfallet av en foreløpig undersøkelse. Det er således ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette.

5. Klagerett

Departementet antar at en beslutning om å henlegge en melding ikke er et enkeltvedtak, og at klagerett

derfor ikke foreligger. Departementet anser en slik beslutning som å være en beslutning som bare gjelder saksbehandlingen, mens en avgjørelse om å igangsette tiltak etter barnevernloven alltid vil være et enkeltvedtak, jf. barnevernloven § 6-1 annet ledd.

Spørsmålet om en henleggelse av en melding er et enkeltvedtak eller ikke, synes å være omstridt i juridisk teori. For eksempel skriver Lindboe, Barnevernrett, 3. utgave, 1998 på s. 173 følgende: «En avgjørelse om å påbegynne undersøkelsessak eller å henlegge undersøkelsessak uten å fremme forslag om tiltak, vil ikke være enkeltvedtak fordi det ikke er bestemmende for rettigheter eller plikter på det offentligrettslige område.» Motsatt skriver Børresen, Barnevern og familievern, Oslo 1995 på s. 188:

«Også en beslutning om å **avvise** [forfatterens utheving] en sak eller ikke sette inn tiltak eller gjøre endringer er enkeltvedtak etter fvl § 2 tredje ledd. På samme måte med beslutning om å henlegge en sak etter § 4-3 i forbindelse med undersøkelse eller en henleggelse senere i prosessen.»

Ofstad og Skar, Barnevernloven med kommentarer, 3. utgave, Oslo 1999, synes å være inne på noe av det samme når de skriver på s. 216:

«Dette innebærer for det første at alle vedtak som går ut på at det skal settes i verk tiltak etter loven, skal regnes som enkeltvedtak. For det andre medfører dette at også avgjørelser som går ut på at det ikke skal settes i verk tiltak etter loven skal regnes som enkeltvedtak.»

Departementet har ikke gitt en nærmere begrunnelse for standpunktet om at en henleggelse ikke vil være et enkeltvedtak. Jeg kan heller ikke se at spørsmålet er berørt i forarbeidene til barnevernloven eller i rettspraksis. Erik Boe behandler ikke barnevernloven i sin drøftelse av klagerett når myndigheter unnlater å bruke kompetanse i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1999 s. 5-76.

Jeg finner ikke, ut fra de undersøkelser som har vært gjort i denne saken, å kunne ta standpunkt til spørsmålet på generelt grunnlag. Uansett hvordan man vil se på dette spørsmålet, vil det etter omstendighetene kunne være gode grunner til å behandle en henleggelsesbeslutning som om det var et enkeltvedtak. Spesielt fordi formålet med barnevernloven er å beskytte barn, som ikke er i stand til å ivareta sine rettigheter, vil barnevernet ha en plikt til å *foreta undersøkelser* dersom «det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak» etter barnevernloven kap. 4 og spesielt § 4-3. Barnevernet har også plikt til å *gripe inn* ved omsorgssvikt. Hensynet til barnets rettsikkerhet kunne derfor etter omstendighetene tale for å betrakte en henleggelse av en melding som bestemmende for barnets rettigheter, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a, selv om dette i rettslig forstand ikke er tilfellet. I slike tilfeller vil det kunne være på sin plass å gi bestemmelsene om enkeltvedtak, og da

særlig bestemmelsene om begrunnelse og klagerett, tilsvarende anvendelse.

Det kan imidlertid også være argumenter for ikke å se henleggelsen som et enkeltvedtak. For eksempel kan barnevernets behov for å arbeide «i det stille» være et argument. Som nevnt, vil jeg ikke ta noe generelt standpunkt her, men jeg peker på at departementet bør overveie å ta spørsmålet opp til nærmere vurdering.

En annen sak er at uansett om en henleggelse anses som et enkeltvedtak eller ikke, vil kretsen av hvem som har klagerett være snever. Partsbegrepet i barnevernsaker er tolket innskrenkende i rettspraksis. Det er mulig at begrepet «rettslig klageinteresse» kan tilsi at det skal innrømmes klagerett også til foreldre uten daglig omsorg, eller andre som har en nær tilknytning til barnet. Jeg finner heller ikke her grunn til å ta stilling til dette.

For ordens skyld vil jeg dessuten tilføye at det kan hende at en person som ikke er part i selve barnevernsaken, kan være part i forhold til enkelte deler av saken, der denne personen må sies å være direkte involvert. Et nærliggende eksempel er en rapport som omhandler samboeren til den av foreldrene som har den daglige omsorgen for barnet, der samboeren krever innsyn i rapporten.

6. Avsluttende merknader

Saken har vist at spørsmål om forvaltningslovens anvendelse i barnevernsaker kan reise vanskelige problemstillinger. Siktemålet her har i første rekke vært å peke på problemene, ikke å ta standpunkt til dem.»

På denne bakgrunnen bad jeg departementet om en kort orientering om det ville gjøre noe mer for å avklare rettstilstanden.

Departementet kom tilbake til saken og skrev følgende:

«Departementet oppfatter Sivilombudsmanen slik at en eventuell uklarhet rundt rettstilstanden er knyttet til om en beslutning om å henlegge en melding er å anse som et enkeltvedtak eller ikke i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

I vårt brev av 20. september 1999 uttalte vi at en beslutning om å henlegge en melding eller en beslutning om å igangsette en mer omfattende undersøkelse etter barnevernloven § 4–3 er en avgjørelse som kun gjelder saksbehandlingen. Det vil si at forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak, etter vårt syn, ikke kommer til anvendelse ved beslutning om henleggelse av melding.

Barnevernloven § 4–2 og § 4–3 regulerer barneverntjenestens rett og plikt til å gjennomgå innkomne meldinger og til å foreta undersøkelser når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven. Dette innebærer bl.a. at barneverntjenesten foretar en realitetsvurdering av meldingen. Konklusjonen av vurderingen kan være at meldingen

skal henlegges eller at det skal iverksettes undersøkelse etter § 4–3. Departementet er av den oppfatning at en slik realitetsvurdering av en melding vil være et ledd i saksforberedelsen, og er dermed ikke bestemmende for noens rettigheter eller plikter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Dette gjelder både hvor meldingen henlegges og hvor man beslutter å iverksette undersøkelser etter § 4–3. Imidlertid vil en avgjørelse som gjelder spørsmålet om det skal igangsettes tiltak etter loven alltid være å anse som et enkeltvedtak, jf. barnevernloven § 6–1 annet ledd. En part som har søkt om et hjelpetiltak, for eksempel en støttekontaktordning eller økonomisk støtte til barnet, kan altså alltid klage over et eventuelt avslag. I denne forbindelse kan parten også påberope seg eventuelle saksbehandlingsfeil, som for eksempel at saken ikke er godt nok opplyst pga. mangelfulle undersøkelser.

Vi vil avslutningsvis tilføye at i barnevernsaker oppstår oftere spørsmålet om klagerett når en melding ikke henlegges, og barneverntjenesten beslutter å iverksette en nærmere undersøkelse, enn det motsatte.»

Etter dette skrev jeg følgende i brev til departementet:

«I brev herfra 18. januar 2000 pekte jeg på en del vanskelige problemstillinger vedrørende henleggelse av barnevernsaker, og spørsmålet om slike henleggelse vil være å anse som enkeltvedtak. Siktemålet med min uttalelse var først og fremst å peke på problemene, ikke å ta standpunkt til dem. På denne bakgrunn bad jeg om en kort orientering om departementet ville komme til å gjøre noe mer for å avklare rettstilstanden.

I brev 22. juni 2000 viser departementet til sitt tidligere brev 20. september 1999 om at en beslutning om å henlegge en melding eller en beslutning om å igangsette en mer omfattende undersøkelse etter barnevernloven § 4–3 er en avgjørelse som kun gjelder saksbehandlingen.

I departementets brev hit blir det videre vist til barneverntjenestens rett og plikt til å gjennomgå innkomne meldinger og til å foreta undersøkelser når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven. Barneverntjenesten foretar en realitetsvurdering av meldingen, og konklusjonen kan være at den henlegges eller at det skal iverksettes undersøkelse etter § 4–3.

Departementet mener at en slik realitetsvurdering er et ledd i saksforberedelsen, og dermed ikke bestemmende for noens rettigheter eller plikter. Departementet understreker imidlertid at en avgjørelse om det skal igangsettes tiltak etter loven, alltid vil være å anses som et enkeltvedtak. Dette betyr at en part som har søkt om et hjelpetiltak, alltid vil kunne klage over et eventuelt avslag.

Jeg takker for redegjørelsen, og finner på bakgrunn av denne ikke grunnlag for å gå videre med saken.»

41.

Systematisk undersøkelse av saksbehandlingen ved sykehjem i forbindelse med disponering av kontantytelser fra folketrygden

(Sak 1998–1638)

På bakgrunn av flere klager på alders- og sykehjems disponering av beboernes penger besluttet ombudsmannen i 1998 å foreta en systematisk undersøkelse. Fem tilfeldig valgte sykehjem ble tatt med i undersøkelsen, som viste at terskelen for å gripe inn med vedtak varierte sterkt mellom institusjonene. Det ble avdekket en rekke mangler ved saksbehandlingen, bl.a. forberedelsen av disponeringsvedtak, utformingen av vedtakene, underretningen og oppfølgingen av vedtakene.

Nedenfor gjengis ombudsmannens avsluttende rapport fra undersøkelsen.

«1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunnen for undersøkelsen

Ombudsmannen har i de senere år mottatt enkelte klager vedrørende disponering av og kontroll med alders- og sykehjemsbeboeres økonomiske midler. Etter egne forskrifter hjemlet i henholdsvis folketrygdloven, sosialtjenesteloven eller kommunehelsetjenesteloven (avhengig av hvilken institusjon det gjelder), kan det treffes vedtak om disponering av beboernes kontantytelser fra folketrygden. Adgangen til å treffe vedtak om disponering gjelder alle pengeytelser beboeren mottar fra folketrygden, også ytelser som blir oppspart på konto under oppholdet. Disponeringsretten er imidlertid begrenset til $\frac{3}{4}$ av folketrygdens grunnbeløp (fra 1. mai 2000 kr. 49.090,-). Andre inntekter som beboeren måtte ha – f.eks. private pensjoner – faller i sin helhet utenfor adgangen til å treffe vedtak om disponering. Vedtak om disponering av kontantytelser griper direkte inn i beboerens økonomiske handleevne og omfatter for mange hele eller det alt vesentlige av inntektsgrunnlaget. Ordningen stiller store krav til de institusjoner som treffer vedtaket, og saker av denne art vil ofte kunne føles vanskelige av så vel pårørende som de ansatte ved institusjonen. I et møte mellom representanter fra mitt kontor og Sosial- og helsedepartementet 10. februar 1999 kom det fram at det forelå forholdsvis lite erfaringsmateriale om hvordan regelverket på dette området ble anvendt i praksis. Jeg besluttet derfor å foreta en bredere undersøkelse av forholdene ved enkelte utvalgte institusjoner.

1.2 Valget av institusjoner

Det ble innledningsvis foretatt en forundersøkelse hvor Ryggeheimen Bo- og servicesenter i brev herfra 24. februar 1999 ble bedt om å besvare noen spørsmål relatert til de vedtak om disponering av kontantytelser som var truffet ved institusjonen. Institusjonen var tilfeldig valgt. I svaret hit 24. mars

1999 opplyste sykehjemmet, som hadde 62 beboere, at det ikke var truffet noe vedtak om disponering. Sett hen til at antallet beboere var forholdsvis høyt, ble sykehjemmet i brev 16. april 1999 bedt om å opplyse om noen av beboerne hadde behov for hjelp til å ivareta sin private økonomi, og i tilfelle, hvorfor det ikke var truffet vedtak. Sykehjemmet besvarte henvendelsen i brev 12. mai 1999 og opplyste at flere av beboerne hadde behov for hjelp til å ordne sin økonomi. Behovet ble «i alt vesentlig grad ivaretatt av pårørende». Sykehjemmet ville nå revurdere sin praksis.

Etter dette ble det besluttet å utvide undersøkelsen til flere institusjoner. På grunnlag av en konkret vurdering hvor det bl.a. ble lagt vekt på størrelse og geografisk plassering, ble Surnadal sjukeheim (65 beboere), Vennesla omsorgssenter (59 beboere), Haglia senter for aldersdemente (17 beboere) og Bjervatun Sjuke- og aldersheim (59 beboere, hvorav 39 på sykehjemsavdelingen) valgt ut i tillegg til Ryggeheimen Bo- og servicesenter. Jeg vil understreke at jeg ikke har mottatt klager på noen av disse institusjonene vedrørende vedtak om disponering av beboernes kontantytelser.

1.3 Temaet for undersøkelsen – avgrensning

Disponering av kontantytelser reguleres av flere regelsett. Hvilket regelsett som gjelder i det enkelte tilfelle, avhenger av hva slag institusjon beboeren er tilknyttet. Jeg har valgt å begrense undersøkelsen til beboere på sykehjem som faller inn under kommunehelsetjenesteloven 19. november 1982 nr. 66 § 1–3 annet ledd nr. 5. Hjemmel for å treffe vedtak om disponering av kontantytelser fra folketrygden for slike beboere er inntatt i lovens § 6–8, jf. forskrift 11. november 1988 nr. 1018 om disponering av kontantytelser fra folketrygden under opphold i sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie (disponeringsforskriften). Vedtak truffet etter forskrifter gitt i medhold av henholdsvis folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 og sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr. 81, er ikke særskilt vurdert i undersøkelsen her.

I forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen har jeg også bedt kommunene opplyse om beboere på de enkelte institusjonene har fått oppnevnt hjelpeverge etter vergemålsloven 22. april 1927 nr. 3 § 90 a, jf. Justisdepartementets forskrift 29. juni 1993 om meldeplikt for helseinstitusjoner m.m. etter vergemålslovgivningen. Spørsmålene om hjelpeverge har først og fremst vært stilt for å fremskaffe et mest mulig helhetlig bilde av hvilken bistand beboerne har med økonomien i det daglige. Spørsmål relatert til oppnevning av hjelpeverge har således ikke vært undergitt nærmere undersøkelser herfra.

Der det foreligger vedtak om disponering av kontantytelsene, har undersøkelsen i hovedsak tatt sikte på å klarlegge om saksbehandlingsreglene i

kommunehelsetjenesteloven, disponeringsforskriften og forvaltningsloven er overholdt. Det tas således ikke stilling til om de enkelte vedtakene som er truffet, materielt sett er riktige etter kriteriene i kommunehelsetjenesteloven og disponeringsforskriften. For eksempel har ikke undersøkelsen tatt sikte på å etterprøve hvorvidt den psykiske tilstand (medisinsk sett) faktisk gjorde beboeren ute av stand til å disponere egne midler.

2. GJENNOMFØRINGEN AV UNDERSØKELSEN (METODE)

2.1 Innhenting av materiale

Undersøkelsen er gjennomført ved at sykehjemmene skriftlig er bedt om å besvare generelle spørsmål knyttet til saksbehandlingen. Ryggeheimen Bo- og servicesenter har som nevnt besvart spørsmålene herfra i brev henholdsvis 24. mars og 12. mai 1999. Bjervatun Sjuke- og aldersheim har svart i brev 8. juli 1999, Haglia senter for aldersdemente i brev 15. juli 1999, Surnadal sjukeheim i brev 30. juli 1999 og Vennesla omsorgssenter i brev 4. august 1999. Bjervatun Sjuke- og aldersheim, Haglia senter for aldersdemente og Surnadal sjukeheim har i tillegg til redegjørelsen lagt ved skriftlige retningslinjer for vedtak om disponering av beboernes kontantytelser.

I tillegg har mitt kontor fått tilsendt, og systematisk gjennomgått, de vedtak som var truffet for de beboere som nå bodde på institusjonene. Ved gjennomgåelsen ble det benyttet et kontrollskjema som var særskilt utarbeidet for undersøkelsen. Det ble i alt gjennomgått 52 vedtak, hvorav elleve vedtak ved Bjervatun Sjuke- og aldersheim, 14 vedtak ved Haglia senter for aldersdemente, 25 vedtak ved Surnadal sjukeheim og to vedtak ved Vennesla omsorgssenter.

Jeg gjør oppmerksom på at det ved Surnadal sjukeheim var lagt ved 18 standardskjemaer hvor det ikke var truffet vedtak. Ved Vennesla omsorgssenter var det sendt ut forhåndsvarsel i sju saker uten at vedtak ble truffet. Grunnen til at det ikke ble truffet vedtak i disse sakene, synes å ha vært innvendinger fra beboere/pårørende. Det fremgår ikke om beboerne i disse tilfellene selv har tatt hånd om økonomien, om de har fått oppnevnt hjelpeverge, eller om dette har vært overlatt pårørende på uformelt grunnlag.

2.2 Foreløpig rapport

En foreløpig rapport ble oversendt 20. juni 2000 til de berørte kommuner for eventuelle merknader. Rygge kommune meddelte i brev 4. juli 2000 at den ikke hadde merknader, mens Vestvågøy kommune, Vennesla kommune og Surnadal kommune ikke har besvart henvendelsen. Nome kommune kom i brev 26. juli 2000 med et par korreksjoner til den foreløpige rapporten. Korreksjonene er tatt hensyn til i den endelige rapporten. Som vedlegg til brevet fulgte et

eksemplar av nye rutiner kommunen hadde utarbeidet for disponering av kontantytelser fra folketrygden. For ordens skyld opplyses at de nye rutineene ikke inngår i grunnlaget for undersøkelsen her.

3. RESULTATET AV UNDERSØKELSEN

3.1 Generelt

En systematisk gjennomgang av vedtak som er truffet, kan deles opp på forskjellige måter. I denne undersøkelsen ble det ansett formålstjenlig å undersøke om sentrale regler som omhandler de ulike trinn/stadier av saksbehandlingen, er overholdt. Det vil si fra institusjonen vurderer om det skal treffes vedtak om disponering av beboernes kontantytelser, til vedtaket er endelig. Saksbehandlingsreglene som skal anvendes når det treffes vedtak om disponering av kontantytelser, følger hovedsakelig av § 6–8 i kommunehelsetjenesteloven og av disponeringsforskriften. I tillegg får forvaltningsloven 10. februar 1967 supplerende anvendelse.

Jeg vil først ta for meg institusjonenes oppfølging av saksbehandlingsreglene som gjelder før det treffes vedtak (saksforberedelsen). Deretter vil jeg vurdere om de regler som omhandler selve vedtaket er overholdt, før jeg går over til reglene som gjelder etter at vedtaket er truffet. Det vil under det enkelte trinn av saksbehandlingen først bli gitt en presentasjon av de sentrale regler som skal følges. På grunnlag av denne presentasjonen vil det bli gitt en sammenfatning av hvordan reglene er praktisert, eller er forutsatt praktisert av institusjonene. Grunnlaget for sammenfatningen vil dels være kommunenes generelle svar på spørsmålene som ble stilt fra mitt kontor. For de institusjoner som har utarbeidet retningslinjer, vil det også bli tatt hensyn til disse. Dels vil sammenfatningen være basert på resultatet av den gjennomgang mitt kontor har foretatt av vedtakene som er truffet ved institusjonene. Jeg vil deretter i pkt. 4 gi mine merknader til resultatet av undersøkelsen.

3.2 Saksforberedelsen

3.2.1 Saksbehandlingsregler – retten til å bli varslet og å få uttale seg før det treffes vedtak (kontradiksjon).

Disponeringsforskriften § 2–2 lyder:

«Ledelsen for boformen skal disponere kontantytelse etter folketrygden for de beboere som ikke er i stand til å disponere midler. Denne beslutningen tas av sykehjemmets lege i samråd med nærmeste pårørende eller beboers verge og den som har det sykepleiefaglige ansvar for beboeren.»

Bestemmelsen angir dels det materielle vilkår for at det kan treffes vedtak om disponering («ikke i stand til å disponere midler»), og hvem som kan trefte vedtaket («sykehjemmets lege»). Dels angis det i

bestemmelsens annet punktum hvem som skal varsles og gis rett til å uttale seg før det treffes vedtak. Dette følger av at vedtaket skal treffes i «samråd», og er også uttrykkelig presisert i departementets merknader til bestemmelsen. Det er den siste delen av bestemmelsen som skal omtales nærmere under dette punktet.

Beboernes nærmeste pårørende eller verge skal med andre ord varsles og gis rett til å uttale seg før det treffes vedtak. Når det er oppnevnt hjelpeverge, legger jeg til grunn at også denne skal varsles og gis rett til å uttale seg selv om ikke bestemmelsen uttrykkelig nevner «hjelpeverge» i oppregningen. Hjelpevergens oppgaver er etter vergemålsloven § 90 b å ivareta «klientens anliggender» i sin alminnelighet eller på enkelte særlige områder. Hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier da at også hjelpevergen blir varslet og får anledning til å uttale seg før vedtaket treffes, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17 første ledd. Jeg nevner i tillegg at «hjelpeverge» er tatt med ved anvendelsen av den tilsvarende bestemmelse i § 6–3 i forskrift 4. desember 1992 nr. 915 om disponering av kontantytelser for beboere i bolig med heldøgns omsorgstjenester etter sosialtjenesteloven § 7–5. Noen grunn til å ha en annen praksis for institusjoner som faller inn under kommunehelsetjenesteloven, kan jeg vanskelig se skulle foreligge.

Disponeringsforskriften § 2–2 suppleres av forvaltningsloven § 16, hvorefter parten selv som hovedregel har rett til å bli varslet, og å få anledning til å uttale seg før det treffes vedtak. Denne bestemmelsen gjelder også når det treffes vedtak om disponering av kontantytelser, men vil på grunn av beboerens psykiske helsetilstand ofte kunne få mindre praktisk betydning enn varslings- og uttaleretten som disponeringsforskriften gir pårørende og verge/hjelpeverge.

3.2.2 Sammenfatning av svarene fra institusjonene

a) Bjervatun Sjuke- og aldersheim

I fire av de elleve vedtak som ble gjennomgått, hadde beboeren fått oppnevnt hjelpeverge. I tre av disse vedtakene var det også opplyst at hjelpevergen var varslet. Ingen av de elleve vedtakene inneholdt opplysninger om beboeren selv var varslet, eller om han hadde pårørende som var varslet. Det fremgikk heller ikke av noen av vedtakene om det var kommet inn merknader fra beboer, verge/hjelpeverge eller pårørende, og hva merknadene eventuelt gikk ut på.

Sykehjemmet har utarbeidet egne retningslinjer for vedtak om disponering av kontantytelser. Her fremgår det bl.a. at vedtaket treffes i samråd med pårørende eller verge/hjelpeverge. Også det standard-skjema som er benyttet for vedtakene, forutsetter dette. Det er imidlertid vanskelig å etterprøve om retningslinjene og forutsetningene i standard-skjemaet på dette punkt faktisk har vært fulgt i den enkelte sak.

b) Haglia senter for aldersdemente

I fire av de 14 vedtakene som ble gjennomgått her fremgikk det at beboeren hadde pårørende, mens det i tre tilfeller var oppnevnt hjelpeverge. Det fremgikk av tre av disse vedtakene at pårørende/hjelpeverge også var varslet. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger om beboeren selv var varslet. Det fremgikk heller ikke av noen av vedtakene om det var kommet inn uttalelser fra beboer, verge/hjelpeverge eller pårørende, og hva uttalelsene eventuelt gikk ut på.

Sykehjemmet har utarbeidet egne retningslinjer for vedtak om disponering av kontantytelser. Her fremgår det bl.a. at vedtaket treffes i samråd med pårørende eller verge/hjelpeverge. Også det standard-skjema som er benyttet ved vedtakene, forutsetter dette. Det er imidlertid vanskelig å etterprøve om retningslinjene og forutsetningene i standard-skjemaet på dette punkt har vært fulgt i den enkelte sak.

c) Surnadal sjukeheim

I 20 av de 25 vedtakene som ble gjennomgått her, fremgikk det at beboeren hadde pårørende, mens det av to vedtak fremgikk at beboeren hadde hjelpeverge. Det fremgikk av 17 av disse vedtakene at pårørende/hjelpeverge var varslet. Ingen av vedtakene inneholdt uttrykkelig opplysninger om hvorvidt beboeren selv var varslet. Åtte av vedtakene inneholdt imidlertid opplysninger om at fullmakt/samtykke var gitt fra henholdsvis beboer eller pårørende/hjelpeverge.

Sykehjemmet har utarbeidet egne retningslinjer for vedtak om disponering av kontantytelser. Av retningslinjene er det ikke uttrykkelig fremhevet at beboer, pårørende eller verge/hjelpeverge skal varsles og gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Kravet til slik varsling fremgår heller ikke uttrykkelig av det standard-skjema som har vært benyttet. At det i åtte av vedtakene var inntatt merknader fra pårørende, viste at pårørende var blitt forhåndsvarslet i disse tilfellene.

d) Vennesla omsorgssenter

I begge vedtakene som ble gjennomgått her, fremgikk det at pårørende var varslet. Ingen av vedtakene inneholdt uttrykkelig opplysninger om hvorvidt beboeren selv var varslet. Det fremgikk heller ikke om det var innkommet merknader fra beboer eller pårørende, og hva uttalelsene eventuelt gikk ut på.

Det var ikke vedlagt retningslinjer for denne type vedtak. Av standard-skjemaet som er benyttet ved vedtakene fremgår det at pårørende/verge skal få uttale seg. Det er imidlertid vanskelig å etterprøve om forutsetningene i standard-skjemaet på dette punkt har vært fulgt i den enkelte sak.

e) Ryggeheimen Bo- og servicesenter

Det var ved dette sykehjemmet ikke truffet vedtak om disponering av kontantytelser, og det var heller ikke startet forberedelse til slike vedtak. Sykehjemmet opplyste at det var inngått avtale med en beboer. Beboernes behov for hjelp til å styre økonomien var i liten grad vurdert av sykehjemmet. Denne praksisen ble vurdert som uheldig, og rutinene var på dette punkt under revisjon. Da undersøkelsen ble gjennomført, var det ikke utarbeidet retningslinjer, men det ble opplyst at retningslinjer nå var under utarbeidelse.

3.3 Krav knyttet til selve vedtaket

3.3.1 Saksbehandlingsregler – kravene til form, vedtakskompetanse og begrunnelse

Etter disponeringsforskriften § 2–3 skal vedtaket være skriftlig, og det skal føres inn i beboerens journal. Det fremgår videre av forskriften § 2–2 at vedtaket skal treffes av sykehjemmets lege i samråd med den som har det sykepleiefaglige ansvaret for beboeren. Et bærende hensyn er her at den som treffer vedtaket skal ha tilstrekkelig kjennskap til beboerens psykiske tilstand. Dette er et utslag av prinsippet om at saken skal være forsvarlig opplyst før det treffes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Foruten å forhøre seg med vedkommende som har det sykepleiefaglige ansvaret for beboeren, må beboeren også være undersøkt av lege i forbindelse med at det skal treffes vedtak om disponering. Der dette ikke er gjort, bør det fremgå av begrunnelsen hvorfor slik undersøkelse er ansett nødvendig.

Kravet til begrunnelse fremgår ikke direkte av kommunehelsetjenesteloven eller disponeringsforskriften, men følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsen skal etter forvaltningsloven § 25 bl.a. angi hvilke regler vedtaket bygger på, og hvilket faktum som er lagt til grunn for avgjørelsen. Den medisinske diagnosen må således normalt fremgå enten av begrunnelsen, eller av legeattest. Det skal videre, med mindre dette må anses å følge direkte av diagnosen, også gjøres rede for hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak om disponering av kontantytelsene, jf. vilkåret i disponeringsforskriften § 2–2 om at beboeren «ikke selv er i stand til å disponere midler».

3.3.2 Sammenfatning av svarene fra institusjonene

a) Bjervatun Sjuke- og aldersheim

Undersøkelsen viste at alle elleve vedtak som var truffet ved sykehjemmet var skriftlige. Vedtakene var videre undertegnet av sykehjemmets lege og sykepleier. I ti vedtak fremgikk det, eller var det forutsatt, at pasienten var undersøkt i forbindelse med at det ble truffet vedtak – enten av sykehjemmets lege eller annen lege.

For to beboere var det i vedtakene både angitt den medisinske diagnosen og begrunnet nærmere hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak om disponering. For en beboer var det bare vist til diagnosen. For de øvrige åtte beboere fremgikk verken det medisinske grunnlaget eller hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak om disponering, av begrunnelsen i vedtakene som var truffet.

b) Haglia senter for aldersdemente

Situasjonen ved dette sykehjemmet var noe spesiell ved at det for ni av beboerne var truffet to vedtak, ett etter disponeringsforskriften og ett etter forskrift 20. mars 1973 nr. 9769 om disponering av kontantytelser gitt i medhold trygdloven 28. februar 1997 nr. 19. For to beboere var det truffet vedtak bare etter disponeringsforskriften, mens det for tre beboere bare var truffet vedtak etter forskriften gitt i medhold av folketrygdloven.

Alle vedtakene som var truffet etter både disponeringsforskriften og trygdlovgivningen, var skriftlige. Sykepleier hadde medundertegnet 13 vedtak, mens slik underskrift manglet ved ett vedtak truffet i medhold av trygdlovgivningen. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger som viste at pasienten var blitt undersøkt av lege i forbindelse med at det ble truffet vedtak.

For fem beboere (herunder de to beboere hvor det bare var truffet vedtak etter disponeringsforskriften) var det i vedtakene både angitt medisinsk diagnose og begrunnet nærmere hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak om disponering. I åtte vedtak truffet etter disponeringsforskriften var det bare vist til legeattest uten noe nærmere begrunnelse for hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak om disponering. For disse beboerne var det imidlertid truffet vedtak både etter disponeringsforskriften og forskrift gitt i medhold av trygdloven. I vedtakene som var truffet i medhold av trygdlovgivningen, var det begrunnet hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak. For en av beboerne hvor det bare var truffet vedtak etter trygdlovgivningen, var det verken angitt noen medisinsk diagnose eller redegjort nærmere for hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak om disponering.

c) Surnadal sjukeheim

Undersøkelsen viste at alle 25 vedtak som var truffet ved sykehjemmet var skriftlige. Alle vedtakene var undertegnet av sykehjemmets lege. Sykepleier hadde undertegnet 20 vedtak, mens slik underskrift manglet i fem vedtak. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger som viste at pasienten var blitt undersøkt av lege i forbindelse med at det ble truffet vedtak.

Ingen av vedtakene inneholdt begrunnelse hvor den medisinske diagnosen fremgikk, eller hvor det var redegjort for hvorfor det ble ansett nødvendig å

treffe vedtak om disponering. Det var heller ikke vist til legeattester.

d) Vennesla omsorgssenter

Undersøkelsen viste at de to vedtakene som var truffet ved sykehjemmet var skriftlige. Begge vedtakene var undertegnet av sykehjemmets lege og sykepleier. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger som viste at pasienten var blitt undersøkt av lege i forbindelse med at det ble truffet vedtak.

Ingen av vedtakene inneholdt begrunnelse hvor den medisinske diagnosen fremgikk, eller hvor det var redegjort for hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak om disponering. Det var heller ikke vist til legeattester.

e) Ryggeheimen Bo- og servicesenter

Det var ved dette sykehjemmet ikke truffet vedtak om disponering av kontantytelser.

3.4 Etter at vedtak er truffet

3.4.1 Saksbehandlingsregler

Både disponeringsforskriften og forvaltningsloven har regler som oppstiller krav til institusjonenes behandling av saken etter at det er truffet vedtak om disponering. Jeg har ved denne undersøkelsen valgt å fokusere på regler som skal ivareta beboerens rettsikkerhet – det vil i første rekke gjelde regler som omhandler klagerett samt hvem som kan disponere midlene (fullmakt).

Etter disponeringsforskriften § 2–3 annet punktum skal beboerens nærmeste pårørende, eventuelt verge, ha kopi av vedtaket. Jeg antar at en hjelpeverge også ved anvendelsen av denne bestemmelsen må likestilles med verge, med mindre noe annet kan utledes av vergeoppdraget. Bestemmelsen suppleres av forvaltningsloven § 27 første ledd, hvorefter også parten selv som hovedregel har rett til å bli underrettet om vedtaket.

Reglene om underretning om vedtaket har en viktig funksjon ved at beboeren selv, og den som på grunn av sitt forhold til beboeren er antatt å ha en spesiell interesse i saken, får kunnskap om at sykehjemmet fra nå av skal disponere kontantytelsene. Reglene må imidlertid også sees i sammenheng med den adgangen disponeringsforskriften og forvaltningsloven gir parten eller andre med rettslig klageinteresse. Etter disponeringsforskriften § 4–1 kan vedtak om disponering klages inn for fylkeslegen. Klagefristen er etter forvaltningsloven § 29 første ledd normalt tre uker fra underretning er kommet frem til beboeren, eventuelt pårørende eller verge/hjelpeverge. Skal de rettssikkerhetsgarantier som ligger i klageadgangen nå sitt formål, er det en forutsetning at beboeren eller pårørende/verge (hjelpeverge) som opptrer på hans vegne, får kunnskap om retten til å klage. Det skal derfor i underretningen om vedtaket også informeres om bl.a. klageadgan-

gen og klagefristen, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Etter disponeringsforskriften § 2–4 skal ledelsen ved boformen bestemme hvem som skal ha fullmakt til å ta ut penger fra beboerens konto. Det er uttrykkelig presisert i departementets merknader til bestemmelsen at de praktiske rutiner for innkjøp til beboeren skal være klare og ordnet når det treffes vedtak om disponering. Institusjonen bør derfor samtidig som det treffes vedtak, også ta stilling til hvem som skal få fullmakt til å disponere midlene. Fullmakt kan gis til en eller flere av de ansatte ved institusjonen. Departementets merknader til bestemmelsen forutsetter at fullmakt også kan gis til pårørende. Selv om det ikke er uttrykkelig bestemt at pårørende eller andre skal gis anledning til å uttale seg før det avgjøres hvem som har fullmakt, følger det av departementets merknader at bestemmelsen bør praktiseres slik. Det må under enhver omstendighet kreves at pårørende som får fullmakt til å disponere midlene, har samtykket i dette. Departementet har i merknadene lagt vekt på at det må foretas en konkret vurdering av situasjonen for den enkelte beboer, og at det skal tas sikte på å komme frem til praktiske løsninger som er til «glede for beboer/pårørende og til hjelp/avlastning for boformen». Et hovedhensyn er likevel at det finnes frem til betryggende løsninger, og jeg understreker at det er boformens ledelse som gjennom sin kontroll har det overordnede ansvaret for å påse at midlene benyttes slik at de kommer beboeren til gode, jf. forskriften § 2–5.

3.4.2 Sammenfatning av svarene fra institusjonene

a) Bjervatun Sjuke- og aldersheim

Alle elleve vedtak som var truffet, hadde standard underretning om klagerett. I ni vedtak var klagefristen angitt, mens slik underretning manglet i to vedtak. Alle vedtakene inneholdt en standard om at pårørende skulle ha kopi av vedtaket. I retningslinjene som er utarbeidet for disponering av kontantytelser ved institusjonen, er det foreskrevet at både pårørende og verge/hjelpeverge skal underrettes om vedtaket. Da det ikke lå ved oversendelsesbrev eller annen dokumentasjon, kan jeg likevel vanskelig etterprøve om pårørende eller verge/hjelpeverge faktisk er blitt underrettet i den enkelte sak.

Kommunen har i redegjørelsen opplyst at fullmakt er gitt til «institusjonsleder, sekretær, pårørende, hjelpeverge og overformynderiet». I åtte av vedtakene fremgikk det hvem av de nevnte som hadde fullmakt til å disponere midlene. I de tre øvrige vedtak var ikke fullmaktsspørsmålet nærmere omtalt.

b) Haglia senter for aldersdemente

Alle vedtakene som var truffet, hadde standard underretning om klagerett. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger om klagefrist. Det var i alle vedtakene brukt en standard om at pårørende skulle ha

kopi av vedtaket. Også retningslinjene institusjonen har utarbeidet for vedtak om disponering av kontantytelser, synes å forutsette at pårørende skal underrettes om vedtaket. Da det ikke lå ved oversendelsesbrev eller annen dokumentasjon, kan jeg likevel vanskelig etterprøve om pårørende eller verge/hjelpeverge faktisk er blitt underrettet i den enkelte sak.

Ingen av vedtakene hadde en uttrykkelig angivelse av hvem som hadde fullmakt til å disponere midlene. Kommunen har imidlertid i redegjørelsen opplyst at fullmakt er gitt til «daglig leder samt en hjelpepleier som også fungerer som kontorhjelp».

c) Surnadal sjukeheim

Undersøkelsen viste at alle vedtakene som var truffet ved sykehjemmet, hadde standard underretning om klagerett. Det var imidlertid ikke angitt klagefrist i noen av vedtakene. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger om at beboer, pårørende eller verge/hjelpeverge skulle ha kopi av vedtaket. Heller ikke i retningslinjene som er utarbeidet for disponering av kontantytelser ved institusjonen, er det foreskrevet at beboer, pårørende eller verge/hjelpeverge skal underrettes om vedtaket. Da det heller ikke lå ved oversendelsesbrev eller annen dokumentasjon, kan jeg vanskelig etterprøve om pårørende eller verge/hjelpeverge faktisk er blitt underrettet i den enkelte sak.

Kommunen har i redegjørelsen opplyst at fullmakt er gitt til pårørende, institusjonen og hjelpeverge. Av 25 vedtak hadde 23 angivelse av hvem som hadde fullmakt til å disponere midlene. For de to andre vedtakene som var truffet, var det i ett tatt forbehold om fullmektigens aksept, mens ett helt manglet fullmaktsangivelse.

d) Vennesla omsorgssenter

Begge vedtakene som var truffet, hadde standard underretning om klagerett. Det var imidlertid ikke angitt klagefrist i noen av vedtakene. Ingen av vedtakene inneholdt opplysninger om at beboer, pårørende eller verge/hjelpeverge skulle ha kopi av vedtaket. Da det heller ikke lå ved dokumentasjon, kan jeg heller ikke her etterprøve om pårørende eller verge/hjelpeverge faktisk er blitt underrettet i den enkelte sak.

Fullmakten er gitt til sykehjemmets ledelse. Det er ikke angitt i vedtakene hvilken stilling dette er, men det fremgår av kommunens redegjørelse at «merkantil leder» har fullmakt til å disponere over kontantytelsene. Verken vedtakene eller redegjørelsen hit gir opplysninger om fullmakt også er gitt andre.

e) Ryggeheimen Bo- og servicesenter

Det var ved dette sykehjemmet ikke truffet vedtak om disponering av kontantytelser. Da undersøkelsen ble gjennomført, var det heller ikke utarbeidet ret-

ningslinjer for vedtak om disponering av kontantytelser.

4. MINE MERKNADER TIL RESULTATET AV UNDERSØKELSEN

4.1 Innledende bemerkninger

Som det fremkommer av de vedtak som er gjennomgått, er det i enkelte tilfeller ikke truffet vedtak, selv om institusjonen tilsynelatende har vært av den oppfatning at beboeren har vært ute av stand til å ivareta egen økonomi. Ansvar for beboeren synes her å være ivaretatt av pårørende, hjelpeverge og i noen tilfeller også av ansatte ved institusjonen på uformelt grunnlag. Dette gjelder særlig ved Ryggeheimen Bo- og servicesenter hvor det ikke var truffet noen vedtak. Men også ellers viser undersøkelsen at påbegynte prosesser er blitt stoppet uten at det er truffet vedtak. Dette reiser spørsmål om i hvilken grad institusjonene har plikt til å treffe vedtak der den mener beboeren ikke er i stand til å styre sin egen økonomi.

Etter kommunehelsetjenesteloven § 6–8 nr. 1 og disponeringsforskriften § 2–2 «skal» det treffes vedtak når vilkårene er oppfylt. Selv om ordlyden her kan tilsi at det foreligger en plikt til å treffe vedtak, tyder flere av svarene fra institusjonene på at reglene ikke oppfattes slik. Departementet har ikke presisert i merknadene til bestemmelsen om det foreligger en slik plikt til å treffe vedtak. Uten at det er nødvendig for meg å ta stilling til hvordan loven og forskriften er å forstå, er det grunn til å peke på at den uklarheten som synes å herske med hensyn til hvordan hjemmelsbestemmelsene skal forstås, er uheldig både for institusjonen og de berørte. Jeg har derfor tatt dette spørsmålet opp med departementet i et eget brev. Jeg vil likevel understreke at den enkelte institusjon har et overordnet ansvar for de beboere som ikke er i stand til å ivareta sin egen økonomi. Dette innebærer at institusjonen under enhver omstendighet har en plikt til å vurdere om hensynet til beboerens økonomi er forsvarlig ivaretatt. Et moment i denne sammenhengen er om det er oppnevnt hjelpeverge for å bistå beboeren i økonomiske spørsmål. Institusjonene opplyste å være kjent med at de kan ta initiativ til å få opprettet hjelpeverge, jf. Justisdepartementets forskrift 29. juni 1993 om meldeplikt for helseinstitusjoner m.m. etter vergemålslovgivningen. Undersøkelsen viste også at flere av beboerne hadde fått oppnevnt hjelpeverge.

Jeg finner det lite heldig at ansvaret for beboernes økonomihåndtering i en del tilfeller synes å være overlatt til pårørende og ansatte ved institusjonen på uformelt grunnlag. Behovet for å finne fleksible løsninger kan i slike tilfeller oppnås ved at pårørende gis fullmakt til å disponere midlene, jf. disponeringsforskriften § 2–4. Det kan ikke aksepteres at institusjonen generelt helt unnlater å vurdere om beboerens behov er forsvarlig ivaretatt – og i tilfelle om

det er nødvendig å treffe vedtak. Jeg har i denne sammenheng merket meg at Ryggeheimen Bo- og servicesenter nå vil gjennomgå og eventuelt endre sin praksis.

Når institusjonene treffer vedtak om disponering av kontantytelsene til beboere, er det viktig at saksbehandlingsreglene blir fulgt nøye i den enkelte sak. Et vedtak om disponering av beboerens kontantytelser innebærer langt på veg umyndiggjøring av beboeren i forhold til folketrygdens ytelser. I saker hvor det gjøres så store inngrep i beboerens økonomiske handleevne, vil hensynet til beboerens rettsikkerhet veie tungt. Jeg har ikke tatt særskilt stilling til gyldigheten av de vedtak som er undersøkt, men vil påpeke at saksbehandlingsfeil eller mistanke om feil, lett vil kunne få betydning for vedtakets gyldighet i saker som dette.

Mine kommentarer til saksbehandlingens enkelte stadier, skal gjennomgås i det følgende. Her vil jeg bare påpeke at det ved alle institusjonene var benyttet ferdigtrykte standardskjemaer. I prinsippet kan det ikke rettes avgjørende innvendinger mot dette, men kvaliteten på de skjemaer som var benyttet var varierende. De ferdigtrykte formuleringene inneholdt til dels feil eller mangler i forhold til de krav som følger av disponeringsforskriften. Dels var det vanskelig å se i ettertid om det som var angitt i vedtakene, også var fulgt opp i den enkelte sak. Jeg vil derfor anbefale institusjonene å gjennomgå og forbedre de skjemaer som benyttes. En mulighet vil her være å lage skjemaer hvor den som treffer vedtaket, skal krysse av eller på annen måte aktivt markere at de enkelte ledd i saksbehandlingen er fulgt.

4.2 Saksforberedelsen

Gjennomgangen av vedtakene og retningslinjene inneholder få opplysninger om varsling av beboere før vedtak treffes, og det er gjennomgående heller ikke opplyst hvorvidt beboeren har uttalt seg. Det er viktig å ha for seg at beboerne som det vurderes å treffe vedtak overfor, fortsatt er myndige og har fulle partsrettigheter. Unnlattelse av å varsle kan bare forsvares dersom den psykiske tilstand gjør dette formålsløst, jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd litra a. Det var imidlertid ingen av vedtakene som inneholdt opplysninger om hvorfor beboeren eventuelt ikke var gitt anledning til å uttale seg. Dersom dette skyldes beboerens psykiske tilstand, burde dette fremgått av vedtaket selv eller av annen dokumentasjon i forbindelse med saken.

Når det gjelder forhåndsvarsling av pårørende eller verge/hjelpeverge synes praksis å ha variert uskillelig. Påtegninger på vedtakene fra Surnadal sjukeheim og Vennesla omsorgssenter viste at pårørende og/eller hjelpeverge var blitt forhåndsvarslet i flertallet av sakene der (henholdsvis 17 av 25 og to av to vedtak). De andre stedene var det imidlertid et gjennomgående trekk at det ikke fremkom hvorvidt det

var sendt forhåndsvarsel. Bare i seks av 25 vedtak truffet ved disse institusjonene fremgikk det at pårørende/hjelpeverge var varslet. At det fremgår av de interne retningslinjer og det standardskjema som var benyttet, at det skal sendes forhåndsvarsel, er ikke egnet til å dokumentere at varsling har funnet sted i den enkelte sak. Selv om det neppe kan kreves at opplysninger om forhåndsvarsling påføres vedtaket direkte, bør det uansett foreligge annen dokumentasjon (f.eks. korrespondanse) som viser at beboer, pårørende eller verge/hjelpeverge er blitt varslet.

Reglene om at beboer, pårørende og verge/hjelpeverge skal forhåndsvarsles og gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes, ivaretar sentrale rettsikkerhetshensyn. Slike hensyn gjør seg særlig sterkt gjeldende når det treffes vedtak som gjør inngrep i beboerens rettslige handleevne. I tillegg til at de berørte får anledning til å imøtegå eventuelle opplysninger og gi uttrykk for sin oppfatning av saken (kontradiksjon), bidrar reglene også til at saken blir forsvarlig opplyst. Brudd på varslingsreglene kan derfor medføre at saken blir avgjort på ufullstendig og/eller uriktig grunnlag. Jeg finner det derfor vedlagt dokumentasjon som viste at beboer, pårørende eller verge/hjelpeverge var varslet og hadde fått anledning til å uttale seg før vedtak om disponering av kontantytelser ble truffet.

4.3 Vedtakene

Undersøkelsen viste at kravene til form og vedtakskompetanse gjennomgående var oppfylt der det var truffet vedtak. Det vil si at vedtakene var skriftlige, og truffet av institusjonens lege i samråd med sykepleier. Jeg finner likevel grunn til å påpeke at seks av de 52 vedtak som ble gjennomgått, helt manglet medunderskrift av sykepleier. Når slik underskrift mangler, reiser dette spørsmål ved om vedtaket er truffet i «samråd» med sykepleier slik disponeringsforskriften § 2–2 krever. Det kan da også spørres om vedtak er truffet uten at saken er forsvarlig opplyst.

Gjennomgangen av vedtakene gjør det ikke mulig å fastslå med sikkerhet om pasientene er blitt undersøkt i forbindelse med at det ble truffet vedtak – enten av sykehjemets lege eller annen lege. Ett positivt unntak her er Bjervatun Sjuke- og aldersheim hvor det stort sett var mulig å utlede av vedtakene at beboeren hadde vært undersøkt av lege i forbindelse med at det var truffet vedtak. Når det stilles medisinske vilkår for å treffe vedtak, må det kunne dokumenteres i ettertid at beboeren er undersøkt av lege i forbindelse med at vedtaket ble truffet. Mangler slik dokumentasjon, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om saken har vært forsvarlig opplyst og/eller truffet på et riktig faktisk grunnlag. Det må kreves at det fremgår av vedtaket selv, eller av annen vedlagt dokumentasjon, at beboeren har vært undersøkt av lege.

Undersøkelsen viste også store mangler i vedtakenes begrunnelser. Bare et fåtall av vedtakene kan sies å tilfredsstillende forvaltningslovens krav til begrunnelse, mens noen flere delvis oppfylte kravene. Ellers var det et gjennomgående trekk at vedtakene verken inneholdt angivelse av det faktiske grunnlaget for avgjørelsen, eller hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak om disponering av beboerens kontantytelser. Jeg finner grunn til å understreke viktigheten av at kravene til begrunnelse overholdes. Begrunnelsen bidrar dels til at den som treffer vedtaket, forsikrer seg om at vilkårene er oppfylt. Dels sikrer begrunnelsen at det i ettertid blir mulig å føre kontroll med at vedtaket er gjennomtenkt og truffet på et korrekt faktisk og rettslig grunnlag. Dette gjelder i forhold til beboeren/pårørende, men også fylkeslegen som klageorgan og eventuelle eksterne kontrollmyndigheter. Jeg anser det for uheldig når det i 36 av 52 vedtak verken vises til beboerens diagnose eller gjøres nærmere rede for hvorfor det ble ansett nødvendig å treffe vedtak.

4.4 Etter at vedtak er truffet

Undersøkelsen viste at alle vedtakene hadde en (ferdigtrykt) gjengivelse av klageadgang. Med unntak av ni vedtak ved Bjervatun Sjuke- og aldersheim var imidlertid klagefrist ikke oppgitt. Selv om slike feil ikke får betydning for vedtakets innhold, vil mangelfull opplysning om klagefristen kunne få betydning for klageadgangen. Det vises til forvaltningsloven § 27, hvoretter det samtidig med underretningen om vedtaket også skal opplyses om klagefristen. Klagefristen etter forvaltningsloven § 29 vil derfor ikke løpe før det er gitt underretning om klagefristen.

Gjennomgangen av vedtakene gjør det ikke mulig å ta stilling til om beboer, pårørende eller verge/hjelpeverge er blitt underrettet om vedtaket i den enkelte sak. I vedtakene som var truffet ved Bjervatun Sjuke- og aldersheim og Haglia senter for aldersdemente var det brukt en (ferdigtrykt) standard om at pårørende skulle ha kopi av vedtaket, og det samme synes å fremgå i retningslinjene som var utarbeidet for slike vedtak. Ellers var mitt inntrykk at det stort sett verken i vedtaket eller i retningslinjer var nærmere presisert hvem som skulle underrettes om vedtaket. Selv om det ikke kan kreves at det fremgår uttrykkelig av vedtaket hvem som er underrettet, ivaretar reglene om underretning viktige rettssikkerhetshensyn. Varsling til pårørende og/eller verge/hjelpeverge vil bl.a. i praksis være en forutsetning for at klageretten benyttes. Jeg finner det derfor lite tilfredsstillende at det i så mange tilfeller ikke fremgår av vedtakene selv eller av annen dokumentasjon hvorvidt det er gitt underretning – og i tilfelle til hvem.

Når det gjelder angivelse av hvem som har fullmakt til å disponere midlene, varierer presisjonen i vedtakene. I flesteparten av vedtakene fra Bjervatun Sjuke- og aldersheim og Surnadal sjukeheim frem-

gikk det hvem som hadde fullmakt til å disponere midlene. Ellers var det i de kommunale retningslinjer og i redegjørelsene hit gjort nærmere rede for hvem som hadde fullmakt, men angivelsene var til tider lite presise. Det bør fremgå klart av vedtaket – eventuelt kommunens retningslinjer – hvem ved institusjonen som skal kunne disponere midlene, f.eks. navngitte personer eller personer tilsatt i bestemte stillinger. Dette skaper klare ansvarsforhold mellom beboer/pårørende og institusjonen, og gjør det også lettere for pårørende å vite hvem de skal forholde seg til. At fullmaktsangivelsen i mange vedtak og retningslinjer er såvidt upresis, er derfor uheldig.

4.5 Regnskap og revisjon

Svarene fra institusjonene viste at det ble ført eget regnskap for hver beboer som det var truffet vedtak for. Regnskapene ble revidert av kommunerevisjon hvert år. Institusjonenes opplysninger er her i samsvar med det som kreves etter disponeringsforskriften § 2–6, og svarene foranlediger ikke ytterligere merknader fra min side.

5. AVSLUTTENDE MERKNADER

Undersøkelsen har avdekket mangler ved sykehjemmenes saksbehandling på alle tre stadier av vedtaksprosessen. Jeg finner særlig grunn til å fremheve følgende forhold:

Saksforberedelsen

- Manglende dokumentasjon har skapt tvil om beboeren, pårørende og/eller verge/hjelpeverge har fått uttale seg før vedtak ble truffet.

Vedtaket

- Manglende dokumentasjon har skapt tvil om beboeren har vært undersøkt av lege i forbindelse med at vedtaket ble truffet.
- Begrunnelsen i vedtakene har gjennomgående vært mangelfull, herunder har diagnosen manglet.

Etter at vedtak er truffet

- Manglende opplysning om klagerett og klagefrist.
- Ikke tilstrekkelig presisert hvem som kan disponere midlene.

Som tidligere påpekt gjør vedtak om disponering av kontantytelsene inngrep i beboerens rettslige handleevne. Av hensyn til beboernes rettssikkerhet er det da særlig viktig at saksbehandlingsreglene følges nøye der vedtak treffes.

Jeg kan ha forståelse for at det undertiden kan oppleves som vanskelig å treffe vedtak om disponering av beboernes penger, da beboer, pårørende og verge/hjelpeverge kan oppleve vedtaket som en innblanding i beboerens privatliv. Jeg finner likevel

grunn til å understreke at institusjonene har et overordnet ansvar for de beboere som ikke selv er i stand til å ta vare på sin økonomi. Det vil derfor ikke være i samsvar med regelverket om institusjonene unnlater å vurdere beboernes behov for hjelp til å ta hånd om økonomistyringen. Jeg vil likevel tro at det i de fleste tilfeller bør være mulig å finne frem til praktiske og hensiktsmessige løsninger for såvel institusjonen som beboer/pårørende, f.eks. ved bruk av fullmakt.

På bakgrunn av de forhold som er tatt opp i denne undersøkelsen, ber jeg institusjonene gjennomgå og forbedre sine rutiner. Jeg vil i denne forbindelse særlig be om at institusjonene vurderer forbedringer av de standardkjemaer som er benyttet. Flere av de usikkerhetsmomenter som er påpekt i undersøkelsen, kunne vært unngått med en annen utforming av skjemaene, f.eks. dersom de som traff vedtaket, uttrykkelig måtte markere at bestemte saksbehandlingsoppgaver var utført. Jeg ber om å bli holdt orientert om hva kommunene videre foretar seg.»

Rapporten ble sendt til de aktuelle institusjonene og Sosial- og helsedepartementet. Departementet ble dessuten bedt om å vurdere å presisere plikten til å treffe disponeringsvedtak når vilkårene for dette foreligger.

Departementet skrev i brev 11. januar 2001 at kommunehelsetjenesteloven og disponeringsforskriften pålegger boformen å treffe disponeringsvedtak når vilkårene foreligger, slik at det lovmessige utgangspunktet burde være klart nok. Departementet gav imidlertid uttrykk for at det bl.a. overfor personer som har fått oppnevnt hjelpeverge, kan være grunn til å la være å treffe disponeringsvedtak. I den sammenheng skrev departementet at det i dag ikke er gjennomført noen harmonisering mellom kommunehelsetjenesteloven § 6–8 og vergemålsloven, og at det er uhensiktsmessig at man her har to til dels overlappende regelverk. Departementet opplyste at det i brev til Justisdepartementet har bedt om at det utvalget som nå er nedsatt for å utarbeide utkast til ny vergemålslov, også ser på disse problemstillingene.

Videre opplyste departementet at det arbeider med en veileder i saksbehandling for helse- og omsorgstjenesten, og at det antok at veilederen vil bidra til å styrke saksbehandlingen også på det felt ombudsmannens undersøkelse omfattet.

42.

Oppbevaring og utlevering av pasienters eiendeler etter dødsfall på sykehjem

(Sak 1999–2119)

Et sykehjem utleverte avdødes eiendeler til hans niese. Hennes far, som var enearving, klaget til ombudsmannen og etterlyste retningslinjer for kommu-

nens behandling av beboernes eiendeler etter dødsfall.

Ombudsmannen understreket kommunens ansvar for at avdødes midler blir tatt hånd om på en betryggende måte. Kommunen burde derfor ha krevd fullmakt eller annen skriftlig dokumentasjon fra niesen for utlevering av avdødes eiendeler. Kommunen beklaget forholdet og opplyste at den nå ville utarbeide retningslinjer på området.

A var enearving etter sin bror, B, som døde på et sykehjem i Bergen. Etter dødsfallet ble avdødes eiendeler utlevert til hans niese C (datter av A) og hennes ektemann. A satte spørsmålsteget ved utleveringen og etterlyste retningslinjer for kommunens behandling av beboernes eiendeler etter dødsfall.

Klagen ble forelagt kommunen som opplyste:

«1. Vedr. klagen

B fikk fast plass ved --- sykehjem ---. Etter opplysninger fra pleie og omsorgssektoren i --- bydel, var A oppført som kontaktperson i det elektroniske journal/pasientopplysningssystem. B oppga selv D som kontaktperson. ---. D var gift med en slektning av B.

Sykehjemmet var i kontakt med A da B ble kritisk syk og innlagt på Haukeland sykehus. Pr. telefon svarte A at han ikke hadde anledning til å besøke sin bror pga dårlig helse. Sykehjemmet tok kontakt med D med spørsmål om annen familie. D henviste da sykehjemmet til C, niese av B og datter av A. Sykehjemmet tok kontakt med C ---. C og hennes mann kom og besøkte B på sykehjemmet før han døde.

Den 18.05.99 hentet C mesteparten av eiendelene etter B. Sykehjemmet oppfattet C som de pårørendes representant, da hun var den av familien som hadde gitt respons vedrørende B og hans tilstand. ----

2. Vedr. Bergen kommunes rutiner for oppbevaring og utlevering av gjenstander ved dødsfall på sykehjem.

Det foreligger ikke noe samlet regelverk for hvordan denne type saker skal behandles. Når det gjelder kontanter fra beboerkasse og pasientkonto er regelen at det ikke foretas utbetalinger før skifteattest er fremlagt. Når det gjelder gjenstander og klær, foretas det en vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Bergen kommune legger vekt på at sykehjemmene skal oppfattes som beboernes hjem. Mange beboere har derfor en del private møbler og gjenstander på sine rom. Når en beboer dør er det nødvendig med et godt samarbeid med de nærmeste pårørende. Å ha som rutine at skifteattest må fremlegges før gjenstander kan hentes fra sykehjemmet, har vi vurdert som lite hensiktsmessig og unødvendig sårende overfor mange pårørende. Vi mener derfor at skifteattest skal kreves fremlagt, der man er i tvil om gjenstandene bør utleveres.

Behovet for sykehjemsplasser er stort, slik at en ikke bør la en plass/rom stå ledig i mer enn 5-6 dager. Erfaringsmessig tar det litt tid før skifteattest kan fremlegges. De fleste sykehjemmene i kommunen har lite lagerkapasitet. Dersom ikke

gjenstandene etter den avdøde hentes innen sykehjemsplassen må tas i bruk, må en ofte sette sakene på eksternt lager. Bergen kommune har da ansvar for at lagerleie blir dekket.

3. Oppsummering

For å få ting til å fungere i praksis, har kommunen valgt å ikke ha for fastlåste regler på område. Så langt har vi ment at de ulike hensyn har vært godt ivaretatt. Etter det vi har erfart er det ikke registrert tilsvarende klager tidligere.

På bakgrunn av Ombudsmannens henvendelse vil vi se på saken på ny. Vi ser et klart forbedringspotensiale i å samle skrevne og uskrevne rutiner, slik at de kan være tilgjengelig for pårørende.

Kommunen beklager at A mener at kommunen har opptrådt kritikkverdig i denne saken. Etter det sykehjemmet har fått opplyst, vil saken bli løst ved at A får overlevert gjenstandene som tilhører boet, fra sin datter C i Fetsund.»

Etter dette opplyste A at han tok kommunens beklagelse til etterretning, og at han hadde merket seg at kommunen nå tok sikte på å utarbeide et regelverk til veiledning for sykehjempersonalet.

I min avsluttende uttalelse skrev jeg:

«Etter skifteloven 21. februar 1930 § 12 a første ledd, skal det gis melding til lensmannen/skifteretten ved dødsfall. Etter hva jeg forstår, gav kommunen melding til skifteretten etter Bs død. De forhold som er tatt opp i saken her, gjelder kommunens håndtering av avdødes eiendeler etter at slik melding ble gitt.

Kommunen har opplyst at kontanter fra beboerkasse og midler på pasientkonto ikke utbetales pårørende før det fremlegges skifteattest. Avdødes eiendeler blir imidlertid overlatt de pårørende som oppfattes som «pårørendes representant», selv om det ikke fremlegges skifteattest. Skifteattest kreves i slike tilfeller bare fremlagt der «man er i tvil om gjenstandene bør utleveres». Kommunen har dels begrunnet praksisen med at det kan oppleves som støtende av de pårørende dersom det kreves skifteattest ved utlevering av eiendeler. Dels er det vist til at lagring av eiendelene ville skape praktiske problemer for sykehjemmet.

Kommunen har ansvaret for at de av avdødes midler som er under sykehjemmets kontroll, blir tatt hånd om på en betryggende måte. Herunder må kommunen ha rutiner som sikrer en forsvarlig kontroll med at de personer som får utlevert avdødes eiendeler har lovlig adgang til det. En skifteattest vil dokumentere at boet er overtatt til privat skifte. At skifteattest kreves ved utbetaling av avdødes penger synes derfor betryggende. Jeg kan ha forståelse for at det av hensyn til de etterlatte ikke alltid kreves skifteattest ved utlevering av beboerens øvrige eiendeler. Utgangspunktet må imidlertid også her være at kommunen har rutiner som sikrer en forsvarlig

kontroll med at eiendeler blir utlevert til rette vedkommende.

I saken her ble eiendelene utlevert til klagerens datter som, etter det jeg forstår, ikke skulle arve avdøde. Kommunen har i sin redegjørelse vist til at niesen hadde hatt kontakt med avdøde og at sykehjemmet oppfattet henne som representant for de pårørende. Det synes imidlertid å være på det rene at niesen ikke fremla fullmakt eller annen skriftlig dokumentasjon på at hun hadde rett til å få utlevert eiendelene. Jeg forstår det videre slik at sykehjemmet ikke kontaktet de øvrige pårørende eller skifteretten før eiendelene ble utlevert. Slik saken fremstår, synes ikke sykehjemmets kontroll å ha vært tilfredsstillende i dette tilfellet. Kommunens beklagelse til A er derfor på sin plass.

A har stilt spørsmål om det er utarbeidet retningslinjer for hvordan avdødes midler skal håndteres. Klare regler på dette området vil kunne redusere faren for misforståelser, noe som vil være både i de pårørende, arvingenes og kommunens interesse. Jeg har merket meg at de skrevne og uskrevne rutinene nå vil bli samlet og gjennomgått. Jeg ber om at kommunen ved gjennomgangen også tar i betraktning mine merknader. Jeg vil gjerne også få tilsendt til orientering en kopi av kommunens retningslinjer når disse er utarbeidet.»

Fengsel, benådning

43.

Besøk i fengsel fra narkotikadømt

(Sak 1999–0925)

Spørsmål om besøk fra narkotikadømt kunne nektes fordi fengselet ikke hadde besøksrom med glassvegg.

Ombudsmannen uttalte at den innsatte har en rettighet til å motta besøk, og fengselsreglementet kan ikke innskrenke dette. Fengselsreglementet kan bare gi bestemmelser om gjennomføringen av besøket. På bakgrunn av at det finnes besøksrom med glassvegg i de fleste lukkede anstaltene, og at det ikke var opplyst noe om hvilke alternative sikkerhetsiltak som var vurdert, ble det ikke ansett saklig å legge avgjørende vekt på at fengselet ikke hadde besøksrom med glassvegg.

A klaget til ombudsmannen over at hun ikke fikk motta besøk i Bredtveit fengsel og sikringsanstalt fra sin samboer B, fordi han var dømt for narkotikalovbrudd.

Klagen ble forelagt Fengselsstyret. I brevet herfra ble Fengselsstyret bl.a. bedt om å kommentere saken på bakgrunn av Fengselsstyrets rundskriv Fst 12/93 (Retningslinjer og utfyllende regler vedrørende fengselsreglementets regler om besøk), der det bl.a. heter at besøk som utgangspunkt ikke skal nek-

tes fordi bemanningsmessige eller praktiske forhold gjør det vanskelig å gjennomføre nødvendige kontrolltiltak (s. 2 nest siste avsnitt).

Fengselsstyret viste til at den innsatte etter fengselsloven § 23 ikke har en ubetinget rett til å få besøk, og tilsvarende gjelder for den besøkendes rett til å besøke. Videre er det som fremgår i rundskrivet Fst 12/93 om at besøk ikke skal nektes på grunn av bemanningsmessige eller praktiske forhold, bare et utgangspunkt. Spørsmålet ble fra Fengselsstyret forelagt fengselsdirektøren, som opplyste at fengselet etter en helhetsvurdering fant at de disponible kontrolltiltakene ikke var tilstrekkelige. I samband med dette ble det ansett som saklig og relevant å legge vekt på at det ikke finnes besøksrom med glassvegg i anstalten, sett i forhold til at den besøkende så sent som i desember 1996 ble dømt for brudd på narkotikalovgivningen. Det ble derfor ikke ansett å være grunnlag for å dispensere fra hovedregelen i fengselsreglementet § 64.4 om at narkotikadømte ikke tillates å besøke innsatte i anstalt.

Til spørsmålet herfra om A ville fått besøk av B dersom fengselet hadde hatt besøksrom med glassvegg, skrev Fengselsstyret at spørsmålet var hypotetisk, men svaret «antagelig må --- bli bekreftende». Til slutt skrev Fengselsstyret at det ikke var vurdert å fremstille den innsatte til en anstalt med glassvegg, fordi dette ville medført en så stor administrativ, bemanningsmessig og økonomisk belastning at Fengselsstyret ikke anså det praktisk mulig.

Fengselsstyret opplyste i et senere brev at det i de aller fleste lukkede anstaltene er besøksrom med glassvegg, inkludert anstalter for kvinner. Bredtveit fengsel og sikringsanstalt som klageren satt i var, sammen med de minste anstaltene, unntaket.

I mitt avsluttende brev til Fengselsstyret uttalte jeg:

«Fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 § 23 lyder:

«De innsatte skal etter nærmere regler få motta besøk av sine nærmeste og andre personer som det har betydning for dem å ha forbindelse med.

Besøk kan nektes når det er særlig grunn til å tro at besøket kan ha uheldig virkning. Dette gjelder også besøk av den innsattes nærmeste.

Den innsatte kan nekte å motta besøk av andre enn dem som gjør tjeneste ved anstalten, eller som i offentlig interesse har fått adgang til anstalten.

Besøk av andre personer enn dem som er nevnt i tredje ledd, skal i alminnelighet foregå i overvær av en tjenestemann ved anstalten.»

Fengselsreglementet 12. desember 1961 nr. 8944 § 64-4 annet ledd lyder:

«Besøk kan nektes når det er grunn til å tro at iverksettelse av kontrolltiltak ikke vil være tilstrekkelig til å hindre ureglementert atferd i forbindelse med besøket. Besøk av narkotikadømte

eller personer som utholder fengselsstraff, er normalt ikke tillatt.»

Det rettslige utgangspunktet etter loven er at «de innsatte skal etter nærmere regler få motta besøk av sine nærmeste ---» (min utheving). Etter fengselsreglementet er det imidlertid gjort en reservasjon for besøk av narkotikadømte. For slike besøk er det med andre ord gjort et unntak. Besøkende som er narkotikadømte, har «normalt» ikke adgang til å besøke innsatte.

Fengselsreglementet kan ikke generelt innskrenke eller begrense den retten til besøk som er nedfelt i fengselsloven. Imidlertid kan det i fengselsreglementet gis bestemmelser om gjennomføringen av besøkene. Fengselsreglementets bestemmelser om besøk av narkotikadømte åpner for en spesiell behandling, at det etableres særlige ordninger og settes i verk bestemte tiltak for å sikre at slike besøk kan skje på en forsvarlig måte. Det kan imidlertid ikke være rettslig grunnlag for å gjøre generelle unntak fra utgangspunktet i fengselsloven § 23 første ledd.

I formuleringen «normalt» ligger det en reservasjon i fengselsreglementet § 64-4 om at en innsatt etter en konkret vurdering kan tillates å motta besøk fra en narkotikadømt. Ut fra ordlyden er det i unntakstilfelle dette skal skje. Den konkrete vurderingen av om besøk skal tillates, vil være skjønnsmessig. Ombudsmannens adgang til å kritisere forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser er begrenset, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Skjønnsmessige avgjørelser kan bare kritiseres dersom det hefter feil ved dem, for eksempel at skjønnen er i strid med loven, at det er tatt usaklige hensyn eller gjort saksbehandlingsfeil, eller dersom avgjørelsen kan karakteriseres som «klart urimelig». Spørsmålet blir da om det er tatt usaklige hensyn i strid med loven når A ikke har fått motta besøk av B.

Fengselsstyret har i rundskriv Fst 12/93 gitt nærmere retningslinjer for skjønnen. Av rundskrivet fremgår det bl.a. følgende på s. 2 til 3:

«Som utgangspunkt skal besøk ikke nektes fordi bemanningsmessige eller praktiske forhold gjør det vanskelig å gjennomføre nødvendige kontrolltiltak.

Hovedregelen er at besøk av personer som tidligere er dømt etter narkotikalovgivningen, og innsatte, skal nektes. Det kan imidlertid gjøres unntak i spesielle tilfeller, for eksempel hvis det er av særlig betydning for den innsatte å få besøk av sine aller nærmeste pårørende. Man må her blant annet se hen til hvor lenge det er siden den besøkende ble dømt for narkotikaforbrytelse, til det straffbare forholdets art, og til om bruk av kontrolltiltak kan gjøre det forsvarlig å gjennomføre besøket.

Generelt bør det vurderes å gjøre unntak for personer som har vært dømt etter narkotikalovgivningen for mer enn fem år siden, og som ikke senere har vært innblandet i nye forhold. Det advares imidlertid mot at det går automatisk i denne unntaksregelen. Hvorvidt det skal innvilges

besøk i disse tilfellene, vil bero på et konkret skjønn.»

Jeg kan ikke se at det er rettslig grunnlag for å anta at retningslinjene i rundskrivet gir uttrykk for hensyn som i seg selv er usaklige. Det kan rett nok spørres om det er et saklig moment å legge vekt på tidspunktet for når den besøkende ble dømt for brudd på narkotikalovgivningen, eller om det burde være mer nærliggende å legge vekt på når den straffbare handlingen ble begått. Det går ikke frem av saksdokumentene når den straffbare handlingen B ble dømt for, ble begått. Siden han ble dømt så sent som i desember 1996, har det imidlertid formodningen mot seg at handlingen ble begått for mer enn fem år siden, og jeg har ikke funnet grunn til å forfølge problemstillingen videre.

Spørsmålet blir da om det er et saklig hensyn å legge vekt på at Bredtveit fengsel og sikringsanstalt ikke har besøksrom med glassvegg. Fengselsstyret har opplyst at de aller fleste lukkede anstalter har besøksrom med glassvegg, og at A sannsynligvis ville fått motta besøk av B dersom fengselet hadde hatt besøksrom med glassvegg. Kan fasilitetene ved dette spesielle fengselet legges vekt på til skade for den innsatte?

Jeg har forståelse for at fengselsmyndighetenes standpunkt om at rammene for en avgjørelse om besøk skal tillates, er gitt ved fasilitetene som finnes, og at det ikke kan lempes på krav til sikkerhet. På bakgrunn av den klare regelen i fengselsloven § 23 første ledd fremstår følgene i denne saken likevel som urimelige, særlig med tanke på at Bredtveit fengsel og sikringsanstalt er det eneste landsfengselet for kvinner, og at det i de aller fleste lukkede anstalter finnes besøksrom med glassvegg. Etter det Fengselsstyret har opplyst, har fengselet vurdert alternative sikkerhetstiltak, og kommet til at de er utilstrekkelige. Det er ikke opplyst noe om hvilke alternative sikkerhetstiltak som er vurdert. Ut fra dette kan jeg ikke se at det er tilstrekkelig godtgjort at fengselsmyndighetene på en tilfredsstillende måte har vurdert om det finnes mulige løsninger med andre fysiske hindringer eller tjenestemenn til stede, slik at besøket likevel kan gjennomføres i en annen form.

Jeg ser det slik at fengselsloven bygger på at det er hensynet til den innsatte og dennes grunnleggende menneskelige behov for kontakt med sine nærmeste, som må være avgjørende. Denne kontakten må dessuten sees som et viktig virkemiddel i sosialiseringen av den innsatte som det derfor må legges stor vekt på å få gjennomført – også sett fra myndighetenes side.

Jeg har med andre ord kommet til at det ikke er saklig å legge avgjørende vekt på at det ikke finnes glassvegg i fengselet, slik det er satt på spissen her, når det ikke er redegjort nærmere for hvilke alternative kontrolltiltak som er vurdert.»

På denne bakgrunn bad jeg Fengselsstyret om å vurdere saken på nytt.

I Fengselsstyrets tilbakemelding het det:

«For så vidt angår den konkrete saken, kan Fengselsstyret informere Ombudsmannen om at klageren, A, er løslatt ---.

Når det gjelder de generelle spørsmål vedrørende besøk som Ombudsmannen tar opp, merker Fengselsstyret seg innledningsvis at Ombudsmannen finner at både Fengselsreglementet § 64.4, 2. ledd og rundskriv Fst 12/93 ligger innenfor de rammer som trekkes opp av fengselloven § 23, og at disse retningslinjene ikke «gir uttrykk for hensyn som i seg selv er usaklige». Fengselsstyret tar også til etterretning Ombudsmannens standpunkt «at det ikke er saklig å legge avgjørende vekt på at det ikke finnes glassvegg i fengslet, slik det er satt på spissen her, når det ikke er redegjort nærmere for hvilke alternative kontrolltiltak som er vurdert».

Fengselsstyret har vurdert saken slik at det mest hensiktsmessige for å gjennomføre den besøksordning som både loven og reglementet legger opp til, er at det installeres en glassvegg i et besøksrom også i Bredtveit fengsel.

Etter dette vil det være et besøkstilbud med glassvegg i alle de sentrale fengslene, hvor den store del av narkotikadømte soner sin straff.»

44.

Refselse for ordrenekt – hjemmel for, og gjennomføring av kroppsvisitasjon

(Sak 1999–0429)

A, som satt i varetekt, ble ilagt refselse for å ha nektet å avgi urinprøve. A motsatte seg å bli kroppsvisitert etter et besøk. A hadde da nektet å følge en ordre om å ta av seg alle klær for deretter å bøye seg på kne for å hoste. I klagen hevdet han at fengselet ikke hadde hjemmel for å gi ordren, og at den var i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 3, jf artikkel 17.

Ombudsmannen kritiserte ikke at klageren ble ilagt refselse, men fant det lite tilfredsstillende at visitasjonen ble foretatt uten utrykkelig hjemmel i lov. Det burde i tillegg gis nærmere regler for hvorledes kroppsvisitasjoner skal gjennomføres. Ombudsmannen kommenterte også forholdet mellom kroppsvisitasjoner og «kroppslig undersøkelse», jf fengselsloven § 30 a, og uttalte at kroppsvisitasjoner utført på «foreskrevet måte», ikke rammes av EMK artikkel 3.

Grunnlaget for refselsen som A ble ilagt, var en såkalt ordrenekt og nektelse av å avlegge urinprøve. Direktøren for X fengsel vedtok at A for dette skulle refses med innsettelse i enerom i 12 dager i medhold av fengselsloven § 26 nr. 4. Han skulle også i samme periode fratras muligheten til å ha TV på cellen. Hans klage ble ikke tatt til følge av Fengselsstyret.

I klagen hit forklarte A at ordren han ikke ville etterkomme, ble gitt i forbindelse med at han ble visitert etter et besøk. Han måtte da ta av seg alle klær-

ne i påsyn av tjenestemenn og ble beordret til å bøye seg på kne og hoste. Han fant et slikt pålegg dypt krenkende. Han hevdet at fengselsloven heller ikke gir hjemmel for et slikt kontrolltiltak, og at ordren var et utslag av fengselsledelsens maktmisbruk overfor ham. Ordren var videre i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3, jf artikkel 17, mente han. Når det gjaldt nektelsen av å avgi pålagt urinprøve, viste han til en tre-timers regel, og at han den aktuelle formiddagen ikke hadde kunnet klare å avgi urinprøve i løpet av et slikt tidsrom. Han fremholdt at han ikke var stoffmisbruker, og at han ikke hadde vært siktet eller mistenkt for narkotikaforbrytelser. Klageren anmodet ombudsmannen om å uttale seg om både grunnlaget for refselsen og utmålingen. Ellers viste han til at han hadde sittet lenge i varetekt, og at han hadde fått psykiske problemer som følge av isolasjonen.

Det ble herfra besluttet å undersøke saken nærmere. I brev til Fengselsstyret ble det bl.a. bedt opplyst hva som var grunnlaget for den såkalte tre-timers regelen. I tillegg ble det bedt kommentert enkelte spørsmål vedrørende utmålingen av refselsen og en passus i fengselsdirektørens vedtak om «disiplinærvedtak», der det stod at klage ikke ville bli gitt oppsettende virkning. Det ble videre bedt opplyst om det var gitt noe rundskriv eller retningslinjer for gjennomføring av visitasjon etter fengselsreglementet § 64.4 tredje ledd.

Fengselsstyrets svarbrev ble oversendt A, som ikke kom tilbake med ytterligere kommentarer til saken.

I mitt avsluttende brev til Fengselsstyret uttalte jeg:

«1. *Urinprøven*

1.1 «Firetimersregelen»

Fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 § 30 a første ledd gir hjemmel for å pålegge urinprøve. Bestemmelsen lyder:

«Dersom det er grunn til mistanke om at en innsatt har brukt et rus- eller bedøvelsesmiddel, kan direktøren bestemme at det skal tas urinprøve, utåndingsprøve eller andre undersøkelser av ham som kan skje uten fare eller nevneverdig ubehag. Når særlige forhold i anstalten taler for det, og så vidt praktisk mulig etter forhåndssamtykke av Fengselsstyret, kan direktøren bestemme at det skal tas urinprøve ved stikkprøve eller alminnelig rutinekontroll av innsatte.»

Ut over det som her fremgår, er det ikke gitt bestemmelser i verken loven eller fengselsreglementet om hvordan urinprøve skal gjennomføres. I Justisdepartementets rundskriv G-278/81 fra 10. november 1981 er det imidlertid gitt nærmere regler. Det fremgår av dette at anstaltene selv bør utarbeide faste rutiner for fremgangsmåten ved urinprøvene. I brev hit

4. juni 1999 med vedlegg har Fengselsstyret redegjort for den såkalte firetimersregelen, som er innført som rutine ved enkelte anstalter. Regelen innebærer at det som *hovedregel* må avlegges urinprøve innen en frist på fire timer, men at det i tillegg skal foretas en individuell vurdering av den enkelte.

Etter dette legger jeg til grunn at det må bero på en misforståelse når klageren henviser til en «tre-timersregel». Av saksdokumentene fremgår det ellers at klageren ble hentet ned til urinprøvetakingsrommet kl. 07.20, og at han avbrøt forsøket kl. 12.55, noe som betyr at han hadde et opphold i prøvetakingsrommet på over fem timer før forsøket ble avbrutt. Etter det jeg forstår, var det også han selv som valgte å avbryte forsøket. Slik sett synes det som om refselsen her ikke har sin bakgrunn i manglende overholdelse av «firetimersfristen». At fengselet legger til grunn at klageren nektet å avgi urinprøve – når slik prøve ikke var avgitt av klageren kl.12.55, og når han selv valgte å avslutte forsøket – har jeg ikke funnet holdepunkter for å kritisere. For ordens skyld nevnes at klageren ikke synes å ha bestridt at fengselet hadde rettslig adgang til å pålegge ham å avgi urinprøven. Slik den såkalte firetimersregelen er beskrevet fra Fengselsstyrets side, dvs. at grensen på fire timer kun er en *hovedregel*, og at en individuell vurdering av den enkelte i tillegg *skal* foretas, har jeg heller ikke funnet grunnlag for å rette generelle innvendinger mot denne.

1.2 Disiplinærvedtaket

Når det gjelder spørsmålet i foreleggelsen om disiplinærtiltaket ble tillagt vekt ved utmålingen av refselsen, er det i svarbrevet redegjort for dette. Det er også lagt ved kopi av direktørens refselsesbeslutning hvor det uttrykkelig fremgår at disiplinærvedtaket ble tillagt vekt. Spørsmålet er etter dette avklart og foranlediger ikke noe mer herfra.

1.3 Utsatt iverksettelse

I foreleggelsen herfra ble det under pkt. I stilt følgende spørsmål:

«På skjemaet for ileggelsen av disiplinærtiltaket fremgår nederst:

«Dette vedtaket kan påklages til Fengselsstyret, men gis ikke oppsettende virkning.» Fengselsstyret bes kort kommentere hvordan et slikt «forhåndsavslag» på søknad om utsatt iverksettelse samsvarer med forvaltningsloven § 42 om at både underinstansen og klageinstansen kan avslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagen er avgjort. Det vises i tillegg til fengselsreglementet § 17.36 og til §35.6. som gjelder iverksettelse av refselser.»

Fengselsstyret svarte slik på dette i svarbrevet:

«Fengselsreglementet § 35.6 gjelder spesielt for **refselser**, og er lex specialis i forhold til den

generelle regelen i § 17.36. Regelen sier, at refselsesbeslutningen søkes gitt oppsettende virkning med mindre særlige grunner taler imot det. I denne sammenheng bør det nevnes, at anstaltene i praksis gir alle refselsler i henhold til § 35.2 oppsettende virkning. Imidlertid gis disiplinærtiltak i henhold til fengselsreglementet § 35.1 ikke oppsettende virkning, med mindre direktøren eller Fengselsstyret beslutter det. For disiplinærtiltak som hjemlet i § 35.1 gjelder således § 17.36, jfr. fvl. § 42. Det som står nederst på skjemaet av 28.12.98 er således i samsvar med praksis. Grunnen til at disiplinærtiltak i henhold til fengselsreglementet § 35.1 har et «svakere» vern er, at disse refselsene gjennomgående antas å være av en mindre alvorlig karakter enn de som er hjemlet i § 35.2.»

Fengselsstyrets svar synes å ligge noe på siden av det som var spørsmålet herfra. I forvaltningsloven § 42 første ledd første punktum heter det:

«Underinstansen, klageinstansen eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort.»

En klager som søker om utsatt iverksettelse i medhold av forvaltningsloven § 42, vil ha et rettslig krav på å få søknaden individuelt behandlet. Loven skiller ikke mellom hvor stor betydning/hvor viktig et vedtak i en sak er for klageren når det gjelder retten til å få søknaden *behandlet*. Jeg kan derfor ikke se at loven åpner for et slikt generelt avslag som er inntatt i direktørens vedtak 28. desember 1998. Dersom meningen har vært å si at særregelen for refselsler i fengselsreglementet § 35.6 ikke gjelder, må det uttrykkes på en annen og mer dekkende måte. Det kan f.eks. stå at klage ifølge praksis normalt ikke blir gitt oppsettende virkning.

2. Ordrenekten

Bestemmelse om visitasjon ved besøk er gitt i fengselsreglementet § 64.4 tredje ledd som lyder:

«Direktøren kan bestemme at den innsatte skal skifte klær før og etter besøket. Dersom dette kontrolltiltak ikke anses tilstrekkelig, kan den innsatte kroppsvisiteres før og etter besøket.»

En mer generell bestemmelse om visitasjon er inntatt i fengselsreglementet § 31.6 syvende ledd.

A har anført at bestemmelsene ikke gir hjemmel for pålegget om å sette seg naken på kne og hoste som han ble ilagt som kontrolltiltak etter et besøk.

Så vidt jeg forstår, er det ikke gitt sentrale bestemmelser for hvorledes gjennomføringen av en visitasjon skal foregå, verken i fengselsreglementet, rundskriv eller på annen måte. Forarbeidene til fengselsloven (Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om reformer i fengselsvesenet s. 98–99) gir heller ingen hjelp med hensyn til hva som ligger i en «kroppsvisitasjon». Ved lov 8. juni 1979 nr. 42 fikk

fengselsloven en ny § 30 a som på visse vilkår gir hjemmel for å foreta «kroppslig undersøkelse» av innsatte. I forarbeidene til bestemmelsen heter det (Ot.prp. nr. 51 (1978–79) s. 8):

«3.1.2 Adgang til visitasjon og kroppslig undersøkelser m.m.

Arbeidsgruppen skiller her mellom kroppsvisitasjon – ytre besiktigelse av kroppen – og kroppslig undersøkelse – som innebærer et inngrep i kroppen. Kroppsvisitasjon innebærer at den innsatte kler seg helt eller delvis naken og de ansatte undersøker på kroppen og i klærne om narkotika er skjult. Slik visitasjon foregår i dag med hjemmel i fengselsreglementets § 31.6, syvende ledd. Arbeidsgruppen foreslår ingen endringer når det gjelder adgangen til kroppsvisitasjon.»

I saken her ble klageren – i tillegg til å ta av seg klærne i påsyn av tjenestemenn – beordret til å bøye seg ned på huk og hoste. Tiltaket skiller seg ut ved at det bes om medvirkning fra den innsatte *ut over* å kle seg naken og å la seg besiktige. Hensikten med tiltaket synes videre å ha vært det samme som det ville vært ved tiltak etter lovens § 30 a, nemlig å finne narkotika som er slik gjemt at det ikke så lett lar seg finne ved kun en ren besiktigelse/observasjon av den innsatte. Tiltaket ligger etter min mening således på grensen av det som jeg finner naturlig kan sies å ligge innenfor en «kroppsvisitasjon». Den type ordre som her er beskrevet, vil også lett kunne oppfattes som krenkende av den innsatte. Gjennomføringen stiller derfor krav til tjenestemennene.

Jeg har imidlertid merket meg opplysningene i brevet fra fengselet til fengselsstyret om at den innsatte normalt står i front mot fengselstjenestemennene, at tiltaket normalt gjennomføres i en og samme bevegelse ved at den innsatte bøyer knærne, og at det hele bare varer noen få sekunder. Slik dette er forklart, er jeg kommet til at tiltaket neppe kan anses som så inngripende at det faller inn under fengselsloven § 30 a. Et slikt tiltak kan heller ikke sies å være i strid med EMK art. 3, forutsatt at det gjennomføres på foreskrevet måte. Jeg nevner i denne forbindelse at jeg ikke har holdepunkter for å anta eller hevde at den ordren som ble gitt klageren etter det aktuelle besøket 25. desember 1998, faktisk ville ha blitt gjennomført på en annen måte enn slik tiltaket er beskrevet i brevet fra fengselet.

Det er imidlertid lite tilfredsstillende at et såvidt inngripende tiltak som kroppsvisitasjon blir utført uten uttrykkelig hjemmel i lov, og uten at de sentrale fengselsmyndigheter synes å ha fastsatt nærmere regler eller retningslinjer for fremgangsmåten. Uttrykkelig hjemmel for ransaking ellers er gitt på flere områder, jf straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 § 195 og tolloven 10. juni 1966 nr. 5 § 12 nr. 5. I arbeidet med en ny kriminalomsorgslov bør det sørges for å ta inn en uttrykkelig hjemmel for kroppsvisitasjon. Det bør i tillegg gis bestemmelser i den nye loven når det gjelder adgangen til å visitere (ransake)

innsattes celler og personlige eiendeler. Jeg har i den forbindelse merket meg at det i forslaget til ny fengselslov i NOU 1988: 37 i § 5–6 (s. 272) er inntatt slike hjemler.

Saken her viser også at det er behov for å gi nærmere regler om gjennomføringen av kroppsvisitasjoner. I denne forbindelse viser jeg til Tollvesenets «Instruks for Tollvesenets kontroll med inn- og utførsel av narkotiske stoffer». I kap. 3 er det gitt nærmere bestemmelser om kroppsvisitasjoner. Her fremgår bl.a.:

«3.4. Kroppsvisitasjon må foretas så hensynsfullt som mulig. Det er viktig at tjenestemannen opptrer rolig og vennlig. Han må være klar over at kroppsvisitasjon er en stor påkjenning for den som blir kontrollert.

3.5. Under en kroppsvisitasjon kan tjenestemannen forlange at den som blir kontrollert tar av seg alt tøy. Klærne må undersøkes nøye plagg for plagg.

3.6. Det kan foretas kroppsbesiktigelse for å bringe på det rene om narkotika er festet til kroppen. Tjenestemannen kan be vedkommende snu seg, løfte armene og gå noen skritt frem og tilbake. Det kan ikke forlanges at personer skal gjøre andre bevegelser. Tjenestemannen kan også be vedkommende om å åpne munnen dersom det er sterk mistanke om at narkotika er gjemt i munnhulen.»

Jeg vil ikke ha noen klar formening om visitasjon av innsatte kan gå lenger enn det som er sitert ovenfor i pkt. 3.6 for tollvesenets visitasjoner, men understreker at innsatte har krav på den samme hensynsfulle behandlingen ved en visitasjon som folk ellers.

Min gjennomgang av saken er med dette avsluttet. Jeg ber imidlertid om å bli underrettet om hva Fengselsstyret/departementet vil gjøre når det gjelder spørsmål om å utarbeide nærmere regler for visitasjoner.»

I Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) om lov om gjennomføring av straff m.v. (straffegjennomføringsloven) har Justisdepartementet i lovforslagets § 28, inntatt hjemmel for kroppsvisitasjon av innsatte.

45.

Benådning – klageadgang ved avvisning av klage etter løslatelse

(Sak 1998–0967)

A søkte om benådning og begrunnet søknaden med at hans utenlandske forlovede var gravid. Etter fire måneder ble søknaden avslått av Justisdepartementet. Avslaget ble påklaget, men da A ble løslatt nærmere fire måneder senere, var klagen ikke avgjort. Klagen ble da returnert ubehandlet, fordi departementet ikke lenger anså den som aktuell.

Ombudsmannen kritiserte at søknaden ikke var blitt avgjort før As forlovede hadde termin. Han kunne heller ikke se at det var gitt noen fyllestgjørende forklaring på hva tiden fra klagen til løslatelsen var brukt til. Etter at ombudsmannen hadde tatt spørsmålet opp, opplyste Justisdepartementet at det hadde endret sin praksis slik at benådningssaker som står ubehandlet på løslatelsestidspunktet, vil bli behandlet på formell måte, og eventuelt avvist istedenfor kun å bli returnert. Et slikt avvisningsvedtak vil kunne påklages til Kongen i statsråd.

A var dømt til fengselsstraff i 18 måneder. Han søkte om benådning fordi hans utenlandske forlovede var gravid og trengte ham. Justisdepartementet avslø søknaden etter fire måneders saksbehandlingstid og etter forlovedens termin. Avslaget ble påklaget av As advokat. Da A ble løslatt nærmere fire måneder senere var klagen ikke avgjort.

I klagen til ombudsmannen ble det anført at A frem til da ikke hadde mottatt noen endelig avgjørelse i saken, og at han heller ikke hadde mottatt svar på purringer til departementet. Det ble vist til at grunnlaget for søknaden om benådning i første rekke var at As forlovede var gravid, og at saksbehandlingen i departementet hadde medført at klageinstansen (Kongen i statsråd) uansett ikke fikk mulighet til å avgjøre klagen i tide før fødselen.

Ved telefonhenvendelse fra mitt kontor til departementet ble det opplyst at klagesaken var returnert Direktøren for Østre fengselsdistrikt ubehandlet. Begrunnelsen var at klagen til Kongen ikke lenger ble ansett aktuell siden A var løslatt. I oversendelsesbrevet ble det forutsatt at fengselsdistriktet underrettet A og hans advokat. Da slik underretning ikke ble gitt, henvendte mitt kontor seg til Østre fengselsdistrikt som lovet å besørge at advokaten umiddelbart ble underrettet. I brev herfra til Direktøren for Østre fengselsdistrikt ble det forutsatt at den manglende underretningen til klageren skyldtes en feil, og at fengselsdistriktet måtte sørge for å ha rutiner som sikret at noe liknende ikke skjedde igjen.

Det ble samtidig herfra besluttet å undersøke deler av saksbehandlingen i departementet nærmere. Departementet ble bedt om å gjøre rede for grunnen til at søknaden ikke var blitt avgjort raskere, slik at også klageinstansen fikk anledning til å behandle saken før klagers forlovede hadde termin, og i alle fall før han ble løslatt. I tillegg ble det bedt redegjort for praksis når det gjelder prioriteringen av søknader om benådning fra søkere som har påbegynt/ikke har påbegynt soningen. Endelig ble det stilt spørsmål om den rettslige begrunnelsen for at klagen ikke ble oversendt klageinstansen, samt om departementet hadde praksis for en slik behandlingsmåte.

Etter at A ved sin advokat hadde kommet med merknader til departementets svarbrev, ble departementet herfra bedt om å redegjøre nærmere for praksis med ikke å oversende til statsråd klager over av-

slag på benådningssøknader når klageren var løslatt. Det ble også bedt redegjort for om det var grunn til å tro at denne praksisen var kjent for – og akseptert av – skiftende regjeringer. Departementets svar på denne foreleggelsen ble oversendt As advokat, som ikke hadde ytterligere merknader til saken.

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«I. Saksbehandlingstiden

A søkte som nevnt om benådning ---. Departementet avslø søknaden ca. fire måneder etter søknadstidspunktet. A påklaget vedtaket. Da A ble løslatt, nærmere fire måneder senere, var klagen ikke oversendt Kongen i statsråd for behandling.

Departementet har redegjort for behandlingen forut for avslaget og skriver på s. 3 i brevet hit:

«Som ovennevnte gjennomgang viser tar den forberedende behandlingen av en søknad om benådning/klage over avslag på søknad om benådning ofte nødvendigvis noe tid. Det vises til forvaltningsloven § 17, 1. ledd. Departementet erkjenner at saksbehandlingstiden i denne konkrete saken kunne vært kortere. Ovennevnte gjennomgang viser dog hvorfor saksbehandlingen tok relativt lang tid i denne saken. Når det gjelder klagebehandlingen bidro innhenting av nødvendige saksdokumenter fra Kriminalvårdstyrelsen i Sverige til at saksbehandlingen ble noe langvarig. Det er imidlertid viktig for oss å understreke at dersom departementet hadde vært av den oppfatning at det lå an til benådning i denne konkrete saken, ville Fengselsstyret umiddelbart innvilget domfelte soningsavbrudd i medhold av fengselsloven § 33 inntil nådesøknaden hadde vært forelagt Kongen i statsråd. I denne konkrete saken var departementet av den klare oppfatning at det ikke forelå tilstrekkelig tungtveiende grunnlag for benådning. For øvrig kan det opplyses at eventuell benådning av en svensk dom i Norge forutsetter innhenting av uttalelse fra svenske myndigheter. Dette vil føre til forlenget saksbehandling.»

Søknaden ble behandlet i forhold til at departementet antok at det ikke forelå tilstrekkelig tungtveiende grunnlag for benådning. Hensynet til forsvarlig saksbehandling tilsier at departementet foretar en slik foreløpig vurdering av søknader om benådning rett etter registrering med sikte på å undersøke om saken må prioriteres og eventuelt hvor høyt. Jeg har også merket meg Fengselsstyrets praksis med å innvilge soningsavbrudd i medhold av fengselsloven § 33 inntil en søknad har vært behandlet av Kongen i statsråd i de tilfeller det synes å ligge an til benådning. Dette er vel og bra, men det forhindrer ikke at søknaden fra A burde vært behandlet raskere slik at en avgjørelse kunne foreligget før terminen. Selv om departementet var av den oppfatning at søknaden ikke ville kunne føre frem, var saken av stor velferdsmessig betydning for klageren. En slik foreløpig prøving av søknaden som nevnt over kan kun tjene

til å legge opp den videre saksbehandling, og må ikke føre til at kravene til en rask realitetsavgjørelse i saken blir lempet på. Departementet har ikke vist til konkrete forhold som gjorde det nødvendig å bruke særskilt lang tid på å ta stilling til søknaden, og det er derfor ikke tilfredsstillende at A først fikk en avgjørelse fra departementet etter at den situasjon som begrunnet søknaden, var opphørt. Jeg kan på dette punkt vise til tidligere ombudsmannsuttalelser om dette, jf. ombudsmannens årsmelding for 1988 s. 64 flg. Jeg har dog merket meg at A ble overført til fri-gangshjem, og at han også skal ha vært innvilget permisjoner i forbindelse med besøk fra forloveden.

Jeg kan ellers ikke se at departementet har gitt noen fyllestgjørende forklaring på hva tiden fra klagen 22. desember 1997 og til departementets avsluttende brev, ble brukt til. Etter det som fremgår, ble klagen sendt på nytt til Direktøren for Østre fengselsdistrikt for uttalelse. Svarbrev derfra ble sendt først 11. februar 1998. Etter dette skal det ha gått med noe tid til å innhente dokumenter fra Kriminalvårdstyrelsen i Sverige, og jeg har merket meg det at en uttalelse fra svenske myndigheter ville innhentes dersom det skulle innstilles på at klagen skulle tas til følge. Noen konkret grunn til at man ikke «rakk» å få forberedt klagen ferdig og oversendt den til behandling i Kongen i statsråd før løslatelsen, fremgår likevel ikke. Selv om en løslatelse er nær forestående, vil saken kunne ha betydning for den det gjelder. Det er etter min mening uheldig at det ikke ble sørget for at klagen fra A kunne behandles før han ble løslatt. En søknad om benådning bør ikke «bli liggende» ubehandlet når tidspunktet for løslatelse nærmer seg.

II. Retur av klagen ubehandlet

I ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 4 bokstav b er det fastsatt at avgjørelser truffet av Kongen i statsråd er unntatt fra ombudsmannens arbeidsområde. I foreleggelsen herfra 19. juli 1999 ble det derfor bl.a. stilt spørsmål om praksis med ikke å oversende til statsråd klager over avslag på benådningssøknader etter at klageren er løslatt, var kjent for – og akseptert av – skiftende regjeringer. Departementet opplyser i brev 21. september 2000 at praksisen er langvarig, men at det ikke er mulig å dokumentere via enkeltsaker at den har vært kjent for Kongen i statsråd (klageinstansen).

Departementet har i brevet 21. september 2000 opplyst at det nå er innført en ny praksis i de tilfeller hvor en klage enten innkommer etter løslatelse eller ikke realitetsbehandles før domfelte løslates. Klagen blir i slike tilfeller nå avvist gjennom et formelt avvisningsvedtak. Departementet opplyser at begrunnelsen er at klageren ikke lenger har en aktuell interesse i å få prøvd sin klage fordi det ikke finnes noen idømt straff som kan benådes. Avvisningsvedtaket er opplyst å kunne påklages til Kongen i stats-

råd. Departementet opplyser at praksis allerede er endret i overensstemmelse med dette.

I lys av denne endringen i praksis kan det reises spørsmål om behandlingen av klagen til A bør tas opp igjen, eventuelt at A eller advokaten tilskrives med spørsmål om han nå – tre år senere – ønsker dette. I denne sammenheng har jeg merket meg at A ikke ble løslatt ved endt tid, men prøveløslatt etter fengselsloven § 35, slik at det stod igjen en betinget del av straffen. Dersom straffen nå under enhver omstendighet må anses «ferdigsonet», forstår jeg det slik at benådning ikke er noe aktuelt tema.

Unntaket i ombudsmannsloven § 4 bokstav b for «avgjørelser truffet i statsråd» er i praksis forstått slik at ombudsmannen heller ikke tar under behandling spørsmål som skal fremmes for Kongen i statsråd. Så lenge det ikke er avklart om behandlingen av As sak vil bli tatt opp igjen og eventuelt brakt inn for Kongen i statsråd, finner jeg det da ikke riktig å vurdere avvisningsspørsmålet, verken generelt eller konkret. Jeg viser også til at klager over avvisningsvedtak i fremtiden vil bli sendt Kongen i statsråd til behandling, som ved det blir kjent med departementets behandling av slike saker. Også det tilsier forsiktighet fra min side.

Jeg ber om å bli holdt underrettet om hva departementet videre foretar seg i forhold til A og hans advokat.»

Justisdepartementet kom deretter tilbake til saken og bekreftet at straffen i sin helhet var fullbyrdet, slik at det ikke lenger forelå en reell straffetrussel som kunne være gjenstand for benådning. Etter dette fant jeg å kunne avslutte saken uten noe ytterligere. Jeg la i denne vurderingen også vekt på den lange tiden som var gått siden klageren ble løslatt.

Utlendinger

46.

Utvisning av EØS-borgere dømt for narkotikaforbrytelser, spørsmål om gjentakelsesfare (Sak 1999–2184)

På generelt grunnlag ble Justisdepartementets praksis i saker om utvisning av EØS-borgere dømt for narkotikaforbrytelser tatt opp. Justisdepartementet hadde uttalt seg slik at det kunne synes som om myndighetene som utgangspunkt ikke vurderte gjentakelsesfaren i disse sakene.

Ombudsmannen uttalte at det ikke var noe absolutt vilkår for utvisning at det forelå fare for gjentakelse, men det burde ha kommet klarere til uttrykk i loven dersom det var meningen å særbehandle personer som var dømt for narkotikaforbrytelser. Loven måtte forstås slik at det i alle tilfeller måtte foretas en konkret vurdering.

På bakgrunn av en konkret sak om utvisning av en EØS-borger, som jeg hadde hatt til behandling, tok jeg på generelt grunnlag opp praksis ved utvisning av EØS-borgere som var domfelt for narkotikaforbrytelser, med Justisdepartementet.

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«I brev 30. november 1999 til Justisdepartementet stilte jeg enkelte spørsmål knyttet til utlendingsmyndighetenes praktisering av utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 58, daværende første ledd bokstav b. Paragrafen er senere endret, med virkning fra 1. januar 2000. Problemstillingen som ble tatt opp herfra, synes aktuell også etter endringen.

Bakgrunnen for min henvendelse var at Justisdepartementet i ombudsmannssak 1999–0453 opplyste at det i saker om narkotikaforbrytelser i utgangspunktet hadde lagt seg på tilnærmet samme praksis som ved utvisning av borgere fra land utenfor EØS-området, hvilket vil si at gjentakelsesfare ikke var et vilkår for utvisning. Jeg viste til at det i loven het at det normalt «må foreligge forhold som kan tilsa at utlendingen vil begå ny straffbar handling», og at det i Ot.prp. nr. 38 (1995–96) stod om EF-domstolens sak 30/77 (R. v. Bouchereau) at denne måtte forstås slik at utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, *helt unntaksvis* kunne utvises selv om det ikke var fare for at de ville begå ny straffbar handling.

Jeg spurte om departementet hadde noen oversikt over antallet utvisningssaker etter utlendingsloven § 58 første ledd bokstav b, og i tilfelle hvilke typer lovovertridelser det i så fall var tale om. Jeg spurte også om departementet, dersom narkotikaforbrytelser var årsaken til en større del av utvisningene, fant sin praksis forenlig med det som var uttalt om at utvisning bare kunne skje helt unntaksvis når det ikke var fare for at personen ville begå ny straffbar handling.

Departementet svarte at prinsippet fra Bouchereau-dommen fortsatt lå til grunn for norsk praksis, hvilket innebar at det måtte foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, samt at det i utgangspunktet måtte kreves at det forelå gjentakelsesfare. Departementet viste imidlertid til at ordet «normalt» i utlendingsloven § 58 første ledd bokstav b indikerte at gjentakelsesfare ikke var et absolutt vilkår for utvisning. Det ble uttalt at det fulgte av Bouchereau-avgjørelsen at det kunne foreligge situasjoner der det tidligere forholdet i seg selv oppfylte vilkårene for å kunne anses som en trussel mot offentlig orden. Departementet viste videre til at det av avgjørelsen fremgikk at anvendelsen av begrepet offentlig orden kunne være forskjellig i de enkelte stater, og at disse derfor måtte innrømmes en «skjønnsmargin» i denne henseende. Det ble sitert fra dommens premisser pkt. 29 (dansk oversettelse).

Når det gjaldt overtredelser av narkotikalovgiv-

ningen, svarte departementet at norske utlendingsmyndigheter som et utgangspunkt vurderte disse for å være av en slik art at en tidligere overtredelse i seg selv kunne fylle betingelsene for å anses som en trussel mot den offentlige orden. Etter praksis var det derfor ikke nødvendigvis et vilkår at det forelå gjentakelsesfare når det gjaldt spørsmål om utvisning som følge av narkotikaovertridelser. Departementet viste imidlertid til at spørsmålet om gjentakelsesfare kunne være et moment ved den konkrete forholdsmessighetsvurderingen som alltid ble foretatt i den enkelte sak.

Departementet hadde ikke oversikt over antallet utvisningssaker som var knyttet til utlendingsloven § 58 første ledd bokstav b. Departementet mente likevel at det var grunn til å tro at en betydelig del av utvisningssakene som knyttet seg til overtredelser av narkotikalovgivningen, gjaldt personer fra EØS-området som reiste inn i Norge medbringende narkotiske stoffer – først og fremst til eget bruk.

Jeg har følgende merknader:

Som departementet skriver, er det ikke noe absolutt vilkår for utvisning at det foreligger fare for gjentakelse av straffbar handling. Dette fremgår av lovteksten. Tidligere het det: «Det er et vilkår at utlendingen representerer en reell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn, som normalt innebærer at det må foreligge forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå ny straffbar handling» (min utheving). Nå heter det at utvisning «*som hovedregel* bare kan skje dersom det foreligger forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå ny straffbar handling» (min utheving).

Spørsmålet er likevel om overtredelser av narkotikalovgivningen kan få som konsekvens at det *som utgangspunkt* ikke tas stilling til om det foreligger gjentakelsesfare ved vurderingen av om det skal fattes utvisningsvedtak. Jeg forstår departementets svar slik at dette er praksis.

Det er argumentert med at dette er i tråd med praksis i en rekke andre land som omfattes av EØS-avtalen. Dette kan likevel ikke være avgjørende for hva som kan aksepteres som norsk rett, selv om det kan være relevant som tolkingsmoment. Her finner jeg også grunn til å peke på at myndighetene bør være varsomme med å foreta innskrenkende fortolkninger av lover som er gitt for å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Dette gjør seg særskilt gjeldende i forhold til bestemmelser gitt for å sikre den enkeltes krav på beskyttelse mot diskriminering. Jeg forstår det ellers også slik at selv om praksis er streng i alle land som omfattes av EØS-avtalen, er det ikke alle land som har nevnte praksis.

Departementet har vist til Bouchereau-dommen og sitert fra pkt. 29. Her er det for det første vist til at det må foreligge en aktuell trussel. Av pkt. 30 i dommen fremgår det videre at dette spørsmål (om tidligere atferd i seg selv kan sies å innebære en tilstrekkelig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn)

må vurderes av myndighetene konkret i hver enkelt sak, i lys av den særskilte rettslige stilling til de aktuelle borgerne og av det grunnleggende prinsippet om deres rett til fri bevegelse. Etter min mening er det sentrale i den dommen departementet her har vist til at myndighetene må vurdere saken konkret og individuelt.

Det foreligger ingen oversikt over hvor mange av utvisningssakene etter utlendingsloven § 58 tidligere første ledd bokstav b som gjelder overtredelser av narkotikalovgivningen. Departementet finner imidlertid grunn til å tro at en betydelig del av utvisningssakene som knytter seg til overtredelser av narkotikalovgivningen, gjelder personer fra EØS-området.

Jeg finner det vanskelig å se at ordlyden og forarbeidene til bestemmelsen i utlendingsloven § 58 gir grunnlag for å skille ut overtredelser av narkotikalovgivningen slik departementet gir uttrykk for. Jeg har forståelse for myndighetenes behov for å ha tilstrekkelige virkemidler for å bekjempe brudd på narkotikalovgivningen. Dette gjelder imidlertid et sentralt spørsmål om rettssikkerheten til de personene det er aktuelt å utvise. Det burde derfor etter min mening vært kommet klarere til uttrykk i loven dersom det var meningen å særbehandle personer som var dømt for narkotikaforbrytelser. Loven må etter mitt skjønn forstås slik at det i alle tilfeller må foretas en konkret vurdering – både av vilkåret etter paragrafens annet ledd om gjentakelsesfare og av vilkåret etter fjerde ledd om forholdsmessighet.»

Departementet kom senere tilbake til saken og skrev at det ikke syntes å være grunnleggende divergens mellom ombudsmannens og departementets forståelse av regelverket. Departementet gav en utdyping av sitt brev 16. desember 1999 i forhold til den generelle EU-retten på området. Jeg skrev deretter tilbake og sa jeg forstod departementet slik at det var enig i det jeg hadde fremholdt i mitt avsluttende brev om at det måtte foretas en konkret vurdering også for narkotikadømte.

47.

Familiegjenforening – søknad fra riket på vegne av barn i utlandet

(Sak 1999–0446)

A, som var bosatt i Norge, søkte om familiegjenforening på vegne av sine mindreårige barn og barnebarn bosatt i utlandet. Justisdepartementet avviste å behandle søknaden med den begrunnelse at søknader fra utlandet som hovedregel skal innleveres personlig ved norsk utenriksstasjon, jf. utlendingsforskriften § 11.

Ombudsmannen viste til at foreldre har rett til å representere sine mindreårige barn overfor myndighetene, og at unntak fra dette må komme klart til ut-

trykk i regelverket. Ombudsmannen konkluderte med at utlendingsforskriften ikke gav hjemmel for å avvise en søknad kun fordi den ikke var fremsatt av barnet personlig fra utlandet.

A søkte om familiegjening med sine seks mindreårige barn og to barnebarn, som oppholdt seg i Etiopia. Søknaden ble avslått behandlet (avvist) av Utlendingsdirektoratet og avvisningsvedtaket ble etter klage opprettholdt av Justisdepartementet. Vedtaket var begrunnet med at søknad fremmet fra utlandet som hovedregel skal innleveres ved norsk utenriksstasjon, jf. utlendingsforskriften 21. desember 1990 § 11. Departementet fant at det ikke fremkom sterke rimelighetsgrunner av en slik karakter som tilsa unntak fra hovedregelen.

A anførte i klagen til ombudsmannen at utlendingsforskriften § 11 måtte praktiseres slik at foreldre kan levere søknader for sine barn fra Norge. Det ble vist til foreldrenes rett og plikt etter barneloven 8. april 1981 § 30 første ledd til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold og til FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen) art 10 nr. 1.

Justisdepartementet ble tilskrevet herfra og spurt om utlendingsforskriften § 11 kan sies å regulere foreldres adgang til selv å søke om familiegjening med sine barn. Det ble også bedt om departementets merknader til As anførsler om at en slik praksis er i strid med barneloven § 30 første ledd og barnekonvensjonen art. 10 nr. 1. Departementet ble videre bedt om å redegjøre for hvorledes arbeidet med å identifisere søkerne ville måtte gjennomføres dersom søknaden fra Norge skulle realitetsbehandles.

Departementet svarte bl.a.:

«Departementets forståelse av hva utlendingsloven § 6 fjerde ledd jf utlendingsforskriften § 11 annet ledd regulerer.

Utlendingsloven § 6 jf forskriften § 11 annet ledd jf § 12 bestemmer at søknad om oppholds- eller arbeidstillatelse skal leveres personlig ved norsk utenriksstasjon. Regelen skiller ikke mellom hvorvidt det er voksne eller barn som søker. Også barn skal søke personlig om familiegjening fra nærmeste norske utenriksstasjon. Foreldre kan ikke etter hovedregelen fremsette søknad om familiegjening i Norge på vegne av sine barn i hjemlandet.

Er departementets forståelse av hva utlendingsloven § 6 jf utlendingsforskriften §§ 11 jf 12 i strid med barneloven § 30 første ledd?

Barnelovens 30 første ledd sier at «dei som har foreldreansvaret har rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve...». Foreldrene kan som hovedregel bestemme om barnet skal søke om familiegjening. Derimot regulerer ikke barneloven § 30 første ledd, hvordan søknad skal fremsettes.

Dette bekreftes også av Lucy Smith og Peter Lødrup i boken «barn og foreldre». De skriver om forholdet mellom barneloven og barns gene-

relle rettstilling på side 13 annet avsnitt. «Loven av 1981 ... er i det vesentlige en privatrettslig lov. Den regulerer i første rekke de rettigheter og plikter som gjelder i forholdet mellom foreldre og barn, og hvordan farskapet til barn rettslig sett blir etablert. Barneloven gir følgelig ikke regler om barns rettstilling i sin alminnelighet».

Skulle en likevel finne at det var motstrid mellom barne- og utlendingsloven på dette området, antar departementet at utlendingsloven går foran barneloven etter lex specialis regelen i saker om familiegjening. Av dette følger at foreldre ikke med hjemmel i barneloven kan påberope seg at de har rett til å søke om familiegjening på vegne av sine barn.

Utlendingsmyndighetene prøver i alle utlendingssaker, i den grad det er mulig, å fatte vedtak til barnets beste. Det har de siste årene skjedd en oppmykning av reglene og praksis til barns beste på utlendingsfeltet. Som eksempel kan nevnes utlendingsforskriften § 22, jf § 23 bokstav e som etter søknad gir barn rett til familiegjening med den av foreldrene som bor her i landet. Tidligere måtte herboende ha hatt omsorgen for barnet i hjemlandet før han eller hun bosatte seg her, for at tillatelse kunne gis.»

I mitt avsluttende brev til Justisdepartementet uttalte jeg:

«Det er i saken vist til at den som har foreldreansvaret for et mindreårig barn, har «rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve» – barneloven § 30. Dersom foreldrene er gift, har de felles foreldreansvar (barneloven § 34). Er foreldrene ikke gift, har moren som utgangspunkt foreldreansvaret alene – § 35. Departementet har med henvisning til Smith og Lødrup, «Barn og foreldre», vist til at barneloven i det vesentlige er en «privatrettslig lov» som i første rekke regulerer de «rettigheter og plikter som gjelder i forholdet mellom foreldre og barn». Dette kan være riktig som et generelt utgangspunkt, men det er ikke tvilsomt at de som er foreldre og verger til mindreårige barn, langt på vei også har rett og plikt til å representere barna utad. Barneloven må for øvrig her suppleres av annen lovgivning, særlig vergemålsloven av 22. april 1927. Etter vergemålsloven § 3 første ledd er den eller de som har foreldreansvaret for barnet, verge for den mindreårige. Etter § 38 handler vergen «på den umyndiges vegne i formuessaker». Etter tvistemålsloven 13. august 1915 nr. 6 § 37 har den mindreårige ikke egne partsrettigheter. Søksmål skal reises «av eller mot vergen». Også forvaltningsrettslig må det legges til grunn at vergen har rett til å representere den mindreårige eller umyndiggjorte. Likeså må foreldre som har foreldreansvaret, kunne representere sine mindreårige barn i forhold som ikke er av økonomisk art. Når foreldrene opptrer på vegne av barnet, regnes dette ikke som et fullmaktsforhold i relasjon til forvaltningsloven § 12 – jf. f.eks. Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (Oslo 1999) s. 197.

Det er lagt til grunn at foreldreansvaret også innebærer rett til å treffe bestemmelser om «hvor bar-

net skal bo», jf. Smith og Lødrup, «Barn og foreldre» (5. utg.) s. 80, og foreldrene må da kunne opp- tre på vegne av barna overfor myndighetene – enten det er tilstrekkelig med flyttemelding, eller om det må søkes om tillatelse fra utlendingsmyndighetene. Justisdepartementet har i redegjørelsen hit pekt på at det bl.a. av kontrollhensyn er nødvendig å kreve at søknader fra personer som oppholder seg i utlandet, blir innlevert til norsk utenriksstasjon i det landet søkeren er borger av, og departementet mener at dette også gjelder for barn som søker gjenforening med familie i Norge. Som det fremgår av fremstillingen ovenfor, vil en slik regel innebære et unntak fra foreldrenes rett til å representere sine barn. Departementet har vist til at barnelovens bestemmelser ved motstrid må stå tilbake for bestemmelser gitt i eller i medhold av utlendingsloven. Jeg har ikke funnet det nødvendig å ta stilling til dette spørsmålet. Unntak fra foreldrenes rett til å representere sine barn må i alle fall komme klart til uttrykk i regelverket, og jeg kan ikke se at den forståelsen departementet har lagt til grunn, kommer klart til uttrykk verken i utlendingsloven § 6 eller utlendingsforskriften § 11.

I utlendingsloven § 6 fjerde ledd siste punktum er det bestemt at Kongen kan gi forskrift om fremgangs- måten ved søknad. Utlendingsforskriften § 11 fremstår som en bestemmelse som regulerer hvordan det skal gås frem når det søkes om oppholds- eller arbeidstillatelse i Norge. I bestemmelsens annet ledd fremgår hvor en søknad skal innleveres *når det søkes fra utlandet*. I bestemmelsens tredje ledd fremgår hvor en søknad skal innleveres *når det søkes fra riket*.

Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å forstå denne bestemmelsen slik at den regulerer spørsmålet om foreldres rett til å søke på vegne av sine mind- reårige barn. En far eller mor som oppholder seg i Norge, vil naturlig nok fremme søknad om familie- gjenforening med sine barn fra riket. At forskriften § 11 annet ledd jf. § 12 annet ledd siste punktum gir hjemmel for å avvise å behandle en slik søknad fordi den ikke er fremsatt av barnet personlig fra utlandet, kan jeg ikke se at det er grunnlag for slik bestemmel- sene nå er utformet. Noe annet er spørsmålet om hvordan søknaden skal behandles, og hvilke pålegg som eventuelt kan gis overfor barna, for eksempel til personlig fremmøte på norsk utenriksstasjon.»

48.

Oppholdstillatelse i studieøyemed – krav om «videregående utdanning»

(Sak 1999–1518)

En sveitsisk borger med universitetsutdanning fra sitt hjemland, søkte om oppholdstillatelse for å stu- dere andre universitetsfag. Søknaden ble avslått for- di studiene ikke ble ansett som «videregående» i for- hold til tidligere utdanning og fordi søkeren neppe kunne bruke utdanningen i sitt hjemland.

Ombudsmannen uttalte at rundskrivene om dette innsnevret vilkårene i utlendingsforskriften § 4 og at kravet om «videregående utdanning», som var av- gjørende i saken, hadde en svak rettslig forankring i forskriften. Departementet ble bedt om å behandle saken på nytt, samt å skaffe seg tilfredsstillende rettslig forankring for sin praksis på området.

A, som var sveitsisk borger, hadde universitets- graden Master of Science i biologi/zoologi fra Sveits. Han ønsket å studere marinbiologi og oseanografi i Norge, men fikk avslag på sin søknad om oppholdstillatelse i studieøyemed. Avslaget var be- grunnnet i at vilkåret om at «utdanningen må være vi- deregående i forhold til tidligere skolegang eller stu- dier» ikke var oppfylt. Videre ble det vist til at A neppe ville kunne bruke utdanningen i sitt hjemland. Etter klage ble avslaget opprettholdt av departemen- tet, som sluttet seg til Utlendingsdirektoratets be- grunnelse.

A klaget deretter til ombudsmannen. I brev her- fra ble departementet bl.a. bedt om å redegjøre for det rettslige grunnlaget for å kreve at utdanningen må være «videregående» og at søkeren skal kunne dra nytte av utdanningen i hjemlandet.

Departementet redegjorde i sitt svar for bakgrun- nen for og hensynene bak regelverket om opphold i studieøyemed. Det er «gitt få føringer fra lovgivers side på området, hvilket har medført at dagens regler i stor grad bygger på praksis og føringer forut for den nåværende utlendingsloven», heter det i brevet. Deretter vises det til prinsippet om at studieopphold «ikke skal være inngangsport for varig opphold her», noe bl.a. regelen om returforutsetning er et ut- slag av. Videre fremheves det bistandspolitiske hen- synet og regelen om at utdanningsinstitusjonene/stu- diene må godkjennes. Deretter heter det:

«Utlendingsmyndighetene har ansett det na- turlig å tolke utdanning slik at det først og fremst må dreie seg om å ta en høyere utdanning enn det man allerede har fra før, dvs at utdanningen må innebære en kompetanseheving for utlendingen. Dersom et eller flere av de fag utlendingen må ta for å oppnå en bestemt grad på universitet/høy- skole i Norge, er fag utlendingen tidligere har tatt, vil man imidlertid ikke avslå tillatelse av denne grunn.

De tre ovenstående forhold danner bakgrun- nen for regler og praksis i saker vedrørende opp- hold i studieøyemed. Utlendingsforskriften § 4 første ledd er en rettighetsbestemmelse, hvilket innebærer at utlendingen i utgangspunktet har rett til tillatelse når de vilkår som følger av for- skriften er oppfylt. De begrensinger som ligger i det ovenstående fremgår ikke direkte av ordly- den i forskriften. Selve ordlyden, f eks «utdan- ningen må være formålet med oppholdet/det er en forutsetning at utlendingen skal returnere til hjemlandet» innebærer imidlertid at utlendings- myndighetene må kunne foreta en skjønnsmessig vurdering for å fastslå om de enkelte vilkårene er oppfylt.

Denne forståelsen av forskriftens vilkår er nedfelt gjennom langvarig praksis og fremgår også av rundskriv som er gitt i forbindelse med bestemmelsen. Se vedlegg. Etter utlendingsmyndighetenes mening er også denne praksis i samsvar med de hovedprinsipper som ligger til grunn for selve ordningen.»

Om As søknad heter det:

«Selv om noen av de fagene A ønsket å ta, kunne anses som et naturlig supplement til den tidligere utdanningen hans, ble det altså lagt avgjørende vekt på at han, gjennom å ta disse fagene, ikke ville oppnå en høyere grad enn den han allerede hadde, og at det heller ikke var fremlagt konkrete planer som viste at disse var nødvendige å gjennomføre som et ledd i en doktoravhandling.

Såvel direktoratet som departementet foretok en konkret nyttevurdering av hans studier i forhold til hjemlandet, og fant at studier i marinbiologi neppe ville kunne brukes i hans hjemland. Etter en ny gjennomgang av saken, er vi kommet til at det kan stilles spørsmålsteget ved denne vurderingen, og at vi ikke vil utelukke at faget kan være relevant for en sveitser bosatt i Sveits. Selv om vi her hadde kommet til motsatt resultat da klagen ble behandlet, mener vi likevel ikke at vilkårene etter utlendingsforskriften § 4 er tilstede, i og med at han gjennom å ta de aktuelle fagene fortsatt ikke ville fylt vilkårene om at studiene må være videregående i forhold til hans tidligere utdanning, jf ovenfor.»

I avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Etter opplysningene i saken har klageren Master of Science i biologi/zoologi fra Universitetet i Bern. Han ønsker å fortsette sine studier ved Universitetet i Bergen samt på Svalbard. I vedlegg til søknaden 6. desember 1998 med overskrift «study plan» fremgår det at formålet med studiene er «post graduate» og at han ønsker å studere marinbiologi, zoologi, geofysikk og norsk. I brev til Utlendingsdirektoratet 4. desember 1998 skriver han at han ønsker å «pursuit my studies in biology in order to enable me to begin a PhD-thesis». Som fremholdt av departementet, er det imidlertid ikke vist hvordan de ønskede kursene konkret inngår i en slik plan. I svaret på foreleggelsen herfra skriver departementet at «det (ble) altså lagt avgjørende vekt på at han, gjennom å ta disse fagene, ikke ville oppnå en høyere grad enn den han allerede hadde, og at det heller ikke var fremlagt konkrete planer som viste at disse var nødvendige å gjennomføre som et ledd i en doktoravhandling» (s. 4). Den utdanningen A ønsker er dermed ikke «videregående i forhold til hans tidligere utdanning» og vilkårene i utlendingsforskriften § 4 ble av departementet ikke ansett å være til stede.

Etter foreleggelsen herfra er det springende punktet i saken om det kan utledes av utlendingsloven og utlendingsforskriften et slikt krav om *videregående utdanning*. A har i sin klage benektet at dette er tilfellet.

Som departementet påpeker, er regelen om opphold i studieøyemed en rettighetsbestemmelse; oppholdstillatelse skal gis dersom vilkårene er til stede. Dette følger av utlendingsloven § 8 første ledd og utlendingsforskriften § 18. Loven gir liten veiledning for øvrig, idet Kongen i § 5 er gitt myndighet til å gi «forskrifter om regulering av innvandringen».

I utlendingsforskriften § 4 om «(i)nnvandringsregulerende vilkår for oppholdstillatelser som ikke kan danne grunnlag for bosettingstillatelse» heter det bl.a. at det «er et vilkår at utdanningen er formålet med oppholdet og at det dreier seg om heltids utdanning». Den aktuelle utdanningsinstitusjon og studiet skal godkjennes, noe som så vidt jeg forstår er tilfellet her. Videre forstår jeg det slik at A har lagt fram en tilfredsstillende «plan for utdanningen på fastsatt skjema», slik det kreves i forskriften. Det er også «en forutsetning at søkeren skal returnere til sitt hjemland etter endt utdanning og at forholdene på søknadstidspunktet ligger til rette for retur». Jeg forstår det slik at også returforutsetningen her er ansett å være til stede.

Forskriften inneholder altså etter sin ordlyd ikke noe krav til utdanningens art, ut over kravet om godkjenning – noe som skjer i samråd med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Dette i motsetning til lovens kap. 8 om utlendinger innenfor EØS-området, der det kreves «yrkesrettet utdanning» (lovens § 51 første ledd bokstav d). Utlendingsmyndighetene har således fortolket forskriften innskrenkende, til skade for de utdanningssøkende.

I sitt svar til ombudsmannen viser departementet til det innvandringspolitiske prinsippet om at opphold i studieøyemed ikke skal være inngangsport for varig opphold her. Videre redegjøres det for bistandspolitiske hensyn knyttet til opphold i studieøyemed – å ivareta kompetansebehov i hjemlandet – samt til at innvandringen til Norge skal være regulert. Deretter heter det (s. 4): «Utlendingsmyndighetene har ansett det naturlig å tolke utdanning slik at det først og fremst må dreie seg om å ta en høyere utdanning enn det man allerede har fra før ---». Det erkjennes at denne begrensningen ikke fremgår direkte av ordlyden i forskriften, men myndighetene «må kunne foreta en skjønnsmessig vurdering for å fastslå om de enkelte vilkårene er oppfylt». Det anføres at forståelsen «er nedfelt gjennom langvarig praksis og fremgår også av rundskriv ---». Etter utlendingsmyndighetenes mening er også denne praksis i samsvar med de hovedprinsipper som ligger til grunn for selve ordningen.»

Jeg er enig i at det må foretas en vurdering for å fastslå om vilkårene er oppfylt. I gitte situasjoner kan det f.eks. tenkes at det reelle formålet med oppholdet er noe annet enn utdanning, selv om kravene til opptak i en godkjent utdanningsinstitusjon mv. er oppfylt. I denne saken er det imidlertid ikke foretatt noen slik konkret vurdering av As formål med sin søknad; utlendingsmyndighetene har nøyvet seg med

å konstatere at kriteriene «videregående» utdanning og «nytte» i hjemlandet ikke er til stede, jf. Utlendingsdirektoratets rundskriv 14/98 og 15/98. Rundskrivene har således nærmest fått karakter av å være et regelverk, gjennom sin fortolkning og innsnevring av forskriftens vilkår. Kriteriet «videregående» utdanning, som har vært avgjørende i denne saken, synes imidlertid for meg å ha en svak rettslig forankring i selve forskriften. De argumenter som er fremført for en såvidt streng fortolkning og praktisering, synes ikke å være overbevisende. På denne bakgrunn vil jeg be om at saken til A undergis en ny vurdering.

Jeg vil også anbefale at utlendingsmyndighetene skaffer seg tilfredsstillende rettslig forankring for sin praksis på dette området, dersom praksisen ønskes videreført. Det er lite tilfredsstillende at en forskriftsbestemmelse som i utgangspunktet synes klar og uttømmende, snevres inn til skade for utdanningssøkende i rundskrivs form. I tillegg til anføtelser av mer formell art, skaper det også dårlig forutberegnelighet for publikum.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva departementet foretar seg videre.»

Erstatning, renter, sakskostnader

49.

Krav om erstatning etter behandlingsreise til utlandet

(Sak 1999–0865)

Sosial- og helsedepartementet av slo As søknad om erstatning for en behandlingsskade A hevdet å ha blitt påført under et opphold for revmatikere i Igalo, Jugoslavia. A klaget til ombudsmannen over å ha fått mangelfull informasjon om ansvarsforhold ved skader.

Ombudsmannen uttalte at informasjonen klageren fikk før den aktuelle behandlingsreisen hadde klare svakheter, som med enkle midler kunne vært forbedret. Manglende informasjon om et så viktig spørsmål var i dårlig samsvar med veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Departementet ble derfor bedt om å gjennomgå saken på nytt, og vurdere om staten kunne bli ansvarlig, eller om det var grunnlag for billighetserstatning.

Som revmatiker foretok A en behandlingsreise til Igalo. Hun returnerte til Norge med store smerter, og hevdet dette skyldtes at altfor tøff individuell terapi hadde påført henne en behandlingsskade. For å få dekket sine merutgifter i forbindelse med utenlandsoppholdet og den påfølgende oppfølgingen i Norge henvendte A seg til Rikshospitalets avdeling

for behandlingsreiser og deretter til Europeiske reiseforsikring hvor deltakerne hadde vært kollektivt forsikret. Europeiske reiseforsikring opplyste at forsikringen ikke dekket utgifter påløpt etter hjemkomst, og viste for øvrig til at erstatning for medisinsk feilbehandling falt utenfor forsikringens dekningsomfang. Rikshospitalet opplyste at pasienter på behandlingsreise til utlandet ikke omfattes av ordningen med Norsk Pasientskadeerstatning, og henviste klageren til Sosial- og helsedepartementet.

I brev til Sosial- og helsedepartementet hevdet A at det ikke var gitt tilstrekkelig informasjon på forhånd om ansvarsforholdene ved eventuelle skader. Det ble anført at det neppe kunne ha vært Stortingets hensikt som bevilgende myndighet at pasientene skulle reise på egen risiko med hensyn til mulige helseskader og eventuelle påfølgende rehabiliteringsutgifter etter hjemkomst. Det ble bedt om opplysninger om hvem som hadde det medisinskfaglige ansvaret for behandlingen i Igalo, og etterlyst et initiativ fra departementet til en løsning slik at klagerens merkostnader kunne dekkes.

Sosial- og helsedepartementets gav sitt endelige svar 16 måneder senere. Klageren hadde da purret på svar gjentatte ganger, og også henvendt seg til ombudsmannen tre ganger i denne forbindelse. Departementet hadde vist til at rettstilstanden på området var noe usikker, og henvendte seg derfor til Justisdepartementets lovavdeling og Regjeringsadvokaten for å få utredet sakens generelle sider. Departementet konkluderte deretter med at gjeldende regelverk ikke tilsa at det var rettslig grunnlag for erstatning, og henviste klageren til å rette et erstatningskrav direkte mot institusjonen i utlandet.

A brakte deretter saken inn for ombudsmannen. Det ble anført at departementets konklusjon var svært urimelig, særlig tatt i betraktning den daværende situasjonen i Jugoslavia. Samtidig viste hun til at informasjonen hun hadde mottatt i forbindelse med søknaden likestilte behandlingsreisen med innleggelse i norske sykehus, noe hun mente gav myndighetene en særlig oppfordring til å informere om forhold som eventuelt avvek fra ordinære sykehusinnleggelser.

Departementet ble i brev herfra bl.a. bedt om å gi nærmere opplysninger om det offentlige rolle i organiseringen og gjennomføringen av slike behandlingsreiser, samt å opplyse hvilken informasjon som rutinemessig ble gitt til pasienter i forbindelse med søknader om behandlingsreiser (særlig om ansvarsforhold ved skader). Under henvisning til brev fra Regjeringsadvokaten til departementet ble det videre spurt om muligheten for å tegne forsikring for denne typen skader hadde vært vurdert.

Departementet bekreftet i sitt svarbrev at det tidligere fremgikk av informasjonen som ble sendt - søkende lege og pasienten at behandlingsopphold i utlandet var sidestilt med innleggelse i norsk revmatismesykehus. Det ble opplyst at dette nå var endret,

slik at det fremgår at behandlingsreiser er et supplement til behandling ved norske sykehus. Det ble presisert at det aldri har fremgått at behandlingsopplegget var sidestilt med norsk sykehusinnleggelse i erstatningsrettslig sammenheng.

Når det gjaldt forsikringen i Europeiske reiseforsikring A/S, opplyste departementet at dette kun var en kollektiv reiseforsikring som dekket legebehandling/sykehusopphold på behandlingsstedet som følge av akutt sykdom eller ulykke. Deltakerne skal ha fått tilsendt forsikringsvilkårene sammen med billetten, og det ble vist til at den enkelte pasient hadde mulighet til eventuelt å forsikre seg ytterligere.

Med bakgrunn i enkelte krav om erstatning som var mottatt, opplyste departementet at Rikshospitalet var bedt om å innarbeide informasjon om den erstatningsrettslige situasjonen ved behandlingsreiser til utlandet i sine informasjonsbrosjyrer.

Departementet uttalte ellers ikke å ha funnet grunn til å innføre en midlertidig erstatningsordning for denne pasientgruppen eller opprette noen egen forsikringsordning. Det ble opplyst at særlig hensynet til likebehandling talte mot å innføre spesielle ordninger for en særskilt gruppe uten også å vurdere tilsvarende ordninger for andre pasientgrupper som får behandling i utlandet. Videre ble det vist til at den foreslåtte loven om pasientskadeerstatning inneholder en forskriftshjemmel der det kan gis bestemmelser om at helsetjenester i utlandet med nærmere norsk tilknytning omfattes av loven.

Klageren bemerket til dette at det var avdeling for behandlingsreiser som først hadde anbefalt at det ble tatt kontakt med forsikringsselskapet. Hun bekreftet å ha mottatt forsikringsvilkårene på forhånd, men hevdet at hun måtte kunne forvente at departementet hadde etablert et ansvarlig erstatningsalternativ i forhold til eventuelle behandlingsskader. Hun fant det særlig klanderverdig at departementet sendte pasienter til behandling i utlandet uten å informere om at det ikke var forsikringsmessig dekning ved skader, og hevdet at det burde vært informert om at hver enkelt kunne/burde vurdere å kjøpe en tilleggsforsikring. Avslutningsvis stilte hun noen spørsmål vedrørende bruken av institusjonen Igalo, og bad bl.a. om opplysninger om norsk helsepersonells rolle og hvorfor det ikke syntes å følge noe ansvar med deres oppgaver der.

Klagerens merknader ble oversendt departementet, samtidig som det ble spurt om når informasjonen til pasientene var blitt endret.

Departementet opplyste at endringen i informasjonen hadde skjedd i forbindelse med en korrigerende av IK-57 i april 1998. Informasjonsmaterialet til søkende lege ble vedlagt, der endringen skulle være innarbeidet. Det ble fastholdt som tilstrekkelig at forsikringsvilkårene ble oversendt pasientene uten spesifikk informasjon om ansvarsforholdet ved behandlingsskader. Det ble videre opplyst at det først var i forbindelse med denne saken, og en annen sak,

at departementet ble oppmerksom på at informasjonen til pasientene burde forbedres. Departementet bad derfor i brev 31. mai 1999 behandlingsreiser innta opplysninger om den erstatningsrettslige situasjonen i informasjonsskrivet til pasientene.

Når det gjaldt spørsmålene klageren stilte, henviste departementet til sitt tidligere brev, men vedla også informasjon fra sekretariatet med nærmere opplysninger om norsk helsepersonells rolle. Det ble avslutningsvis presisert at departementet kun hadde tatt stilling til den erstatningsrettslige situasjonen på generelt grunnlag, og at det derfor ikke hadde vært foranledning til å vurdere hvorvidt de forhold som var påberopt var tilstrekkelig sannsynliggjort.

Etter å ha fått oversendt komplette «informasjonspakker» til pasientene for 1997 og 1999, ble departementets brev oversendt klageren for merknader.

Klageren kom med avsluttende merknader og rettet bl.a. kritikk mot det medisinskfaglige tilbudet i Igalo. Hun mente norske myndigheter ikke kunne ha kjent til den behandlingsformen hun ble utsatt for, og kritiserte helsepersonellens håndtering av situasjonen etter behandlingen. Hun opprettholdt videre sin anførsel om at norske myndigheter hadde gitt for dårlig/uklar informasjon om forsikringsmessig dekning.

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

«1. Generelt om ordningen for behandlingsreiser til utlandet

Et utvalg oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet avgav i februar 2000 en utredning med tittelen «Behandlingsreiser til utlandet. Et offentlig ansvar?» (NOU 2000:2). Det fremgår av utredningen at ordningen ble etablert som en tre års prøveordning i 1976. Den ble deretter videreført med tre til fem år av gangen inntil den ble gjort permanent i 1997. Sosial- og helsedepartementet har nå det overordnede ansvaret for ordningen mens daglig administrasjon og faglig ansvar er tillagt Rikshospitalet (Seksjon for behandlingsreiser ved Raumatologisk avdeling). Ordningen finansieres ved en statlig rammebevilgning forvaltet av Rikshospitalet.

Formålet med ordningen var opprinnelig å gi pasienter med revmatiske sykdommer og psoriasis et alternativ til sykehusbehandling i Norge for derved å bedre behandlingsskapiteten for disse gruppene. Formålet synes å ha endret seg noe over tid, ved at ordningen etter hvert i større grad ble oppfattet som et supplement til norsk sykehusbehandling. I dag fremstår ordningen derfor både som et alternativ og et supplement til eksisterende norske tilbud. Det heter i NOU 2000:2 at ordningens formål fremstår som noe uklar, og at det heller ikke er gitt hvilke norske tilbud behandlingsreiser kan erstatte eller supplere. Det er i denne forbindelse pekt på at ordningen innholdsmessig dekker både behandlingstilbud og rene rehabiliteringstilbud (NOU 2000:2 s. 16).

Jeg har merket meg at utvalget i hovedtrekk foreslår å opprettholde organiseringen av ordningen, men at det ønskes en klargjøring av formål, roller og ansvar mellom departementet, tilskuddsforvalter og tilsynsmyndighet. Videre har jeg særlig merket meg anbefalingene i kap.8 om bl.a. behovet for utarbeidelse av et system for kvalitetssikring av tilbudet, forslaget om å legge det faglige tilsynet til Statens helsetilsyn, samt å formalisere klageadgangen til fylkeslegen/Helsetilsynet.

2. Ansvar for pasientskader i utlandet – rettslig utgangspunkt

I likelydende brev til Justisdepartementet og Regjeringsadvokaten bad Sosial- og helsedepartementet i september 1998 om en avklaring av rettstilstanden for erstatningsspørsmål ved skader oppstått under opphold/behandling i utlandet.

I tilbakemeldingene til departementet ble det tatt utgangspunkt i at ansvaret for pasientskader følger vanlige erstatningsregler. Dette innebærer at det alminnelige culpaansvaret (uaktsomhetsansvaret) gjelder og at eieren av helseinstitusjonen kan bli ansvarlig etter reglene om arbeidsgiveransvaret, jf. skadeerstatningsloven av 13. juni 1969 nr. 26 § 2–1. Der som norske helsearbeidere ikke har vært involvert i den påståtte feilbehandlingen og ingen norsk helseinstitusjon har arbeidsgiveransvar, vil det derfor ikke være grunnlag for erstatning.

Det er videre lagt til grunn at den midlertidige ordningen med pasientskadeerstatning (NPE) ikke gjelder for behandling i utlandet. Det er antatt at dette forutsetningsvis følger av de midlertidige reglene § 1 om dekningsområde, jf. Ot.prp. nr. 31 (1998–99) om forslag til lov om erstatning for personskader. Justisdepartementet foreslår her at gjeldende rett videreføres gjennom en presisering i en særskilt bestemmelse om at lovens geografiske virkeområde bare skal gjelde skader voldt «i riket». Samtidig slutter departementet seg til utvalgets syn om at en utvidelse av virkeområdet kan være aktuelt. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel slik at Kongen kan gi bestemmelser om at helsetjenester i utlandet med nærmere bestemt norsk tilknytning omfattes av loven. I denne forbindelse nevnes spesielt fylkeskommunenes kjøp av behandling for visse typer pasienter i utlandet og ordningen med behandlingsreiser (Ot.prp. nr. 31 (1998–99) s 57).

Ut fra dette ble det konkludert med at det i dag ikke finnes noen erstatningsordning som omfatter skade oppstått under behandling i utlandet hvor norsk helsepersonell ikke er involvert. Heller ikke billighetserstatningsordningen ble vurdert som aktuell, da Justisdepartementet viste til at ordningen etter fast praksis avgrenses mot skader oppstått utenfor Norge. Det ble i denne forbindelse også vist til at den ikke er ment å fungere som korrektiv eller supplement til andre institutter slik som f.eks. Norsk Pa-

sientskadeerstatning. Videre ble det vist til at søkere som mener å ha et erstatningskrav som ikke er foreldet, som hovedregel må henvises til søksmålsadgangen eller muligheten for å fremme et krav direkte overfor den ansvarlige myndighet.

Jeg kan i det vesentlige slutte meg til ovennevnte fremstilling av rettstilstanden. Som påpekt av Regjeringsadvokaten, er det ikke rettstilstanden i dag som er uklar. Behovet for avklaring synes først og fremst å være av politisk karakter, nemlig hvorvidt det bør etableres en midlertidig ordning om erstatning for skade ved behandling i utlandet. Under henvisning til Justisdepartementets skepsis til å utvide den midlertidige erstatningsordningen kort tid før Stortinget behandler den nye loven om erstatning for pasientskader, har departementet ikke funnet grunn til å gå til et slikt skritt nå. Jeg tar dette til etterretning.

Både Justisdepartementet og Regjeringsadvokaten har uttalt seg om de rettslige spørsmålene på generelt grunnlag. De problemstillingene som har vært fokusert under ombudsmannsbehandlingen synes derfor ikke å ha vært særskilt vurdert, nemlig spørsmålet om norske myndigheter kan være erstatningsansvarlig som følge av at det har vært gitt mangelfull informasjon, og klagerens senere anførsel om at det burde ha vært gjennomført en mer inngående kontroll av om de aktuelle behandlingsformer som ble benyttet var forsvarlig.

3. As sak – norske myndigheters informasjon og oppfølging

Forvaltningen har etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 11 en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningsplikten er å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte, jf. forvaltningsloven § 11 første ledd og forskrift av 16. desember 1977 om forvaltningsorganenes veiledningsplikt § 1.

For at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig for økonomisk tap som følge av at det er gitt mangelfull informasjon, må det kreves at den manglende informasjonen skyldes uaktsomhet fra myndighetenes side. Ved vurderingen av om det foreligger et ansvarsgrunnlag vil også skadelidtes forhold være av betydning, jf. skadeserstatningsloven § 5–1 om skadelidtes medvirkning.

Problemstillingen i nærværende sak er om det er grunnlag for å fastslå et erstatningsansvar for staten for det tap klageren hevder å ha lidt ved at hun ikke ble informert om sine rettigheter ved eventuelle behandlingsskader i forbindelse med behandlingsreisen til Igalo.

Rikshospitalet, ved avdeling for behandlingsreiser, har laget såkalte «informasjonspakker» om ordningen som har vært sendt pasienten og dennes lege i forbindelse med søknaden. I tillegg finnes det et eget informasjonshefte til legene (IK-57). Informa-

sjonspakken inneholder bl.a. informasjon om behandlingstilbudet, praktiske opplysninger, ordensregler og generell informasjon. Det gis her informasjon om sykepenger og uføretrygd, og fremgår at norsk sykepleier følger med på flyreisen og at det alltid vil være norsk personale tilgjengelig for å tilrettelegge et best mulig behandlingsopphold. Under overskriften forsikring het det i 1997:

«Alle pasientene er kollektivt forsikret i Europeiske Reiseforsikring, felles polisenumr. er 0005005.

OBS! Ved permisjoner må egen forsikring tegnes, da den kollektive forsikring IKKE gjelder under permisjon !!!»

Teksten her er nå (i 1999) endret ved at følgende er tilføyd:

«Pasientene omfattes ikke av norsk pasientskadeerstatning. I de fleste tilfeller vil det neppe foreligge erstatningsplikt fra norske myndigheter etter de alminnelige erstatningsrettslige regler.»

Sosial- og helsedepartementet har i brev hit bekreftet at det inntil 1998 *fremgikk av informasjonspakkene at behandlingsopphold i utlandet var sidestilt med innleggelse i norsk revmatismesykehus*. Denne formuleringen er som nevnt nå endret slik at behandlingsreiser fremstilles som et supplement til behandling ved norske sykehus. Uavhengig av valg av ord fremstår etter min mening ordningen som meget nært knyttet til det norske offentlige helsetjenestetilbud for de aktuelle grupper. Jeg viser i denne forbindelse til ordningens formål, finansiering og organisering, deltakelse av norsk helsepersonell og det forhold at det ble ansett viktig å føre kontroll/oppfølging med de ulike behandlingssteder. For den enkelte deltaker må dette inntrykket ha blitt forsterket gjennom formuleringene i informasjonsskrivene som på enkelte punkter fremstår som nokså detaljerte. Det understrekes f.eks. at forsikringen ikke gjelder under en eventuell permisjon fra behandlingsstedet og at sykepenger og uføretrygd utbetales på samme måte som ved opphold på norske sykehus. Ut fra dette kan det anføres at mange pasienter nok med god grunn oppfattet tilbudet på linje med en norsk sykehusinnleggelse, og at det var nærliggende å forvente at det ble opplyst om viktige avvik i forhold til de rettigheter pasientene har ved opphold på norske sykehus.

At myndighetene ikke gav informasjon om det (manglende) erstatningsrettslige vern ved en eventuell pasientskade fremstår etter min mening som en mangel, og noe som med enkelhet kunne vært gjort. Den manglende informasjonen om dette var også i dårlig samsvar med veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 første, jf. annet ledd og veiledningsforskriften. Etter forvaltningsloven § 11 annet ledd første punktum skal forvaltningsorganet av eget tiltak vurdere behovet for veiledning ved behandlingen

av saker som gjelder private parter. Videre er det i annet punktum presisert at forvaltningsorganet «når sakens art eller partens forhold tilsier det» skal gi veiledning om «gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde». Denne informasjonsplikten gjelder både skrevne regler, og regler og retningslinjer utviklet i praksis. Informasjon om erstatningsreglene ved pasientskade, herunder at deltakerne ikke var omfattet av NPE, burde etter min mening ha fremkommet i det informasjonsmaterialet pasientene mottok på bakgrunn av den veiledningsplikt offentlige myndigheter er pålagt i forvaltningsloven § 11. Også veiledningsforskriften § 8, som bestemmer at «søknadsskjemaer o.l.» bør gi veiledning om de regler som gjelder på vedkommende område dersom det er praktisk mulig, tilsier at myndighetene burde ha informert om dette.

På den annen side kan det innvendes at den enkelte deltaker også har et selvstendig ansvar for å sette seg inn i regelverket som gjelder på vedkommende område. Det er f.eks. nærliggende, som departementet har pekt på, at erstatningsvilkårene blir undersøkt i og med at det dreier seg om et uvanlig behandlingssted (i utlandet). Likevel kan det anføres at en gjennomgang av forsikringsvilkårene sannsynligvis ikke direkte ville gitt pasientene den informasjonen som var mest vesentlig, nemlig at NPE ordningen ikke omfatter behandling i utlandet og at alminnelige norske erstatningsregler ikke gjelder for den behandling utenlandsk helsepersonell foretar, selv om behandlingsopplegget er godkjent og finansiert av norske myndigheter. Når norske myndigheter sender pasienter til utlandet for behandling og dette blir fremstilt som likestilt med behandling/innleggelse ved norsk sykehus, er det etter mitt syn rimelig og nærliggende at det ble informert om avvikende erstatningsregler ved pasientskader, jf. myndighetenes veiledningsplikt.

Departementet har i brev hit opplyst at en er blitt klar over, bl.a. gjennom behandlingen av denne saken, at informasjonen burde forbedres. Dette er nå gjort. Jeg har også merket meg at departementet synes å se at det kan være et behov for å vurdere om det bør innføres særlige regler for å bedre rettssikkerheten for pasienter som blir påført skade under behandlingsreiser til utlandet finansiert av det offentlige. Som tidligere nevnt, er dette i stor grad et politisk spørsmål. Den klargjøring av ulike sider av ordningen som anbefales utført i NOU 2000:2 vil også medvirke til å tydeliggjøre ansvarsforhold og bedre kvalitetssikringen, noe som vil kunne komme pasientene til gode. Det fremgår bl.a. i kap. 8 at de samme krav til sikkerhet og kvalitet som gjelder for norske helseinstitusjoner også bør ligge til grunn for ordningen. Det heter om dette på s. 82–83:

«Det er en forutsetning at akutte forverrelser av grunntilstanden eller lidelser oppstått under oppholdet kan tas hånd om på en medisinsk forsvarlig måte. Det bør derfor foreligge planer for

hvordan akutte sykdomstilfeller skal behandles. Disse planene bør inkludere beredskap både blant norsk personell og ved lokal lege/sykehus. Det er derfor viktig at kapasiteten og den medisinske kvalitet ved det nærliggende lokale sykehus er vurdert på forhånd. Det bør foreligge en klar evakueringskjede og beredskap i tilfelle hjemsendelse av pasienter blir nødvendig.

Kravene til medisinsk og generell sikkerhet bør utarbeides for hver enkelt sykdomsgruppe for å ivareta disse gruppenes spesielle behov. I vurderingen bør hensyn vedrørende personell, utstyr, behandlingsrom, akuttberedskap, undersøkelse og behandling, medikamenthåndtering og bosted inngå. Er det barn i gruppen, bør de generelle regler for barn i sykehus følges. Videre bør det foreligge separate sikkerhetsrutiner for hvert enkelt reisemål som tar hensyn til de lokale forhold i landet og regionen.»

Klageren har stilt spørsmål om norske myndigheters faglige oppfølging/kontroll med behandlingsstedet og aktuelle behandlingsmetoder har vært god nok. Dette er et forhold som i liten grad synes å ha vært tatt opp med departementet, selv om det fremgår at klageren har ønsket å få opplysninger om det norske personellets rolle og ansvar. Jeg forstår det videre slik at departementet til nå ikke har vurdert klagerens situasjon konkret, men lagt avgjørende vekt på at det i dag generelt ikke foreligger noen plikt til å dekke pasientskader i utlandet. Jeg har ikke grunnlag for å ta stilling til dette ut fra de opplysningene som foreligger.

4. Oppsummering og konklusjon

Slik saken fremstår for meg, var det klare svakheter ved den informasjonen klageren fikk før den aktuelle behandlingsreisen. Med enkle midler synes informasjonen å ha kunnet vært gjort bedre, jf. den senere tilføyelsen som ble tatt inn etter initiativ fra departementet. Manglende informasjon om et så vidt viktig spørsmål var i dårlig samsvar med veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Ut fra det som har kommet fram, vil jeg på denne bakgrunn anbefale at departementet gjennomgår saken og vurderer om det foreligger et ansvarsgrunnlag. Jeg presiserer i denne forbindelse at jeg ikke har tatt stilling til om det er sannsynliggjort at det foreligger en pasientskade som ble forårsaket av behandlingen klageren fikk under oppholdet og om øvrige vilkår for erstatningsansvar foreligger. Jeg ber om at departementet vurderer dette ved den nye gjennomgangen av saken.

Dersom departementet skulle komme til at det ikke foreligger ansvarsgrunnlag, bør det uansett tas stilling til om det er grunnlag for å utbetale erstatning på billighetsgrunnlag.

Jeg ber på denne bakgrunn departementet foreta en ny vurdering av saken ut fra de momenter jeg her har pekt på. Jeg ber om å bli orientert om resultatet av departementets fornyede vurdering av saken. Klageren bes også orientert om resultatet.»

50.

Erstatning for sakskostnader etter forhåndsvarsel (Sak 1999–1098)

Selskapet A klaget til ombudsmannen over ikke å ha fått dekket fullt ut sitt krav om økonomisk kompensasjon etter at fylkesskattekontoret hadde gitt et uriktig varsel om etterberegning av merverdiavgift. Kravet var ikke omfattet av ordlyden i forvaltningsloven § 36 fordi det ikke var fattet vedtak i saken. Avgiftsmyndighetene hadde likevel anvendt samme prinsipp her.

Ombudsmannen fant standpunktet fornuftig i den aktuelle saken. Han antok at kravet om ansvarsgrunnlag var oppfylt. Da måtte utgiftene til egne ansattes arbeid dekkes. Avgiftsmyndighetene ble bedt om å vurdere et krav om finansieringskostnader/merverdiavgiftsandel nærmere og innhente nødvendig dokumentasjon fra A om årsakssammenheng. Etter å ha vurdert saken på nytt, dekket avgiftsmyndighetene også As krav vedrørende utgifter til egne ansattes arbeid og finansieringskostnader.

Aksjeselskapet A klaget til ombudsmannen over Skattedirektoratets utmåling av økonomisk kompensasjon. Bakgrunnen var at A krevde dekket sakskostnader og annet økonomisk tap etter at Vestfold fylkesskattekontor i en uttalelse gav uttrykk for at formverktøy som eies av utenlandske kunder skulle faktureres med merverdiavgift når det befant seg hos A og ikke ble eksportert til kunder. Uttalelsen ble fulgt opp av et bokettersyn, som igjen resulterte i varsel om etterberegning av merverdiavgift med kr 6.725.372,-. Etter at A hadde uttalt seg, ble varselet ikke fulgt opp med noe vedtak. A krevde deretter dekket sine kostnader ved å forsvare seg mot varselet. Skattedirektoratet gikk med på å dekke kr 80.000,- av As krav på kr 142.700,-.

Kravet ble ikke dekket fullt ut fordi direktoratet antok at enkelte av postene ikke kunne dekkes etter prinsippet i forvaltningsloven § 36. Nærmere bestemt anså direktoratet at det ikke var adgang til å få dekket kostnadene ved eget arbeid (kr 18.000,-). Videre mente direktoratet at to fakturaer for juridisk bistand (kr 21.500,- og kr 31.200,-) refererte seg til parallelle vurderinger av samme spørsmål. Direktoratet dekket derfor gjennomsnittsbeløpet av de to fakturaene (kr 26.350,-) Direktoratet avslo dessuten å dekke en faktura (kr 9.000,-) som refererte seg til en betenkning datert før fylkesskattekontoret avgav sin uriktige uttalelse. Endelig anså direktoratet at posten som gjaldt finansieringskostnader/merverdiavgiftsandel (kr 13.000,-), gjaldt et forhold mellom A og kundene.

A gjorde i klagen gjeldende at varselet om etterberegning innebar at dersom vedtak ville bli fattet i samsvar med varselet, ville det i realiteten innebære at A ville gå konkurs. A satt derfor alt inn på å påvise at varselet var uriktig, og engasjerte to ulike ad-

vokatfirmaer ut fra tanken om at to hoder tenker bedre enn ett. A fremholdt at selskapet ikke i ettertid kunne kritiseres for dette.

Videre fremholdt A at fylkesskattekontorets uriktige varsel hadde medført merarbeid i selskapet som nøkternt kunne anslås til 40 timer á kr 450,-. Denne posten burde dekkes ut fra at alternativet hadde vært å kjøpe inn tilsvarende tjenester. Finansieringskostnadene ble krevd dekket fordi A feilaktig ble henvist til å fakturere verktøy med merverdiavgift. A mente for øvrig at fakturaen som gjaldt en betenkning datert før den urikte uttalelsen, burde dekkes fordi det var utført mye arbeid i saken som ikke var blitt inkludert i erstatningskravet, og at de senere vurderingene som gjorde at vedtaket ikke ble i samsvar med varselet, delvis kunne antas å bygge på det arbeidet fakturaene relaterer seg til.

Saken ble herfra lagt frem for Finansdepartementet med spørsmål blant annet om hva som var grunnlaget for utbetalingen av kompensasjonen. Det ble også bedt om en nærmere kommentar til de enkelte reduksjonene.

Departementet viste i sitt svar til at det i denne saken ikke var fattet vedtak, slik at det ikke forelå noe krav på sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Det fremstod likevel som urimelig og formalistisk å nekte dekning av sakskostnader, og departementet mente derfor at det var grunnlag for økonomisk kompensasjon etter prinsippet i forvaltningsloven § 36. Departementet tok ikke stilling til spørsmålet om erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige vurderinger, men anså at fylkesskattekontoret ikke hadde opptrådt på en så klanderverdig måte at skyldkravet kunne anses oppfylt. For øvrig fastholdt departementet direktoratets standpunkt vedrørende de enkelte postene i kravet.

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«A krever dekket følgende krav:

1. 30. mai 1996 fra B på 9.000 kr kreves dekket fordi det her er utført arbeid som var nyttig for det senere arbeidet som ble gjort, delvis bygget på arbeidet fakturaen relaterer seg til.
2. Fakturaene fra adv. C og fra D ANS på henholdsvis 21.500 kr og 31.200 kr. Begge kreves dekket fordi det var naturlig for A, ut fra det varselet det stod overfor, å engasjere den ekspertise som firmaet kunne finne.
3. Eget arbeid, 40 timer á 450 kr (18.000) kreves dekket fordi A har nedlagt et omfattende arbeid i saken. Alternativet hadde vært å kjøpe inn tilsvarende tjenester.
4. Finansieringskostnader relatert til mva., 13.000 kr, kreves dekket fordi dette er kostnader som har påløpt på grunn av ekstra kredittid, ved at kundene ikke godtok kravene medregnet merverdiavgift. A begynte å kreve inn merverdiavgift

fra kundene i tråd med uttalelsen 16. mars 1996 og varselet 6. desember 1996, noe kundene ikke aksepterte med en gang. Det tok derfor ekstra tid før kundene betalte kravene, og tapet påført ved denne ekstra tiden kreves dekket.

Jeg vil først vurdere ansvarsgrunnlaget, for så å gå gjennom de omstridte postene.

Ansvarsgrunnlag

I likhet med avgiftsmyndighetene legger jeg til grunn at A etter ordlyden i forvaltningsloven § 36 ikke kan kreve dekning av sakskostnader når vedtak ikke er fattet. Imidlertid vil visse typer forhåndsuttalelser være så konkret inngripende for en privat part, at det etter omstendighetene kan være rimelig å benytte det samme prinsippet på kostnader som er pådratt til å tilbakevise en rettslig oppfatning som er kommet til uttrykk i en forhåndsuttalelse. Avgiftsmyndighetene har kommet til at dette er et slikt tilfelle, og dette standpunktet kan synes fornuftig i saken her.

Selv om avgiftsmyndighetene har lagt til grunn at sakskostnader skal dekkes etter prinsippet i forvaltningsloven § 36, er det av interesse å vurdere om vilkårene for erstatning etter de allmenne erstatningsrettslige reglene er oppfylt. Det må antas at hvilken type kostnader som kan dekkes etter erstatningsretten, er videre enn de typene kostnader som dekkes etter forvaltningsloven § 36.

Spørsmålet er om avgiftsmyndighetene har foretatt en handling som må antas å være erstatningsbetingende. I denne saken er det to handlinger som kan være erstatningsbetingende, først fortolkningsuttalelsen 21. mars 1996, og dernest varselet om etterberegning 6. desember 1996.

Det er på det rene, og også erkjent av avgiftsmyndighetene, at det var uheldig at uttalelsen ble gitt og senere lagt til grunn i varselet, og at den riktige løsningen på avgiftsspørsmålet fremgår av rettskilder som er relativt lett tilgjengelige for myndighetene. Finansdepartementet har likevel kommet til at fylkesskattekontoret ikke har opptrådt på en så klanderverdig måte at skyldkravet kan anses oppfylt. Dette standpunktet er ikke nærmere begrunnet.

Det er et omstridt spørsmål i juridisk teori hvilket ansvarsgrunnlag som gjelder i forvaltningsretten. Spørsmålet om ansvarsgrunnlaget er objektivt, eller om det er et strengt subjektivt ansvar (culpa), der utgangspunktet er at ansvar for en rettsstridig handling foreligger med mindre feilen har oppstått på grunn av unnskyldelig rettsvillfarelse. Jeg finner det ikke nødvendig å ta standpunkt til dette i saken her. Det er på det rene at verken uttalelsen eller forhåndsvarselet ville vært gitt dersom myndighetene hadde vært kjent med de relevante regler. Skattedirektoratet har i sitt brev 26. april 1999 til Vestfold fylkeskattekontor uttalt at det «ikke [gjør] saken bedre at

riktig løsning på avgiftsspørsmålet fremgår av rettskilder som det burde være kurant å finne frem til, hhv et rundskriv og en melding». Rettsvillfarelsen er ikke unnskyldelig. Jeg antar således at kravet om ansvarsgrunnlag er oppfylt.

Erstatningsmessig tap

Erstatningsplikt forutsetter videre at det er lidd et dokumentert økonomisk tap, og at det er påregnelig årsakssammenheng mellom tapet og ansvarsgrunnlaget. Hver post vil gjennomgås enkeltvis nedenfor.

1. Fakturaen på 9.000 kr

Fakturaen skriver seg fra arbeid som er gjort før uttalelsen fra fylkesskattekontoret forelå. Et vilkår for at sakskostnader skal dekkes etter prinsippet i § 36 eller erstatningsrettslige regler, må være at det er årsakssammenheng mellom den pådratte utgiften og grunnlaget for dekning av sakskostnader eller erstatning. Jeg kan vanskelig se at kravet om årsakssammenheng kan være oppfylt for en utgift som er pådratt før feilen oppstod, og har ikke noe å innvende til avgiftsmyndighetenes standpunkt her.

2. De to advokatfakturaene på 21.500 kr og 31.200 kr

Etter prinsippet i forvaltningsloven § 36 er det kun «nødvendige» kostnader som kan kreves dekket, og det samme vil gjelde etter erstatningsrettslige regler.

Jeg kan ikke se at det er dokumentert forhold i denne saken som gjorde det nødvendig å engasjere to advokater uavhengig av hverandre. Normalt må det kunne være tilstrekkelig å engasjere en advokat, eller ett firma. Først når den valgte advokaten eller det valgte firmaet ikke kan løse saken, kan det være naturlig å prøve et annet. Når to firmaer blir engasjert samtidig, måtte A forstå at dette ville innebære overlappende arbeid. Det er da ikke naturlig å anse begges arbeid som «nødvendig», og jeg kan således ikke kritisere at avgiftsmyndighetene har avslått å dekke begge fakturaene fullt ut. Dersom det er holdpunkter for at de to firmaene har samarbeidet om å finne en løsning på saken, vil imidlertid spørsmålet kunne stille seg annerledes. Jeg har ikke funnet grunn til å gå videre med dette, ettersom svaret vil bero på en bevisvurdering som jeg ikke har grunnlag for å foreta herfra.

Hvilken faktura som så skal dekkes, er et annet spørsmål. Dersom det var det firmaet som løste saken som hadde levert den høyeste regningen, ville det vært naturlig å dekke denne. Her er tilfellet imidlertid det motsatte. Det er det firmaet som leverte den laveste fakturaen, som løste saken. Ut fra rimelighetsbetraktninger har likevel avgiftsmyndighetene dekket gjennomsnittet av de to fakturaene.

Jeg er enig i at det mest rimelige her er å dekke gjennomsnittet, og kan ikke kritisere Skattedirektoratets standpunkt her.

3. Eget arbeid 18.000 kr

Når ansvarsgrunnlag foreligger, antar jeg at dette beløpet også må dekkes. Departementet har stilt spørsmål ved nødvendigheten ved det utførte arbeid. Jeg kan ikke se at det beløpet som er krevd er særlig høyt, tatt i betraktning det inngripende varselet A står overfor, og antar at beløpet bør dekkes fullt ut. (Også etter forvaltningsloven § 36 ville det etter min mening være grunnlag for å dekke dette kravet, ettersom lønn med tilhørende utgifter må anses som en kostnad.)

4. Finansieringskostnader/merverdiavgiftsandel (13.000 kr)

Som nevnt vil det bare foreligge erstatningsplikt dersom det foreligger ansvarsgrunnlag, økonomisk tap og tilfredsstillende årsakssammenheng. De to første vilkårene foreligger også for denne posten, mens A ikke har fått noen oppfordring om å dokumentere årsakssammenhengen nærmere. Jeg forutsetter at avgiftsmyndighetene vurderer posten nærmere, og innhenter nødvendig dokumentasjon fra A.

Oppsummering

Som det fremgår, antar jeg at det foreligger et ansvarsgrunnlag etter allmenne erstatningsrettslige regler i saken her. Jeg må således be avgiftsmyndighetene vurdere saken på nytt, på bakgrunn av mine innvendinger til de enkelte postene. Jeg ber om å bli underrettet om hva avgiftsmyndighetene kommer til i den nye behandlingen av saken.»

Finansdepartementet overlot deretter til Skattedirektoratet å fastsette kompensasjonens størrelse. Direktoratet opplyste deretter ved brev til A at posten relatert til eget arbeid (kr 18.000) ville bli dekket fullt ut. Når det gjaldt posten vedrørende finansieringskostnader relatert til merverdiavgift (kr 13.000), vurderte direktoratet om kravet til årsakssammenheng var oppfylt. Etter en helhetsvurdering ble det opprinnelige kravet på kr 13.000 dekket.

51.

Erstatning for rentetap

(Sak 1999–0947)

Et kraftselskap klaget til ombudsmannen og krevet rentekompensasjon for det beløp selskapet urettmessig var blitt pålagt å betale som følge av at tolldistriktssjefen i Buskerud hadde tolket loven galt og fattet vedtak om etterberegning av produksjonsavgift på til sammen nærmere 4 mill. kroner.

Ombudsmannen kom til at tilbakesøkingsskravet måtte anses som formuerettslig når staten påfører en borger et tap fordi den feilaktig tror den har hjemmel for sitt krav. Videre uttalte ombudsmannen at det ikke ville være urimelig om det offentlige i de til-

fellene det blir gjort erstatningsbetingende feil, måtte svare en rente etter forsinkelsesrenteloven.

Tolldistriktssjefen i Buskerud fattet 5. mai 1997 vedtak om etterberegning av produksjonsavgift på kr 2.986.963,- med tillegg av kr 930.645,- i renter overfor Kraftselskapet Drammen Kraft AS. Selskapet betalte inn beløpet. Da det senere viste seg at tolldistriktssjefen hadde tolket loven galt, vedtok Toll- og avgiftsdirektoratet 15. juni 1998 at det nevnte beløpet skulle tilbakebetales.

Selskapet krevet rentekompensasjon for det beløpet selskapet urettmessig var blitt pålagt å betale. Finansdepartementet kom til at det verken forelå krav på rentekompensasjon etter lov om renter ved forsinket betaling eller etter alminnelige erstatningsregler.

Saken ble tatt opp herfra med Finansdepartementet, som i sitt svarbrev tok opp forholdet til morarenteloven. Departementet fremholdt at loven kun gjelder pengekrav på formuerettens område, og at det derfor ikke er hjemmel for å tilkjenne renter på dette grunnlag. Det ble bl.a. vist til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 26. september 1985 som gjaldt renter ved tilbakebetaling av toll. Her kom Lovavdelingen til at det var riktigst å anse også hjemmelen for refusjonskravet for å være av offentligrettslig karakter, og det kan derfor ikke kreves renter av slike krav uten annen lovhjemmel.

Departementet viste deretter til at rentespørsmålet ved tilbakesøkning av skatt er regulert ved forskrifter fastsatt med hjemmel i skattebetalingsloven, og for merverdiavgiften er det regulert i merverdiavgiftsloven § 38. Når det gjelder særavgifter, er det igangsatt et arbeid for å etablere en hjemmel for renter ved tilbakebetaling.

Departementet viste til slutt til et brev til Drammen Kraft AS av samme dato, hvor det fremgikk at departementet etter en fornyet vurdering hadde kommet til at det skulle gis erstatning for rentetapet som oppstod som en følge av det ugyldige vedtaket fattet av tolldistriktssjefen i Buskerud. Fra departementets begrunnelse i brevet til Drammen Kraft AS het det:

«Departementet har etter en ny vurdering kommet til at tolldistriktssjefen i Buskerud ved vurderingen av om Skollenborg var et nytt kraftverk, burde ha sett at kraftverkene Labro og Gravenfoss var to separate kraftverk etter Finansdepartementets forskrift om produksjonsavgift § 1 tredje ledd, jf. Toll- og avgiftsdirektoratets kommentarer i rundskrivet. Disse to kraftverkene til sammen var derfor ikke relevante som sammenligningsgrunnlag for vurderingen av om Skollenborg var et nytt kraftverk. Departementet finner derfor å kunne erstatte rentetapet som oppsto som en følge av det ugyldige vedtaket fattet av tolldistriktssjefen.»

Drammen Kraft AS fastholdt sin klage og viste til sitt prinsipale krav om rentekompensasjon etter

lov om renter ved forsinket betaling. Det ble bemerket at tolldistriktssjefens opprinnelige vedtak var basert på en klar rettsvillfarelse, og at en således stod overfor en typisk tilbakesøkingssituasjon hvor innkrevingen allerede i utgangspunktet var uriktig.

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Det følger av § 1 i lov om renter ved forsinket betaling m.m. av 17. desember 1976 nr. 100 at loven gjelder for pengekrav på formuerettens område. Offentligrettslige krav faller således utenfor. Når det oppstår et tilbakesøkingsskrav mot det offentlige, er imidlertid rettstilstanden noe uklar.

I NOU 1974: 54 s. 77 nevnes tilbakesøkingsskrav som ett av flere pengekrav som faller inn under loven, uten at det fremgår om dette betinger at også det opprinnelige kravet anses som formuerettslig. Lovavdelingen har i flere uttalelser lagt til grunn at det i utgangspunktet ikke er noe i veien for at et tilbakesøkingsskrav anses som et pengekrav på formuerettens område selv om det opprinnelige kravet er offentligrettslig. Trygve Bergsåker har i sin bok Pengekravsrett (1994 s. 180) lagt til grunn at tilbakesøkingsskrav etter feilaktig betaling ofte hviler på formuerettslige synspunkter (erstatningssynspunkter eller den alminnelige lære om tilbakesøking).

Et erstatningskrav vil være et pengekrav som faller inn under lovens område, jf. NOU 1974: 54 s. 77. Dette må gjelde selv om det er en offentlig etat som er debitor, jf. NOU 1974: 54 s. 44 hvor det heter om forholdet til offentligrettslige krav:

«Partsforholdet kan ikke alene være avgjørende; man må også ta med de tilfelle hvor offentlige etater og organer står i kreditor- eller debitorposisjon som kontraktspart, som skadevolder eller som skadelidt i erstatningsoppgjør.»

Departementet har i brev til Drammen Kraft AS innrømmet at tolldistriktssjefen «burde ha sett» at de to kraftverkene var separate og innrømmet erstatningsplikt for avgiftsmyndighetene. Drammen Kraft AS har således et erstatningskrav overfor det offentlige på bakgrunn av den feil som ble gjort som det må være riktig å anse som et pengekrav på formuerettens område. Offentligrettslige krav er krav som er forankret i eller springer ut av offentlig myndighetsutøvelse. Men når staten påfører en borger et tap fordi den feilaktig tror den har hjemmel for sitt krav, er det etter mitt syn riktig å se tilbakesøkingsskravet som formuerettslig. Dersom en offentlig etat fatter et uriktig vedtak, som i dette tilfelle bestod i å inndrive ca. 3,9 mill. kroner uten hjemmel, må den private part likevel etterfølge vedtaket parallelt med å påklage det. Dersom Drammen Kraft AS hadde nektet å betale det etterberegnete beløpet innen forfall, ville selskapet i henhold til forskrift om produksjonsavgift på elektrisk kraft av 2. juni 1993 nr. 429 § 6 blitt

iberegnet en rente på 1,5 % pr. måned (eller 18 % pro anno). Det vil i dette perspektivet heller ikke være urimelig om det offentlige i de tilfellene det blir gjort erstatningsbetingede feil måtte svare en rente etter forsinkelsesrenteloven som i dag ligger på 12 % pro anno.

Jeg ber om å bli holdt underrettet om departementets videre behandling av saken.»

52.

Sakskostnader – oppreisning for fristoversittelse

(Sak 1999–1691)

Et krav om sakskostnader i en utlendingssak ble satt fram like etter utløpet av treukersfristen i forvaltningsloven § 36. Departementet fant ikke grunnlag for å gi oppreisning for oversittelsen av fristen.

Ombudsmannen kritiserte departementet for å ha tolket reglene om oppreisning for strengt. Oppreisning ville ikke gå ut over andre private parter, og det var ikke varslet om fristen. Det fremstod som sannsynlig at klageren hadde et ikke ubetydelig krav, og departementet hadde brukt lang tid på å behandle sakskostnadsspørsmålet.

Departementet gav deretter oppreisning for fristoversittelsen.

Klageren henvendte seg til ombudsmannen i en sak om dekning av sakskostninger etter forvaltningsloven § 36 etter at et vedtak om utvisning etter utlendingsloven var omgjort. Bakgrunnen for avvisningen var at departementet hadde lagt til grunn at sakskostningskravet ble fremsatt etter at treukersfristen i forvaltningsloven § 36 tredje ledd var utløpt, og at vilkårene for oppreisning i § 31 ikke var oppfylt.

I brev herfra til Justisdepartementet ble det vist til at et spørsmål i saken var om det av særlige grunner var rimelig at begjæringen ble prøvd selv om den var fremsatt for sent, jf. forvaltningsloven § 36 tredje ledd, jf. § 31 første ledd bokstav b. I denne forbindelse ble det vist til at kravet om sakskostninger fra det offentlige i det foreliggende tilfellet ikke ville gå ut over noen privat part, sml. også § 31 annet ledd. Videre ble det vist til at selv om det også i disse tilfellene er viktig at det settes en sluttstrek for behandlingen av en sak – og det ikke skal være kurant å få oppreisning, sml. Woxholth, Forvaltningsloven, 3. utgave, Oslo 1999 s. 407 – er det i forarbeidene lagt til grunn at forvaltningen i slike tilfeller bør ha «betydelig skjønnsmessig mulighet for å ta klagen under behandling», jf. Ot.prp. nr. 3 for 1976–77 s. 91.

Det ble videre vist til at departementet hadde opplyst at det ikke kunne tillegges særlig vekt at det i vedtaket ikke ble opplyst om retten til å kreve sakskostnader, sml. forvaltningsloven § 36 fjerde ledd. I denne forbindelse hadde departementet lagt til grunn

at det måtte antas at klagerens advokat kjente retten til å få dekket sakskostninger, slik at det ikke forelå en plikt til varsling. Selv om dette skulle være tilfellet, ble det i brevet herfra imidlertid vist til at det kan spørres om det ikke uansett bør være et *moment* i vurderingen etter § 31 første ledd bokstav b) om klageren har fått varsel – ikke minst med tanke på den relativt knappe fristen som gjelder for å sette frem sakskostningskravet. Det ble vist til at en positiv følge av dette kunne være at varsling skjer i tilfeller der det ikke er klart at advokaten er kjent med de aktuelle regler.

I brevet herfra ble det videre vist til at et annet spørsmål i saken var hvilken vekt som bør legges på at saken gjelder et krav om dekning av sakskostninger for utført arbeid over tre år, og at det kunne synes som om klageren – dersom han ble gitt oppreisning – ville få medhold i at han hadde et (betydelig) krav. I denne forbindelse ble det vist til at det kunne være et moment etter § 31 første ledd bokstav b) om det fremstod som sannsynlig at klagen eller søknaden ville ha blitt gitt medhold, dersom det ikke hadde skjedd en oversittelse av fristen.

Departementet ble bedt om å kommentere det ovennevnte. Videre ble departementet bedt om å opplyse om det i lys av disse forholdene – samt den relativt korte fristoverskridelsen – kunne sies å foreligge særlige grunner som gjorde det rimelig at klagen ble prøvd, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b). Hvis departementet mente at dette ikke var tilfellet, ble det bedt om å begrunne sitt standpunkt nærmere.

Avslutningsvis ble det vist til at klageren hadde anført at den tid det offentlige har brukt på å behandle saken – og eventuelle overtredelser av reglene om foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger m.v. – kunne være relevante momenter i vurderingen av om oppreisning skulle gis. Det ble i denne forbindelse vist til at det er klare forskjeller mellom fristen for fremsettelse av sakskostninger etter forvaltningsloven § 36 tredje ledd og forvaltningens plikter etter forvaltningsloven § 11 a, ikke minst med tanke på sanksjoner ved brudd på bestemmelsene. Likevel ble departementet bedt om å opplyse om det prinsipielt sett mente at eventuelle overtredelser av § 11 a var irrelevante etter § 31 første ledd bokstav b) i en sak der det ikke er private parter, slik departementet kunne synes å antyde i sitt vedtak 8. januar 1999. Departementet ble også bedt om å kommentere klagerens anførsler om lang tidsbruk og overtredelser av forvaltningsloven § 11 a i den konkrete saken.

Departementet viste til at det var klar over at det var et moment i totalvurderingen av om oppreisning skulle gis at kravet om sakskostninger ikke ville gå ut over noen privat part. Etter departementets mening kunne dette momentet imidlertid ikke tillegges stor vekt, siden dette ville føre til at tre-ukersfristen i forvaltningsloven § 36 tredje ledd lett ville bli uten betydning. Videre anførte departementet at poenget

med forarbeidenes formulering om at forvaltningen burde ha betydelig skjønsmessig mulighet for å ta en klage under behandling, var at forvaltningen burde ha et stort spillerom for å ta en klage under behandling, selv om det fra forvaltningens side ville være rimelig å kreve at den ble behandlet som en ny sak.

Departementet fremhevet også at det ikke kunne se at den manglende varslingen av advokaten kunne tillegges særlig vekt i en helhetsvurdering. Det ble i denne forbindelse vist til at advokaten var kjent med ordningen med dekning av saksomkostninger. For øvrig la departementet til grunn at det tretti år etter at forvaltningsloven § 36 ble vedtatt måtte kunne legges til grunn at retten til å få saksomkostninger var kjent. Videre fremhevet departementet at et avslag på søknaden heller ikke behøvde å gå ut over klienten, siden advokaten kunne ettergi gjelden.

Departementet anførte også at det ikke fremstod som klart at omkostninger forbundet med arbeid påløpt før en omgjøringsbegjæring av 6. oktober 1997 ville bli dekket, jf. forvaltningsloven § 36 første ledd. I denne forbindelse ble det vist til at det i vedtaket om omgjøring 18. juni 1999 var lagt avgjørende vekt på hensynet til klientens ektefelle og hennes situasjon. Etter Justisdepartementets syn ville omkostningene forbundet med det arbeidet som var foretatt fra advokatens side trolig ligge i en helt annen størrelsesorden enn kr. 250.000, som han hadde krevet dekket, og departementet understreket også at det bare var nødvendige omkostninger som kunne kreves dekket etter forvaltningsloven § 36 første ledd. Selv om departementet ikke var uenig i at det kunne være et moment om klageren sannsynligvis ville få medhold i kravet, ble det anført at det måtte foreligge flere momenter som samlet sett veide tilstrekkelig tungt før det kunne sies å foreligge «særlige grunner» som gjør det rimelig at oppreisning gis. Det ble også vist til at det i denne saken ikke kunne sees at det skulle være av spesielt stor betydning for parten å få prøvet saksomkostningsspørsmålet.

Samlet sett kunne departementet etter dette ikke se at det forelå «særlige grunner» som tilsa at kravet om saksomkostninger ble prøvd, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b). Departementet fremhevet også at advokaten ikke kunne høres med at fristoversittelsen bare var på tre dager. For øvrig anførte departementet at saksbehandlingstiden i saken var et moment som ikke kunne tillegges stor vekt ved vurderingen av om fristoppreisning burde gis.

I denne forbindelse gjorde departementet nærmere rede for behandlingstiden i saksomkostningssaken. Det ble opplyst at advokaten søkte om dekning av saksomkostninger 16. juli 1998, at advokaten ringte og minnet om saken 24. november 1998, og at vedtaket ble truffet 8. januar 1999. Videre ble det vist til at vedtaket ble begjært omgjort 10. februar 1999, men ble opprettholdt 5. mai 1999. Etter

brev 10. juni 1999 og 1. juli 1999 fra klageren traff departementet deretter 30. august 1999 beslutning om å opprettholde tidligere vedtak i saken. Departementet erkjente at tidsbruken for avgjørelsen av selve søknaden om saksomkostninger var i overkant, jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd, men mente at advokaten ikke hadde noen grunn til å klage over den tid som var gått med til å behandle omgjøringsbegjæringene. For øvrig erkjente departementet at det ikke i tilstrekkelig grad hadde etterlevd reglene om foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a tredje ledd, jf. annet ledd. Departementet kunne imidlertid ikke se at disse forholdene kunne være utslagsgivende i en helhetsvurdering.

Klageren viste til at hans klient hadde fremhevet at han over tid og med store forsakelser ville gjøre opp sin gjeld til familiens «livredder». Klageren reiste også spørsmål om hvorfor departementet nå hadde innført andre rutiner for varsling om rettigheter etter forvaltningsloven § 36, med underretning av parten gjennom advokat. For øvrig anførte han at det ikke burde gå ut over hans klient at han ønsket å avvente et gjeldsbrev i underskrevet stand i dokumentasjonsøyemed. Han opplyste også at han kun hadde en overfladisk kjennskap til forvaltningsloven § 36, og at den knappe tidsfristen ikke hadde vært present for ham under arbeidet med fremsettelse av saksomkostningskravet.

Videre anførte advokaten at hans innsats hadde vært helt nødvendig i forhold til den endelige omgjøring av utvisningsvedtaket, og at det var hele hans arbeid over tre år som skulle honoreres. Han påpekte for øvrig at det ikke var fremlagt komplett sendekvittering med bekreftelse av mottak fra departementets side, og at grunnen var at en slik kvittering – i strid med gjeldende rutine – ikke forelå. Han opplyste også at han hadde forsikret seg om at han selv ikke hadde mottatt departementets telefaks.

Justisdepartementet fremhevet at departementet hadde innført en standardisert varsling om retten til å søke dekning av saksomkostninger når vedtak endres til gunst for en part, og at dette for enkelthets skyld gjøres uavhengig av om parten har advokat eller ikke. Departementet fastholdt imidlertid sitt syn på betydningen av manglende varsling, jf. ovenfor. For øvrig anførte departementet at klageren tidligere hadde hatt saker der det var krevet saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

Departementet fastholdt også at advokaten ikke nødvendigvis ville få dekket arbeidet før utvisningsvedtaket ble begjært omgjort 6. oktober 1997. Departementet mente videre at den sendekvittering som forelå, var en bekreftelse på at telefaksen var kommet frem til mottakeren. Departementet gjorde for øvrig rede for tidsbruken i utvisningssaken, og betegnet i denne forbindelse saksbehandlingstiden som «i overkant», selv om den generelt sett ikke hadde vært vesentlig lengre enn i tilsvarende saker. Avslutningsvis opplyste departementet at reglene om fore-

løpig varsling kunne ha vært fulgt i større utstrekning.

I mitt avsluttende brev uttalte jeg:

«Klageren og Justisdepartementet er enige i at fristen på tre uker for å sette frem saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 ble oversittet i den foreliggende sak. Derimot er det uenighet om hvor stor forsinkelsen var og om departementet burde ha gitt oppreisning for oversittelsen.

Jeg vil for ordens skyld understreke at fristens utgangspunkt er det tidspunkt da underretningen om omgjøringsvedtaket kom frem til advokaten, jf. forvaltningsloven § 29. Det vil i denne forbindelse være irrelevant om advokaten var fraværende fra kontoret, og forvaltningslovens regler er derfor annerledes enn reglene i domstolsloven § 179. En annen sak er at (lengre) fravær fra kontoret etter omstendighetene kan ha betydning for om det skal gis oppreisning etter forvaltningsloven § 31.

Ut over det ovennevnte finner jeg ikke grunn til å ta stilling til om fristoversittelsen var på tre dager eller én uke, da jeg ikke kan se at dette er avgjørende for saken. Problemet i saken er om Justisdepartementet burde ha gitt oppreisning for at fristen for å sette frem saksomkostningskravet ble oversittet.

Etter forvaltningsloven § 36 tredje ledd, jf. § 31 første ledd bokstav a), kan oppreisning gis dersom parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen. Klageren har i denne forbindelse vist til at han avventet mottagelsen av et gjeldsbrev fra sin klient vedlagt salærkravet i bevitnet og undertegnet stand som dokumentasjon for kravet. Jeg kan imidlertid ikke se at denne forklaringen er tilstrekkelig til at advokaten ikke kan «lastes» for å ha satt frem kravet for sent. Dersom han ikke ønsket å sette frem kravet før hans klient hadde bekreftet dette, burde han eventuelt ha søkt om utsettelse av fristen.

Problemstillingen blir etter dette om det av særlige grunner likevel var rimelig at kravet ble prøvd, jf. forvaltningsloven § 36 tredje ledd, jf. § 31 første ledd bokstav b). Etter denne bestemmelsen må det foretas en helhetlig bedømmelse av om oppreisning bør skje. I forarbeidene er det i denne forbindelse vist til at forvaltningen i tilfeller der en forvaltnings-sak ikke vil få konsekvenser for andre privatpersoner enn klageren, bør ha en «betydelig skjønnsmessig myndighet til å ta klagen under behandling», jf. Ot.prp. nr. 3 for 1976–77 s. 91.

I brev hit har departementet anført at det forhold at saksomkostningskravet ikke vil gå ut over noen annen privatperson, har liten vekt. Som begrunnelse for dette er det vist til at tre-ukers fristen ellers lett ville bli uten betydning. Disse synspunktene kan jeg ikke uten videre slutte meg til. Det at saken ikke berører andre parter, vil i utgangspunktet riktig nok ikke være tilstrekkelig til å gi oppreisning etter § 31 første ledd bokstav b). Hvis det foreligger andre mo-

menter som tilsier oppreisning, viser forarbeidene imidlertid at lovgiverens intensjon ikke har vært å trekke opp særlig strenge rammer for vurderingen av oppreisningsspørsmålet.

Både § 31 annet ledd og forarbeidene viser for øvrig at det vil ha klar betydning for vurderingen av oppreisning om dette vil kunne være til skade og ulempe for andre. Se videre Woxholth, Forvaltningsloven, 3. utgave, Oslo 1999 s. 408, som fremhever at hensynet til eventuelle parter som har innrettet seg etter vedtaket særlig vil veie tungt ved en vurdering av oppreisning etter § 31 første ledd bokstav b). En like streng vurdering kan ikke anlegges der konsekvensen av oppreisning vil være at det offtentlige må betale saksomkostninger som parten i utgangspunktet har rett til etter § 36 første ledd.

Problemstillingen blir så hvilke omstendigheter som taler for oppreisning i den foreliggende sak. Et spørsmål i denne forbindelse er hvilken vekt det skal tillegges at det i omgjøringsvedtaket ikke ble opplyst om retten til å kreve saksomkostninger, sml. forvaltningsloven § 36 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen skal det gjøres oppmerksom på retten til å kreve dekning for saksomkostninger, men dette kan unnlates dersom det «må antas» at parten eller hans fullmektig kjenner retten. Departementet har i denne forbindelse opplyst at det antok at klageren kjente denne retten, og klageren har erkjent at han visste om ordningen, men han har også vist til at den knappe tidsfristen ikke var present for ham under arbeidet med saksomkostningskravet.

Ut fra de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke kritisere departementet for å anta at klageren var kjent med retten til å kreve saksomkostninger, jf. § 36 fjerde ledd. Selv om det ikke forelå en uttrykkelig plikt til varsling etter bestemmelsen, vil jeg imidlertid fremheve at fristen i § 36 fjerde ledd er knapp, og at det er i tråd med god forvaltningsskikk at det samtidig med et omgjøringsvedtak varsles om fristen. Selv om fristen er kjent, vil en opplysning om fristen tjene som en påminnelse i den konkrete saken. En slik ordning er etter det som er opplyst gjennomført av Justisdepartementet i etterkant av klagerens sak. I den brede rimelighetsvurdering som skal foretas etter § 31 første ledd bokstav b) bør det i tråd med dette også tas hensyn til om parten har fått en konkret påminnelse om fristen.

I sine brev hit synes Justisdepartementet for øvrig å mene at klageren har krav på et klart mindre beløp i saksomkostninger enn det han har krevet. Dette er et forhold jeg ikke finner grunn til å gå nærmere inn på her. Jeg vil imidlertid understreke at det må tillegges vekt at saken uansett gjelder et krav om dekning av saksomkostninger for arbeid som er utført over lengre tid, og at det fremstår som sannsynlig at klageren – dersom han gis oppreisning – vil få medhold i at han har et ikke ubetydelig krav, slik at det har betydning for ham at søknaden blir vurdert. Dette er forhold som må tillegges vekt ved vurderin-

gen av oppreisning etter forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b).

Klageren har videre vist til at det ikke er samsvar mellom Justisdepartementets standpunkt til oppreisningsspørsmålet og behandlingstiden i sakene om utvisning og saksomkostninger. Som nevnt i foreleggelsesbrevet herfra, er det klare forskjeller mellom fristen for fremsettelse av saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36 tredje ledd og forvaltningens plikter etter forvaltningsloven § 11 a. I tillegg til at «sanksjonene» for overtredelse av bestemmelsene er forskjellige, ligger en viktig forskjell i at fristen etter § 36 tredje ledd i utgangspunktet er absolutt, mens det i vurderingen av om det foreligger et brudd på § 11 a første ledd bl.a. må sees hen til om det offentlige arbeidsbyrde har gjort det umulig å behandle saken på et tidligere tidspunkt. Likevel kan gode grunner tale for at sen saksbehandling o.l. fra det offentlige etter omstendighetene bør tillegges en viss vekt i oppreisningsspørsmålet. Dette gjelder særlig i et tilfelle der det offentlige bruker lang tid på å behandle (spørsmålet om avvisning av) saksomkostningskravet, og klageren ikke gis foreløpige svar eller forsinkelsesmeldinger etter § 11 a annet ledd.

I den foreliggende sak fremgår det at departementet brukte seks måneder på å avvise klagerens søknad om saksomkostninger, noe departementet selv har erkjent at var «i overkant». Samtidig har departementet erkjent at departementet ikke i tilfredsstillende grad har etterlevd reglene om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11 a. Dette må tillegges en viss vekt i rimelighetsvurderingen etter § 31 første ledd bokstav b).

Jeg finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på vekten av hvert enkelt av de ovennevnte momenter ved avgjørelsen av spørsmålet om oppreisning, siden det avgjørende blir en samlet vurdering. I denne forbindelse har det betydning at fristoversittelsen var relativt kort, at klageren ikke fikk varsel om fristen på tre uker, at det fremstår som sannsynlig at oppreisning vil medføre at klageren får medhold i at han har et krav som ikke er ubetydelig, og at Justisdepartementet selv har brukt lang tid på å behandle omkostningskravet, uten at reglene i forvaltningsloven § 11 a «i tilfredsstillende grad» er etterlevd.

I lys av utgangspunktet – som er at det offentlige har en klar adgang til å ta saken under behandling – synes sterke grunner etter dette å tale for at klageren gis oppreisning for oversittelsen av klagefristen. Justisdepartementet har etter mitt syn lagt til grunn en strengere tolking av § 31 første ledd bokstav b) enn det lovens ordlyd og forarbeidene gir anvisning på. I lys av dette vil jeg be om at departementet vurderer saken på nytt, og at de ovennevnte synspunkter legges til grunn for departementets behandling av saken.»

Justisdepartementet gav deretter klageren oppreisning for oversittelsen av fristen, slik at kravet om

dekning av saksomkostninger ville bli realitetsbehandlet.

53.

Om utgifter i forbindelse med fremsettelse av krav om saksomkostninger kunne kreves dekket

(Sak 1999–0248)

Justisdepartementet tilkjente A saksomkostninger etter å ha omgjort Utlendingsdirektoratets vedtak i en utlendingssak. Departementet avsto å dekke kostnader til å utarbeide selve saksomkostningskravet, fordi disse ikke hadde vært nødvendige for å få endret vedtaket.

Ombudsmannen fant at departementets forståelse var i samsvar med lovens ordlyd og forarbeider.

I brev til Justisdepartementet fremmet A krav om dekning av saksomkostninger med kr. 7.000,-, etter at departementet hadde omgjort Utlendingsdirektoratets vedtak i en utlendingssak. Departementet bad om en nærmere redegjørelse for tidsforbruket bak kravet, og A oversendte utskrift fra timeregister i saken.

Departementet innvilget dekning av saksomkostnader med kr. 6.600,- men departementet avsto å dekke kostnader knyttet til den tid som var benyttet til å administrere søknaden om dekning av saksomkostninger. Begrunnelsen var at denne tiden ikke hadde vært nødvendig for å få endret vedtaket i utlendingssaken.

I klagen til ombudsmannen hevdet A at forvaltningsloven § 36 måtte forstås slik at kostnader som påføres ved å fremsette krav etter bestemmelsen, måtte være dekningsberettigede på samme måte som kostnadene med å få endret vedtaket. A anførte at meningen med bestemmelsen i forvaltningsloven § 36 var at parten skulle holdes økonomisk skadeløs hvis saken «vinnes». Han viste til hvorledes tilsvarende bestemmelser var forstått etter tvistemålsloven 13. august 1915, rettsbudsloven 13. juni 1980, straffeprosessloven 22. mai 1981 og rettsbudsdekning i forsikringssaker.

I sin redegjørelse til ombudsmannen skrev Justisdepartementet:

«Etter fvl. § 36 første ledd er hovedregelen at når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal parten tilkjennes dekning for «vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket».

Ordlyden taler dermed for at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å kreve dekning av kostnader forbundet med å framsette krav om saksomkostnader. Slike kostnader er jo ikke nødvendige for å endre realitetsvedtaket.

Etter fvl. § 36 fjerde ledd er det som hovedregel adgang til å påklage en avgjørelse om saksomkostnader. Avgjørelsen om saksomkostnader vil regnes som et eget enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav b. Kostnader som en part har hatt med å få endret en avgjørelse om saksomkost-

nader, vil dermed etter omstendighetene kunne dekkes av fvl. § 36, jfr. bl.a. Frihagen, Forvaltningsloven II 2. utgave 1986 s. 790. Departementet antar at også et vedtak om sakskostnader må følge de alminnelige reglene i fvl. § 36 slik at det bare er kostnadene knyttet til *endring* av vedtak, og ikke kostnader i forbindelse med førsteinstansbehandlingen som kan kreves dekket. Kostnader knyttet til å fremsette et krav om sakskostnader må regnes som kostnader knyttet til førsteinstansbehandling av vedtaket om sakskostnader, som ikke kan kreves dekket etter bestemmelsen. Det kan i denne sammenheng vises til Frihagen s. 818 hvor det heter:

«Selv om sakskostnadsspørsmål etter § 36 for så vidt står som nært knyttet til den realitetssak det er tale om, bør avgjørelsen ansees som såpass selvstendig og uavhengig av realitetssaken at den nok må regnes som et eget enkeltvedtak etter § 2 1. ledd (b) ...»

A har vist til at poenget med fvl. § 36 må være at parten holdes økonomisk skadesløs dersom vedtaket omgjøres til hans gunst. Det er vist til at den som påkjører i saker etter tvistemålsloven vil ha krav på dekning av sakskostnader også i denne sammenheng. Når det søkes om fri retts hjelp, vil arbeidet med søknaden om dette bli dekket av domstolen eller Fylkesmannen. I straffeprosessen har man krav på dekning av utgifter til «etterarbeid».

Det er imidlertid på det rene at fvl. § 36 ikke gir rett til dekning av alle kostnader en part påføres i forbindelse med endring av et forvaltningsvedtak.

En part vil etter fvl. § 36 første ledd ikke få dekket andre tap han har fått ved feilen enn direkte utgifter med å få vedtaket endret og bare vesentlige utgifter. En part har ikke krav på godtgjørelse for eget arbeid med saken. Vi antar at det bare rent unntaksvis kan tilkjennes erstatning for tapt arbeidsfortjeneste. Det er forutsatt i forarbeidene til lovendringen i 1977 at partens tap ved tidsspille o.l. ikke omfattes av bestemmelsen, jfr. Ot.prp. nr. 3 (1976–77) på s. 102.

Forvaltningsloven § 12 gir en part rett til å la seg bistå av en fullmektig på alle trinn i forvaltningssaker, men bestemmelsen bygger på at en slik bistand må skje for partens egen regning. Det er ikke i forvaltningsretten noen alminnelig regel om rett til advokathjelp på det offentliges bekostning.

I Ot.prp. nr. 75 (1993–94) s. 52 heter det med henvisning til forarbeidene til lovendringen i 1977, at bestemmelsen i forvaltningsloven § 36 ikke har hatt som siktemål å etablere en alminnelig retts hjelpsordning i tilfeller hvor en part er blitt påført kostnader ved å ivareta sitt tarv i forhold til et forvaltningsorgan.

På bakgrunn av dette kan det sies at meningen med fvl. § 36 første ledd er å gi en nærmere begrenset adgang til dekning av kostnader knyttet til endring av vedtak i partens favør, ikke å holde parten økonomisk skadesløs generelt.»

I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«Forvaltningsloven § 36 første ledd lyder:

«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.»

En part skal etter dette tilkjennes saksomkostninger når et vedtak bli endret til gunst for ham. Det som kan kreves dekket, er vesentlige kostnader «som har vært nødvendige» for å få endret vedtaket. Etter ordlyden i bestemmelsen er det således et begrenset krav som utløses. Dette er også uttrykt i forarbeidene til lovendringen i 1977, Ot.prp. nr. 3 (1976–77) og endringen i 1995, Ot.prp. nr. 75 (1993–94), som også departementet har vist til. Heller ikke forarbeidene til lovendringen i 1969, da bestemmelsen om sakskostnader ble tatt inn i forvaltningsloven, kan jeg se gir grunnlag for noen annen forståelse. Departementets standpunkt i saken synes med andre ord å være i samsvar med lovens ordlyd og forarbeidene, og jeg kan for øvrig vise til den begrunnelsen departementet har gitt. Jeg tilføyer også at jeg tidligere har lagt den samme løsningen til grunn når det gjelder forståelsen av den tilsvarende bestemmelsen i ligningsloven 13. juni 1980 § 9–11.

På bakgrunn av lovens ordlyd og forarbeidene har jeg derfor ikke grunnlag for å rette innvendinger mot departementets standpunkt om at kostnader forbundet med å fremsette krav om sakskostnader ikke kan kreves dekket.»

54.

Sakskostnader – forholdet mellom forvaltningsloven § 36 og tvistemålsloven § 172

(Sak 1999–1261)

Spørsmål om utgifter til domstolsbehandling kunne kreves dekket med hjemmel i forvaltningsloven § 36 når domstolsbehandling var nødvendig for å få departementet til å omgjøre et vedtak til gunst for den private parten.

Ombudsmannen uttalte at krav på saksomkostninger etter tvistemålsloven og forvaltningsloven bygger på ulike rettslige grunnlag, og at bestemmelsene har ulike formål. Forvaltningsorganet har en plikt til å vurdere et kostnadskrav etter forvaltningsloven når parten har fått endret et forvaltningsvedtak til sin gunst som følge av domstolsbehandling. Han anbefalte departementet å behandle søknaden om dekning av saksomkostninger på nytt. Departementet dekket deretter de saksomkostningene som påløp ved rettsaken.

En advokat klaget på vegne av A til ombudsmannen over at Landbruksdepartementet avslo å dekke et krav fra A om dekning av saksomkostninger i medhold av forvaltningsloven § 36. Departementet begrunnet avslaget med at forvaltningsloven ikke gir

hjemmel for dekning av saksomkostninger som er pådratt i forbindelse med domstolsbehandling. Klagen til ombudsmannen gjaldt også at departementet av slo å dekke utgifter til «etterarbeid» i form av gjennomgang av departementets nye vedtak og utarbeidelse av omkostningsopp-gaven.

Spørsmålet om dekning av utgifter til domstolsbehandling ble forelagt Landbruksdepartementet. Departementet ble bedt om å vurdere forholdet mellom forvaltningslovens saksomkostningsregel og den tilsvarende bestemmelsen i tvistemålsloven, spesielt i lys av to avgjørelser fra Høyesterett som advokaten viste til i klagen.

Landbruksdepartementet svarte i brev hit vedlagt brev fra Justisdepartementets lovavdeling. Lovavdelingen uttalte innledningsvis at bestemmelsens ordlyd ikke kunne være avgjørende i noen retning. For det andre uttalte avdelingen at forarbeidene til forvaltningsloven ikke tar opp spørsmålet om dekning av utgifter i forbindelse med en rettssak, men at de synes «å bygge på en forutsetning om at regelen bare gjelder utgifter i forbindelse med klagesaker der forvaltningen beslutter omgjøring av vedtak». Det ble i denne sammenheng vist til lovavdelingsuttalelse jnr. 1291/79E. Videre antok Lovavdelingen at forvaltningsloven § 4 første ledd bokstavene a og b taler for at spørsmålet om saksomkostnader må avgjøres etter reglene i tvistemålsloven. Lovavdelingen uttalte til slutt at de to påberopte høyesterettsavgjørelsene spesielt gjaldt konkurskarantene, og at det ikke er grunnlag for å anvende forvaltningsloven § 36 generelt i saker om omgjøring hvor en part ikke får tilkjent saksomkostninger etter bestemmelsen i tvistemålsloven. Lovavdelingen konkluderte med at forvaltningsloven ikke gir hjemmel for dekning av saksomkostninger som er pådratt i forbindelse med domstolsbehandling. Landbruksdepartementet sluttet seg til Justisdepartementets syn.

Både klageren og Landbruksdepartementet kom med ytterligere merknader i saken. Lovavdelingen fastholdt sitt syn, og uttalte at «tvistemålslovens regler må være avgjørende innenfor sitt dekningsområde». Landbruksdepartementet viste til ytterligere en høyesterettsavgjørelse. Departementet mente at denne understøttet dets «syn om at saksomkostningene knyttet til domstolsbehandlingen ikke kan kreves dekket etter en analogisk anvendelse av forvaltningsloven § 36 i denne saken».

I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:

«Krav på saksomkostninger etter tvistemålsloven og forvaltningsloven bygger på ulike rettslige grunnlag. Tvistemålsloven regulerer fordelingen av omkostningene mellom to prinsipielt likestilte parter. Forvaltningsloven § 36 skal derimot gi en part dekning for kostnader som har vært nødvendige for å få forvaltningen til å endre et vedtak. Formålet

med denne bestemmelsen er dermed et annet: å styrke borgerens stilling i forhold til forvaltningen ved at den må dekke saksomkostninger som har vært nødvendige for å få endret en forvaltningsavgjørelse.

Forvaltningsloven § 36 inneholder ikke noe unntak fra dekningsplikten tilsvarende tvistemålsloven § 172 annet ledd. Hvis Landbruksdepartementet hadde akseptert As rettslige argumenter før det ble reist sak, ville det derved ikke blitt spørsmål om å anvende en slik unntaksregel. Da kan han ikke komme dårligere ut fordi det måtte rettssak til.

Ettersom retten har vurdert saksomkostnings-spørsmålet etter regler med et annet innhold, må forvaltningen her ta stilling til kravet om saksomkostnader etter § 36 uavhengig av rettens vurdering etter tvistemålsloven. Jeg kan heller ikke se at forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav a får betydning for forvaltningens plikt til å vurdere et kostnadskrav etter § 36.

I lys av dette vil jeg anbefale at Landbruksdepartementet behandler søknaden fra A på nytt og legger til grunn det jeg har anført foran om forståelsen av forvaltningsloven § 36.»

I brev samme dag til klageren skrev jeg:

«De krevet på vegne av Deres klient også å få dekket «utgifter ved utarbeidelse av omkostningskravet». De fremholdt at utarbeidelse av omkostningskravet er en «nødvendig og naturlig del av advokatoppdraget». Departementet av slo Deres krav fordi utgiftene ikke var nødvendige for å få endret vedtaket.

Ordlyden i forvaltningsloven § 36 taler mot at bestemmelsen gir hjemmel for å kreve dekning av kostnader forbundet med å fremsette krav om saksomkostnader. Slike kostnader er ikke nødvendige for å endre realitetsvedtaket. Jeg har derfor ikke grunnlag for å rette innvendinger mot departementets standpunkt om at kostnader forbundet med å fremsette krav om saksomkostnader ikke kan kreves dekket.

Til slutt har De krevet å få dekket «utgifter ved gjennomgang av vedtaket». De fremholdt i klagen hit at slikt etterarbeid er en naturlig del av et vanlig advokatoppdrag. Landbruksdepartementet av slo kravet med den begrunnelse at disse utgiftene ikke var nødvendige for å få endret vedtaket.

Kostnader til denne type etterarbeid faller utenfor lovens ordlyd. Utgifter til å gjennomgå og forklare avgjørelsen for klienten har ikke vært «nødvendige» for å få endret vedtaket, selv om arbeidet har nær tilknytning til resten av arbeidet med saken. Heller ikke her finner jeg grunn til å rette innvendinger mot departementets lovforståelse.»

Landbruksdepartementet meddelte kort tid etter at det hadde vurdert spørsmålet på nytt, og fattet vedtak om å gi dekning for de saksomkostningene som påløp i forbindelse med rettssaken.

55.

Dekning av utgifter etter plan- og bygningsloven § 33–11

(Sak 1999–0835)

Folkeaksjonen «Stopp Regionfelt Østlandet» søkte Forsvarsdepartementet om dekning av utgifter til konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven § 33–11. Søknaden ble avslått av departementet, og det ble lagt til grunn at avslaget ikke var et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b som kunne påklages.

Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere dette standpunktet, men hadde merknader til departementets saksbehandling (unnlattelse av å sende foreløpig svar og å nedtegne muntlige uttalelser).

Folkeaksjonen «Stopp Regionfelt Østlandet» (heretter kalt folkeaksjonen) søkte Forsvarsdepartementet om dekning av utgifter etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 33–11 til NUPIs konsekvensutredning om «muligheten av å bruke Ålvdalen Skjutfelt som en del av et alternativ til Regionfelt Østlandet». Departementet avslø 23. januar 1997 søknaden, under henvisning til at NUPI-prosjektet «ikke faller inn under de områder hvor det kan være aktuelt å innhente tilleggsutredninger eller tilføre utredningsprogrammet økt kunnskap». Folkeaksjonen påklaget avslaget 14. februar 1997. I brev 18. desember 1998 ble det purret på et svar, samtidig som det ble anført at det var kritikkverdig av departementet ikke å behandle klagen eller i det minste gi en tilbakemelding på hvor saken stod.

I brev 21. januar 1999 opplyste departementet at det hadde lagt til grunn at NUPI-utredningen ikke kom inn under pbl. § 33–11. Dette var ikke imøtegått i «anken», som ble oppfattet som en oppfordring til å foreta en annen skjønnsmessig vurdering av spørsmålet om utgiftsdekning. «Anken» ble derfor ansett «som en ny søknad om samme sak som i situasjonen ikke foranlediget noe umiddelbart svar».

Folkeaksjonens advokat fremholdt deretter i et brev til departementet at departementets avslag 23. januar 1997, var et enkeltvedtak som kunne påklages. Dersom departementet mente at det ikke forelå klageadgang, fremholdt advokaten at dette standpunktet måtte ha kommet til uttrykk i et formelt avvisningsvedtak som kunne påklages særskilt. Departementet sa seg senere enig i at det burde ha besvart folkeaksjonens brev 14. februar 1997 på et langt tidligere tidspunkt, samtidig som det fastholdt at NUPIs utredning ikke falt inn under bestemmelsen i pbl. § 33–11.

Advokaten brakte etter dette saken inn for ombudsmannen. Klagen gjaldt både rettsanvendelsen og departementets saksbehandling. Når det gjaldt spørsmålet om departementets avslag var å anse som et enkeltvedtak, viste advokaten bl.a. til forarbeidene til pbl. § 33–7 (tilsvarende dagens § 33–11). Han

fremholdt at avgjørelser etter denne bestemmelsen er direkte bestemmende for tredjemanns rettigheter og plikter og at departementets avgjørelse derfor falt innenfor definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a.

Klagen ble herfra forelagt departementet med spørsmål om hvorfor folkeaksjonens «anke» 14. februar 1997 ikke ble betraktet som en klage, men som en ny søknad. Videre ble departementet bedt om å kommentere folkeaksjonens anførsler om enkeltvedtaksspørsmålet, og om ikke departementets standpunkt under enhver omstendighet skulle ha kommet til uttrykk i et avvisningsvedtak som kunne påklages særskilt.

Departementet redegjorde etter dette for saksbehandlingen i forbindelse med opprettelsen av Regionfelt Østlandet. Videre fremholdt departementet at NUPIs analyse «ikke falt inn under de områder hvor det kan være aktuelt å innhente tilleggsutredninger, eller tilføre utredningsprogrammet økt kunnskap». I denne sammenheng ble det vist til at Miljøverndepartementet muntlig hadde opplyst at § 33–11 kun skulle dekke «sakkyndig bistand til forhold som angikk forhold ved en eiendom som eventuelt kunne bli berørt av tiltaket». Bestemmelsen ble derimot ikke «ansett å omfatte teoretiske betraktninger om hvorledes tiltakshaveren muligens ville kunne få dekket sine behov ved anvendelse av alternativ teknikk eller fremgangsmåte». Hadde Miljøverndepartementet meddelt en annen forståelse av bestemmelsen, opplyste Forsvarsdepartementet at det nok ville «sett saken i et annet lys, og tatt spørsmålet opp til realitetsvurdering». Under henvisning til Ot.prp. nr. 69 (1989–90) s. 4, samt uttalelser i Frihagens bok Plan- og bygningsloven, bind IV (1990), kunne ikke departementet se at avslaget på søknad om utgiftsdekning var å anse som et enkeltvedtak.

Departementet opplyste videre at det i utgangspunktet var usikker på hvorledes det skulle håndtere anken av 14. februar 1997, men oppfattet brevet «som en henstilling om at selv om den første søknaden ikke falt inn under pbl. § 33–11» burde departementet likevel pålegge tiltakshaver å betale omkostningene ved NUPI-rapporten.

I mitt avsluttende brev til folkeaksjonens advokat uttalte jeg:

«Hovedsiktemålet med undersøkelsen av saken herfra har vært å vurdere om det foreligger klageadgang på departementets vedtak 23. januar 1997. En forutsetning for klageadgang er etter forvaltningsloven § 28 at avgjørelsen er å anse som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a og b.

Det er anført at det gjelder en avgjørelse etter pbl. § 33–11, og at avslaget på søknaden er et enkeltvedtak. Plan- og bygningsloven § 33–11 om konsekvensutredning lyder:

«Tiltakshaveren bærer kostnadene ved utarbeidelse og bekjentgjøring av melding, konsekvensutredning og til møter om konsekvensutredningen. Departementet kan bestemme at utgiftene helt eller delvis skal dekkes av staten, fylkeskommunen eller kommunen, eller fordeles mellom dem. Når departementet finner det rimelig, kan det også pålegge tiltakshaveren å dekke utgifter til sakkyndig hjelp og lignende for grunneiere, interesserte, fylkeskommuner og kommuner.»

Ot.prp. nr. 75 (1988–89) omhandler innføringen av reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven. Fra proposisjonen s. 32 som omhandler merknadene til § 33–7 (tilsvarende dagens § 33–11) siteres:

«Normalt må pålegg tiltakshaver får om å dekke utgiftene andre har hatt til sakkyndig hjelp o.l. regnes som en del av utredningsplikten og dermed være en del av samme enkeltvedtak. Blir betalingsplikten derimot fastsatt særskilt vil avgjørelsen måtte regnes som et selvstendig enkeltvedtak med særskilt klagerett.»

Plan- og bygningsloven § 33–3 omhandler saksbehandlingen i forbindelse med melding og pålegg om konsekvensutredninger. Tidligere var denne bestemmelsen formet slik at det gjaldt en selvstendig plikt til å sende melding om tiltak som er under planlegging, uavhengig av om det var oppstått en forvaltningssak som har tilknytning til det aktuelle tiltaket. Dette førte til at mange av de avgjørelser som ble truffet vedrørende melde- og utredningsplikten ville bli regnet som et enkeltvedtak. Dette var ikke ønskelig og heller ikke meningen, og i 1990 ble denne bestemmelsen endret for å klargjøre at utredningsplikten er en del av selve saksbehandlingen. I forarbeidene til denne lovendringen, Ot.prp. nr. 69 (1989–90) s. 3 står det:

«En lovendring som foreslått vil innebære en klargjøring av at utredningsplikten er en del av saksbehandlingen. Dessuten vil avgjørelser underveis som hovedregel bli prosessledende avgjørelser som ikke omfattes av forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak, og som derved normalt ikke kan påklages særskilt.»

I forarbeidene viser departementet også til ovennevnte Ot.prp. nr. 75 (1988–89) s. 31, 32 og 33, som forutsetter at en del avgjørelser under konsekvensutredningsprosessen er enkeltvedtak som kan påklages, og presiserer at «departementets endringsforslag til § 33–3 første ledd vil innebære at avgjørelsene i utredningsprosessen blir prosessledende». Videre heter det at «avgjørelser under konsekvensutredningsprosessen blir dermed som hovedregel ikke enkeltvedtak, men prosessledende avgjørelser under saksbehandlingen før det treffes enkeltvedtak i saken». Unntak fra denne hovedregelen skulle i følge forarbeidene fortsatt gjelde for individuelle pålegg til en tiltakshaver om å sende melding selv om tiltaket ikke gikk inn under de opplistede tiltak i forskrif-

tene, jf. pbl. § 33–3 tredje ledd (nå § 33–2 tredje ledd).

Også på s. 4 i proposisjonen, er det vist til at de «avgjørelser som tas under prosessen er ment å inngå som en del av forberedelsene til selve saken og tiltaket som vil ende opp i et enkeltvedtak».

Slik jeg leser forarbeidene var hensikten med lovendringen i 1990 å klargjøre at avgjørelser som fattes i utredningsprosessen er prosessledende avgjørelser under saksbehandlingen før det treffes enkeltvedtak i saken. I denne sammenheng finner jeg spesielt grunn til å peke på at henvisning til Ot.prp. nr. 75 (1988–89) s. 32 indikerer at formålet med lovendringen også var at dette skulle gjelde pålegg til tiltakshaver om dekning av tredjemenns utgifter til sakkyndig hjelp og lignende etter pbl. § 33–11.

Jeg viser for øvrig til at Frihagen i Plan- og bygningsloven kommentarutgave, bind IV (1990) s. 210–211 har lagt til grunn at pålegg til tiltakshaveren om dekning av utgifter eller avslag på søknad fra tredjemann om dekning av påløpte utgifter neppe er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I denne sammenheng peker Frihagen på at en slik avgjørelse i praksis vil være «et mindre vesentlig ledd i saksforberedelsen av et meget stort og kostbart prosjekt, og at det ikke er «naturlig i denne sammenheng å anse det som et eget enkeltvedtak så lenge beslutningene i tilknytning til utredningsplikten ellers ikke er enkeltvedtak».

De fremholder i Deres klage hit at konsekvensen av lovendringen i 1990 var at pålegg til *tiltakshaver* om å foreta konsekvensutredning o.l. ikke er et enkeltvedtak i forhold til tiltakshaver, men at avgjørelse etter § 33–11 vedrørende søknad fra *tredjemann* («interesserte») om dekning av utgifter til sakkyndig hjelp o.l. er å anse som et enkeltvedtak. Jeg kan ikke se at det er rettslig grunnlag for en slik sontring.

Jeg har etter dette kommet til at departementets avslag ikke kan karakteriseres som et enkeltvedtak, og følgelig er det heller ikke noen formell klagerett etter forvaltningsloven, jf. pbl. § 15. Jeg har etter dette ikke rettslig grunnlag for å kritisere departementets avgjørelse på dette punktet.

Departementets standpunkt til realiteten i saken, dvs. om utgiftsdekning skulle gis i medhold av § 33–11, er en skjønnsmessig avgjørelse som bare kan kritiseres fra min side dersom det er lagt vekt på utenforliggende hensyn eller avgjørelsen fremstår som vilkårlig eller klart urimelig, jf. ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 10 annet ledd.

Selv om det kan stilles spørsmål om departementet har tolket anvendelsesområdet for § 33–11 tredje punktum for snevert, jf. bestemmelsens generelle ordlyd og uttalelsene i Ot.prp. nr. 75 (1988–89) s. 32 annen spalte, har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunn til å forfølge dette videre. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, legger jeg til grunn at departementet i realiteten har vurdert om det er rimelig å pålegge tiltakshaver å dekke folkeaksjonens utgifter

til NUPI-rapporten. Jeg har ikke grunnlag for å rette innvendinger mot den skjønnsmessige vurderingen som er foretatt.

Når det derimot gjelder departementets behandling av folkeaksjonens anke 14. februar 1997 og departementets innhenting av opplysninger fra Miljøverndepartementet, har jeg funnet grunn til å komme med noen kritiske merknader. Jeg viser i denne sammenheng til vedlagte kopi av mitt brev til departementet av i dag.»

Fra dette brevet til departementet siteres videre:

«Når det gjelder departementets håndtering av folkeaksjonens brev 14. februar 1997, kan jeg ikke se at dette ble behandlet i samsvar med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Da dette brevet er betegnet som en anke i overskriften samtidig som det i tredje avsnitt står at «jeg vil med dette anke den avgjørelsen», burde departementet oppfattet dette som en klage og behandlet henvendelsen på et langt tidligere tidspunkt. I det minste burde departementet ha tatt kontakt med folkeaksjonen for å få oppklart eventuelle uklarheter. Under enhver omstendighet skulle departementet ha behandlet brevet og sendt foreløpig svar i tråd med forvaltningsloven § 11 a annet ledd. Dette ble ikke gjort og forholdet må kritiseres.

Videre tilsier prinsippet i forvaltningsloven § 11 c og god forvaltningsskikk at Forsvarsdepartementet burde ha nedtegnet Miljøverndepartementets muntlige uttalelse vedrørende det materielle innholdet i pbl. § 33–11. På bakgrunn av departementets svar legger jeg til grunn at dette var en sentral saksopplysning. Det er egnet til å svekke tilliten til departementets saksbehandling at innholdet av samtalen ikke kan dokumenteres i ettertid.»

Bostedsregistrering

56.

Om boligen var selvstendig og om hva som skal til for å anse arbeidsmessig tilknytning for å foreligge

(Sak 1999–0169)

Saken gjaldt bostedsregistrering av A, som hadde bolig både i Larvik og Bærum. Sentralkontoret for folkeregistrering la til grunn at A for det meste hadde sitt faste oppholdssted i Bærum.

Ombudsmannen fant at det knyttet seg begrunnet tvil såvel til Sentralkontorets konklusjon om at boligen i Bærum var selvstendig for A, som til Sentralkontorets behandling av opplysningene om As arbeidsmessige tilknytning til Larvik. Det ble også ansett uheldig at Sentralkontoret ikke syntes å ha foretatt en samlet vurdering av alle omstendigheter i saken. Sentralkontoret omgjorde deretter sitt vedtak slik at A ble ansett folkeregistrert i Larvik.

Larvik folkeregister tok i januar 1998 initiativ til å få undersøkt nærmere hvor A var bosatt. Etter å ha mottatt flere henvendelser fra Larvik folkeregister og etter korrespondanse med A, vedtok Bærum folkeregister 22. april 1998 å registrere A som bosatt i Bærum.

Vedtaket ble påklaget. Bærum folkeregister fastholdt 17. juni 1998 sitt vedtak og oversendte saken til Sentralkontoret for folkeregistrering for klagebehandling. Sentralkontoret fattet vedtak i saken 11. august 1998.

A begjærte omgjøring av vedtaket, men Sentralkontoret fant ikke grunnlag for å omgjøre det.

A brakte saken inn for ombudsmannen. Det ble i hovedsak gjort gjeldende at A ikke hadde hatt selvstendig bolig i Bærum, og at han under enhver omstendighet for det meste hadde sitt faste oppholdssted på sin gård i Larvik. Det ble særlig trukket frem som en feil ved Sentralkontorets vedtak at bare Ski var ansett som As arbeidssted, idet A også har sitt arbeidssted på gården i Larvik.

Etter å ha innhentet sakens dokumenter fra Bærum folkeregister og fra Sentralkontoret for folkeregistrering, ble saken tatt opp med Sentralkontoret i brev herfra. Det ble bedt om kommentarer til As anførsler om at han ikke hadde leiekontrakt til boligen i Bærum og at han delte den med C, idet det var C som leide leiligheten mens klageren fremleiet en del av denne. Det ble også bedt opplyst om og i hvilken utstrekning klagers arbeid på gården i Larvik ble vektlagt ved den samlede vurderingen av hvor han for det meste må sies å ha sitt faste oppholdssted. I den forbindelse ble Sentralkontoret bedt om å kommentere hvilken betydning det har at forskriften om folkeregistrering § 2 nr. 2 litra a ble endret 23. juni 1998.

Sentralkontoret svarte at A formelt sett ikke hadde leiekontrakt til leiligheten i Bærum. Han måtte imidlertid ha disposisjonsrett til den, og Sentralkontoret valgte å se bort fra at den også ble disponert av C, siden C ikke var registrert bosatt i Norge. Videre ble det anført at påstandene om lang arbeidstid på og ikke ubetydelig næringsinntekt fra gården i Larvik ikke var fremsatt i forbindelse med behandlingen av klagen hos Sentralkontoret. Fordi det ikke var oppført inntekt fra jord- eller skogbruk på As selvangivelse fra 1996, ble hans arbeidsmessige tilknytning til gården ikke vektlagt. Heller ikke nå ble det imidlertid funnet godtgjort at A hadde større arbeidsmessig tilknytning til gården enn til arbeidsstedet i Ski. Endelig ble det opplyst at det var usikkert hva resultatet ville blitt dersom saken var vurdert etter forskriftsendringen. Det ble anført at A ikke hadde dokumentert verken pendling eller arbeidsmessig tilknytning til Larvik kommune, og at det dermed ikke fremstod som klart at han tok den overveiende døgnhvilen i Larvik.

I mitt avsluttende brev til Sentralkontoret for folkeregistrering uttalte jeg:

«Lov om folkeregistrering 16. januar 1970 § 15 har regler om registrering av personer som er bosatt i Norge. Med hjemmel i loven har Finansdepartementet 4. mars 1994 fastsatt forskrift om folkeregistrering. Forskriftens § 2 har nærmere regler om hvor i Norge en person skal regnes som bosatt. Paragraf 2 nr. 2 bokstavene a og c lød på dette tidspunktet slik:

«a) Personer som tar sin døgnhvile på to eller flere steder, regnes som bosatt der de etter en samlet vurdering av de omstendigheter som foreligger, må sies for det meste å ha sitt faste oppholdssted.

c) Andre enslige enn nevnt i bokstav b som pendler mellom to eller flere boliger, regnes som bosatt der de har sin selvstendige bolig. Er begge boliger selvstendige, gjelder bestemmelsen i bokstav a. Det samme gjelder når begge boliger er usevstendige slik som hybel, brakke, studenthjem o.l.»

Det fremgår av Sentralkontorets vedtak 11. august 1998 at As opplysninger i selvangivelsene for 1996 og 1997 om henholdsvis 152 og 158 døgn i Bærum er lagt til grunn. Prosentvis tilsvarer 152 dager vel 41 % av årets 365 dager, mens 158 dager tilsvarer vel 43 %. Sentralkontoret har lagt til grunn «at klager tar ca. 40 % av døgnhvilen i Bærum».

Likevel har Sentralkontoret kommet til at klager for det meste har sitt faste oppholdssted i Bærum. Årsaken til dette synes i hovedsak å være at også As bolig i Bærum er ansett for å være selvstendig slik at han har to selvstendige boliger og følgelig skal vurderes i forhold til forskriften § 2 nr. 2 a i stedet for etter forskriften § 2 nr. 2 c. Ved vurderingen av hva som er hans faste oppholdssted, er det særlig lagt vekt på klagerens arbeidssted, og klageren er ansett for å ha tilknytning til Bærum gjennom sitt arbeid på klinikken i Ski.

Når det gjelder As bolig i Bærum, har Sentralkontoret lagt til grunn at boligen var selvstendig for ham. For å kunne konkludere slik er det «valgt å se bort fra» at boligen også disponeres av C, jf. kontorets brev hit 28. juli 1999.

Dette valget fremstår ikke som opplagt. Jeg viser her til fremlagt leieavtale 1. november 1988 mellom B (klagers far) og C. Jeg viser også til brev 21. juli 1998 fra C til advokat X som viser at hun mottar post på denne adressen og en bekreftelse fra C skrevet på Bærum folkeregisters brev til henne 13. mars 1998 der hun opplyser å disponere en del av denne leiligheten når hun oppholder seg i Oslo. Videre fremgår det av vedlegg til As selvangivelse for 1996 at han dette året betalte kr. 42.000,- i leie av hybel. Av vedlegg til brev 11. mars 1998 fra advokat X til Bærum folkeregister fremgår at husleie for leiligheten i mars 1998 utgjorde kr. 5.550,- pr. måned. Advokaten har derfor anført at C betalte ca. 40 % av leien. Dette kan synes å underbygge opplysningene om at C disponerte en del av leiligheten og betalte en del

av husleien slik leieavtalen 1. november 1988 forutsatte.

Det fremgår ikke nærmere hvordan registreringsmyndighetene har vurdert dette, og jeg finner at det knytter seg begrunnet tvil til grunnlaget for Sentralkontorets konklusjon om at boligen i Bærum var selvstendig for A.

Når det gjelder vurderingen av hva som var klagerens faste oppholdssted i henhold til forskriften § 2 nr. 2 a, har Sentralkontoret lagt til grunn at klagerens arbeidssted kun er i Ski. Det er verken lagt til grunn eller lagt vekt på at han arbeider på gården sin i Larvik kommune.

Det er i klagen hit opplyst at A driver sin klinikk i Ski kommune på basis av såkalt «halv hjemmel». Det er fremlagt en «individuell avtale om kommunal avtalepraksis i fysioterapi» som gjelder fra 1. juli 1999 (sannsynligvis feilskrift for 1998) og som angir hjemmelens størrelse til 18 timer i uken. A har således ikke hatt full jobb i Ski.

I brev hit 28. juli 1999 har Sentralkontoret anført at påstander om lang arbeidstid på og ikke ubetydelig næringsinntekt fra gården ikke var fremsatt i forbindelse med behandlingen av klagen. Dette er gjentatt i brev hit 11. november 1999.

Det synes ikke å være helt korrekt at slike opplysninger ikke har foreligget for Sentralkontoret. I brev 30. januar 1998 fra advokat X til Bærum folke-register står det om klageren: «Han har heller ingen planer om å flytte. Han bor på --- Gård i Larvik kommune og driver denne. Det har han tenkt å fortsette med.» Videre er det i brev 23. juli 1998 fra advokat X til Sentralkontoret opplyst: «Som De vel er kjent med driver han --- landbruksvirksomhet.»

Uansett ble en mer omfattende redegjørelse for As drift av gården oversendt Sentralkontoret i begjæringen om omgjøring 14. desember 1998. Her var også vedlagt en takst over gården som viser at driften på gården består av gressproduksjon, husdyrhold med ammekyr, villsau og villsvin og skogsdrift/vedproduksjon. I den grad Sentralkontoret ikke var nærmere kjent med As arbeid på gården da klagevedtaket ble fattet 11. august 1998, bør Sentralkontoret i hvert fall da omgjøring ble nektet 7. januar 1999 ha vært kjent med klagerens gårdsdrift. Likevel har Sentralkontoret i brev 7. januar 1999 uttalt:

«Sentralkontoret finner ikke at det er fremlagt nye avgjørende opplysninger som er tilstrekkelig til å begrunne en omgjøring av vårt vedtak av 11. august f.å.

Dette synes å innebære enten at opplysningene om arbeidsmessig tilknytning til Larvik kommune allerede var kjent, eller at opplysningene ikke er tillagt nevneverdig vekt.

Sentralkontoret har også i brev hit 28. juli 1999 vist til at det heller ikke i dag er godtgjort at A «har større arbeidsmessig tilknytning til --- gård enn til klinikken i Ski». I brev 11. november 1999 anfører Sentralkontoret at det heller ikke kan se «at det nå er påvist at A har arbeidsmessig tilknytning til --- av vesentlig betydning.»

Etter min mening knytter det seg begrunnet tvil til Sentralkontorets behandling av opplysningene om As arbeid på gården. Det fremgår ikke klart på hvilket grunnlag man har funnet å kunne se bort fra As opplysninger om arbeidet på gården. Sannsynligheten for at han nedlegger en viss mengde arbeid på gården synes heller ikke vurdert opp mot en vurdering av hvilket arbeid som faktisk kreves for å holde gården i sin nåværende tilstand. Det knytter seg også tvil til hvorvidt det er stilt krav om at den arbeidsmessige tilknytningen til gården må være større enn tilknytningen til klinikken i Ski for overhodet å bli tillagt vekt. Heller ikke fremgår det om Sentralkontoret har gjort nærmere undersøkelser i saken for å få avklart omfanget av driften og vedlikeholdet av gården, og det synes ikke som om klageren er blitt bedt om å utrede/dokumentere dette.

Jeg finner også grunn til å bemerke at registreringsforskriften legger opp til en samlet vurdering av de omstendigheter som foreligger. Sentralkontoret synes å ha lagt helt avgjørende vekt på arbeidsstedets beliggenhet. Det fremgår således ikke hvordan Sentralkontoret har vurdert det at A har eiet gården siden 1982 og etter det opplyste har bodd der siden 1977, at han har odels- og åsetesrett til den, at det er boplikt på eiendommen, at han driver jord- og skogbruksvirksomheten i egen regi, samt at A har et sterkt ønske om fortsatt å bli ansett hjemmehørende på gården. Det fremstår som uheldig at disse momentene ikke synes å være vurdert, særlig tatt i betraktning at det er lagt til grunn at han tar om lag 60 % av døgnhvilen her.

Jeg finner på denne bakgrunn at det hefter begrunnet tvil ved Sentralkontorets avgjørelse i saken, og jeg må derfor be kontoret vurdere saken på ny. Jeg ber om å bli holdt underrettet om utfallet av den nye vurderingen.»

Sentralkontoret for folkeregistrering vedtok 8. juni 2000 å omgjøre sitt vedtak 11. august 1998, slik at registreringen av A som bosatt i Bærum kommune ble opphevet. A skal dermed være registrert bosatt i Larvik kommune.

57.

Spørsmål om folkeregistrene har klagerett

(Sak 1998–1925)

A klaget over at hun ble registrert bosatt i Oslo. Hun bodde her i en leilighet sammen med sin søster og en tredjeperson Y. A mente boligen var uselvstendig, og at hun skulle vært registret bosatt i den kommunen hvor foreldrehjemmet var. Folkeregisteret i Oslo hadde først vedtatt at hun ikke skulle være registrert bosatt i Oslo, men etter klage fra folkeregisteret i foreldrenes hjemkommune omgjorde folkeregisteret i Oslo vedtaket. Sentralkontoret for folkeregistrering

«stadfestet» vedtaket om at A skulle registreres i Oslo, men dette var begrunnet i et nytt faktum fordi As søster og Y hadde giftet seg i mellomtiden.

Ombudsmannen kunne ikke kritisere at A ble registrert som bosatt i Oslo fra tidspunktet for giftemålet. Ombudsmannen påpekte imidlertid at det ikke uten videre fremgår av folkeregisterloven § 3 at det har vært meningen å gi folkeregisterkontorene klagerett, og påpekte at folkeregisterforskriften på enkelte punkter var uklar. Han anbefalte at sentralkontoret søkte å klargjøre ordlyden. Sentralkontoret ble kritisert for at A ikke på forespørsel var gitt innsyn i en «Håndbok for folkeregistrering», som kontoret hadde vist til.

Saken gjaldt registrering av bosted. A var registrert bosatt i Nes kommune, men flyttet 1. april 1996 inn i en leilighet i Oslo, eid av hennes mor. Her bodde også hennes søster og en tredjeperson Y. Oslo folkeregister fattet vedtak om at A ikke skulle registreres som bosatt i Oslo da boligen der var å anse som uselvstendig. Folkeregisteret i Nes påklaget vedtaket og anførte at boligen i Oslo ikke kunne være uselvstendig så lenge klager delte den med en søster. Oslo folkeregister fattet deretter nytt vedtak der det tidligere vedtaket ble omgjort, slik at A likevel ble ansett for å være bosatt i Oslo. A klaget til Sentralkontoret for folkeregistrering, men klagen ble ikke tatt til følge. Denne avgjørelsen ble truffet etter at Nes folkeregister hadde meldt fra at klagerens søster hadde giftet seg med Y.

I henvendelsen hit reiste A flere spørsmål, både hva angår saksbehandlingen og realiteten i saken. Hun bestred bl.a. Sentralkontorets tolkning av begrepet «eget kjøkken». Hun viste også til et tidligere brev der hun bl.a. fremholdt at Sentralkontorets vedtak var ugyldig fordi hun ikke fikk seg forelagt til uttalelse opplysningen om at hennes søster hadde giftet seg, og fordi vedtakets begrunnelse ikke fylte kravene i forvaltningsloven.

Sentralkontoret for folkeregistrering ble herfra bedt om å bekrefte om det var riktig at klagevedtaket skulle forstås dithen at klageren – frem til søsteren giftet seg – måtte anses som bosatt i Nes kommune. Det ble videre spurt om ikke vedtaket fra Oslo folkeregister i så fall uttrykkelig burde ha vært opphevet, slik at Sentralkontoret deretter fattet et nytt vedtak om at hun skulle anses bosatt i Oslo kommune.

Sentralkontorets svarbrev ble oversendt A som kom tilbake til saken med nye merknader. Det ble etter dette funnet nødvendig å stille ytterligere spørsmål til Sentralkontoret.

I mitt avsluttende brev til Sentralkontoret uttalte jeg:

«1. Sentralkontorets vedtak

1.1 Sentralkontoret for folkeregistrering har i svarbrevet bekreftet at kontorets avgjørelse skal forstås

slik at klagerens bolig i Oslo må regnes som uselvstendig inntil hennes søster giftet seg, og at hun inntil Sentralkontorets vedtak skal være registrert som bosatt i Nes. Først fra tidspunktet for Sentralkontorets avgjørelse skal hun anses som registrert bosatt i Oslo.

Sentralkontoret har i vurderingen vist til at det ikke foreligger holdepunkter for å legge til grunn at klagerens søster og Y var samboere før de giftet seg. På den bakgrunn ble hun ikke ansett for å ha familiemessig tilknytning til Y før giftemålet. Samtidig vises det til at klageren etter ekteskapsinngåelsen delte bolig med sin søster og svoger som begge er personer som faller inn under begrepet «familiemessig tilknytning». Jeg har ikke innsigelser til den rettslige vurdering som her er gjort og viser til den begrunnelse som er gitt av sentralkontoret.

1.2 I foreleggelsen herfra ble det stilt spørsmål om ikke Sentralkontoret burde ha opphevet det andre vedtaket fra Oslo folkeregister istedenfor å «stadfeste» dette. Sentralkontoret skriver om dette i svarbrevet.

«Det er da mulig at det ville ha vært en bedre løsning å oppheve Oslo folkeregisters vedtak av --- for så å fatte nytt vedtak. Dette har imidlertid ingen reell betydning da Sentralkontorets avgjørelse ikke fikk virkning før vår vedtaksdato, ---. Uansett om vi stadfestet Oslo folkeregisters vedtak eller om vi opphevet det og fattet nytt vedtak ville avgjørelsen måtte få virkning fra Sentralkontorets vedtakstidspunkt. Vi bemerker i den sammenheng at folkeregisterforskriften § 14 om iverksettelsestidspunkt er endret med virkning fra 1. oktober 1998 (etter at avgjørelse ble truffet i denne saken).»

Jeg forstår det slik at Sentralkontoret er enig i at det andre vedtaket fra Oslo folkeregister var basert på en uriktig vurdering av regelverket og også at konklusjonen var feil. Selv om det medfører riktighet at A – slik folkeregistreringsforskriften § 14 lød før 1. oktober 1998 – først anses registrert bosatt i Oslo fra Sentralkontorets vedtak, fremstår Sentralkontorets utforming av vedtaket som lite heldig. Utformingen synes i det minste å ha skapt forvirring hos klageren. Sentralkontoret burde enten ha opphevet vedtaket og fattet nytt vedtak om at klageren fra og med Sentralkontorets vedtak skulle anses bosatt i Oslo, eller i det minste ha gitt klart uttrykk for at Oslo folkeregisters vedtak var uriktig.

Idet forståelsen av Sentralkontorets vedtak nå i tilstrekkelig grad er klargjort, lar jeg spørsmålet være med dette.

2. Oslo folkeregisters andre vedtak – spørsmålet om folkeregistrene har klagerett over vedtak i saker om flytting mellom kommuner

Oslo folkeregister omgjorde som nevnt sitt første vedtak ved nytt vedtak etter klage fra Nes folkeregister. I foreleggelsen herfra ble det spurt hva som

var grunnlaget for en slik klageordning. I svarbrevet viste Sentralkontoret til at lov om folkeregistrering 16. januar 1970 nr. 1 § 3 hjemler at «det folkeregister som blir berørt» i saker om registrering av bosted, har klagerett. I den andre foreleggelsen herfra ble det bedt om en nærmere redegjørelse for standpunktet, og i Sentralkontorets svarbrev het det bl.a.:

«1. Etter lov om folkeregistrering § 3 tilligger det Sentralkontoret å løse tvister mellom folkeregistre. Denne bestemmelse stammer fra lov om folkeregistre av 1946, det vil si før forvaltningsloven ble vedtatt. Bestemmelsen ble beholdt i den någjeldende folkeregistreringslov av 1970. Det ble kun foretatt en språklig endring samtidig som det ble tatt inn et forbehold om tvister som etter lov skal avgjøres av annen myndighet. Forholdet til forvaltningsloven er ikke vurdert i forarbeidene til någjeldende folkeregistreringslov, Ot. prp. nr 10 1969-70. Da ordlyden i bestemmelsen ikke ble vesentlig endret, ble heller ikke praksis vedrørende løsning av tvister mellom folkeregistre endret.

Saksbehandlingen ved tvister mellom folkeregistrene var etter den gamle lov med forskrifter at et folkeregister som var uenig med et annet kunne bringe sak inn direkte for Sentralkontoret. Etter denne praksis hadde parten ikke klagerett når saken var blitt brakt inn for Sentralkontoret. Da det i 1979 ble gitt ny folkeregisterforskrift ble det samtidig gitt nye saksbehandlingsregler ved løsning av tvister mellom folkeregistrene. Det fremgikk av denne forskriften § 22 at klage fra folkeregister skulle behandles på samme måte som klage fra parten, det vil si etter reglene i forvaltningsloven. Dette skulle gi parten større rettigheter.

Da det i 1994 ble gitt ny folkeregisterforskrift ble reglene om saksbehandling utelatt i bestemmelsen om klagerett for folkeregistre. Den eneste reelle endring som var tilskrevet var imidlertid at folkeregisterets klagefrist skal være absolutt. Det vil si at det etter denne endring ikke kan gis oppreisning for oversittelse av klagefrist fra et folkeregister. Også denne endringen er motivert ut fra et ønske om å bedre partens rettigheter.

Praksis vedrørende lov om folkeregistrering § 3 har allerede fra den gamle lov av 1946 vært at enhver tvist mellom folkeregistre skal kunne løses av Sentralkontoret. Den någjeldende bestemmelse er imidlertid gitt etter at forvaltningsloven ble vedtatt. Folkeregistreringsloven § 3 har derfor vært ansett som lex specialis i forhold til forvaltningsloven § 28 første ledd.

Behovet for en slik bestemmelse er begrunnet i hensynet til riktig registrering. Det er en generell målsetting at alle bør være registrert bosatt i den kommune hvor de etter folkeregistreringsreglene hører hjemme, og at den enkelte borger ikke skal profitere på at en sak av ulike grunner er behandlet galt. Samfunnmessig er dette også viktig fordi andre offentlige organer helt eller delvis knytter sine regelverk opp mot folkeregistrert adresse. Når et folkeregister tar avgjørelse i en bostedssak, vil det normalt være enten parten selv eller folkeregisteret i utflyttingskommunen som er nærmest til å avdekke eventuelle feil.»

Jeg har i utgangspunktet ikke innsigelser til det som her fremgår om folkeregistreringsloven § 3 an-

net ledd. Likevel kan det spørres om ikke klageretten i et tilfelle som i saken her, burde fremgått klarere av regelverket.

I folkeregistreringsforskriften § 11 er det i annet avsnitt gitt en bestemmelse om at folkeregisteret i fraflyttingskommunen og parten selv har en frist på tre uker fra underretningen til å klage over vedtaket. Som påpekt i brev herfra, er det imidlertid ikke gitt tilsvarende bestemmelse om klagerett i de tilfeller hvor vedtaket går ut på at den som melder flytting, *ikke* skal registreres bosatt i den kommunen parten har meldt tilflytting til. Det fremgår heller ikke noe om særskilt underretning til folkeregisteret i et slik tilfelle. Jeg har merket meg at Sentralkontoret i svarbrevet opplyser at den langvarige praksisen med å gi klagerett til folkeregistrene, ikke har vært begrenset av hva vedtaket går ut på, og at folkeregisterets klagerett uansett følger direkte av folkeregistreringsloven § 3. Det fremgår imidlertid ikke uten videre av ordlyden i lovens § 3 at meningen har vært å gi folkeregisterkontorene klagerett, og uansett er det uheldig at forskriften i beste fall er ufullstendig på dette punkt og faktisk gir inntrykk av at folkeregisterkontoret i bostedskommunen *ikke* har klagerett i de tilfeller der registreringen forblir uendret. Forskriften er ment å skulle leses av «folk flest», og jeg vil anbefale at sentralkontoret ved en senere revisjon av regelverket klargjør ordlyden på dette punkt. 3.

3. «Håndbok for folkeregistrering»

A har i klagen hit bedt om en uttalelse «vedrørende Nes folkeregisters henvisning til «Håndbok for folkeregistrering» i sitt brev, da dette ifølge SFF er et internt dokument som ikke er beregnet for offentligheten». Sentralkontoret har omtalt håndboken slik i brev til A:

«Vi bemerker spesielt at «Håndbok for folkeregistrering» er et internt dokument som ikke er beregnet for offentligheten. De har i Deres brev av 25. mai d.å. til Oslo folkeregister vist til Lignings-ABC, og denne beskrivelse skiller seg materielt sett ikke fra ovennevnte håndbokens beskrivelse. For øvrig synes det å fremgå av saksdokumentene at De har fått den nødvendige veiledning i regelverket, jfr. forvaltningsloven § 11.»

Jeg forstår det slik at den omtalte håndboken er ment som en hjelp for personalet ved folkeregistrene i den daglige behandlingen av saker etter folkeregisterloven med forskrifter. Jeg går videre ut fra at håndboken er utarbeidet av de sentrale myndigheter og gir opplysninger om regelverket og praktiseringen av det. Liknende håndbøker eller manualer er naturlig nok gitt på en rekke områder i de ulike deler av forvaltningen. Selv om håndbøkene gjerne blir kalt for «interne», innebærer ikke dette at de kan unntas fra innsyn etter offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 5. Slike håndbøker vil normalt være

offentlige etter lovens § 2. Sentralkontoret har ikke pekt på omstendigheter som skulle tilsi at håndboken er unntatt fra offentlighet. For ordens skyld nevner jeg at det ikke kan være avgjørende for innsynsspørsmålet om opplysningene i håndboken er tilgjengelige andre steder, f.eks. i Lignings-ABC, som Sentralkontoret har vist til.

Min gjennomgang av saken er med dette avsluttet. Jeg ber imidlertid om å bli holdt orientert om det Sentralkontoret for folkeregistrering foretar seg i saken når det gjelder innsyn i håndboken og bestemmelsene i forskriften om klagerett til folkeregistrene.»

Sentralkontoret kom etter dette tilbake til saken og opplyste at det arbeides med en endring av folkeregisterforskriften. Når det gjelder spørsmålet om innsyn i håndboken, ble det opplyst at håndboken for tiden er under revisjon, og at en ved neste utgivelse vil omformulere forordet slik at begrepene offentliggjøring og offentlighet ikke lenger skal kunne misforstås.

Skatt, toll og avgifter

58.

Krav til dokumentasjon av skatteplikt i oppholdslandet for OSSE-personell – spørsmål om forskjellsbehandling

(Sak 1999–1650)

A var ansatt som sivil informasjonssjef ved OSSEs sendelag i Kroatia. Mens politipersonellet i sendelaget ikke ble avkrevd nærmere dokumentasjon for skatteplikt til oppholdslandet, ble det stilt strengere krav overfor den kategori personell A tilhørte.

Ombudsmannen uttalte at det var vanskelig å se saklige grunner til å anvende skatteloven § 2–1 fjerde ledd tredje punktum strengere overfor As personellgruppe enn overfor politipersonellet i sendelaget, så lenge de relevante faktiske omstendigheter syntes å være de samme.

Finansdepartementet sluttet seg etter en fornyet vurdering til ombudsmannens syn, og bad Skattedirektoratet gjøre de berørte ligningskontorene kjent med departementets endrede holdning.

A klaget over påstått usaklig forskjellsbehandling ved beskatning av ulike personellgrupper som i 1997/98 arbeidet for OSSEs sendelag i Kroatia.

Finansdepartementet ble bedt om å kommentere klagen og svarte bl.a.:

«Som nevnt --- har det siden 1950/60 årene utviklet seg en likningspraksis som innebærer en lempning av kravet om dokumentasjon av skatteplikt som innenlandsboende for visse grupper militært personell som blir lønnet fra den norske stat. Dette innebærer at man for disse grupper har lagt til grunn uten nærmere dokumentasjon/

undersøkelse at de er skattepliktige som innenlandsboende i oppholdsstaten. I den grad de har hatt opphold i utlandet av en varighet på ett år eller mer, har de vært fritatt for kommuneskatt på sine inntekter. I henhold til statskattevedtaket (1999) § 3–4 annet ledd, skal det imidlertid svares fellesskatt og eventuelt toppskatt til staten av lønnsinntekten.

Den nevnte praksis gjaldt i utgangspunktet soldater utplassert i FN's fredsbevarende styrker i *Midt-Østen*, men ble senere utvidet til også å omfatte spesifiserte militære og fredsbevarende styrer i andre land. Denne praksis etablerte seg fordi det etter de konkrete forholdene ble ansett praktisk umulig for den enkelte soldat å fremstikke dokumentasjon fra de stedlige myndigheter for at vedkommende var skattepliktig som innenlandsboende der. Dette skyldtes de ekstraordinære forhold som rådde i de aktuelle områder, med manglende infrastruktur etc.. Videre gjaldt praksisen opprinnelig bare for *FN-soldater*, men den har i senere tid blitt utvidet til å gjelde også for FN's politistyrker, herunder politistyrker som er blitt overført fra FN til OSSE, samt for FN's fredsobservatører. Endelig er NATO's SFOR-styrker i det tidligere Jugoslavia omfattet. Sivile tjenestemenn omfattes ikke.

Den lempelige praksis er i strid med lovens ordlyd, og er prinsipielt uheldig. Det er derfor ikke ønskelig å utvide praksisen til å gjelde enda flere grupper enn dem som allerede er omfattet. Blant annet på denne bakgrunn, er departementet nå i ferd med å vurdere endringer i skatteloven av 26. mars 1999 § 2–1 fjerde ledd (tidligere skattelovs 17 tredje ledd). Et utkast til en lovendring forventes å bli sendt på høring i løpet av våren 2000.»

I brev herfra ble det stilt ytterligere spørsmål:

«A mener at når politipersonell og sivilt personell «jobber samtidig og like lenge for samme organisasjon i samme land», slik tilfellet ifølge henne var for OSSEs sendelag i Kroatia, så må det være et krav at de behandles likt i forhold til norske skatteregler.

Det er ønskelig med mer utfyllende kommentarer fra departementet til dette spørsmålet. Foreligger det saklig grunnlag for ulik behandling dersom de faktiske forhold av relevans for skattelovens dokumentasjonskrav var de samme for alle personellgruppene i sendelaget – slik A mener de var?

Departementets redegjørelse kan gi inntrykk av at det gradvis har skjedd en utvidelse av «ordningen» – etter hvert som nye personellkategorier har blitt trukket inn i internasjonale oppdrag av denne type. Er det i tilfellet et argument for at man behandler alle grupper som tjenestegjør i slike oppdrag likt, selv om myndighetene mener ordningen er rettslig tvilsom og det arbeides med en lovendring?»

Departementet svarte slik:

«Den fortolkning av dokumentasjonskravet i skatteloven § 2–1 fjerde ledd tredje punktum (tidligere skattelovs § 17 tredje ledd annet punktum) som i utgangspunktet ble praktisert overfor militært FN-personell i *Midt-Østen*, har fra 1950/60-årene og opp til i dag blitt videreført for

visse typer personell i nærmere spesifiserte folkerettslige organisasjoner og geografiske områder. Grunnlaget for at man lempet på dokumentasjonskravet overfor spesielle personellgrupper, var at det ble ansett lite rimelig å kreve at væpnede styrker og lignende personell – som ble sendt til de krigsrammede områder for å gjeninnføre/opprettholde freden – skulle måtte oppsøke krigslandets myndigheter for å få dokumentasjon for at de var skattepliktige som innenlandsboende der.

I de tilfeller man senere har tatt stilling til om nye grupper personell skulle komme inn under det lempede dokumentasjonskravet som var etablert for FN-personellet, har man lagt vekt på om den aktuelle gruppen personell har en *vaktstyrkefunksjon*. Også *støttepersonell* som er utsendt *utelukkende* i det øyemed å yte *direkte* bistand til vaktstyrken i forbindelse med utøvelsen av dens oppgaver som sådan, anses omfattet av det samme kravet til dokumentasjon. Praksisen har således kun fått anvendelse overfor politistyrker og mer tradisjonelle militære styrker – samt deres støttepersonell – enten innen FN-systemet eller innen folkerettslige organisasjoner som har overtatt FN's fredsbevarende oppgaver.

Da de 15 polititjenestemennene (jf. A's klage) som tidligere var en del av FN-systemet gikk over til å bli administrert av OSSE, ble disse – på bakgrunn av at de skulle ha samme vaktstyrkefunksjon innen OSSE som innen FN – ansett for å fremdeles være omfattet av den nevnte praksis. Den omstendighet at de ble overført til et annet folkerettslig organ, ble ikke ansett for å være utslagsgivende i forhold til dokumentasjonsplikten.

Slik saken er fremstilt for departementet, kan vi ikke se at den type personell som A representerer, oppfyller kriteriene for å være omfattet av den angjeldende praksis.

Vi understreker igjen at det pågår et arbeid i departementet med et forslag til revisjon av skatteloven § 2–1 fjerde ledd tredje punktum, blant annet slik at det i fremtiden kan bli større samsvar mellom lovens ordlyd og praksis og slik at en unngår den skjønsmessige grensedragning mellom ulike grupper som den etablerte praksis foranlediger. Dette arbeidet har høy prioritet i departementet, og et høringsutkast vil som før nevnt sannsynligvis foreligge i løpet av våren.»

Etter at A og departementet hadde kommentert saken i flere brev, uttalte jeg:

«Jeg forstår departementets redegjørelser slik at soldater i FN-oppdrag tradisjonelt har vært gitt fritak. Senere har også FN-observatører fått fritak, og politistyrker i FN-oppdrag. I brevet 15. februar 2000 skriver departementet at personellens *funksjon* har vært utslagsgivende når man har vurdert å gi fritak for ulike grupper i utenlandsoppdrag for FN eller andre «folkerettslige organisasjoner». Departementet skriver at det er vaktstyrker og støttepersonell som utelukkende har i oppgave å yte direkte bistand til vaktstyrken i deres utøvelse av vaktoppdraget, som er gitt fritak. A var informasjonssjef ved sendelaget, og utøvte ingen slik funksjon.

Av det som er opplyst forstår jeg det slik at den opprinnelige bakgrunnen for fritaksordningen var de vanskeligheter soldater i FN-oppdrag ville få med å dokumentere skatteplikt som innenlandsboende i oppholdslandet. Det som da mest nærliggende kunne begrunne ulik behandling, er om dette er enklere å dokumentere for sivilansatt personell enn for vaktstyrke- og støttepersonell. Men det har departementet ikke påstått, og jeg må da legge til grunn at situasjonen for de ulike personellgruppene på dette punkt har vært den samme.

Etter det som er opplyst, arbeidet A i det samme sendelaget, på samme tjenestested og i samme tidsperiode som de polititjenestemennene som fikk fritak. Jeg må da også legge til grunn at A ville ha de samme problemer som polititjenestemennene med å dokumentere skatteplikt som innenlandsboende. På denne bakgrunn står det for meg som problematisk å anvende dokumentasjonskravene i skatteloven av 1911 § 17 tredje ledd strengere overfor A enn overfor polititjenestemennene i sendelaget. Sagt på en annen måte knytter det seg tvil til det rettslige grunnlaget for å holde As personellkategori utenfor den ellers etablerte, mer lempelige, praksis. I denne forbindelse viser jeg til at departementet i brevet 15. mars 2000 har uttalt følgende:

«Vi ønsker videre å presisere at de 15 polititjenestemennene A omtaler, *ikke* har forhandlet seg frem til et fritak for alminnelig skatteplikt til Norge. En slik «forhandlingsmulighet» foreligger ikke i norsk skatterett. ---».

Det kan se ut til at det er økningen av internasjonale oppdrag de senere år – hvor stadig flere personellkategorier (og organisasjoner) trekkes inn – som har aktualisert problemstillingen, og avstedkommet et lovendringsarbeid. Jeg har likevel vanskelig for å se at det kan forsvares å operere med ulike krav overfor personer som med hensyn til de relevante faktiske omstendigheter står i samme situasjon.

Departementet synes å antyde at ordningen kan være lovstridig. Men når myndighetene først har etablert ordningen, og gjennom årene utvidet den til å omfatte flere personellkategorier, må det være problematisk å benytte slike argumenter som begrunnelse for å nekte andre i samme situasjon tilsvarende behandling. Det er nærliggende å si at det foreligger en etablert forvaltningspraksis for å lette på dokumentasjonskravene, som alle personellkategorier i samme situasjon må ha krav på å nyte godt av.

På denne bakgrunn ber jeg om at departementet behandler saken på nytt. Resultatet bes meddelt i brev direkte til A, med kopi hit til orientering.»

I brev til A skrev departementet deretter:

«Den lempelige praksis for dokumentasjonskravene i skatteloven § 2–1 fjerde ledd tredje punktum gjelder for visse grupper personell lønnet av den

norske stat og som deltar i internasjonale oppdrag for etablering av fred eller sikkerhet i land Norge ikke har skatteavtale med. Personellgruppene må ha militære eller sikkerhetsmessige oppdrag for FN, NATO eller OSSE innenfor nærmere angitte geografiske områder.

Finansdepartementet finner å burde slutte seg til Sivilombudsmannens syn om at det ikke skal tas hensyn til individuelle arbeidsoppgaver innen personellgrupper, men kun til hvorvidt vedkommende person funksjonelt tilhører en vaktstyrke eller et sendelag som beskrevet over. Departementet aksepterer at det innenfor en vaktstyrke eller et sendelag som deltar i militært eller sikkerhetsmessig oppdrag også kan finnes personell som utfører oppgaver som bare indirekte gjelder det overordnede formålet med oppdraget. Dette innebærer bl.a. at din stilling som (sivil) informasjonssjef i en slik personellgruppe kvalifiserer til samme skattefritak som de øvrige i gruppen.

Vi vil orientere Skattedirektoratet om Finansdepartementets endrede holdning, og be om at denne legges til grunn ved ligningen av de berørte personer.»

59.

Tilleggsskatt – vedtakskompetanse

(Sak 2000–0044)

A mottok skatteoppgjøret for 1998 fra Bergen likningskontor i september 1999. Av skatteoppgjøret fremgikk at han var ilagt tilleggsskatt. Først nærmere to måneder senere ble ligningsnemndas vedtak om tilleggsskatt sendt A.

Ombudsmannen tok saken opp med ligningskontoret og påpekte at ligningsnemnda under ordinær ligning ikke kunne delegere adgangen til å treffe vedtak om ileggelse av tilleggsskatt etter ligningsloven § 10–2 nr. 1. Ligningskontoret erkjente og beklaget at saksbehandlingsrutinene hadde sviktet ved ligningen av A. Ombudsmannen lot saken bero med ligningskontorets beklagelse. Han forutsatte at ligningskontoret for fremtiden innskjerpet sine saksbehandlingsrutiner på dette punkt.

A mottok skatteoppgjøret for 1998 fra Bergen likningskontor 24. september 1999. Av skatteoppgjøret fremgikk at han var ilagt tilleggsskatt. Bergen ligningsnemnds vedtak om tilleggsskatt ble sendt A 16. november 1999, nærmere to måneder etter at han mottok skatteoppgjøret med opplysning om at han var ilagt tilleggsskatt.

A brakte saken inn for ombudsmannen, og klagen ble forelagt ligningskontoret. I foreleggelsen ble det vist til ligningsloven § 8–4 hvor det fremgår at ligningsnemnda ikke kan delegere til ligningskontoret å treffe vedtak om tilleggsskatt etter ligningsloven § 10–2 nr. 1. Ligningskontoret ble på denne bak-

grunn anmodet om å gi en nærmere redegjørelse for ligningskontorets praksis på dette punktet, samt opplyse hvilket rettslig grunnlag ligningskontoret hadde for å opplyse skattyter om at tilleggsskatt var ilagt før ligningsnemndas vedtak om tilleggsskatt forelå.

Ligningskontoret opplyste at vedtakskompetansen under ordinær ligning var regulert av Bergen ligningsnemnds delegasjonsvedtak 4. mars 1993 (kontormelding 20/1993). Delegasjonsvedtaket bygget bl.a. på ligningsloven § 8–4 hvorav det følger at ligningsnemndas kompetanse til å ilegge tilleggsskatt etter ligningsloven § 10–2 nr. 1 ikke kan delegeres. I svaret het det videre:

«Det er ikke praktisk mulig på forhånd å sile ut disse sakene slik at disse sakene kan bli saksforberedt så tidlig at nemnda får truffet vedtak i alle sakene før vi gir det tekniske klarsignal (3–4 uker før ligningen legges ut).

På den annen side skal enhver skattyter ha skatteoppgjør under ordinær ligning. Det hele løses på den måte at der hvor vedtaket skulle ha vært truffet av ligningsnemnda, der lignes skattyter etter egne oppgaver, dog med justering for forhold som ikke er omtvistet, slik at vedkommende får et skatteoppgjør, og uten at det skrives noe separat vedtak.

Skattytere i denne gruppe er derfor hverken nektet tvilsomme fradragsposter eller gitt bestridte inntektstillegg i det ordinære skatteoppgjøret som blir utsendt. Tilsvarende skal tilleggsskatt etter ligningsloven § 10–2 nr. 1 ikke være ilagt.

Dersom ligningen i slike tilfeller ikke anses for å ha blitt riktig, vil eventuelle endringer bli tatt opp etter ligningsloven kap. 9.

Det vi skulle ha gjort i As tilfelle, var at tilleggsskatten skulle ha vært tatt bort den dag vi gav klarsignal, i og med at hans samlede sak ikke var blitt behandlet av ligningsnemnda på dette tidspunkt. Vi beklager at dette ikke ble gjort.»

Det ble videre opplyst at i forslag til vedtak som var lagt fram for ligningsnemnda, var det erkjent at saksbehandlingsrutinene hadde sviktet i As sak, noe som var beklagelig.

I mitt avsluttende brev til ligningskontoret uttalte jeg:

«Ligningsloven 13. juni 1980 nr. 24 § 8–4 lyder slik:

«1. Ligningsnemnda treffer alle avgjørelser vedrørende ligningen som ikke i lov eller forskrift er lagt til annen ligningsmyndighet.

2. Ligningsnemnda kan delegeres sin myndighet etter nr. 1 til ligningskontoret unntatt i

a. saker om tilleggsskatt etter § 10–2 nr. 1,

b. saker som ligningssjefen er ugild til å avgjøre etter § 3–8,

c. saker om ligning av ligningsnemndas medlemmer og varamedlemmer og tjenestemenn ved ligningskontoret, samt deres ektefeller og barn under 17 år.»

Som det fremgår av bestemmelsen, kan ikke ligningsnemnda under ordinær ligning delegeres sin adgang til å treffe vedtak om ileggelse av tilleggsskatt etter ligningsloven § 10–2 nr. 1. Vedtak om tilleggsskatt etter § 10–2 nr. 1 kan kun ilegges av ligningsnemnda selv. Dette innebærer at ligningskontoret ikke hadde adgang til å ilegge A tilleggsskatt, slik som det fremgikk av hans skatteoppgjør for inntektsåret 1998 at ligningskontoret hadde gjort. Jeg viser i denne forbindelse til at Bergen ligningsnemnds vedtak om ileggelse av tilleggsskatt først ble sendt A 16. november 1999.

Bergen likningskontor har i brev 28. februar 2000 erkjent at ligningskontorets saksbehandlingsrutiner sviktet under behandlingen av As ligning for inntektsåret 1998. Tilleggsskatten skulle ikke ha fremgått av skatteoppjøret som A mottok 24. september 1999 i og med at saken på det tidspunktet ikke hadde vært behandlet av ligningsnemnda. Den korrekte fremgangsmåten i As sak ville, slik ligningskontoret har vist til, vært å fjerne tilleggsskatten fra det opprinnelige skatteoppjøret og deretter ta spørsmålet om ileggelse av tilleggsskatt opp etter reglene i ligningsloven kap. 9. Ligningskontoret har beklaget forholdet. Beklagelsen er på sin plass. Det er klart at likningskontoret ikke hadde adgang til å treffe vedtak om ileggelse av tilleggsskatt etter ligningsloven § 10–2 nr. 1 under ordinær ligning, og det er uheldig og kritikkverdig at saksbehandlingsrutinene sviktet på dette punktet.

Under henvisning til ligningskontorets erkjennelse av at saksbehandlingsrutinene sviktet i denne saken og den beklagelse som er gitt, finner jeg å kunne la saken bero med den forklaring som er gitt, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 10 fjerde ledd. Jeg forutsetter imidlertid at Bergen likningskontor innskjerper sine rutiner slik at lignende tilfeller ikke skjer i fremtiden.»

60.

Godskriving av innrapportert forskottstrekk

(Sak 1999–1935)

A klaget til ombudsmannen over at kemnerkontoret hadde nektet å godskrive ham trukket, men ikke innbetalt forskottstrekk av lønnsutbetaling. Arbeidsgiveren hadde innrapportert, men ikke innbetalt forskottstrekket. A var styremedlem i selskapet, men hevdet at han var i god tro med hensyn til at forskottstrekket faktisk var innbetalt kommunen.

Saken ble forelagt kommunen, som (etter å ha tatt forholdet opp med Skattedirektoratet) konkluderte med at A ikke visste at trekket ikke var innbetalt. Det oppgitte skattetrekket ble godskrevet A.

A var styremedlem i bedriften B frem til mai 1998. For året 1997 var han avkrevd et skattetrekk

stort kr. 22.089,-. Dette beløpet fremgikk av lønns- og trekkoppgaven for samme år. Ifølge klageren ble han først i mars 1998 klar over at skattetrekket ikke var innbetalt kommunekassen. Han klaget på vedtaket og søkte om ettergivelse av det ilagte skattetrekket, men fikk avslag i alle instanser.

A klaget til ombudsmannen. Det ble besluttet å undersøke saken nærmere. I brevet herfra til kommunen het det:

«Etter skattebetalingsloven § 49 jf. § 4 er det arbeidsgiveren som overfor det offentlige er ansvarlig for at forskottstrekk blir foretatt etter skattebetalingsloven. Av forskrift om gjennomføring av avregning 30. april 1958 § 4 pkt. b følger det at forskottstrekk som det er på det rene at arbeidsgiveren har foretatt hos den skattepliktige, men som han ikke har innbetalt, skal gå til fradrag i den utlignede skatt når det er godskrevet den skattepliktiges konto som forskottstrekk.

I kommunens fremstilling av saken da ettergivelsesspørsmålet ble lagt fram for skatteutvalget, synes det som om kommunen i denne saken har lagt til grunn at skattyteren selv er ansvarlig, fordi han var styremedlem i selskapet. Det fremgår av begrunnelsen at denne forståelsen følger av «Rutinehåndbok Kapittel 1.3».

I Friis-Petersen, Harbek, Grønnerud og Losius «Lov om betaling og innkreving av skatt, Kommentartutgave», 2. utg., Oslo 1988 s. 443 er det sitert et rundskriv fra Skattedirektoratet om problemstillingen. I rundskrivet (R 58 s. 30–31) heter det, sitert etter kommentartutgaven:

«Skattedirektøren har imidlertid for sitt vedkommende antatt at en lønnstaker som sammen med sin lønn – på vanlig måte – har mottatt kvittering eller annen foreskrevet skriftlig erkjennelse for at forskuddstrekk er foretatt, har krav på at de trekkbeløpene som han på denne måten legitimerer, blir godskrevet hans konto hos kommunekassereren. Forutsetningen må imidlertid være at lønnstakeren var i god tro med hensyn til at forskuddstrekket virkelig var foretatt da han mottok erkjennelsene fra arbeidsgiveren.»

Videre framgår det av kommentartutgaven at personer som er med i et selskaps ledelse vanskeligere kan antas å være i god tro, men det er et skjønnsmessig spørsmål hvor en rekke momenter kan komme inn.

1. På bakgrunn av dette ber vi om en nærmere redegjørelse for den regelforståelsen kommunen har lagt til grunn. Mener kommunen at det er i samsvar med ordlyden i skattebetalingsloven § 49 og forskriften § 4 å si at arbeidstakeren, dersom han er styremedlem, er ansvarlig for innbetaling av forskottstrekk selv om han skulle være i god tro? Hvilke rettskilder bygger dette på?

2. Videre ber vi kommunen opplyse om den har vurdert om A var i god tro med hensyn til om forskottstrekket som var innrapportert faktisk ble innbetalt til kommunen. Hvordan ser kommunen nå på spørsmålet om A var i god tro?»

Kommunen opplyste deretter at skatteutvalget hadde fattet følgende vedtak:

«På grunn av styreverv i firmaet A vil firmaets manglende innbetaling av forskuddstrekk for året 1997, kr. 22.089,- bli opprettholdt som personlig restskatt.»

Videre viste kommunen til at de billighetsgrunner som fremgår av skattebetalingsloven §§ 41 og 42 ikke fremkom av As søknad til skatteutvalget. Kommunen viste videre til at overligningsnemnda hadde fattet vedtak i saken 20. april 1999 og at nemnda hadde oversendt klagen til skatteutvalget, idet den ikke kunne ta stilling til om styremedlem er ansvarlig for å innbetale skatt selskapet har trukket men ikke innbetalt til kemneren. Kommunen opplyste videre at den ikke kunne besvare spørsmål 1 og 2 i foreleggelsen herfra idet det var skatteutvalget som hadde avgjort saken.

Det ble deretter presisert herfra at ombudsmannen ønsket en redegjørelse fra kommunekassereren for om det var slik at det innrapporterte beløp ikke kunne godskrives A fordi han satt som styremedlem, herunder hvilket rettslig grunnlag kommunen hadde for ikke å godskrive A beløpet.

Kommunen kom tilbake til saken i brev 23. februar 2000. Fra dette brevet siteres:

«Som De kjenner til, jfr brev dat. 060100, ble saken oversendt Skattedirektoratet for nærmere vurdering. Skattedirektoratets svarbrev dat. 100200, mottatt her den 15 feb. d.å. konkluderer bl.a. med følgende:

I Skattedirektørens rundskriv nr 58 er det uttalt at lønnsinntakere som på vanlig måte mottar kvittering eller annen form for skriftlig erkjennelse på at skatten er trukket, normalt skal få trekket godskrevet. Det er imidlertid et vilkår at den skattepliktige var i GOD TRO med hensyn til at beløpet var innbetalt til skatteoppkreveren (da han mottok erkjennelsen).

Godskriving nektes hovedsakelig bare der skattemyndighetene påviser at skatteyter har vært i OND TRO. For personer som er medlem av styret eller har en overordnet stilling i selskapet, blir det annerledes. Skattedirektoratet har i sirkulære av 28 juli 1971, uttalt at det har formodningen mot seg at styremedlemmer eller personer i selskapets ledelse har vært i GOD TRO i denne sammenheng. Det er altså den skattepliktige som må godtgjøre at han har vært i GOD TRO i disse tilfellene.

Hvorvidt personen har vært i god tro eller ikke, må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, for eksempel skatteyters stilling, kunnskaper og forholdene i selskapet og hans påvirkningsmuligheter. A beskriver forholdene i firmaet på følgende måte:

«Verken styreformann, styremedlemmer eller andre ansatte fikk noe innsyn i regnskapene – man kunne ikke en gang nevne det uten å bli møtt med et raserianfall som vanskelig kan beskrives – men vi ble forelagt budsjetter som viste både skattetrekk og en hyggelig trend. Når daglig leder og hovedaksjonær påstår innbetalt skattetrekk, var det ikke aktuelt å tenke på å kontakte regnskapsfører bak daglig leders rygg for å sjekke holdbarheten i uttalelsene. Arbeidsdagene ble stort sett startet med kjefting og trussel om oppsigelse.»

Arbeidsforholdet ble etter hvert så «tynnslikt» at A i årsskifte i 1997/98 ble sykmeldt på psykologisk grunnlag. Han ble anbefalt av sin lege å si opp stillingen i B. A tok allikevel kontakt med regnskapsføreren, og i mars 1998 ble han klar over at skattetrekket ikke var innbetalt til kommunekassen. Lønns og trekkoppgave for 1997 viste forskuddstrekk på kr. 22.089,-.

I brev dat. 27.04.98 sier A opp sin stilling som ansees avsluttet pr 1. mai – 98. Medvirkende faktorer for oppsigelsen:

Manglende evne/vilje til utbetaling av lønn
Manglende evne/vilje til utbetaling av skatte-
trekk

Mangel på opplysninger om mitt arbeidsforhold
overfor offentlige instanser.

Administrative forhold som hindrer utførelse av
daglige arbeidsoppgaver.

I brev dat. 30. april 1998 til Brønnøysundregistrene ba A om sletting av styreverv i firma B med umiddelbar virkning.

Skattedirektoratets konklusjon, som gjengis nedenfor, blir derfor også vår konklusjon.

«As opplysninger om de faktiske forhold bør legges til grunn for avgjørelsen i denne sak. Det har ikke fremkommet opplysninger som tilsier det motsatte.

Vi finner at det ut fra disse er godtgjort at han ikke visste at trekket ikke var innbetalt. A var formelt styremedlem og burde derfor hatt kjennskap til forholdene i selskapet. Ut fra hvordan forholdene var i selskapet, har vi likevel kommet til at han reelt sett ikke hadde muligheter til å få innsyn i om skattetrekket var innbetalt, og at han ikke er å bebreide for dette. Vi har også lagt vekt på at A forsøkte å få opplysninger om trekket uten å lykkes. Når han så fikk de nødvendige kunnskaper fra regnskapsføreren, tok han konsekvensene av dette og frasa seg vervet. Vi har videre kommet til at han ikke hadde mulighet til å påvirke beslutningen om innbetaling av skatte-
trekk. Ut fra de opplysninger vi er forelagt i saken, er vårt syn at A var i aktsom GOD TRO med hensyn til trekket.»

Vi slutter oss fullt ut til ovennevnte. Inntrukket men ikke innbetalt skattetrekk for 1997 kr 22.089,- godskrives.»

På bakgrunn av kommunens konklusjon om å godskrive det inntrukkede men ikke innbetalte skatte-
trekket for 1997 ble saken avsluttet som ordnet.

61.

Skjønnsligning på grunn av unnlatt innlevering av selvangivelse

(Sak 1999–1929)

Et aksjeselskap ble skjønnsignet på grunn av at selvangivelse ikke var innlevert. Selvangivelse ble først levert fire dager etter at ligningen var lagt ut, og ble behandlet som en klage over ligningen, men avvist av ligningskontoret, jf. ligningsloven § 9–2 nr 7 bokstav a). Nærmere tre år senere sendte selskapet inn klage over avvissningsvedtaket til overlignings-

nemnda, som avviste klagen ut fra en vurdering etter ligningsloven § 9–2 nr 8 jf. § 9–5 nr 7.

Især på bakgrunn av den tiden som var gått, fant ombudsmannen ikke grunnlag for å uttale direkte kritikk mot overligningsnemndas vedtak. Ombudsmannen sa seg imidlertid uenig i overligningsnemndas vurdering av andre skjønnsmomenter etter ligningslovens § 9–5 nr 7, og bad om at hans uttalelse ble fremlagt for nemnda.

Etter å ha gjennomgått ombudsmannens uttalelse henstilte overligningsnemnda til ligningskontoret om å endre selskapets ligning. Ligningskontoret fulgte henstillingen, og i endringsvedtak ble selskapets selvangivelse lagt til grunn.

Selskapet ble for inntektsåret 1994 skjønnsignet under ordinær ligningsbehandling på grunn av manglende selvangivelse. Med basis i tallene for 1993 fastsatte ligningskontoret inntekten til kr 85.000,-, i sin helhet anvendt til dekning av tidligere års underskudd, slik at skattbart overskudd ble satt til 0. Ligningen ble lagt ut 15. september 1995. Selskapets revisor sendte inn selvangivelse 19. september 1995, registrert mottatt ved ligningskontoret dagen etter. Her fremkom et underskudd på kr 468.135,-. Ligningskontoret behandlet selvangivelsen som en klage over ligningen. I vedtak 16. oktober 1995 ble klagen avvist med hjemmel i ligningsloven § 9–2 nr 7 bokstav a). Det ble vist til at det ikke var gitt noen forklaring på forsinkelsen. Ligningskontorets vedtak ble ikke påklaget før selskapets revisor i forbindelse med gjennomgang av skatteoppgjøret for 1996 oppdaget at fremførbart underskudd var satt lavere i ligningskontorets oppgaver enn i regnskapsmaterialet. Revisor påklaget ligningskontorets vedtak i brev 28. august 1998. I vedtak utsendt 25. mars 1999 foretok overligningsnemnda en vurdering av saksforholdet etter bestemmelsen i ligningsloven § 9–2 nr 8 jf. § 9–5 nr 7. Nemnda konkluderte med at det ikke forelå tilstrekkelige grunner til å realitetsbehandle klagen.

I klagen hit rettet selskapets advokat flere innvendinger mot overligningsnemndas behandling. Han imøtegikk at det forelå holdepunkter for at forsinkelsen skyldtes revisors arbeidsbyrde, og ikke innehaverens personlige problemer slik det var anført fra selskapets side. Videre bestred han den fremstilling overligningsnemnda hadde gitt vedrørende forsinkelser for tidligere inntektsår, og han anførte at det var lagt for liten vekt på at selskapet tapte et fremførbart underskudd på ca kr 550.000,- i og med skjønnsligningen, med den konsekvens at «straffen» for forsinkelsen i 1994 fikk virkning for flere etterfølgende inntektsår. Ytterligere anførte han at det ikke var grunnlag for å trekke i tvil riktigheten av selskapets oppgaver, som var gjennomgått og godkjent av revisor.

I brev herfra ble ligningskontoret bedt om å kommentere disse anførselene. Ligningskontoret ble

også bedt om å redegjøre for hvordan man hadde vurdert det forhold at selvangivelsen ble innsendt bare fire dager etter at ligningen var lagt ut. Det ble i den forbindelse vist til at den administrative praksis med å anse klageretten tapt når selvangivelsen innleveres etter at ligningen er lagt ut, men før klagefristen er utløpt, har som sitt sentrale formål å avskjære en mulighet for skattyterne til å spekulere i skjønnslikning.

I svarbrevet redegjorde ligningskontoret først for selskapets forsinkelser med innlevering av selvangivelse for tidligere inntektsår. Videre het det:

«2. Skjønnsutøvelsen ved likningen

Det er hevdet fra skattyters side at selskapet hadde underskudd i alle år før 1994 og at likningskontoret ikke har anvendt lignl § 8-2 nr 3 korrekt.

Denne påstanden medfører ikke riktighet da selskapet for 1993 har oppgitt en skattemessig inntekt på kr 64.720 før fradrag for tidligere års underskudd, jf post 20 i selvangivelsen for 1993.

Det fremkommer av § 8-2 nr 3 at ved en skjønnsfastsettelse skal ikke formuen og inntekten settes lavere enn ved foregående ligning, med mindre man har holdepunkter for noe annet. På skjønnsfastsettelses tidspunktet var det ingen slike indikasjoner og man bygget derfor på de opplysninger man hadde fra foregående år. Inntekten ble dermed fastsatt til kr 85 000, noe som hverken kan anses som urimelig eller vilkårlig sett i forhold til ligningen for 1993.

3. Klagerett og klagefrist

Når det gjelder bortfall av klageretten etter lignl § 9-2 nr 7 a, er det riktig at en av begrunnelsene for at klageretten anses tapt er ønske om å unngå at skattytere skal få anledning til å spekulere i mulige skjønnslikninger ved å ikke levere selvangivelsen. Vi minner også om at utgangspunktet er at skattyter har forsømt sin opplysningsplikt, hvilket er grunnleggende for det skattesystem ligningsforvaltningen er satt til å ivareta. Skattyter har selv ansvaret for å levere selvangivelsen til riktig tid med de riktige opplysninger. Når dette er forsømt må skattyter tåle de påregnelige og lovbestemte følger av dette, i dette tilfellet skjønnslikning og tap av selve klageretten. Skjønnet som her er utøvd kan ikke på noen måte sies å være foretatt basert på usaklige hensyn eller basert på feil grunnlag ut fra de opplysninger ligningsnemnda hadde på det tidspunktet likningen ble fastsatt. Når skattyter påstår det å tale om myndighetsmisbruk er det å sette saken på hodet. I dette tilfellet er det skattyter som ikke har oppfylt sin plikt i henhold til loven. Vi viser for såvidt til dom avsagt av Eidsvoll herredsrett 4. juni 1993, -inntatt i utv 1993:1191 hvor problemstillingen drøftes.

Når det gjelder Deres spørsmål om ligningsnemndas vurdering av hvorvidt det forelå en fare for spekulasjoner, er det for såvidt ikke noe som tyder på at det var tilfellet her. Selv om dette ikke var tilfelle kan man ikke anse det som usaklig å tillegge en slik mulighet vekt da bestemmelsen må tolkes slik at det er nettopp dette man bla ønsket å forhindre. Skjønnet er utøvd i henhold

til regelverket. Avvisningen er basert på en gjennomgåelse av de momenter som loven foreskriver.

Det er i klagen til ombudsmannen hevdet at siden skattyter leverte selvangivelsen medfører det at lignl § 9-2 nr 7 bokstav a ikke kan anvendes. Vi viser imidlertid her til dom fra Eidsivating lagmannsrett av 11. desember 1992 (utv. 1993:62) som har en inngående drøftelse av spørsmålet. Her konkluderes det med at klageretten må anses bortfalt dersom skattyter leverer selvangivelsen etter at ligningen er lagt ut, selv om dette er før klagefristens utløp. Dette er en praksis likningskontorene følger, samme standpunkt er også inntatt i ligningens ABC 1995 s. 284. Samme oppfatning er også gjeldende i dag. Det kan nevnes at det synes som om det i juridisk teori er noe uenighet omkring spørsmålet, og annet er hevdet i kommentarutgaven til ligningsloven.

Etter likningskontorets oppfatning var det derfor korrekt å vurdere om klagen skulle behandles i medhold av lignl § 9-2 nr 8, jf § 9-5 nr 7.

4. Vurdering etter ligningsloven § 9-5 nr 7

Når det gjelder vurderingen etter lignl § 9-5 nr 7, er det en helhetsvurdering som er foretatt hvor det spesielt er sett hen til de momenter som er foreskrevet i loven.

Påstanden om at overligningsnemnda for lite har vektlagt det forhold at selskapet taper fremførbart underskudd, må avvises. Det er tvert imot hensyntatt i overligningsnemndas vedtak som et argument som taler for at likningen skal behandles. Ved vurderingen har overligningsnemnda imidlertid kommet frem til at de andre argumentene, slik som skattyters forhold og den tid som har gått, har veid tyngre:

- skattyters forhold og den tid som er gått:

Det er hevdet at selskapet ikke hadde kjennskap til forholdet før tre år etterpå, og at man derfor ikke har påklaget saken tidligere. Denne påstand kan ikke tillegges vekt. Selskapet ble purret for den manglende selvangivelsen den 30.06.1995, hvor det ble varslet om skjønsmessig fastsettelse dersom ikke selvangivelsen ble innsendt. Skattyter hadde en klar oppfordring til å ta kontakt med likningskontoret for å forklare situasjonen. Allikevel hørte man ikke noe før selvangivelsen ble mottatt 20.09.1995 uten at det forlås noen forklaring på forholdet.

Ligningsvedtaket som ble sendt skattyter viste klart hvordan likningen var fastsatt, slik at dette kan ikke ha kommet som en overraskelse på selskapet tre år etter.

Avgjørelsen kan virke noe streng, men den er i tråd med loven og de vurderinger som der er påkrevet.»

Etter at selskapet hadde kommentert ligningskontorets redegjørelse, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til ligningskontoret:

«Saken er behandlet etter ligningslovens regler om klagesaker, ikke etter reglene om endring uten klage. Hvilket regelsett som benyttes kan ha betyd-

ning i flere sammenhenger, bl a for hvilket organ som har avgjørelsesmyndighet. Imidlertid skal det uansett foretas en vurdering etter ligningsloven § 9–5 nr 7, enten saken gjelder begjæring om å ta en ligningsavgjørelse opp til endring utenfor klagesak, eller det er fremsatt klage over et avvisningsvedtak etter ligningsloven § 9–2 nr 7. Jeg legger til grunn at terskelen for å få saken reist/realitetsbehandlet i det alt vesentlige er den samme i begge tilfeller.

Ligningsloven § 9–5 nr 7 gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering. De momenter bestemmelsen nevner er «spørsmålets betydning, skattyterens forhold, sakens opplysning og den tid som har gått».

1. Spørsmålets betydning

Det er enighet om at spørsmålets betydning er et skjønnsmoment som her taler for å ta klagen til realitetsbehandling. Det dreier seg om betydelige beløp for selskapet.

2. Sakens opplysning

Overligningsnemnda har konkludert med at sakens opplysning taler mot realitetsbehandling. Nemnda skriver at en del pliktige skjemaer ikke var lagt ved selvangivelsen, uten at disse er spesifisert, og at en bil selskapet anskaffet i 1993, ikke er oppført i balansen.

På dette punktet synes det å kunne stilles spørsmål ved nemndas vurdering. Selvangivelsen og andre oppgaver er revisorgodkjent, og det er ikke påpekt andre konkrete innvendinger enn at nevnte bil ikke var oppført i balansen. Dette synes å være forhold som relativt enkelt måtte kunne bringes på det rene. I sin uttalelse 27. mars 2000 har selskapets revisor opplyst at bilen var en leasingbil og derfor ikke skulle føres i balansen. Om manglende skjemaer skriver han at dette er vanskelig å kommentere, så lenge det ikke er opplyst hvilke skjemaer det dreier seg om. Når det som her synes å være få holdepunkter for å anta at det hefter feil av betydning ved oppgavene, finner jeg at sakens opplysning taler *for* å realitetsbehandle klagen. Også ved skjønnsligning er siktemålet å oppnå et riktigst mulig resultat. Dette skjønnsmomentet reiser for øvrig også spørsmål om hvilke undersøkelser det er rimelig at ligningskontoret foretar i forbindelse med vurdering av en sak etter § 9–5 nr 7. Etter omstendighetene vil det være naturlig å få avklart mindre uklarheter i oppgavene før det konkluderes negativt. Jeg har ikke grunnlag for å uttale at det var en direkte saksbehandlingsfeil at slike undersøkelser ikke ble foretatt i denne saken. Den vurderingen avhenger av hvilke forhold ligningskontoret og overligningsnemnda har ansett som sentrale eller avgjørende for konklusjonen. Men når momentet vektlegges i begrunnelsen, kan en forsvarlig saksbehandling tilsi at visse undersøkelser blir gjort.

3. Skattyterens forhold

Overligningsnemnda mener at skattyterens forhold klart taler mot en realitetsbehandling. Ligningskontoret gir uttrykk for samme oppfatning i sitt brev hit 28. februar 2000. I denne saken omfatter vurderingen under dette momentet tidligere års forsinkelser, forsinkelsen i 1994, og årsakene til forsinkelsene. Også betydningen av at selvangivelse ble innlevert fire dager etter at ligningen for 1994 var lagt ut, hører hjemme under dette punktet.

Når det gjelder forsinkelsene og deres årsak, er det uenighet om faktum. Jeg anser det ikke nødvendig å gå inn på enkeltheter her. Jeg legger til grunn at selskapet i årene forut for 1994 hadde problemer med å innlevere pliktige oppgaver innen fastsatte frister. Forholdene var imidlertid ikke av en slik karakter at det kan være grunnlag for å legge vesentlig vekt på dem i selskapets disfavør og jeg forstår det da heller ikke slik at overligningsnemnda har gjort dette. Etter det jeg kan se ble ikke selvangivelsen for noe år levert så sent at den ikke kunne legges til grunn ved ligningsbehandlingen, og selskapet søkte om fristforlengelser.

Selskapet har anført at forsinkelsen i 1994 skyldtes at innehaveren hadde personlige problemer. Ligningsmyndighetene har stilt seg noe tvilende til dette, og har begrunnet sin skepsis. I brevet 13. april 2000 har innehaveren redegjort for sin situasjon den gangen, som han skriver førte til at han forsømte sine administrative oppgaver. Jeg har ikke grunnlag for å trekke innehaverens redegjørelse i tvil, men jeg finner uansett at dette er forhold som ikke kan tillegges stor vekt ved en vurdering etter § 9–5 nr 7. Etter praksis anses det til en viss grad unnskyldende eller formildende, dersom forsinkelser som dette skyldes personlige problemer. Men jeg antar at skattytere i slike tilfeller i det minste må holde ligningskontoret underrettet dersom de ser at forsinkelser vil inntre.

Når det gjelder det forhold at selskapet leverte inn selvangivelse, men fire dager etter at ligningen var utlagt, skriver ligningskontoret at det for så vidt ikke er noe som tyder på at det forelå noen spekulasjonsfare i dette tilfellet. Men ligningskontoret har tilføyd at selv om det ikke var tilfellet «kan man ikke anse det usaklig å tillegge en slik mulighet vekt da bestemmelsen må tolkes slik at det er nettopp dette man ønsket å forhindre».

Som ligningskontoret påpeker, er det spekulasjonsfaren som er begrunnelsen for at administrativ praksis har ansett klageretten for tapt når selvangivelsen først leveres etter at ligningen er lagt ut. Det er også riktig at skattyteren i et slikt tilfelle ikke har oppfylt den opplysningsplikten ligningsloven pålegger ham – innen de fastsatte frister. Men når et slikt tilfelle skal vurderes opp mot skjønnregelen i § 9–5 nr 7, må det foretas en konkret vurdering av om skattyteren hadde muligheter til å utnytte situasjonen, det vil si spekulere i om han ville komme bedre

ut gjennom en skjønnslingning. Det er vanskelig å se at noen slik mulighet eller noe slikt motiv kan ha foreligget i denne saken. En ting er den korte tiden som gikk fra ligningen ble lagt ut til selvangivelsen ble levert. Viktigere er at selskapets resultater var betydelig dårligere i 1994 enn i 1993, og ligningsmyndighetenes praksis med ikke å sette inntekten lavere enn i foregående år ved skjønnslingning, er vel kjent. På denne bakgrunn fremstår ligningskontorets vedtak 16. oktober 1995 som strengt. Etter mitt syn er dette et forhold som må tillegges vekt ved en vurdering etter § 9–5 nr 7.

4. Den tid som har gått

Etter det jeg kan se gikk det mer enn to år fra ligningskontoret traff vedtak til selskapet tok saken opp med ligningsmyndighetene. Det gikk ytterligere måneder før formell klage ble innsendt. Det er ikke anført fra selskapets side at man ikke mottok ligningskontorets vedtak. Jeg antar at vedtaket ble mottatt av selskapets innehaver, men at han ikke selv tok noe initiativ den gang og heller ikke informerte sin regnskapsfører om saken. At overligningsnemnda har lagt stor vekt på tidsmomentet, kan det på denne bakgrunn ikke rettes innvendinger mot.

Som nevnt innledningsvis beror en avgjørelse etter ligningsloven § 9–2 nr 8 jf. § 9–5 nr 7 på ligningsmyndighetenes skjønn. Ombudsmannens adgang til å overprøve skjønsmessige avgjørelser er begrenset, og jeg har kommet til at jeg ikke har grunnlag for å uttale direkte kritikk mot overligningsnemndas vedtak. Det jeg særlig har funnet avgjørende i den forbindelse, er den tiden som gikk fra ligningskontoret traff vedtak til selskapet tok saken opp. Men i motsetning til overligningsnemnda vurderer jeg altså de foreliggende opplysninger slik at både sakens opplysning, og fraværet av spekulasjonsmotiv, kunne tale for at klagen ble undergitt realitetsbehandling.

På bakgrunn av hva jeg har uttalt om disse skjønnsmomentene – sakens opplysning og skattyterens forhold – har jeg derfor funnet grunn til å be ligningskontoret fremlegge min uttalelse for overligningsnemnda, slik at nemndas medlemmer kan bli gjort kjent med min vurdering, og gi uttrykk for sitt syn på om saken bør undergis ytterligere behandling.»

Ligningskontoret opplyste senere at det etter henstilling fra overligningsnemnda hadde endret selskapets ligning for 1994, slik at selskapets selvangivelse ble lagt til grunn.

62.

Skatt av privat bruk av arbeidsgivers bil – forhøyet tilleggsskatt

(Sak 1999–1380)

A klaget over at han for 1994, 1995 og 1996 var blitt fordelsbeskattet for privat bruk av arbeidsgivers bil og ilagt 60 % tilleggsskatt. Han var aksjonær, disponent og daglig leder hos arbeidsgiveren.

På bakgrunn av at ligningssjefens bemerkninger under ombudsmannens behandling av klagen tydet på at ligningsmyndighetenes undersøkelse av saken hadde vært utilstrekkelig, uttalte ombudsmannen at det knyttet seg «begrunnet tvil» til avgjørelsen om fordelsbeskatning, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Spørsmålet om tilleggsskatt måtte da også vurderes på nytt. Ombudsmannen tilføyde for øvrig at ligningsmyndighetene hadde bevisbyrden for at A hadde opptrådt grovt uaktsomt. Slik saken var opplyst, var det ikke ført tilstrekkelig sterke bevis for grov uaktsomhet. Uttalelse om beviskravet. Ligningskontoret behandlet deretter saken på nytt i medhold av ligningsloven § 9–5 nr. 1 bokstav b. Fordelsbeskatningen for 1994 og 1995 og tilleggsskatten for 1994–1996 ble frafalt.

A var i 1994, 1995 og 1996 aksjonær, disponent og daglig leder i selskapet B AS.

Bergen kemnerkontor foretok høsten 1996 stedlig kontroll i B AS. På grunnlag av kemnerkontorets kontroll vedtok ligningsnemnda å fordelsbeskatte A for fri bil for inntektsårene 1994 og 1995 samtidig som han ble ilagt tilleggsskatt med 60 %.

Under den ordinære ligningen for inntektsåret 1996 ble A beskattet for fri bruk av arbeidsgivers bil. Ligningsnemnda fastholdt ligningen på dette punktet, samtidig ble A ilagt tilleggsskatt med 60 %. Vedtaket ble senere stadfestet av overligningsnemnda.

Da A brakte saken inn for ombudsmannen var hans klage på ligningen for 1996 ikke ferdigbehandlet i overligningsnemnda.

Klagen på ligningen for 1994 og 1995 ble herfra forelagt Bergen likningskontor, som kommenterte klagen i to brev hit.

I mitt avsluttende brev til Bergen likningskontor uttalte jeg:

«For ordens skyld vil jeg innledningsvis presisere at undersøkelsen herfra har vært begrenset til fordelsbeskatningen av A personlig for hans private bruk av bil tilhørende B AS for årene 1994 og 1995 og den tilleggsskatt som ble ilagt ham for de samme år.

1. Fordelsbeskatning for privat bruk av arbeidsgivers bil

Hvorvidt en firmabil som en skattyter disponerer i sitt arbeid også har vært benyttet av skattyteren pri-

vat, slik at han/hun skal skattlegges for denne fordel i henhold til standardregelen i skatteloven § 42 c, jf. skatteloven § 42 første ledd første punktum, er et bevissspørsmål. Jeg er kjent med at ligningspraksis stiller strenge krav til skattyter når det gjelder å sannsynliggjøre at en firmabil som skattyter disponerer i sitt arbeid, og som er egnet til privat bruk, ikke er brukt til privat kjøring, jf. Lignings-ABC 1995 s. 129. På den annen side er jeg også kjent med at ligningsmyndighetenes strenge bevisvurdering ikke er blitt fulgt opp av rettspraksis, jf. henvisningene i Mosken Bergh og Camilla Pettersens artikkel «Sjablonreglene for firmabiler – to avgrensningsspørsmål» i «Skatterett» 1996 s. 21–38.

Det fremgår av sakens dokumenter og av partenes anførsler under klagebehandlingen her at partene er uenige om betydningen av As fremlagte bekreftelser fra hans tidligere kone og arbeidskolleger, samt hans øvrige argumenter til støtte for påstanden om at bilen ikke ble brukt privat i 1994 og 1995. Bevismessige spørsmål av denne typen er i utgangspunktet dårlig egnet for nærmere undersøkelse fra ombudsmannens side. Det skyldes at klagebehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig. Normalt oppstas ikke parts- eller vitneforklaringer under klagebehandlingen. Dette er grunnen til at det i foreleggelsesbrevet herfra 14. oktober 1999 ikke ble stilt særskilte spørsmål i direkte tilknytning til anvendelsen av skatteloven § 42 c i dette tilfellet.

Avslutningsvis i brevet hit 7. januar 2000 skriver imidlertid ligningssjef Svein Røynesdal:

«Dersom undertegnede hadde vært saksbehandler og saken hadde kommet opp høsten 1999 (vi tenker oss da at alt er forskjøvet 3 år i tid), og undertegnede hadde satt seg like godt inn i saken som nå er gjort, ville undertegnede ha begrenset fordelsbeskatningen til de 10–12 første måneder i det året saken ble tatt opp og uten bruk av tilleggsatt.»

Denne uttalelsen fra ligningssjefen tyder på at ligningsmyndighetene ikke i tilstrekkelig grad undersøkte saken i forhold til As konkrete argumenter, herunder de fremlagte bekreftelser, for at firmabilen ikke var brukt av ham privat. På denne bakgrunn har jeg kommet til at det knytter seg begrunnet tvil til den avgjørelse som er truffet om fordelsbeskatning, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Min tvil knytter seg til om den sannsynlighetsvurdering som overligningsnemndas vedtak 7. september 1998 hviler på, bygger på et forsvarlig grunnlag. Jeg vil derfor anbefale at ligningskontoret vurderer saken på nytt på bakgrunn av de opplysninger som foreligger og det som er fremholdt i ligningssjefens brev 7. januar 2000, herunder vurderer å fremme saken for ligningsnemnda for ny behandling i medhold av ligningsloven § 9–5 nr. 1b. Ligningsvedtaket for inntektsåret 1996 må også vurderes i denne sammenheng.

2. Tilleggsskatten

I lys av det jeg har kommet til under 1, vil spørsmålet om tilleggsskatt måtte vurderes på nytt og selvstendig grunnlag. Jeg finner imidlertid grunn til å knytte noen bemerkninger til vedtaket av 7. september 1998.

I vedtaket 7. september 1998 begrunnet overligningsnemnda tilleggsskatten på 60 % slik:

«Alminnelig tilleggsskattesats er 30%, jf. §10–4 nr. 1, 1. pkt. Det kan nyttes forhøyet sats 60%, dersom handlingen er utøvd «forsettlig eller grovt uaktsomt» jf. 2. pkt. Overligningsnemnda finner at skattyter sin unnlating av å opplyse om fordelen er minst grovt uaktsom. Det er lagt vekt på at han var aksjonær, daglig leder og eneste ansatte i selskapet. Han må, og plikter, således å ha kjennskap til de skatterettslige reglene på området. Samlet unndratt skatt var på mer enn kr. 20.000.»

Jeg har merket meg ligningssjefens uttalelse i brevet hit 7. januar 2000 om at usikkerheten med hensyn til sannsynlighetsovervekten for privat bruk av bilen gjør at det er uklart om det er grunnlag for tilleggsskatt på mer enn 30 %, og at iallfall «foreliggende vedtak (neppe gir) grunnlag for å gå over 30 %. Til det er drøftelsen i vedtaket for snau». Jeg har også merket meg ligningssjefens bemerkning om at det er liten forholdsmessighet mellom opplysningsfeilen og virkningen sett hen til at skattekravet samlet for inntektsårene 1994–1996 økte med ca. kr. 150.000,-. Etter min mening må dette forholdet også kunne trekkes inn ved vurderingen av tilleggsskatten.

Det er ligningsmyndighetene som har bevisbyrden for at skattyteren har opptrådt grovt uaktsomt, og således kan ilegges tilleggsskatt med 60 %, jf. bl.a. Skattedirektoratets melding nr. 11 for 1988 hvor det er uttalt følgende om vilkårene for å ilegge tilleggsskatt med forhøyede satser:

«Foreligger forsett eller grov utaktsomhet kan tilleggsskatt beregnes med inntil 60 prosent, jf. ligningsloven § 10–4 nr. 1 annet punktum. Ligningsmyndighetene har bevisbyrden for at skyldkravet er oppfylt. Bevisene må gi en rimelig sikkerhet for skyld for at dette vilkåret skal anses å foreligge. Dette er et strengere beviskrav enn det som gjelder for fastslåingen av den objektive opplysningsfeilen. ---

Grov uaktsomhet foreligger når skattyteren kan sterkt klandres, slik at han ikke har noen unnskyldning for at han overså opplysningsfeilen og/eller dens mulige skattemessige virkninger».

Når det gjelder andre rettsområder, er det både i rettspraksis, se f. eks Rt. 1990 s. 688, og i juridisk teori, se f.eks. Jens Edvin A. Skoghøy «Tvistemål» s. 664 følgende, med videre henvisninger, uttalt at det i alminnelighet bør kreves solid bevis for at en part har gjort seg skyldig i sterkt klanderverdig forhold. Etter min vurdering bør det stilles de samme strenge

krav til bevis for klanderverdig forhold fra skattyters side for at tilleggsskatt på 60 % kan anvendes.

I Rt. 1995 s. 1278 har Høyesterett uttalt om anvendelsen av ligningsloven § 10–4:

«Spørsmålet om det foreligger grov uakt-somhet, kan det være vanskelig å ta standpunkt til. Reelle grunner taler for å være tilbakeholdne med å bruke den forhøyede sats. Selv om det i et-tert tid og ved nærmere studium av et arrangement kan være lett å se at det ikke er holdbart, kan sa-ken ha fortonet seg annerledes for den konkrete skattyter.»

Det fremgår av vedtaket at fordelsbeskatningen av A for bruk av fri bil bygget på at overlignings-nemnda «finner det sannsynlig at skattyter har brukt bilen privat». Jeg finner det vanskelig å legge mer i vedtakets ordlyd på dette punkt enn at overlignings-nemnda fant det mer sannsynlig at skattyteren hadde brukt bilen privat enn det motsatte. Vedtaket gir ikke holdepunkter for at overligningsnemnda hadde sær-lig sterke bevis for at bilen var brukt privat. På denne bakgrunn kan det derfor, ved vurderingen av om skattyters forhold er så klanderverdig at 60 % til-leggsskatt skulle benyttes, ikke legges vekt på at skattyters posisjon og nærhet til virksomheten i B AS tilsa at han hadde plikt til å kjenne reglene om fordelsbeskatning av fri bruk av arbeidsgivers bil. Slik saken er opplyst, kan jeg ikke se at lignings-myndighetene hadde ført tilstrekkelig sterke bevis for at A «kan klandres sterkt» for ikke å ha opplyst om skattepliktig fordel ved bruk av fri bil. Min kon-klusjon er derfor at vilkårene i ligningsloven § 10–4 nr. 1 annet punktum for å ilegge tilleggsskatt med 60 % ikke var oppfylt i denne saken. Hvorvidt til-leggsskatt overhodet skal ilegges ut fra de opplys-ninger som nå foreligger, jf. ligningssjefens brev hit 7. januar 2000, må ligningsmyndighetene vurdere nærmere i forbindelse med den nye behandlingen av saken.»

Etter dette behandlet ligningskontoret saken på nytt i medhold av ligningsloven § 9–5 nr. 1 bokstav b. Fordelsbeskatningen for 1994 og 1995, og til-leggsskatten for 1994, 1995 og 1996 ble frafalt.

63.

Fradrag for utgifter til pendling

(Sak 2000–0248)

Skattyterne A og B var bosatt i Sverige og arbeidet i Oslo. De klaget over ikke å ha fått innvilget pendler-fradrag etter skatteloven 18. august 1911 nr. 8 § 44 første ledd bokstav g nr. 2.

Etter at ESA hadde tatt opp en klagesak om ulov-lig diskriminering av utenlandske skattytere i for-hold til reglene om fradrag ved pendling, ble det

vedtatt en endring i skatteloven § 44 og forskrifter. Skattytere som pendlet innenfor EØS-området, ble gitt fradrag for merutgifter ved pendling. De nye reglene ble gitt virkning fra inntektsåret 1998. A og B mente imidlertid at de også hadde krav på fradra-get for inntektsårene 1996 og 1997.

Ombudsmannen viste til at ESA hadde konkludert med at Norges praksis ikke var i samsvar med våre forpliktelser etter EØS-avtalen. Ombudsman-nen uttalte at norsk rett her skulle tolkes i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Ligningskontoret ble anbefalt å vurdere As og Bs lig-ninger for inntektsårene 1996 og 1997 på nytt.

A og B flyttet fra Lørenskog til Sverige i 1994. De to første årene fikk de fradrag for utgiftene i for-bindelse med pendlingen til arbeidet i Oslo. I 1996 ble imidlertid dette fradraget strøket av Oslo ligningskontor. Fra 1998 fikk de igjen innvilget fradra-get, etter at alle som bor i EØS-området fikk pend-lerfradrag på lik linje med dem som bor i Norge. A og B mente de hadde krav på pendlerfradrag også for inntektsårene 1996 og 1997.

Overligningsnemnda hadde begrunnet sin avgjø-relse med at det etter fast og langvarig ligningsprak-sis bare ble gitt pendlerstatus til skattytere som pendlet mellom bolig på arbeidsstedet og annen fast bolig i Norge. Skattytere med fast bolig utenfor Nor-ge ville ifølge overligningsnemnda bli ansett som skattemessig bosatt i Norge og følgelig ikke få pend-lerstatus på grunnlag av boligtilknytning til utlandet.

Av Ot.prp. nr. 1 for 1998–99 fremgikk at prakti-seringen av fradragsreglene for reiseutgifter og ut-gifter til kost og losji i Norge ble tatt opp til fornyet vurdering på bakgrunn av at ESA i 1997 tok opp en klagesak om ulovlig diskriminering av utenlandske skattytere med familie i utlandet i forhold til reglene om fradrag for reise, kost og losji.

Dette førte til en lovendring i skatteloven § 44 første ledd bokstav g nr. 2. Det ble presisert at departementet kunne gi nærmere regler om gjennomførin-gen av bestemmelsen, herunder regler om fradrag for merutgifter for personer bosatt innenfor EØS-området.

Ved Finansdepartementets forskrift 15. juni 1999 nr. 698 om fradrag for merutgifter til kost, losji og besøksreiser til hjemmet for skattytere som pend-ler innen EØS-området (EØS-pendlerforskriften), gis det nå fradrag for merutgifter ved pendling for skattytere som pendler innen EØS-området. For-skriften ble gitt virkning fra og med inntektsåret 1998.

På denne bakgrunn ble det herfra rettet en hen-vendelse til Finansdepartementet og bedt om utlån av dokumentene som lå til grunn for at praktiserin-gen av fradragsreglene for pendlere ble endret.

Etter å ha gjennomgått de tilsendte dokumente-ne, ble saken herfra lagt frem for Oslo ligningskon-tor.

Fra foreleggelsen siteres:

«Bakgrunnen for denne forskriften var at EF-TAs overvåkingsorgan (ESA) i 1997 rettet en henvendelse til norske myndigheter etter å ha mottatt to klager på ulovlig diskriminering av utenlandske skattytere med familie i utlandet i forhold til reglene om fradrag for reise, kost og losji ved pendling. Dette førte til at Finansdepartementet og Skattedirektoratet igangsatte arbeidet med ovennevnte forskrift.

Ved henvendelse til Finansdepartementet 30. juni 2000 har vi fått tilgang til de sentrale dokumentene som ligger til grunn for vedtakelsen av forskriften 15. juni 1999 nr. 698.

Det fremgår her at ESA ved brev 26. november 1997 til den norske delegasjonen har gjennomgått saken og trukket følgende konklusjon:

«In these circumstances, and as its information presently stands, the EFTA Surveillance Authority must conclude that by discriminating, with respect to tax advantages, against EEA workers whose families reside in another EEA State than Norway, Norway has failed to fulfil its obligations under Article 28 of the EEA Agreement and Article 7 (2) of the Act, referred to in point 2 of Annex V to the Agreement, on freedom of movement for workers within the Community (Council Regulation (EEC) No 1612/68).»

Norge rettet seg etter denne konklusjonen og sørget for å få fastsatt regler i forskrift med hjemmel i lov slik at vår praksis, med virkning fra og med inntektsåret 1998, ble i samsvar med våre forpliktelser etter EØS-avtalen. A og B mener imidlertid å ha krav på det aktuelle pendlerfradraget også for inntektsårene 1996 og 1997.

Etter ESAs konklusjon i brevet 26. november 1997, var ikke Norges praksis med ikke å innrømme pendlerfradrag til skattytere som pendlet til bolig i annen EØS-stat enn Norge, i samsvar med våre forpliktelser etter EØS-avtalen. For ordens skyld ber vi om å få opplyst om ligningskontoret er enig i dette.

I henhold til det dualistiske prinsipp skal norske regler anvendes i Norge og folkeretten må vike i tilfelle av konflikt. Folkerettsregler må i utgangspunktet transformeres, dvs. gjøres til en del av norsk rett for at de skal kunne få direkte anvendelse i norsk rett. Imidlertid er det et prinsipp at norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten.

Innvilgelsen av pendlerfradrag til skattytere som pendlet til bolig annet sted i Norge, men ikke til bolig utenfor Norge, bygget i henhold til Ot.prp. nr. 1 for 1998–99 på «langvarig og fast ligningspraksis». Regelen var altså ikke forankret i lov, forskrift eller domspraksis, men i forvaltningens egen praksis. Det fremgår av Skattedirektoratets brev 29. august og 16. november 1998 til Finansdepartementet at denne ligningspraksis ikke har vært helt ensartet. Skattedirektoratet påpekte i brevet 29. august 1998 at forskjellig skattemessig behandling av utgiftsgodtgjørelser til visse utenlandske arbeidstakere avhengig av hvor de lignes, er meget uheldig, og at det er nødvendig med en avklaring av hvordan regelverket skal praktiseres slik at det oppnås en enhetlig ligningspraksis.

Ved anvendelsen av en regel som kun bygger

på forvaltningspraksis, kan det anføres at EØS-avtalen bør være et tungtveiende tolkingsmoment. Dersom forvaltningens praksis i tillegg er svakt fundert og ikke lik fra sted til sted, er det ikke gitt at den skal stå seg i forhold til Norges folkerettslige forpliktelser etter EØS-avtalen når det oppstår motstrid. I en slik situasjon bør presumsjonsprinsippet tilsi at norsk rett tolkes i samsvar med folkeretten.

På bakgrunn av det som er fremholdt ovenfor, ber vi ligningskontoret gi en nærmere redegjørelse for sitt syn på klagerens krav om pendlerfradrag også for årene 1996 og 1997.

Dersom ligningsmyndighetene fastholder sin avgjørelse, ber vi også om ligningskontorets syn på om staten kan bli erstatningsansvarlig i dette tilfellet.»

I sitt svar fremholdt ligningskontoret bl.a. at Skattedirektoratet ikke hadde pekt på noen avvik i ligningspraksis for de fradragene som kunne ha vært aktuelle for klagerne. Ligningskontoret bemerket imidlertid at skattyterne ble innrømmet fradrag for pendlerutgifter mellom boligen i Sverige og boligen i Norge ved ligningen for inntektsårene 1994 og 1995. At fradrag ble innrømmet for inntektsåret 1995 skyldes ifølge ligningskontoret manglende avklaring av de faktiske og rettslige forholdene. Ligningen for dette året fremstod derfor etter ligningskontorets mening ikke som bevisste avvik fra etablert ligningspraksis. Ligningskontoret viste for øvrig til to tidligere avgjørelser til støtte for sitt syn.

Både klagerne og ligningskontoret kom med ytterligere kommentarer i saken.

I mitt avsluttende brev til Oslo ligningskontor uttalte jeg:

«Skatteloven 18. august 1911 nr. 8 § 44 første ledd bokstav g nr. 2 har regler om fradrag i inntekten for skattytere som har utgifter ved å måtte bo utenfor sitt hjem på grunn av sitt arbeid. Bestemmelsen lyder:

«Hvis den skattepliktige under utførelsen av sitt arbeid av hensyn til dette må bo utenfor sitt hjem, kan den merutgift som herved påføres ham, fordres fradratt inntekten. Fradrag gis etter satsen som fastsettes av departementet. Dersom skattyter godtgjør at han har hatt større utgifter, kan han kreve fradrag for disse. Skattyter som ikke legitimerer arten av bosted slik departementet har bestemt, gis fradrag etter laveste sats. Fradrag for reise gis etter reglene i nr. 4. Departementet kan gi regler til nærmere gjennomføring av bestemmelsene i dette avsnittet, herunder regler om fradrag for merutgifter for personer bosatt innen EØS-området.»

Siste passus av siste punktum ble tilføyet ved lov 18. desember 1998 nr. 72. Som nevnt har Finansdepartementet med hjemmel i denne lovbestemmelsen gitt forskrifter som innebærer at det med virkning fra

inntektsåret 1998 gis fradrag for merutgifter ved pendling innen EØS-området.

Tidligere ble regelen praktisert slik at det bare ble gitt pendlerstatus til skattytere som pendlet mellom bolig på arbeidsstedet og annen fast bolig i Norge. Det fremgår ikke av lovteksten at fradragsregelen skal forstås slik. Vilkåret i lovbestemmelsen er at skattyteren må bo «utenfor sitt hjem». Etter ordlyden oppstilles det ikke noe krav om at «hjemmet» må ligge i Norge. Ligningsmyndighetene har foretatt en innskrenkende fortolkning av den aktuelle fradragsregelen i skatteloven § 44.

Som redegjort for i foreleggelsen herfra, konkluderte ESA i brev 26. november 1997 til den norske delegasjonen at Norges praksis med ikke å innrømme pendlerfradrag til skattytere som pendlet til bolig i en annen EØS-stat enn Norge, ikke var i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Ligningskontoret har ikke bestridt ESAs konklusjon, men bemerket at en vurdering av dette ligger utenfor ligningskontorets kompetanseområde.

ESA har i sitt brev bl.a. vist til artikkel 28 i EØS-avtalen, hvor prinsippet om fri bevegelighet for arbeidstakere mellom EUs og EFTAs medlemsstater fastslås. Videre har ESA vist til artikkel 7 nr. 1 og 2 i Rådsforordning 1612/68, som forbyr diskriminering av arbeidstakere på grunn av statsborgerskap og også fastslår at arbeidstakere fra andre medlemsstater skal ha samme sosiale og skattemessige fordeler som innenlandske arbeidstakere.

For ordens skyld presiseres at jeg i det følgende legger ESAs konklusjon til grunn. Ligningsmyndighetenes praktisering av fradragsregelen i skatteloven § 44 første ledd bokstav g nr. 2 har således i dette tilfellet ikke vært i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

EØS-rettens direktiver og forordninger har ikke direkte virkning i norsk rett. I utgangspunktet gis de først direkte virkning i norsk rett når de er transformert og gjort til en del av norsk rett. Direktivene og forordningene vil likevel ha betydning som tolkingsmomenter i forhold til norske lovbestemmelser. Dette følger av presumsjonsprinsippet, som innebærer at norsk rett presumeres å være i samsvar med folkeretten.

Ligningskontoret har vist til at det foreligger langvarig og fast ligningspraksis for ikke å gi pendlerstatus til skattytere som pendler mellom bolig på arbeidsstedet og annen fast bolig utenfor Norge. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til lovendringen at denne ligningspraksis ikke har vært helt ensartet. Skattedirektoratet har gitt uttrykk for dette bl.a. annet i brev til Finansdepartementet 29. august 1998. Direktoratet påpekte at forskjellig skattemessig behandling av utgiftsgodtgjørelser til visse utenlandske arbeidstakere avhengig av hvor de lignedes, er meget uheldig, og at det er nødvendig med en avklaring av hvordan regelverket skal praktiseres slik at det oppnås en enhetlig praksis.

Nærværende sak illustrerer også at det ikke har vært en helt entydig praktisering av den aktuelle fradragsregelen. A og B fikk innvilget fradrag for pendlerutgiftene i inntektsårene 1994 (lignet av Lørenskog ligningskontor) og 1995 (lignet av Oslo ligningskontor). Oslo ligningskontor fremholder at dette ikke var et bevisst avvik fra etablert ligningspraksis. Hvorvidt dette var bevisst eller ikke, kan imidlertid ikke få avgjørende betydning i denne sammenheng.

Ut fra de opplysningene som foreligger, er det grunn til å tro at den aktuelle praksis ikke har vært helt fast og ensartet. Det foreligger opplysninger fra etaten om at det har vært variasjoner i ligningene fra sted til sted, og denne aktuelle klagesaken er også et eksemplet på varierende ligningsbehandling.

Det dreier seg om en praksis som ikke er forankret i lov, forskrift eller domspraksis. Begrensningen om at pendlingen må foregå fra hjem i Norge og ikke fra hjemsted i f.eks. et naboland, er ikke opplagt etter skattelovens ordlyd. Anvendelsen av fradragsbestemmelsen bygger på forvaltningens egen praksis. I en slik situasjon må det legges til grunn at EØS-avtalen veier tungt ved motstrid.

Høyesterett i plenum har i en nylig avsagt dom (16. november 2000) under dissens kommet til at bestemmelsen i bilansvarsloven § 7 tredje ledd bokstav b måtte gis anvendelse i en forsikringssak selv om det var på det rene at bestemmelsen stredd mot et EU-direktiv og dermed mot EØS-avtalen.

Flertallet la bl.a. til grunn at ordlyden i bilansvarsloven § 7 tredje ledd bokstav b satte en grense for anvendelsen av presumsjonsprinsippet. Førstvoterende uttalte at «[vi] er utenfor de tilfeller hvor en bestemmelse «lar seg --- forstå på flere alternative måter», jf. det jeg foran har sitert fra Ot.prp. nr. 79 (1991–1992), og vi er dermed utenfor det som med rimelighet kan anses som tolking av bestemmelsen». Førstvoterende konstaterte (med tilslutning fra flertallet) at bilansvarsloven § 7 tredje ledd bokstav b har en slik ordlyd at det ikke var mulig ved fortolkning ut fra anerkjente tolkingsprinsipper å komme til et resultat som ikke stod i motstrid til det pålegg som EØS-direktivet inneholdt.

Dette er imidlertid ikke situasjonen ved tolkingen av fradragsbestemmelsen i skatteloven § 44 første ledd bokstav g nr. 2. En tolking i samsvar med den aktuelle rådsforordningen ligger innenfor bestemmelsens ordlyd. Den påberopte forvaltningspraksis synes ikke å være så sterkt fundert og ensartet at den i seg selv kan stå seg i forhold til motstrid med Norges folkerettslige forpliktelser etter EØS-avtalen. I samsvar med presumsjonsprinsippet synes de beste grunner å tale for at norsk rett i dette tilfellet tolkes i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Jeg anbefaler ligningskontoret å vurdere As og Bs ligninger for inntektsårene 1996 og 1997 på nytt.»

64.

Avgiftsvedtak ved innførsel av motorvogn

(Sak 1999–1609)

A hadde bodd i Sverige i over 5 år da han meldte flytting til Norge og ønsket å ta med seg sin personbil avgiftsfritt tilbake. Avgiftsmyndighetene kom til at bosettingskravet ikke var oppfylt fordi han umiddelbart før han formelt flyttet til Norge hadde hatt to vikariater ved et sykehus og oppholdt seg i Norge fra mai til august. Avgiftsmyndighetene mente derfor at han ikke oppfylte kravet om 5 års botid i utlandet for å kunne innføre bilen avgiftsfritt.

Ombudsmannen mente A måtte anses for å ha sin faste bopel i Sverige under det midlertidige oppholdet i Norge forut for flyttingen, og at han dermed måtte anses for å ha oppfylt bosettingskravet.

A innførte en personbil Norge 25. september 1993. Han hevdet at kravet om 5 års botid i utlandet for å kunne innføre bilen avgiftsfritt var oppfylt fordi man måtte legge til grunn at den korrekte innflyttingsdato var 25. september 1993. Avgiftsmyndighetene la imidlertid til grunn at A flyttet til Norge 1. mai 1993, og at bosettingskravet dermed ikke var oppfylt.

Saken ble tatt opp herfra med Finansdepartementet, som i sitt svarbrev understreket at det omstridte spørsmålet i saken var når A foretok sin faktiske innreise til Norge. Avgiftsmyndighetene anså det for å være 1. mai 1993 fordi A fra dette tidspunktet var ansatt ved Aker sykehus og arbeidet der fram til 3. januar 1994. Finansdepartementet fant ikke grunn til å legge vekt på at arbeidsforholdet ved sykehuset besto av to vikariater. Fra brevet siteres:

«A arbeidet full stilling ved sykehuset, og som klager også har vist til, besto arbeidssyklusen ved Aker sykehus av fire uker arbeid og én uke fri. Det sentrale er når As opphold i Norge ble av en slik karakter at han må anses for å ha foretatt innreise til landet. At han arbeidet på en annen avdeling enn den han senere ble ansatt i, kan ikke anses for å være relevant ved vurderingen, og det samme gjelder at han var ansatt i Sverige mens han jobbet i Norge. Departementet er ikke enig i klagers vurdering av at ansettelsesforholdet må anses for å være kortvarige ferieopphold hvor A brukte ferietiden til å arbeide.

Det er videre anført at for å få samsvar mellom inn- og utflyttingstidspunkt må innflyttingstidspunktet settes til 28. september 1993. Utflyttingsdato er satt til 1. juli 1988 på bakgrunn av at A arbeidet i Hadsel kommune fram til dette tidspunktet. A var ansatt i Østerlens sjukvårdsdistrikt fra 1. mai 1988, men hadde permisjon fra stillingen fram til 1. juli 1988. Dette arbeidsforholdet er derfor ikke relevant ved vurderingen. A er ansatt for å ha foretatt innreise til Norge 1. mai 1993 fordi han igjen opptok arbeid her. At han i samme periode også var ansatt i Sverige er som ved utflyttingen ikke ansatt for å være relevant fordi han faktisk ikke arbeidet der. Departementet kan derfor ikke se at inn- og utflyttingstidspunktene blir behandlet ulikt.»

Advokaten kom med kommentarer til saken og anførte at det avgjørende etter forskriftens § 6 nr. 1 bokstav a var om A var «bosatt» i Sverige minst 5 år umiddelbart før innreisen til Norge. Han viste bl.a. til ombudsmannssak 93–0370, hvor det er uttalt følgende:

«Etter alminnelig språklig forståelse er en person bosatt hvor han eller hun har sin faste bopel.»

Advokaten viste til at A fortsatt hadde leilighet, samboer og fast arbeide i Sverige mens han jobbet midlertidig i Norge. Han viste igjen til ombudsmannens sak 93–0370:

«På grunn av oppholdets formål, varighet og karakter vil det i særlige tilfeller være naturlig å si at faktisk oppholdssted ikke uten videre kan likestilles med faktisk bosted.»

Advokaten fremholdt at As formål med oppholdet i Norge var å gjøre seg kjent med et sykehus hvor han vurderte å søke fast jobb, men også å bruke oppspart ferie til å arbeide og tjene penger. Han hadde på dette tidspunkt ikke på noen måte bestemt seg for å flytte til Norge. Advokaten mente derfor at det ikke var naturlig å si at A fikk fast bopel i Norge ved å påta seg de to vikariatene.

Departementet kom med ytterligere kommentarer til saken. Fra brevet siteres:

«Det følger av fast forvaltningspraksis at dersom oppholdet i Norge blir av mer varig og regelmessig karakter, for eksempel dersom vedkommende eier tar fast eller midlertidig arbeid, anses den sammenhengende botid i utlandet normalt for brutt. Formålet med oppholdet i Norge blir da av en annen karakter enn hva som er tilfelle dersom vedkommende for eksempel er på ferie. Eierens mer *subjektive formål* med oppholdet, som i dette tilfellet anføres å dels være å gjøre seg kjent med et sykehus hvor han vurderte å søke fast jobb i framtiden og dels å bruke oppspart ferie og avspasering til å tjene penger, kan ikke være avgjørende. Tollvesenet må her kunne forholde seg til oppholdets mer objektive karakter og formål.

Om vedkommende eier bor fast ett sted eller om han velger å bo midlertidig flere steder, anser ikke Finansdepartementet er avgjørende ved vurderingen. Det forhold at A selv ikke hadde bestemt seg for om han vil flytte til Norge, kan heller ikke tillegges vekt. Det er umulig for tollvesenet å ta stilling til hvorvidt dette er tilfelle.

Det vises i denne forbindelse også til Sivilombudsmannens uttalelse av 6. oktober 1989. Vedkommende klager flyttet fra Norge til Sverige 4. januar 1982. Fra 1. januar 1986 var han imidlertid ansatt hos Norsk Energi. Den sammenhengende botiden i utlandet ble da ansett for å bli brutt 1. januar 1986, slik at vilkåret i forskrift om toll og engangsavgift på motorvogn m.m. § 6 nr 1 bokstav a ikke var oppfylt. Dette hadde Sivilombudsmannen ingen innvendinger mot.»

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet bemerket jeg:

«Vedtaket om etterberegning av avgift

I henhold til Finansdepartementets forskrift av 4. januar 1984 nr. 1 om toll- og engangsavgift på motorvogn m.m. skal det i utgangspunktet betales toll og engangsavgift ved innførsel av kjøretøy til Norge. I forskriftens § 6 er det imidlertid gjort unntak for kjøretøy som innføres i forbindelse med at eieren flytter til landet. Et av vilkårene er at eieren skal ha vært «bosatt i utlandet sammenhengende i minst 5 år umiddelbart før innreisen», jf. § 6 første ledd nr. 1 bokstav a.

Bosettingskravet praktiseres slik at det avgjørende er om vedkommende faktisk har vært sammenhengende bosatt i utlandet i den aktuelle perioden. Kortvarige og sporadiske opphold i Norge i forbindelse med ferier o.l. medfører ikke at fristen brytes, men spørsmålet må avgjøres ut fra en helhetsvurdering der det legges vekt på oppholdets varighet og karakter.

A har brukt oppspart ferie/avspasering på å jobbe i Norge. Han var tilsatt ved Aker sykehus i to uavhengige vikariater, og hadde sin tilknytning til Sverige i form av samboer, fast jobb og leilighet. I tillegg er det opplyst at vikariatene han var tilsatt i, ikke hadde noen sammenheng med den spesialistutdannelsen han var i ferd med å fullføre i Sverige. Han var bare måneder fra å være utdannet kirurg i gastroenterologi, og vikariatene på avdelingene for urologi og ortopedi taler for at As opphold i Norge i utgangspunktet var av forbigående art.

Mens A arbeidet i Norge, var han hjemme i Sverige i alle helger og friuker. Det er opplyst at han i sine friuker fra Norge arbeidet i sin faste stilling ved sykehuset i Varberg. Hans videreutdanning i kirurgi ble avsluttet ved sykehuset i Varberg 31. august 1993, og han oppholdt seg i Sverige fram til han kjørte over grensen 25. september 1993.

Under oppholdet i Norge hadde han sin faste bopel i Sverige i form av en leilighet som han delte med sin samboer gjennom fire år. Mens han var i Norge, bodde han delvis på hybel og delvis hos sine foreldre.

Det er ikke uvanlig at helsepersonell, og særlig leger, bruker oppspart ferie/avspasering og fritid til å ta kortvarige vikariater i andre nordiske land for å tjene ekstra penger. Det kan ikke tolkes til As skade at han benyttet ferien og oppspart fritid til å ta slike vikariater. Når han i tillegg synes å ha arbeidet ved sykehuset i Varberg de ukene han var i Sverige, og under enhver omstendighet var ansatt der, blir det vanskelig å se ham som innflyttet til Norge.

Departementet har vist til ombudsmannens uttalelse 6. oktober 1989 (ombudsmannssak 1988–1466) til støtte for sitt standpunkt i denne saken. I den saken var forholdet at klageren hadde oppholdt

seg i Norge i to år umiddelbart før han formelt flyttet hit. I de to årene arbeidet han på kontrakt ved Norsk Energi, og han flyttet med familien sin etter at han ble fast ansatt i firmaet. Jeg kan ikke se at sakene kan sammenlignes.»

På denne bakgrunn anbefalte jeg at departementet behandlet saken på nytt.

65.

Flyttebilsak – dispensasjon fra kravet om to års registreringstid i Norge før salg

(Sak 1999–2005)

Etter å ha bodd i utlandet i mer enn ti år hadde A ved tilbakeflytting til Norge med seg en personbil som hun søkte om å innføre toll- og avgiftsfritt som flyttegods. Om lag to år etter innførselen ble søknaden innvilget, slik at hun kunne registrere bilen på norske skilte. Åtte måneder deretter fikk hun avslag på søknad om dispensasjon fra kravet om at bilen må være registrert på norske skilte i minst to år etter innførselen for å kunne videreselges toll- og avgiftsfritt.

Ombudsmannen uttalte at den samlede behandlingstiden i saken gjorde det nærliggende å si at kravet om to års registreringstid i dette tilfellet fikk en utilsiktet eller urimelig virkning, og bad om at saken ble behandlet på nytt. Etter ny behandling innvilget Finansdepartementet dispensasjon.

A klaget over at Finansdepartementet hadde avslått dispensasjon fra § 6 nr. 1 bokstav g) i Finansdepartementets forskrift 4. januar 1984 om toll og engangsavgift på motorvogn m.m. Denne bestemmelsen setter som vilkår for toll- og avgiftsfritak at eieren beholder bilen i minst to år etter første gangs registrering her i landet.

A viste til at avgiftsmyndighetene hadde brukt svært lang tid på å behandle hennes søknad om å få innføre sin BMW personbil toll- og avgiftsfritt som flyttegods. Da søknaden ble innvilget, var det gått to år siden innførselen. A hadde i hele perioden hatt midlertidig kjøretillatelse for bilen. Etter at søknaden var innvilget, kunne A registrere bilen på norske skilte uten å måtte betale toll og avgifter, hvilket hun gjorde i mars 1999, om lag en måned etter at søknaden var innvilget. Imidlertid ønsket A å selge bilen, fordi den var for stor for henne. Bilen var kjøpt av hennes mann i Sverige, og det var da han døde at A besluttet å flytte til Norge.

Etter at saksdokumentene var innhentet og gjennomgått her, ble klagen forelagt Finansdepartementet til uttalelse. Departementet ble bedt om å redegjøre nærmere for saksbehandlingstiden, og vurdere om det var grunn til å senke terskelen for å dispensere fra kravet om to års registreringstid når sen saksbehandling var årsak til at det hadde gått lang tid fra innførsel til registrering kunne skje.

I svarbrevet redegjorde departementet for saksbehandlingstiden i denne type saker generelt, og i den konkrete saken. Departementet skrev at en behandlingstid på to år ikke var unormalt for sakstypen i perioden. Videre het det om dispensasjonsspørsmålet:

«Som det framgår av Toll- og avgiftsdirektoratets vedtak av 20. august 1999 kan det dispenseres fra etterbrukskravet i de tilfelle hvor saksbehandlingen har tatt uforholdsmessig lang tid. Verken direktoratet eller departementet var imidlertid av den oppfatning at dette var tilfelle i angjeldende sak.

Begrunnelsen for at det gis fritak ved innførsel av bil i forbindelse med flytting til Norge, er at privatpersoner skal kunne fortsette å benytte kjøretøyet sitt også etter innreise uten å måtte betale nasjonale avgifter på kjøretøyet én gang til. Vilårene i forskrift om toll og engangsavgift på motorvogn m.m. § 6 skal sikre at det dreier seg om en reell «flyttebil», og at det ikke se snakk om avgiftsmessig spekulasjon.

Som nevnt tidligere hadde klager midlertidig kjøretillatelse mens saken var under behandling, slik at saksbehandlingstiden ikke medførte at hun ble påført noe tap ved at hun ikke kunne benytte bilen. Klagers advokat skriver i brev av 1. mars 1999 til toll-distriktssjefen i Oslo at bilen likevel ble svært lite brukt i disse 2 årene, og at kilometerstanden bare var noen få mil/km mer enn på innførselstidspunktet. Det vises også til at klager da var over 70 år og at bilen var for stor for henne. Departementet vil vise til at dersom klager ved innførselen ikke hadde behov for bil eller behøvde en som var noe mindre, burde hun solgt bilen i Sverige. Saken kan reise tvil om det forelå spekulasjonshensikt fra klagers side, noe som inngår i totalvurderingen av om det skal dispenseres fra vilårene i forskrift om toll og engangsavgift på motorvogn m.m. § 6.»

Etter at A hadde kommet med merknader til departementets brev, uttalte jeg i mitt avsluttende brev til departementet:

«Departementet skriver at regelen i forskriften § 6 nr 1 bokstav g) har som formål å motvirke avgiftsmessig spekulasjon. Men dette formålet blir ivaretatt hva enten bilen er registrert på norske skilter eller ikke. Adgangen til umiddelbart salg for å høste gevinsten ved avgiftsfritaket er stengt i begge tilfeller. Etter mitt syn blir det da ikke treffende når avgiftsmyndighetene to år og åtte måneder etter innførselen trekker frem eierens mulige motiver for å innføre bilen, og benytter slike argumenter som begrunnelse for å kreve ytterligere to års eiertid før bilen kan selges avgiftsfritt. Etter så lang eiertid (i dette tilfellet også brukstid) etter innførselen, kan eierens motiver for å innføre bilen ikke være relevant ved en dispensasjonsvurdering.

Departementet har brukt som argument at behandlingstiden av As søknad ikke var uforholdsmessig lang. En viss behandlingstid må naturligvis aksepteres. Men det taler for seg at behandlingstiden i

denne saken var like lang som den «karanteneperioden» forskriften oppstiller, og departementet avgjorde dispensasjonssøknaden etter ytterligere åtte måneder. Når det formålet regelen skal ivareta, så klart må ha vært oppfylt, har jeg vanskelig for å se forhold ved den konkrete saken som med tyngde kan tale for å nekte dispensasjon. Det er nærliggende å si at behandlingstiden i saken medfører at regelen i § 6 nr 1 bokstav g) i dette tilfellet får en utilsiktet eller urimelig virkning, jf. § 11 i avgiftsvedtaket.

Konsekvenshensyn, eller hensyn til likebehandling, er ikke påberopt av departementet etter det jeg kan se, ut over en helt generell uttalelse i klagevedtaket. Jeg kan ha forståelse for det, dersom departementet ser en fare for en rekke «avkortningssøknader». Men slike argumenter kan ikke begrunne at alle søknader avslås. Det skal foretas en individuell vurdering.

Realiteten i denne saken er at A må sitte med bilen i mer enn fire år etter innførselen før hun kan selge den. Jeg kan ikke se at departementet har kunnet påvise omstendigheter som gjør at avgjørelsen kan forsvares. Det knytter seg begrunnet tvil til rimeligheten i det standpunkt departementet har tatt og jeg vil anbefale departementet å behandle søknaden på nytt.

Når det gjelder departementets redegjørelse for behandlingstiden for saker innenfor særavgiftsområdet, har jeg ikke merknader til denne, ut over at jeg ser det som positivt at det nå er iverksatt også organisatoriske tiltak for å korte ned behandlingstiden. Jeg vil tilføye at jeg setter pris på at departementet har gitt en så utførlig redegjørelse om disse problemstillingene.»

I brev 10. oktober 2000 innvilget Finansdepartementet dispensasjon. Departementet uttalte at avgjørelsen var truffet etter en konkret helhetsvurdering, hvor det bl a var lagt vekt på ombudsmannens uttalelse i saken.

66.

Avslag på søknad om fritak for båtmotoravgift

(Sak 1999–1251)

Selskapet Kværner Mandal AS ble avkrevet innførselsavgift på båtmotorer som var importert i forbindelse med bygging av ni nye mineryddingsfartøyer til Sjøforsvaret. Etter klage ble avgiftsberegningen opprettholdt av Finansdepartementet, og Kværner Mandal AS søknad om fritak for avgiften ble samtidig avslått. I klagen til ombudsmannen ble det anført at avgiftsberegningen manglet hjemmel i Stortingets avgiftsvedtak. Subsidiært ble det fremholdt at departementet burde ha benyttet sin adgang til å fritta for avgift.

Ombudsmannen fant at det måtte legges til grunn at Stortingets vedtak om avgift på båtmotorer for årene 1992–1994 også omfattet motorer til Sjøforsvarets marinefartøy. Han kunne imidlertid ikke se at departementet hadde fremført noen reelle argumenter for avslaget på søknaden om fritak som det ikke kunne reises innvendinger mot holdbarheten av, eller som ikke senere var trukket tilbake av departementet helt eller delvis. Da det heller ikke fremgikk klart om departementet som klageinstans hadde foretatt en reell, skjønnsmessig dispensasjonsvurdering, konkluderte ombudsmannen med at det knyttet seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning for saken. Departementet ble bedt om å vurdere avslaget på søknaden om fritak på nytt.

Kværner Mandal AS (heretter KM AS) inngikk kontrakt med Sjøforsvarets forsyningskommando om levering av ni nye mineryddingsfartøyer til en samlet sum av 2,9 milliarder kroner. Fremdriftsmaskineriet (motorene) til båtene ble importert av KM AS i perioden 7. august 1992 til 19. desember 1994. Da Agder tolldistriktsted ved en kontroll oppdaget at selskapet ikke hadde beregnet båtmotoravgift, traff tollstedet 13. juni 1996 vedtak om etterberegning av avgiften. Selskapet reiste innvendinger mot etterberegningen og søkte samtidig om fritak for beregning av båtmotoravgiften under henvisning til § 6 i Stortingets avgiftsvedtak. I vedtak 14. mai 1997 opprettholdt Finansdepartementet etterberegningen og avslaget på søknaden om fritak for beregning av avgiften. Vedtaket ble stadfestet i departementets avgjørelser 29. oktober 1998, 7. mai og 10. juni 1999.

På vegne av KM AS brakte advokatfirmaet PriceWaterHouseCoopers DA saken inn for ombudsmannen. Det ble anført prinsipielt at marinens krigsfartøyer ikke på noe tidspunkt har vært omfattet av Stortingets vedtak om avgift på båtmotorer. Subsidiært ble det fremholdt at en avgiftsberegning for motorer i slike båter i tilfelle var en utilsiktet virkning av avgiftsvedtaket, og at departementet derfor burde ha benyttet sin adgang til å fritak for avgift med hjemmel i avgiftsvedtaket § 6.

Klagen ble forelagt Finansdepartementet. Det ble særskilt bedt om departementets merknader til KM AS innvendinger mot at avgiftsmyndighetene syntes å ha lagt til grunn som en forutsetning for anvendelse av fritaksregelen i avgiftsvedtaket § 6 at det måtte foreligge konkrete holdepunkter for å hevde at noe ikke var overveiet av Stortinget og at avgiften dermed får en utilsiktet virkning. KM AS argumentasjon mot departementets standpunkt om at det her var bedt om et generelt fritak fra båtmotoravgiften som ikke kan hjemles i § 6 ble det også bedt om kommentarer til. Avslutningsvis ble det stilt spørsmål om hvorledes departementet vurderte spørsmålet om fritak i denne saken i lys av at Stortinget i ettertid har vedtatt et generelt fritak for avgift for Forsvarets marinefartøy hvor avgiftsplikten har

oppstått etter 1. januar 1996.

Etter å ha innhentet uttalelse fra Toll- og avgiftsdirektoratet, fastholdt Finansdepartementet i sitt svarbrev at et fritak i dette tilfellet ville innebære et generelt avgiftsfritak for Forsvarets marinefartøy som bestemmelsen i avgiftsvedtakets § 6 ikke gir avgiftsmyndigheten kompetanse til å innvilge. Det ble vist til at det er Stortinget som ifølge Grunnloven § 75 a er tillagt myndighet til å fatte generelle vedtak om skatter og avgifter, og til at et fritak i denne saken av likhetshensyn ikke kunne begrenses til KM AS leveranser. For øvrig presiserte departementet at det ikke kan stilles som vilkår for fritak etter § 6 at det uttrykkelig fremgår av de aktuelle stortingsdokumenter at et forhold ikke er overveiet. Departementet uttalte også at etterfølgende omstendigheter vil kunne få betydning for en konkret dispensasjonsvurdering, men at det likevel ikke var tilstrekkelig for fritak at «den aktuelle sak er bakgrunnen for en bestemt regel e.l.».

KM AS anførte etter dette at fritaksregelen i avgiftsvedtaket § 6 måtte forstås slik at det kan dispenseres i enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveiet av Stortinget da avgiftsvedtaket ble truffet, selv om konsekvensen kan bli at senere likeartede tilfeller må få den samme behandling. Når det gjaldt departementets sammenligning av den foreliggende sak med spørsmål om avgiftsfritak for andre offentlige etater som tollvesen, politi og kystvakt, ble det for øvrig fremholdt at det gjorde seg gjeldende flere spesielle forhold i dette tilfellet: At registrering i skipsregisteret (som kan føre til avgiftsfritak for andre offentlige etater) ikke er en mulighet for forsvaret, at det her er tale om fartøyer som i sin konstruksjon og utrustning er ment for krigsformål og at anvendelsesområdet således er fundamentalt annerledes enn det båtmotoravgiften opprinnelig var rettet mot, samt at avgiftsnivået vil være vesentlig høyere for sjøforsvarets båtanskaffelser enn for andre offentlige etaters båtanskaffelser.

Finansdepartementet kom etter dette tilbake til saken og fremholdt at departementet mente det ville være i strid med likebehandlingsprinsippet om det ble gitt avgiftsfritak i foreliggende sak. Selve det forhold at Stortinget ikke uttrykkelig har omtalt båtmotorer til forsvaret i avgiftsvedtakene eller forarbeidene før 1996, mente departementet ikke gav grunnlag for fritak, verken generelt eller konkret. En slik forståelse av regelverket ville etter departementets oppfatning i tilfelle også kunne gjøres gjeldende for båtmotorer til politi, tollvesen m.v. Dessuten ville det innebære en uthuling av avgiften i lys av Grunnloven § 75 a. Departementet opplyste for øvrig også at det tidligere hadde vurdert «en søknad om et avgiftsfritak for båtmotorer til forsvaret, men fant ikke grunnlag for dette, jf. departementets brev av 14. februar 1992 (vedlegg)».

KM AS fastholdt sine tidligere fremsatte anførsler i et senere brev. Til departementets siste uttalel-

ser i saken ble det fremholdt at saken som ble behandlet i 1992 ikke var tilsvarende den foreliggende sak. Det ble i den forbindelse sitert fra Sjøforsvarets brev 5. februar 1991 som var foranledningen til departementets svar i brev 14. februar 1992, hvor det bl.a. het:

«At de (dvs. fartøyene) av konstruksjon og utseende er av fritidsbåttypen og også bruker fritidsbåtmotorer til fremdrift, er av praktiske, og ikke minst prismessige årsaker.»

I lys av dette fremholdt KM AS at det ikke var vanskelig å akseptere at hensynet til konsekvens og likhet i forhold til tilsvarende anskaffelser hos f.eks. politi og tollvesen ble avgjørende ved en dispensasjonsvurdering. I den foreliggende sak var det imidlertid tale om marinefartøyer med en lengde på ca. 50 meter og en besetning på 30–40 mann. Disse fartøyene har derfor lite til felles med de det ble søkt fritak for i 1991. Tvert i mot tilsa likhets- og konsekvenshensyn i denne saken at fritak ble gitt, siden andre offentlige etater som går til anskaffelse av båter i tilsvarende størrelsesorden vil kunne oppnå fritak gjennom å registrere båten i skipsregisteret, – en mulighet forsvaret ikke hadde.

Etter dette fremholdt Finansdepartementet bl.a. følgende:

«Dispensasjonsbestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil og er en snever fritaksbestemmelse. Det er intet vilkår for avgiftsplikt at den avgiftspliktige er kjent med avgiftsplikten. På denne bakgrunn er det ikke tilstrekkelig for dispensasjon at den avgiftspliktige var ukjent med plikten til å svare avgift.»

Etter departementets oppfatning er det ikke tilstrekkelig grunnlag for dispensasjon at dispensasjonen i det konkrete tilfellet ikke vil medføre brudd på likebehandlingsprinsippet eller at Stortinget for senere år har vedtatt avgiftsvedtak for den aktuelle virksomhet. Videre er det fast praksis for ikke å legge særlig vekt på økonomiske hensyn i dispensasjonsvurderingen. Departementet har ikke funnet at det i denne saken foreligger andre forhold som tilsier at det gis dispensasjon.»

I mitt avsluttende brev til Finansdepartementet uttalte jeg:

«Etter Stortingets årlige avgiftsvedtak § 1, jf. § 3 skal det i henhold til lov av 19. mai 1933 nr. 11 betales avgift til statskassen ved import og innenlandsk tilvirkning av båtmotorer. Frem til avgiftsvedtaket for 1996 hadde Stortinget ikke uttalt noe eksplisitt om avgiftsfritak for motorer til Sjøforsvarets marinefartøy. Etter forslag fra forsvarskomiteen ble det imidlertid tatt inn bemerkninger om dette i plenarvedtakene for 1996 og 1997, og fra og med 1998 har et slikt unntak vært fastsatt i et særskilt punkt i fritaksbestemmelsen i § 3 bokstav d.

Båtmotoravgiften som denne saken gjelder,

knytter seg til innførsel i årene 1992 til 1994. Saken reiser i hovedsak to rettslige spørsmål: For det første om innførsel av motorer til Sjøforsvarets marinefartøy i utgangspunktet var omfattet av Stortingets avgiftsvedtak for disse årene. Under forutsetning av at dette besvares bekreftende, er det videre spørsmål om Kværner Mandal AS bør få fritak for avgiften, jf. avgiftsvedtakets § 6.

Som nevnt innledningsvis, var spørsmålet om avgiftsplikt for motorer til Sjøforsvarets marinefartøy ikke omtalt spesielt verken i selve avgiftsvedtakene eller i forarbeidene før avgiftsvedtaket for 1996 ble truffet. Ordlyden i avgiftsvedtakene for 1992–1994 gir heller ikke holdepunkter for å anta at slike motorer var ment holdt utenfor avgiftsplikten. KM AS har imidlertid anført at et slikt unntak kan utledes av at båtmotoravgiften opprinnelig ble innført som en avgift mer direkte rettet mot motorer til fritidsbåter, jf. St.prp. nr. 80 (1977–78) og Innst. S. nr. 155 (1977–78). Selv om Stortinget fra og med avgiftsvedtaket for 1979 har gått bort fra den direkte koblingen til fritidsbåter, mener KM AS at senere avgiftsvedtak må tolkes i lys av den begrunnelse for avgiften som ble gitt da den ble innført i 1978 (og som senere ikke uttrykkelig har blitt endret), og at Sjøforsvarets marinefartøy – som vanskelig kommer inn under kategorien fritidsbåter – dermed faller utenfor avgiftsplikten.

Jeg er enig i at det kan være grunn til å reise spørsmålsstillingen i lys av den begrunnelsen som ble gitt for innføringen av avgiften i 1978. Etter endringen i 1979 må likevel ordlyden – som ikke gir holdepunkter for en slik innskrenkende fortolkning – etter mitt syn tillegges avgjørende vekt. Ordlyden ble da endret slik at uttrykket «fritidsbåt» i avgiftsvedtaket gikk ut og ble erstattet av dagens generelle ordlyd om avgiftsplikt «ved import og innenlands tilvirkning av båtmotorer (framdriftsmotorer)». I Budsjettinnst. S. nr. 13 (1978–79) s. 24 het det at endringen markerte at «avgiften omfatter alle framdriftsmotorer til båter som ikke uttrykkelig er nevnt i fritaksbestemmelsen i avgiftsvedtaket».

Det er for øvrig her tale om beslutninger som ifølge Grunnloven må fornyes hvert år for å være gyldige. Tidsbegrensningen er ment å sikre at skatte- og avgiftspålegg skal vurderes hvert år og har til formål å beskytte borgerne mot overflødige skatter. Regelen har imidlertid også den betydning å sikre at hvert storting står fritt i sin statsfinansielle vurdering i forhold til tidligere storting. Dette hensynet må også til en viss grad begrense vekten av tolkingsmomenter som måtte fremgå av forarbeidene til avgiftsvedtak fattet av tidligere storting. I denne konkrete saken må det også sees hen til at Stortinget fra og med 1996 har funnet grunn til først å gi samtykke til at avgift ikke *innkreves* for motorer til Sjøforsvarets marinefartøyer og senere, som i avgiftsvedtaket for 1999, å fastsette et *fritak* for slike motorer direkte i regelverket. Når dette er gjort, må det legges til

grunn at i alle fall disse storting ikke har vært av den oppfatning at motorer til Sjøforsvarets marinefartøyer i utgangspunktet falt utenfor det generelle regelverket. Jeg kan ikke se at forsvarskomiteens uttalelser i Innst. S. nr. 71 (1996–97) endrer dette inntrykket i vesentlig grad.

Det sentrale spørsmålet i saken blir etter dette om avgiftsmyndighetenes avslag på Kværner Mandal AS søknad om fritak for avgiften er holdbart. Søknaden om fritak er vurdert på bakgrunn av § 6 i avgiftsvedtaket (som er likelydende for både 1992, 1993 og 1994). Bestemmelsen lyder:

«Departementet kan frita 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.»

Etter at saken har vært forelagt Finansdepartementet herfra, synes det nå å være enighet om at det avgiftstilfellet det her er tale om, i tråd med vilkåret i § 6, ikke kan sies å ha vært «overveiet» særskilt av Stortinget når avgiftsvedtakene for 1992–94 ble truffet. Jeg slutter meg til dette standpunktet og tilføyer at det må sies å være gode holdepunkter for en slik oppfatning bl.a. i den manglende omtalen av slike avgiftstilfeller i vedtakene frem til 1996 kombinert med det faktum at avgiften opprinnelig var rettet mot motorer som i alle fall hovedsakelig skulle nyttes til fritidsformål. Stortingets behandling av de senere års avgiftsvedtak, hvor det nettopp er gjort unntak for dette typetilfellet, bekrefter for øvrig dette inntrykket. I en slik situasjon kan det vanskelig stilles krav om ytterligere bevis for at kravet til manglende positiv overveielse fra Stortingets side skal anses for oppfylt.

Så vidt forstås har departementet heller ikke reist innvendinger mot KM AS standpunkt om at avgiften har fått en «utilsiktet virkning» i denne saken. Jeg viser til Toll- og avgiftsdirektoratets uttalelse til dette i brev til departementet 14. desember 1999, som departementet har vist til i sitt svarbrev hit 23. desember 1999. Slik jeg ser det, må det være rimelig klart at også dette vilkåret er oppfylt her hvor virkningen av avgiftsvedtaket er at en privat bedrift blir belastet båtmotoravgiften som knytter seg til Sjøforsvarets anskaffelse av nye marinefartøyer av betydelig størrelse. Hensynet til å dempe det private forbruket gjør seg ikke gjeldende som forutsatt i St. prp. nr. 80 (1977–78) s. 1 (om begrunnelsen for innføring av avgiften). At hensynet til styrking av statsbudsjettets inntektsside på et vis blir ivaretatt, skyldes den tilfeldighet at verken Sjøforsvaret eller Kværner Mandal AS ved kontraktsinngåelsen var oppmerksomme på at motorene til marinefartøyer av denne type var avgiftspliktige. Hadde de vært kjent med dette, ville avgiften høyst sannsynlig til sist ha blitt belastet forsvarsbudsjettet.

Departementets avslag på Kværner Mandal AS

sin søknad har under sakens gang i hovedsak vært begrunnet med at en innvilgelse i realiteten ville innebære et generelt fritak for Sjøforsvarets marinefartøy som avgiftsvedtaket § 6 etter departementets oppfatning ikke gir adgang til. I brev hit 23. desember 1999 er det i den forbindelse vist til at § 6 bare hjemler unntak i «enkeltilfeller», og til at det ifølge Grunnloven § 75 a tilligger Stortinget å treffe generelle «vedtak om skatter og avgifter, herunder fritak for avgift». Det ble også vist til at et fritak i denne saken ville være problematisk ut fra konsekvens- og likhetshensyn, både i forhold til andre leveranser av marinefartøy til forsvaret og i forhold til avgiftsbelegging av båtmotorer til bruk i andre offentlige etater som f.eks. tollvesen, politi og kystvakt.

Jeg kan i utgangspunktet vanskelig se at det er grunnlag for særlige innvendinger mot departementets generelle forståelse av kompetansebestemmelsen i avgiftsvedtakets § 6. Uten å gå nærmere inn på en fortolking av Grunnloven § 75 a, kan det slås fast at Stortinget i selve avgiftsvedtaket har begrenset departementets kompetanse til å dispensere til «enkeltilfeller eller situasjoner». For at ikke dispensasjonsadgangen skal bli tilnærmet illusorisk, må det imidlertid kreves klare holdepunkter for å legge til grunn at et fritak i en enkeltstående sak vil få en slik virkning at det i realiteten blir tale om et generelt fritak. Som jeg har påpekt overfor Finansdepartementet i en tidligere sak (ombudsmannsak 96–1631), som gjaldt spørsmålet om dispensasjon fra toll- og engangsavgift på innførsel av motorvogn, er det begrenset hvor langt likebehandlingsprinsippet rekker som begrunnelse i forhold til en slik skjønnsmessig utformet dispensasjonsregel som det her er tale om. Slike regler krever at det skal foretas en individuell vurdering av forholdene i den enkelte sak, og det står forvaltningen fritt innenfor saklige rammer å utforme praksis. Hvis forvaltningen ikke ønsker å endre praksis, kan det være nærliggende å vise til likebehandlingsprinsippet, men noen fullgod begrunnelse er det ikke, spesielt ikke hvor det formuleres slik at prinsippet nærmest avskjærer myndighetene fra å gi dispensasjon.

Når det gjelder departementets henvisning til konsekvens- og likhetshensyn i forhold til båtanskaffelser i andre offentlige etater, må det etter mitt skjønn være riktig, slik KM AS har fremholdt, å se hen til at Forsvaret – så vidt jeg har forstått – ikke kan unngå avgiftsplikt ved å registrere sine marinefartøy i skipsregisteret, jf. avgiftsvedtaket § 3 bokstav b pkt. 4 sammenholdt med sjøloven 24. juni 1994 § 11 og forskrift om skips nasjonalitetsbevis m.v. 27. oktober 1980 § 1 nr. 2. For andre offentlige etater er dette en mulighet, selv om skipsfartøyer eiet av staten i utgangspunktet ikke er registreringspliktige, jf. nevnte forskrift §§ 12 og 14. I lys av at det her er tale om ca. 50 meter lange mineryddingsfartøyer med en besetning på 30–40 mann, synes det for øvrig nokså klart at avstanden til kjerneområdet for

båtmotoravgiften er vesentlig større enn for båter som f.eks. politi eller tollvesen går til anskaffelse av. Jeg har derfor vanskelig for å se at et fritak i denne saken vil måtte få konsekvenser for spørsmålet om avgift på båtmotorer til bruk i andre offentlige etater. At det i denne konkrete saken er tale om fritak for avgift på motorer til større krigsskip, bør også kunne tillegges betydning ved vurderingen av mulige konsekvenser for andre båtanskaffelser fra Forsvarets side. Jeg kan således ikke uten videre se at et enkeltstående fritak for båter med en lengde på ca. 50 meter vil måtte føre til et generelt fritak for alle Forsvarets båtanskaffelser. Det kan differensieres mellom større marinefartøy til bruk i Forsvaret, slik som mineryddingsfartøyene i denne saken, og mindre fartøyer av fritidsbåttypen (med fritidsbåtmotorer) som departementets vedtak 14. februar 1992 gjaldt. Dette gjelder selv om Stortinget for senere år har funnet grunn til å fastsette et generelt fritak for Forsvarets marinefartøy.

Det må i denne sammenheng også bemerkes at avgiftsmyndighetene etter det opplyste ikke tidligere har behandlet et slikt avgiftstilfelle som det her er tale om, jf. Toll- og avgiftsdirektoratets brev 8. oktober 1998. Henvisningen til at avgiftsinnkrevningen bygger på deklarasjonsprinsippet, gir ikke uten videre noen fullgod begrunnelse for dette. Det kan bl.a. stilles spørsmål om ikke den konkrete saken – som springer ut av en kontroll utført av Agder tolldistriktssted – ut fra slike likhetshensyn som departementet har vist til, burde ha foranlediget nærmere undersøkelser av om det eventuelt har forekommet andre tilsvarende båtleveranser til Sjøforsvaret i perioden mellom 1978 og 1996 som var avgiftspliktige. Det foreligger ingen opplysninger om slike undersøkelser til tross for at det neppe ville medført særlige vansker å bringe klarhet i dette. For øvrig må det også tillegges vekt at det fra og med 1996 har vært fritak for avgift for den type fartøyer det her er tale om. Konsekvenshensynet som departementet har vist til, gjør seg således ikke gjeldende fremover i tid.

Avgiftsvedtaket § 6 gir avgiftsmyndigheten en diskresjonær adgang til å dispensere fra båtmotoravgiften når det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveiet da avgiftsvedtaket ble fattet og når avgiften i det enkelte tilfellet får en utilsiktet virkning. Bestemmelsen stiller i utgangspunktet krav om at det skal foretas en individuell vurdering av forholdene i den enkelte sak, og – som nevnt – må det kreves klare holdepunkter for å legge til grunn at et fritak i en enkeltstående sak vil få en slik virkning at det i realiteten blir tale om et generelt fritak som § 6 ikke gir departementet kompetanse til å innvilge. Som det fremgår ovenfor, har jeg stilt spørsmål ved vesentlige deler av departementets anførsler om vekten av likebehandlings- og konsekvenshensyn i den foreliggende sak. Videre har departementet i brev hit 21. februar 2000 opplyst at det, med hjemmel i dis-

pensasjonsbestemmelsen, i enkelte andre tilfeller faktisk har «gitt avgiftsfritak med mer generell rekkevidde», og at dette da normalt har blitt fulgt opp overfor Stortinget med forslag om å innta et tilsvarende generelt fritak i påfølgende års avgiftsvedtak. Jeg kan da vanskelig akseptere det syn departementet har forfektet om at Grunnloven § 75 a og avgiftsvedtaket § 6 her fører til at avgiftsmyndighetene er avskåret fra å foreta en konkret, skjønnsmessig vurdering av KM AS sin søknad om fritak.

På bakgrunn av departementets uttalelser i sitt siste brev hit 23. mai 2000 er det noe uklart om departementet, uavhengig av anførselene om kompetansebegrensning og hensynet til likebehandling, til sist likevel har foretatt en reell skjønnsmessig vurdering av KM AS søknad om fritak slik avgiftsvedtaket § 6 gir anvisning på. I brevet har departementet således uttalt at det ikke er tilstrekkelig for dispensasjon i det konkrete tilfellet at dette «ikke ville medføre brudd på likebehandlingsprinsippet eller at Stortinget for senere år har vedtatt avgiftsfritak for den aktuelle virksomhet». Departementet har videre pekt på at det er fast praksis for ikke å legge «særlig vekt på økonomiske hensyn i dispensasjonsvurderingen», og for øvrig har departementet «ikke funnet at det i denne saken foreligger andre forhold som tilsier at det gis dispensasjon».

Ut fra opplysningene som foreligger i saken, er det vanskelig å forstå hva departementet har ment med det siste. Jeg viser til at departementet ellers synes å være enig i at de øvrige materielle vilkår for fritak i § 6 («ikke overveiet da avgiftsvedtaket ble truffet» og «utilsiktet virkning») er til stede, og dette er selvsagt forhold som tilsier at det gis dispensasjon. Det er dessuten klart at det her er tale om helt spesielle fartøytyper som må sies å ha en meget fjern tilknytning til de båttypen som omfattes av kjerneområdet for båtmotoravgiften, og dette forhold gjør seg sterkere gjeldende her enn for andre typer av båter som det offentlige går til anskaffelse av. Jeg minner i denne sammenheng om det jeg har sagt ovenfor om den særstilling Forsvarets marinefartøy har i forhold til spørsmålet om innføring i skipsregisteret. Videre finner jeg grunn til å peke på at en fastholdelse av avgiften i dette tilfellet fra den private parts side vil kunne oppfattes som en tilfeldig fortjeneste for det offentlige i lys av at heller ikke Forsvaret var kjent med avgiftsplikten. KM AS har således forholdt seg til en rettsoppfatning som deles av Forsvarets forsyningstjeneste, og som synes å ha vært gjennomgående i bransjen for øvrig. Samtidig må det kunne erkjennes at regelverket med fordel kunne ha vært klarere på dette punkt i årene frem til 1996.

Det følger av bestemmelsens ordlyd at vilkårene for fritak/nedsettelse er strenge, noe som tilsier en restriktiv praktisering av dispensasjonsadgangen. I brev til KM AS advokat 14. mai 1997 har således departementet opplyst at det i praksis «er meget sjelden det gis avgiftsfritak/-nedsettelse». Avgjørelsen

av konkrete søknader om fritak beror dessuten til sist på en skjønnsmessig vurdering fra avgiftsmyndighetens side som jeg bare i begrenset utstrekning kan kritisere. Slik saken nå ligger an, har jeg likevel vanskelig for å se at det er fremført noen reelle argumenter fra departementets side for avslaget på KM AS sin søknad som det ikke kan reises innvendinger mot holdbarheten av, eller som ikke senere er trukket tilbake helt eller delvis. Det fremgår heller ikke klart om departementet som klageinstans har gått inn på en reell, skjønnsmessig dispensasjonsvurdering av saken, og jeg har ikke funnet departementets begrunnelse for en slik unnlattelse tilstrekkelig. Min konklusjon må derfor bli at det knytter seg «begrunnet tvil» til forhold av betydning for saken, jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Jeg ber derfor departementet vurdere avslaget på klagerens søknad på nytt.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva departementet foretar seg videre i saken.»

67.

Avgift på bruk av mineralolje

(Sak 1999–0630)

Ved en rutinekontroll oppdaget tollmyndighetene at det var fylt avgiftsfri diesel på to av As biler. As nevø, som var sysselsatt hos A etter forespørsel fra sosialkontoret, hadde tatt feil av dieselpumpene ved fyllingen. A hadde umiddelbart etter at dette ble oppdaget begynt å tømme bilene for den avgiftsfrie dieselen. Han fikk pålegg om å betale dieselaavgift på kr. 100.000,- for den ene bilen, og avslag på søknad om dispensasjon.

Ombudsmannen mente at det forelå «særlige omstendigheter», og uttalte at vedtaket om å nekte dispensasjon var «klart urimelig». Ombudsmannen pekte på at en arbeidsgiver rett nok har ansvaret for å holde oppsyn med folkene i sin tjeneste, men det kan ikke stilles umulige krav. Departementet gav deretter dispensasjon.

Ved en feil ble det fylt avgiftsfri diesel på to av bilene til A. Bensinen ble fylt av As nevø. Nevøen var sysselsatt etter forespørsel fra sosialkontoret, fordi han var betraktet som «ressursfattig». Han hadde tatt feil av dieselpumpene ved fyllingen. Da A oppdaget dette, begynte han umiddelbart å tømme bilene for den avgiftsfrie dieselen. Samtidig kom to tollere fra Nordland tolldistrikt på kontroll, og A ble etterberegnet for avgift til framdrift av motorvogn på kr. 100.000,-. Finansdepartementet stadfestet Toll- og avgiftsdirektoratets etterberegning.

Klageren henvendte seg til ombudsmannen og viste til at omstendighetene rundt saken var spesielle, og at A hadde gjort det han kunne for å begrense skaden ved å begynne å tømme bilene umiddelbart. Klageren viste til direktoratets adgang etter forskrift

om kontroll og avgiftsberegning ved urettmessig bruk av merket mineralolje § 5 til å frafalle eller sette ned avgiften dersom det foreligger «særlige omstendigheter».

I brev herfra ble Finansdepartementet bedt om en redegjørelse for praksis ved dispensasjonsvurderinger etter bestemmelsen i forskriftens § 5.

I sitt svarbrev viste departementet til direktoratets uttalelse i saken. Her het det bl.a.:

«Som det fremgår av vedlagte avgjørelser, er det ikke tidligere dispensert i lignende saker. Dette har sammenheng med de retningslinjer som ble gitt i Ot.prp. nr. 58 (1991–92) hvor det ble redegjort for regelverket i forbindelse med overgangen fra kilometeravgift til autodieselaavgift. Som det fremgår av proposisjonens side 2 flg., er utgangspunktet at det skal svares avgift ved urettmessig bruk av merket drivstoff på objektivt grunnlag. For å motvirke de mest urimelige utslag som kan oppstå, ble det innført en dispensasjonsordning i de tilfelle det foreligger særlige omstendigheter. Dette medfører at det pålegges den avgiftspliktige å redegjøre for de forhold som har ført til den urettmessige bruken. Det skal ved vurdering av dispensasjonsspørsmålet skje en konkret vurdering, hvor det som er klart utgangspunkt ikke tas hensyn til økonomiske, helsemessige, sosiale eller lignende forhold.

De forarbeider direktoratet har vist til fremgår av Ot.prp. nr. 58 (1991–92). Videre er det ikke gitt interne retningslinjer i forbindelse med dispensasjonsvurdering.

Det er i denne saken påberopt en rekke spesielle forhold, som direktoratet ikke finner dokumentert. Imidlertid fant direktoratet at saken var tilstrekkelig opplyst i henhold til forvaltningslovens § 17, da disse forhold uansett ikke ville være tilstrekkelig for å kunne innvilge dispensasjon.»

Klageren kom med merknader til direktoratets uttalelse om at det er påberopt en rekke spesielle forhold som direktoratet ikke finner dokumentert, og det ble bedt om å få opplyst hva som ikke var tilstrekkelig dokumentert.

I departementets brev ble det vist til merknader fra direktoratet:

«Direktoratet har her lagt til grunn at det fra klagers side er påberopt forhold som ikke er dokumentert, blant annet vedrørende hvem som faktisk foretok feilfyllingene m.v. Direktoratet fant det imidlertid ikke nødvendig å innhente dokumentasjon for de faktiske forhold som var påberopt, da disse uansett ikke ville kunne føre til en dispensasjon fra avgiftsplikten.»

Klageren kom ikke tilbake til saken.

I mitt avsluttende brev til departementet uttalte jeg:

«Etter Stortingets avgiftsvedtak § 1 skal det betales avgift til statskassen på mineralolje til framdrift av motorvogn (autodieselaavgift).

I henhold til lov om særavgifter 19. mai 1933 nr. 11 § 4 skal det ilegges avgift etter en nærmere angitt tabell dersom det avdekkes urettmessig bruk av merket mineralolje. Avgiften er således en sjablonavgift. Fordi avgiften skal beregnes ut fra antatt bruk i en toårs periode, blir utslagene store. I dette tilfellet dreide det seg om kr. 100.000,- for den ene bilen.

Etter forskriften § 5 kan Toll- og avgiftsdirektoratet i enkeltstående tilfelle frafalle eller sette ned avgiften dersom det foreligger særlige omstendigheter. Dette skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og direktoratet har her lagt til grunn at det ikke foreligger forhold som gir grunnlag for å dispensere, noe departementet har sluttet seg til. Direktoratet har overfor ombudsmannen vist til at det heller ikke er dispensert i noen sammenlignbare saker.

Det fremgår ovenfor at reglene er sjablonmessige, og at det får store konsekvenser i form av høye avgiftsbeløp enten man gjør en feil eller bevisst unndrar avgift. Det er da også for å motvirke de mest urimelige utslag at det ble innført en dispensasjonsordning i tilfeller der det foreligger særlige omstendigheter.

Klageren har forklart hva som var årsaken til den feilaktige tappingen. Han gjorde også sitt til å begrense feilen så raskt som mulig med å umiddelbart sette i gang med uttappingen av den avgiftsfrie dieselen da feilen ble oppdaget.

I Ot.prp. nr 58 (1991–92) s. 2–3 er det redegjort nærmere for bakgrunnen for dispensasjonsregelen, som er gitt for «å motvirke de mest urimelige utslag som kan oppstå». Det heter videre at det «som et klart utgangspunkt ikke [skal] tas hensyn til økonomiske, helsemessige, sosiale eller lignende forhold». Proposisjonen peker deretter på nødrettstilfellene, men går ikke nærmere inn på hvilke andre typer tilfeller som kan gi grunn til å frafalle avgiften. Jeg kan imidlertid ikke se at frafall av avgiften skulle være begrenset til disse tilfellene. Da ville det vært naturlig å bruke begrepet nødrett i lovteksten.

Den mest nærliggende forståelsen av forarbeidene er etter mitt syn at det ikke skal tas hensyn til «økonomiske, helsemessige, sosiale eller lignende forhold» som ikke har noen sammenheng med den ulovlige påfyllingen av merket drivstoff. Men etter klagerens forklaring er det her nettopp en sammenheng mellom slike forhold og overtredelsen.

Vel er det så at en arbeidsgiver (bileier) må søke å holde oppsyn også med en person som han har tatt inn i sin tjeneste etter oppfordring fra sosialkontoret. Men det kan ikke stilles umulige krav. Det må også tas hensyn til at den avgiftspliktige her har gjort samfunnet og fellesskapet en tjeneste ved å sysselsette nevøen, og det kan virke urimelig om han ikke høres med at nettopp hjelperens spesielle forhold har vært årsaken til feilen.

Videre må det legges vekt på at bileieren med en gang han ble klar over feilen, satte i gang med å tappe bilen for det merkede drivstoffet. Når først feilen

er skjedd, har han altså umiddelbart søkt å bringe forholdet i orden.

På bakgrunn av det klageren har forklart om saken, er jeg kommet til at det her foreligger «særlige omstendigheter». Selv om praksis i forhold til å innvilge dispensasjon er og må være streng, kan ikke avgiftsmyndighetene gjennom sin praksis eliminere den lovfestede dispensasjonsadgangen. Avslaget harmonerer dårlig med forarbeidenes forutsetning om at dispensasjonsregelen skal «motvirke de mest urimelige utslag som kan oppstå». Dersom dispensasjonsadgangen ikke skal brukes i dette tilfellet, har jeg vanskelig for å se når det skal være grunnlag for å innvilge dispensasjon.

Slik saken er presentert for meg, fremstår departementets opprettholdelse av direktoratets avgjørelse altså som «klart urimelig», og jeg anbefaler departementet å vurdere saken på ny.»

Etter dette gjennomgikk departementet saken på nytt, og meddelte i brev til klageren:

«Sivilombudsmannen har i brev av 19. juni 2000 til Finansdepartementet gitt uttrykk for at departementets vedtak av 16. mars 1999 fremstår som klart urimelig og anbefaler at saken vurderes på nytt. På bakgrunn av ombudsmannens anbefaling har departementet foretatt en ny gjennomgang av saken.

Etter forskrift av 19. august 1993 nr. 809 om kontroll og avgiftsberegning ved urettmessig bruk av merket mineralolje § 5 kan Toll- og avgiftsdirektoratet i enkeltstående tilfelle frafalle eller sette ned avgiften dersom det foreligger særlige omstendigheter. Det er redegjort nærmere for bakgrunnen for dispensasjonsregelen i Ot.prp. nr. 58 (1991–92). Det fremgår her at det skal svares avgift ved urettmessig bruk av merket drivstoff på objektivt grunnlag. For å motvirke de mest urimelige utslag som kan oppstå er det gitt fullmakt til å frafalle eller sette ned avgiften dersom det foreligger særlige omstendigheter. Frafallelse av avgift må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Ved vurderingen skal det som et klart utgangspunkt ikke tas hensyn til økonomiske, helsemessige, sosiale eller lignende forhold. Heller ikke at bruken har skjedd i nødstilfelle er i utgangspunktet nok.

Etter en gjennomgang av sakens dokumenter finner departementet å kunne legge til grunn at årsaken til at det befant seg merket mineralolje på motorkjøretøyene på kontrolltidspunktet, var at As nevø ved en feil hadde fylt merket olje på disse kjøretøyene. Departementet legger videre til grunn [at] A straks gikk i gang med uttapping av den avgiftsfrie mineraloljen da feilfyllingen ble oppdaget.

Etter en helhetsvurdering der det særlig legges vekt [på] ombudsmannens uttalelse i saken, forholdene rundt ansettelsesforholdet av As nevø, og at det straks feiltappingen ble avdekket ble igangsatt tiltak for å bringe forholdene i orden, finner departementet at det foreligger slike særlige omstendigheter at forskriften § 5 kommer til anvendelse i dette tilfellet.

I Deres klage til Finansdepartementet, motatt 20. januar 1999, er det opplyst at A med bil

X har kjørt ca 30 mil med lavavgiftsbelagt mineralolje, mens det ikke ble kjørt med bil Y etter feilfyllingen. For den mengden drivstoff som ble benyttet til denne kjøringen skal det svares avgift.

For bil Y settes avgiften etter dette til null, mens det for bil X skal beregnes avgift basert på antatt forbruk av mineralolje tilsvarende 30 mil. Toll- og avgiftsdirektoratet er ved gjenpart av dette brev bedt om å ivareta de praktiske sider av dette vedtaket.»

68.

Etterberegning av investeringsavgift

(Sak 1999–2378)

Skipet MS A fikk etterberegnet investeringsavgift fordi det ikke ble godtatt at det var å anse som et skip i utenriks fart. Skipet gikk etter en fast ruteplan hvor det hver 14. dag var en halv dag i Danmark. For øvrig gikk det mellom norske havner. Avgiftsmyndighetene mente at skipet ikke gikk regelmessig mellom utenlandsk havn og norsk havn, slik forskriftene krevde. Rederiet gjorde gjeldende at det ikke kunne innfortolkes et krav til omfang i begrepet regelmessighet.

Ombudsmannen uttalte at forskriften måtte forstås og anvendes i lys av lovens uttrykk «utenriks fart», og at det måtte være et visst krav til omfang eller hyppighet av anløpene i utenlandsk havn for å kunne kalle det «utenriks fart». Ombudsmannen fant ikke grunn til å kritisere klagenemndas avgjørelse, men anbefalte Skattedirektoratet å vurdere om regelverket burde presiseres nærmere.

Skipet MS A gikk etter en fast ruteplan hvor det hver 14. dag var en halv dag i Hirtshals i Danmark. For øvrig gikk skipet mellom norske havner. Etter et bokettersyn i 1997 foretok Rogaland fylkesskattekontor etterberegning av investeringsavgift fordi fylkesskattekontoret ikke godtok at MS A var å anse som et skip i utenriks fart. Skipet kunne således ikke kreve avgiftsfritak etter merverdiavgiftsloven § 16 nr. 2 for omsetning av varer og tjenester til bruk for skip i utenriks fart. Vedtaket om etterberegning ble opprettholdt av Klagenemnda for merverdiavgift, som la til grunn at MS As virksomhet ikke kunne anses som regelmessig lastefart mellom utenlandske havner eller mellom norsk og utenlandsk havn.

Klagerens advokat gjorde gjeldende at det ikke kunne innfortolkes et krav til omfang («mengdeangivelse») i begrepet regelmessig. Hun anførte at kriteriet etter ordlyden er at skipet anløper utenlandsk havn gjentatte ganger og med faste intervaller (fast rute).

Klagenemnda for merverdiavgift ble ved brev herfra bedt om å gi en nærmere begrunnelse for sin avgjørelse.

Skattedirektoratet svarte ved brev som klage-

nemndas medlemmer enstemmig hadde gitt sin tilslutning til. Klagenemnda opplyste at nemndas standpunkt bygde på at det ikke kunne være tilstrekkelig at skipet med jevne mellomrom har en tur til havn i utlandet, når skipets fart, sett under ett, i det alt vesentligste foregikk innenlands. Nemnda fremholdt bl.a. at skipet hadde 22 anløp i norske havner og ett anløp i utenlandsk havn på hver tur.

Klagenemnda anførte også at nemndas tolking var best i samsvar med formålet med merverdiavgiftssystemet, nemlig å beskatte innenlands forbruk.

Etter at klagerens advokat og Skattedirektoratet hadde kommet med ytterligere merknader, uttalte jeg følgende i mitt avsluttende brev til advokaten:

«Merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 2 bokstav a) lyder:

«Det skal ikke betales avgift av omsetning av varer og tjenester til bruk på skip på minst 15 meter største lengde når det i utenriks fart frakter last eller mot vederlag befordrer passasjerer».

Uttrykket «skip i utenriks fart» er definert i forskrift om omsetning av varer og tjenester til bruk i utlandet (forskrift nr. 24), fastsatt av Finansdepartementet 23. februar 1970 med senere endringer. Paragraf 9 annet ledd i forskriften lyder:

«Som skip i utenriks fart regnes skip som regelmessig går mellom utenlandske havner eller mellom norsk havn og havn i utlandet, på Svalbard eller Jan Mayen. Tilsvarende gjelder for luftfartøy.»

En alminnelig, naturlig språklig forståelse av begrepet regelmessig er «med jevne mellomrom», «fast», «periodisk», «jevnlige» og lignende. MS A anløper utenlandsk havn med 14 dagers intervaller etter en fast rute. Dette tilfredsstillende kravet til regelmessighet. Forskriften må imidlertid forstås og anvendes i lys av lovens § 16 og uttrykket «utenriks fart».

Det må også være et visst krav til omfang eller hyppighet av anløpene i utenlandsk havn for å kunne kalle det «utenriks fart». Det vil være mindre naturlig å si at et skip går i utenriks fart når det bare sjelden og med lengre tidsintervaller anløper utenlandsk havn – selv om disse anløpene måtte skje med jevne mellomrom.

Forarbeidene til merverdiavgiftsloven synes ikke direkte å omhandle spørsmålet om hva som skal til for å si at et skip går i utenriks fart. I Ot.prp. nr. 17 for 1968–69 uttales det i merknadene til § 16 (s. 54) at merverdiavgiften er en avgift på innenlandsk forbruk av varer og tjenester, og at eksport og hva dermed likestilles derfor må fritas for avgiftsplikt. Ifølge forarbeidene er salg av varer til bruk for skip og luftfartøyer i utenriks fart, likestilt med eksport.

Thor Refsland behandler spørsmålet om forståelsen av uttrykket «regelmessig» i sin kommentarutgave til merverdiavgiftsloven (del I, 5. utg. 1994 s. 363):

«I Finansdepartementets forskrift av 23. februar 1970 § 9 er bestemt at som skip i utenriks fart anses skip som *regelmessig* går mellom utenlandske havner osv. Det er ikke brukt uttrykket hovedsakelig som ellers er et alminnelig uttrykk i avgiftsreglene, jfr. f.eks. merverdiavgiftsloven § 11, annet ledd. Grensedragningen 80 %-20 % synes således ikke å gjelde ved avgjørelsen av spørsmålet om utenriks fart foreligger. Det er uklart hva som ligger i uttrykket regelmessig. Departementet har uttalt at et skip som år om annet går 50 % i utenriks, 50 % i innenriks fart, ikke tilfredsstiller kravet til regelmessighet.»

Refsland påpeker at forskriften ikke benytter uttrykket «hovedsakelig», slik det er gjort andre steder i loven, men han gir ingen anvisning på hvordan han mener uttrykket skal forstås.

Når det gjelder tidligere praksis, har klagenemnda vist til en uttalelse fra Finansdepartementet i den såkalte 50/50-saken. Denne saken gjaldt et skip som ikke gikk i fast rute, men som man antok ville gå halve tiden til utenlandske havner og halve tiden mellom norske havner. Det fremgår av departementets brev 8. desember 1976 til Direktøren for skattevesenet at departementet ikke kunne se at virksomheten kunne betegnes som regelmessig. Skipet ble derfor ikke ansett som et skip i utenriks fart. Denne saken synes således ikke direkte sammenlignbar med klagesaken fra MS A, idet MS A anløper utenlandsk havn med jevne mellomrom etter en fast ruteplan. For øvrig har klagenemnda ikke vist til annen praksis, og det fremgår at nemnda ikke kan vise til noen lignende tvist som den nærværende.

Jeg legger avgjørende vekt på at MS A i det vesentlige går i innenriks fart. Det er vanskelig å se virksomheten som «utenriks fart», som loven krever. Det er for øvrig anslått at skipet får ca. 90 % av sine inntekter fra innenriks fart, mens utenriksfarten utgjør ca. 10 %. Merverdiavgiftssystemets formål er å beskatte innenlandsk forbruk. Unntaket som er gjort for skip i utenriks fart, er neppe ment også å skulle omfatte skip som hovedsakelig går mellom norske havner, men med en kort «avstikker» til utlandet. En slik forståelse av regelverket vil også kunne innebære en utilsiktet konkurransevridning til skade for skip som kun går mellom norske havner.

Etter en samlet vurdering finner jeg ikke grunnlag for å kritisere klagenemndas avgjørelse i dette tilfellet. Saken har imidlertid avdekket at regelverket med fordel kunne ha vært klarere, siden det kan være uklart hvor grensen skal settes for å kunne karakteriseres som et skip i utenriks fart. Jeg har derfor anbefalt Skattedirektoratet å vurdere om regelverket på dette punktet bør presiseres nærmere, jf. vedlagte gjenpart av mitt brev i dag til Skattedirektoratet.»

I brev til Skattedirektoratet anbefalte jeg direktoratet å vurdere om regelverket på dette punkt burde presiseres nærmere.

69.

Stansingsvedtak ved tvangssalg av kjøretøy

(Sak 1999–1146)

Ved tvangssalg av en lastebil hadde distriktstollsjefen krevd at et stansingsvedtak på bilen på grunn av manglende betaling av vektårsavgift måtte sees som en tinglig heftelse og behandles etter tvangsfullbyrdselslovens regler. Namsmannen hadde gått med på dette, som også syntes å følge av et rundskriv Oslo og Akershus tolldistrikt hadde sendt landets namsmenn i 1995.

Ombudsmannen understreket med henvisning til en tidligere uttalelse, inntatt i ombudsmannens årsmelding 1996 s. 216 flg., at stansing av et kjøretøy (i form av en omregistreringssperre i motorvognregisteret og eventuelt «klipping» av skiltene), er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak som tvangsgjennomføres uten namsmyndighetenes medvirkning. Han kritiserte flere sider ved avgiftsmyndighetenes saksbehandling og bad om at saken ble behandlet på nytt, samt at det aktuelle rundskrivet fra 1995 ble gjennomgått med sikte på revisjon.

Voss Veksel- og Landmandsbank ASA (heretter kalt «banken») begjærte tvangssalg av en lastebil på grunnlag av et misligholdt pantesikret krav. Det ble besluttet medhjelpersalg ved namsmannen. Etter det opplyste undersøkte ikke namsmannen om det forelå ubetalte offentlige avgifter på bilen, og om det i tilfelle var truffet stansingsvedtak for kjøretøyet i medhold av motorkjøretøy- og båtavgiftsloven 19. juni 1959 nr. 2 § 5. Kjøretøyet ble (i oktober 1996) solgt uten at interessentene ble gjort oppmerksomme på at det kunne foreligge avgiftsrestanser og eventuelt være truffet vedtak om stansing. Etter at salg var gjennomført, viste det seg at det var truffet stansingsvedtak på kjøretøyet (i form av omregistreringssperre som var lagt inn i motorvognregisteret (AUTOSYS)), fordi den tidligere eier ikke hadde innbetalt vektårsavgift for de to første terminene i 1996.

Tolldistriktssjefen i Oslo skrev i brev 3. april 1997 til banken at namsmannen ved en feil ikke hadde tatt hensyn til avgiftsrestansen på kjøretøyet, og dermed utbetalt for mye til banken. Tolldistriktet fremsatte krav om at avgiftsrestansen med renter ble overført dit. Som hjemmel for kravet ble oppgitt tvangsfullbyrdselsloven § 8–22 første ledd, som bestemmer at innehaver av «en begrenset rettighet i løsøret som er forbigått ved utbetalingen av kjøpesummen, kan kreve fra enhver rettighetshaver det vedkommende har fått for meget».

I klage til Toll- og avgiftsdirektoratet anførte banken at kravet på vektårsavgift er et usikret pengekrav så lenge utlegg ikke er tatt. Kravet måtte anses bortfalt i og med tvangssalget ettersom det ikke ble gitt noen opplysninger om eksistensen av det. Stansingsrett kunne da heller ikke utøves. Banken be-

stred også at namsmannen hadde gjort noen feil i saken, slik tolldistriktssjefen hadde anført, og den konkluderte med at kravet var uhjemlet. Endelig spurte banken om når og på hvilken måte stansingsvedtaket var blitt truffet. Beløpet ble likevel betalt under protest.

I klagevedtaket 7. juni 1999 uttalte Toll- og avgiftsdirektoratet at tolldistriktets brev 3. april 1997 innebar en avgjørelse om å avkreve banken et bestemt pengebeløp, og således var et enkeltvedtak. Når det gjaldt realiteten, fremholdt direktoratet at stansingsretten innebærer en bruksbegrensning, og kan sees som en tinglig rettighet etter tvangsfullbyrdelsesloven § 8–16 første ledd tredje punktum. Knyttet opp mot lovens § 8–17 annet ledd tredje punktum måtte dette ifølge direktoratet bety at avgiftsmyndighetenes krav i denne sammenheng ikke er en pengeheftelse, men en bruksbegrensning som skal overtas av kjøperen utenfor kjøpesummen. En konsekvens av det er ifølge direktoratet at kravet ikke bortfaller slik en begrenset rettighet ellers gjør når kjøpesummen betales.

Videre hevdet direktoratet at stansingsretten ville kunne gjøres gjeldende overfor ny eier uavhengig av ervervs måte, det vil si også ved tvangssalg. Direktoratet viste deretter til hjemmelen tvangsfullbyrdelsesloven § 8–22 gir forbigått kreditor til å fremme krav mot rettighetshaverne for det de har fått for meget.

Direktoratet mente at dersom alt hadde gått riktig for seg, skulle tolldistriktssjefens «foranstående hefting» ha blitt overtatt av kjøperen utenfor kjøpesummen (med mindre rettighetshaveren (tolldistriktssjefen)) hadde gitt samtykke til å omgjøre retten i penger.

Videre uttalte direktoratet at stansingsvedtaket vil gjelde uavhengig av hvilke pengeheftelser som måtte være knyttet til bilen, og at retten således faller utenfor «pantelova sitt system for prioritet mellom fordringshavarar».

Direktoratet holdt fast ved at namsmannen hadde gjort en feil da han ikke hadde undersøkt eventuelle avgiftsrestanser. Dette var en feil som tollmyndighetene ikke kunne lastes for, ettersom de ett år tidligere hadde sendt et rundskriv til alle landets namsmenn om praksis for opprettholdelse av stansingsvedtak i konkurs og ved tvangssalg, og anmodet namsmennene om å undersøke og opplyse om eventuelle avgiftsrestanser og stansingsvedtak. Videre skrev direktoratet:

«Det er i saka sine dokumenter opplyst at banken betalte kjøpesummen for at ikkje kjøparen skulle verte skadelidande. Dette har ført til at banken som panthavar har vorte tilførd samme sum pengar som om namsmannen hadde handla korrekt ved utbetaling av kjøpesummen. Ein refusjon til banken nå, ville i praksis føre til at banken vil henta ein vinst på feil sakshandsaming hjå namsmannen.»

Det ble ikke redegjort for eller gitt dokumentasjon på det opprinnelige stansingsvedtaket, slik banken hadde bedt om.

I klagen til ombudsmannen viste banken til det som var anført under den administrative klagebehandlingen. I brev herfra til Toll- og avgiftsdirektoratet ble det vist til en tidligere ombudsmannssak (sak 95–0609 inntatt i ombudsmannens årsmelding 1996 s. 216 flg.) og bedt redegjort for hvorfor direktoratet i den foreliggende saken hadde vurdert stansingsretten som en begrenset rettighet i forhold til tvangsfullbyrdelseslovens regler. Direktoratet ble også bedt om å redegjøre for hvordan man i forbindelse med stansingsvedtaket hadde forholdt seg til forvaltningslovens regler om saksforberedelse og underretning mv.

Til dette svarte direktoratet:

«Den første problemstillingen De ønsker belyst er hvorvidt det i herværende sak var fattet et slikt stansingsvedtak etter de kriteriene som ombudsmannen hadde oppstilt i sak 95-609, og isåfall hvordan og når dette skjedde.

I f.m. sak 95-0609 ble det sagt at vedtak om stansing av kjøretøy finner sted i f.m. utsendelse av påkrav/varsel om avskilting. Vi så det slik at det foreligger et betinget vedtak som realiseres dersom avgiften ikke blir innbetalt innen den fastsatte frist. Gjennomføringen av vedtaket skjer ved selve avskiltingen, ev. ved innføringen av registreringssperre i AUTOSYS ved overføring av opplysninger om manglende innbetaling av avgiften fra MASYS.

Således har vi herværende sak sett på tolldistriktssjefens avgjørelse av den 04.03.97 som et enkeltvedtak som opprettholder det tidligere betingede stansingsvedtaket og selve gjennomføringsvedtaket.

Det neste spørsmålet De tar opp er hvorvidt prinsippene i godtroervervloven kommer til anvendelse.

Direktoratet har vurdert det dithen at godtroerspørsmålet ikke er relevant i herværende sak.

Direktoratet ser saken slik at det er namsmannen som har begått en feil i denne saken ved overføringen av salgssummen. Vi mener at Tollvesenet ikke kan lastes for den feilen namsmannen har gjort.

Det siste spørsmålet som De ønsker svar på er hvorfor direktoratet vurderer stansingsretten som en heftelse ("begrenset rettighet") i henhold til tvangsfullbyrdelsesloven.

Begrenset rettighet er en særform av tinglig rettighet. Det vises til Knophs oversikt over Norges rett samt Juridisk leksikon.

Panteretten f.eks. anses som en begrenset tinglig rettighet.

Ombudsmannen har i sak 92-1194 sammenlignet stansingsretten med en begrenset rettighet i tingen i lovens forstand.

At stansingsretten har et visst preg av å være en tinglig heftelse, fremgår av professor Falkangers tidligere uttalelse til tolldistriktssjefen. Han sier også at stansingsretten følger sine særlige regler mer eller mindre løsrevet fra tvangslovens system. Han sier altså ikke at stansingsretten er helt løsrevet fra tvangslovens system.

Stansingsretten utgjør en bruksbegrensning.»

Banken meddelte senere at direktoratets svar ikke gav grunn til tilleggs kommentarer.

I mitt avsluttende brev til Toll- og avgiftsdirektoratet uttalte jeg:

«1. Noen rettslige utgangspunkter

Reglene om solidaransvar i lov av 19. juni 1959 nr 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter (mbal) § 6, begrenser kjøperens ansvar for avgiftsrestanser til å gjelde tilbake til og med siste termin av forfalte avgifter før overdragelsen. Det vil kunne virke hardt å pålegge stansing etter mbal § 5 overfor en kjøper for (i realiteten) å tvangsinnfordre eldre avgift enn dette, som kjøperen ikke har noe personlig ansvar for. Men det er ikke ansett tvilsomt at en slik bruk av stansingshjemmelen har dekning i ordlyden i mbal § 5. Det spørsmålet som imidlertid har vært reist, er om stansing kan brukes overfor en kjøper i aktsom god tro, for så vidt vedtaket er begrunnet i restanser han ikke hefter for etter solidarregelen. Det har også vært reist spørsmål om det er riktig å betrakte et vedtak om stansing som en tinglig rett som følger pantelovens og tvangsfullbyrdslovens regler. I sak 1995–0609 uttalte jeg følgende om stansingsvedtakets karakter:

«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 ---.»

I forbindelse med behandlingen av samme sak uttalte Finansdepartementet seg i to brev. Departementet understreket at «stansingsretten» ikke har karakter av noen legalpanterett, og at avgiftskrav må inndrives etter de alminnelige regler om utleggspant. Departementet skrev også at stansingsretten kan tenkes ek스팅vert ved godtroerverv gjennom analogisk bruk av reglene i godtroervervsloven. Dette var i samsvar med en tidligere uttalelse fra Sivilombuds-

mannen, inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1994 s. 220 flg.

På bakgrunn av en anførsel fra banken, bemerker jeg for ordens skyld at kravet på avgift er rettet mot eieren (eller eierne) av vedkommende bil, og innebærer en personlig betalingsforpliktelse. En slik forpliktelse bortfaller ikke ved tvangssalg, og ek스팅veres naturlig nok ikke gjennom godtroerverv.

I prinsippet beror det på et skjønn om stansing skal besluttes eller opprettholdes i det enkelte tilfelle, jf. ordet «kan» i mbal § 5 første ledd. Både de rimelighetsbetraktninger som er nevnt innledningsvis, og spørsmålet om kjøper kan ha vært i aktsom god tro med hensyn til vedtaket, vil det etter omstendighetene kunne være relevant å undersøke og trekke inn i skjønnsvurderingen.

2. Nærmere om den konkrete saken

I motsetning til Toll- og avgiftsdirektoratet kan jeg ikke se at Tolldistriktssjefen i Oslo sitt brev 3. april 1997 til Voss Veksel- og Landmandsbank ASA inneholdt et enkeltvedtak – om opprettholdelse av tidligere «betinget stansingsvedtak». I brevet fremsettes et betalingskrav under henvisning til tvangsfullbyrdsloven § 8–22 første ledd. Tolldistriktssjefen opptrer som forbigått rettighetshaver, og påberoper de regler som gjelder for enhver rettighetshaver i en slik situasjon. Det utøves ikke forvaltningsmyndighet. Brevet berører i det hele tatt ikke stansingsretten, men et pengekrav (avgiftskravet).

Uansett måtte adressat for et stansingsvedtak i tilfelle være den aktuelle eier av kjøretøyet. Banken var aldri eier. Enten det er tale om å treffe eller opprettholde et stansingsvedtak, må videre saksforberedende skritt tas i forhold til *eieren* av kjøretøyet, og behandlingen må skje i samsvar med forvaltningslovens regler. Jeg viser til det jeg har uttalt foran om at vedtak om at bruken av motorvognen skal stanses, krever en individuell vurdering. Selv om et stansingsvedtak gjelder kjøretøyet, og retter seg mot enhver, kan overdragelse skape en situasjon som krever en ny vurdering av om vedtaket skal opprettholdes overfor kjøperen.

I sak 1995–0609 gav jeg uttrykk for at vedtak om stansing må anses truffet når omregistreringssperre legges inn i AUTOSYS etter avgiftsmyndighetenes anmodning, og at dette utløser krav til saksbehandlingen fordi sperren må betraktes som et enkeltvedtak. Det kan se ut som om avgiftsmyndighetene i denne saken ikke har behandlet innlegging av sperren som et enkeltvedtak, ettersom det ikke er opplyst noe om at man i den forbindelse fulgte forvaltningslovens regler for saksforberedelse og underretning m.v. Direktoratet har svart meget kortfattet på anmodningen herfra om å redegjøre for disse spørsmålene, og ut fra det som foreligger, er det ikke mulig å ta endelig stilling til spørsmålet om gyldigheten av det vedtaket som ble truffet da sperren ble lagt inn.

Jeg har imidlertid ikke funnet tilstrekkelig grunn til å foreta videre undersøkelser omkring dette spørsmålet. Årsaken til det er at jeg som nevnt ikke kan se at avgiftsmyndighetene hadde noe holdbart rettslig grunnlag for å rette krav *mot banken*, selv om det da kravet ble fremsatt, skulle foreligge et gyldig stansingsvedtak på kjøretøyet.

Det kan virke som om avgiftsmyndighetene ikke har holdt et tilstrekkelig klart skille mellom avgiftskravet og inndrivelsen av det, og den forvaltningsmessige beslutning om å pålegge stansing. Etter hva jeg har kunnet se, gir verken loven, lovforarbeidene eller andre kilder noen holdepunkter for at meningen har vært å behandle offentligrettslige påbud eller forbud av den art som et stansingsvedtak representerer, etter tvangsfullbyrdelseslovens regler. Tvangsfullbyrdelsesloven taler om rettigheter i tingene. Et bruksforbud etter mbal § 5 er ingen rettighet i tingen, heller ikke språklig sett, men et offentligrettslig forbud. Jeg viser for øvrig til det jeg har sagt om dette i min avsluttende uttalelse 22. april 1996 i ombudsmannssak 1995–0609.

Ved å tale om en «stansingsrett» og henføre den inn under tvangsfullbyrdelseslovens system, på den måten det er gjort i denne saken, forsøker man å gi et bruksforbud virkning som en legalpanterett. Som tidligere nevnt har Finansdepartementet i forbindelse med sak 1995–0609 understreket at vedtak om stansing ikke er noen legalpanterett, og at tvangsinnfordring av avgiftsrestanser må skje i form av utlegg etter mbal § 5 femte ledd. Dette samsvarer med oppbyggingen av § 5, og det vil harmonere dårlig med bestemmelsen dersom vedtak om stansing forsøkes brukt som en regulær dekningsrett i kjøretøyet. Det ville for øvrig også reise en rekke retstekniske problemer dersom avgiftsmyndighetenes betraktningmåte skulle gjennomføres konsekvent i forhold til tvangsfullbyrdelseslovens regler.

Mitt syn er med andre ord fortsatt at et stansingsvedtak etter mbal § 5 ikke kan anses som en rettighet eller heftelse etter tvangsfullbyrdelsesloven. Dermed kan myndighetene heller ikke påberope seg de bestemmelsene i loven som gir heftelser eller rettigheter i tingen særskilt beskyttelse, heller ikke lovens § 8–22 som direktoratet har påberopt seg.

I denne sammenheng kan det for øvrig også vises til tvangsfullbyrdelsesloven § 1–1 (saklig virkeområde). Bestemmelsen fastsetter at loven gjelder tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring av privatrettslige og offentligrettslige *krav*. Et stansingsvedtak effektueres (tvangsgjennomføres) i og med innlegging av omregistreringssperre i AUTOSYS, eller i og med at politiet klipper skiltene – uten noen medvirkning fra namsmyndighetene. Når vedtaket er effektivt, foreligger følgelig heller ikke noe krav (om stansing) som kan kreves fullbyrdet etter tvangsfullbyrdelseslovens regler. Dette står i motsetning til de såkalte tinglige rettigheter (som en panterett, en bruksrett, en servitut, en forkjøpsrett osv), som bare

kan tvangsgjennomføres eller -realiseres etter tvangsfullbyrdelseslovens regler. Stansing er faktisk sett et effektivt innfordringsmiddel. Men som innfordringsmiddel utgjør det et *alternativ* til innfordring etter tvangsfullbyrdelseslovens regler. Innfordring gjennom tvangsfullbyrdelsesloven må i tilfelle skje ved at det tas utlegg. Det følger av medhjelpens generelle plikter ved tvangssalg at han må søke å skaffe oversikt over alle aktuelle forhold som kan ha betydning for interessenter som vil gi bud, også offentligrettslige påbud og forbud som knytter seg til salgsgjenstanden. Men et stansingsvedtak berøres ikke av et tvangssalg -bortsett fra at det også ved tvangssalg kan tenkes ekstinksjon gjennom godtroerverv, ved analogisk bruk av reglene i godtroervervsloven.

Når det gjelder det konkrete saksforholdet, peker jeg ellers på at oversendt utskrift fra motorvognregisteret kan tyde på at omregistreringssperre for ikke betalt vektårsavgift ble lagt inn 4. oktober 1996, mens salget ifølge namsmannens protokoll ble gjennomført 17. september 1996. Hvis dette er riktig, hadde avgiftsmyndighetene under ingen omstendighet noen rett som kunne gjøres gjeldende på tidspunktet for tvangssalget – det vil si, heller ikke dersom stansingsvedtaket betraktes som en «tinglig rett».

Jeg vil anbefale at direktoratet behandler saken på nytt, og i den forbindelse tar stilling til de spørsmål som her er reist. Det bør avklares om kjøperen hadde personlig ansvar for noen av de aktuelle avgiftsterminene. Dersom terminene ikke var omfattet av solidaransvaret, bør spørsmålet om det kan ha skjedd et godtroerverv, vurderes. Dette spørsmålet kan ikke avfeies med en påstand om at namsmannen skal ha gjort en feil, for i forhold til kjøperen er dette ikke avgjørende. Det som særmerker et tvangssalg er at det er et salg i offentlig regi, hvor det kan ligge en begrunnet forventning hos interessentene om at alle forhold av betydning for verdsettelse av gjenstanden vil være oppgitt av namsmannen. Det kan argumenteres for at dette reduserer undersøkelsesplikten på kjøperens hånd og dermed kravene til den gode tro. Avgiftsmyndighetenes rundskriv fra 1995 kan sies å underbygge dette. For hvis rundskrivets anbefalinger har vært fulgt, har praksis ved tvangssalg siden vært at medhjelper har gitt opplysninger om eventuelle avgiftsrestanser og stansingsvedtak.

Fordi avgiftsrestansen ikke ble tatt hensyn til ved budgivning, kan det hevdes at en tilbakebetaling vil gi banken en ugrunnet berikelse dersom direktoratet kommer til at kjøperen ikke kan ekstingvere. For ordens skyld presiseres at det i tilfelle er et forhold mellom banken og kjøperen. Det kan således ikke påberopes av avgiftsmyndighetene som et argument mot tilbakebetaling. ----

Det følger av den redegjørelse som er gitt foran, at rundskrivet til namsmennene av 21. november 1995 bør gjennomgås med sikte på å foreta nødven-

dige endringer. Jeg anmoder direktoratet om at dette blir vurdert, og om at det gis en tilbakemelding hit vedrørende spørsmålet.»

Kommunale tjenester, vegtrafikk, næringsvirksomhet

70.

Spørsmål om rett adressat for tilbakebetaling av vann- og kloakkavgift

(Sak 1999–1990)

Etter foreleggelse av en klage kom kommunen til at den tidligere eieren måtte anses som rette adressat for tilbakebetalingen av avgiften.

A klaget til ombudsmannen over at Oslo kommune hadde betalt tilbake for mye innkrevet vann- og kloakkavgift til den nye eieren av eiendommen i stedet for til den tidligere eieren (A), som faktisk hadde betalt for mye i avgift. Grunnlaget for kommunens betaling til den nye eieren, var at et avgiftskrav etter panteloven § 6-1 vil følge eiendommen.

Klagen ble herfra forelagt kommunen. Fra brevet siteres:

«Vi forstår det slik at kommunen har avslått å betale til A fordi et avgiftskrav etter panteloven § 6-1 vil følge eiendommen. Mener kommunen at bestemmelsen om legalpant uttømmende regulerer hvem som står som personlig ansvarlig for et avgiftskrav (eller mottaker av tilbakebetaling som her)? Er kommunen av den oppfatningen at de personlige forpliktelsene (og rettighetene) ikke eksisterer når et krav er sikret ved legalpant i en eiendom, eller at de utelukkende påhviler den nåværende eieren?»

Uavhengig av hvem som står ansvarlig for krav på ett tidspunkt, er det gitt at samme person er rettighetshaver for tilbakebetalinger som foretas på samme tid? Er det ikke mer nærliggende å anta at den som var ansvarlig for et krav ved innbetaling, også skal være rettighetshaver for tilbakebetaling av kravet?»

Av kommunens svarbrev fremgikk det at den hadde betalt tilbake beløpet med renter til A. Dessuten ville kommunen innrette sine rutiner slik at andre i samme situasjon blir behandlet på samme måte. Jeg avsluttet dermed saken som ordnet.

71.

Avtale om finansiering og fordeling av kommunale helsetenester

(1998–2030)

Stord kommune gjekk i 1998 inn i ein avtale med Aker Stord om å skipe to nye fysioterapiårsværk i kommunen. I den treårige avtalen tok Aker Stord på seg ein skyldnad til å betale to tredelar av driftstil-

skotet for fysioterapeutane, samstundes som Aker Stord sikra seg førerrett til å nytte til saman eit årsværk av fysioterapitenestene til eigne tilsette. Resten av driftstilskotet skulle kommunen betale med offentlege midlar.

Ombudsmannen meinte at kommunehelseteneselova § 2–1 måtte tolkast slik at dei tenestene kommunen skal syte for etter lova, må han dele ut på grunnlag av helsefaglege vurderingar i samsvar med kva som er naudsynt og etter vanlege rettferds- og likskapsprinsipp. Det er ved slike vurderingar i utgangspunktet eit utanforliggjande omsyn å leggja vekt på i kva verksemd ein innbyggjar er tilsett. Ombudsmannen kunne difor ikkje sjå at dei vilkåra i avtalen som gjorde tilknytning til Aker verksemdene til eit omsyn ved fordelinga av fysioterapitenestene, var i samsvar med reglane i kommunehelseteneselova.

Ombudsmannen rådde kommunen til ikkje å gå inn i ein ny avtale med tilsvarende vilkår. Han understreka at dersom avtalen mellom kommunen og Aker Stord skulle først vidare, måtte dette skje utan vilkår som gjev tilsette i Aker verksemdene ein førerett ved fordelinga av fysioterapitenestene i kommunen. Saka gjaldt spørsmålet om ein kommune kunne gjere ein avtale med ei privat verksemd om finansiering og fordeling av helsetenester til innbyggjarane i kommunen, når avtalen gav dei tilsette i den private verksemda «førerrett» framfor andre innbyggjarar til helsetenestene.

Stord kommunestyre stadfesta 25. juni 1998 ein avtale mellom kommunen og Aker Stord om å skipe to nye fysioterapiårsværk i kommunen. I den treårige avtalen tok Aker Stord på seg ein skyldnad til å betale to tredelar av driftstilskotet for fysioterapeutane. Samstundes sikra Aker Stord seg førerrett til å nytte til saman eit årsværk av fysioterapitenestene til eigne tilsette. Resten av driftstilskotet skulle kommunen betale med offentlege midlar. I avtalen stod det mellom anna:

«Aker-bedriftene på Stord forbeholder seg retten til prioritet på et halvt årsværk hos hver av utøverne. De to øvrige halve årsværkene kan brukes på øvrige klienter.

De to utøverne skal i fellesskap innenfor de tilgjengelige ressursene, gi Aker-ansatte rask tilgang på fysikalsk behandling. Aker har et ønske om at Aker-ansatte skal være under behandling i løpet av 5 virkedager etter timebestilling.

All behandling skal skje etter henvisning fra lege.

Det antas at Aker-bedriftene vil beslaglegge kapasitet tilsvarende ett årsværk.»

Eg vart beden om å sjå nærare på saka av to kommunestyrerepresentantar på Stord.

Saka vart lagt fram for Stord kommune. Kommunen vart beden om å opplyse om føresegnene i avtalen var vurdert i høve til reglane i kommunehelseteneselova 19. november 1982 nr. 66, og kva som

eventuelt vart utfallet av ei slik vurdering. Kommunen vart òg beden om å gjere greie for sitt syn på om kommunehelsetenestelova § 2–1 er til hinder for å gje nokre innbyggjarar i kommunen ein førerrett til helsetenester som delvis er finansiert med offentlege midlar.

I sitt svar skreiv kommunen at tilhøvet mellom førerrett og reglane i kommunehelsetenestelova hadde vore vurdert i Levekårskomiteen og i kommunesstyret. Kommunen peikte på at nivået på fysioterapitenestene i kommunen hadde vore lågt i lang tid, særleg for dei som vart behandla etter tilvising frå lege. Det gjaldt mellom anna tilsette ved Aker-Stord. Avtalen med Aker innebar at det samla talet på driftstilskot for fysioterapeutar auka frå 3½ til 5½. Av dette skulle tenester tilsvarende ei stilling gå til Aker-tilsette. Kommunen konkluderte slik:

«Aker-tilsette utgjer ein så stor del av innbyggjarane i kommunen at det ikkje skaper førerrett å kanalisere desse brukarane til ein stilling av i alt 5½. Dei vil ved normal fordeling naturleg utgjere ein større del av pasientane enn denne eine stillinga tilseier. Avtalen medførte dessutan at fysioterapitenesta (institutt) vart auka med to stillingar (57%). Totaltilbodet til innbyggjarane vert såleis vesentleg auka i og med denne avtalen.

Med bakgrunn i dette finn Stord kommune at ein i samarbeid med kommunen sin store arbeidsplass kan betre tilbodet til innbyggjarane totalt.»

På bakgrunn av klagen og brevet frå kommunen, avgjorde eg å ta saka opp på generelt grunnlag med Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet. I likelydande brev til desse departementa vart det spurt om ei nærare utgreiing om kva rett kommunane har til å gå inn i avtalar med private om finansiering og fordeling av helsetenestene i kommunane. Departementa vart i denne samanhengen beden om å gje sitt syn på tilhøvet mellom slike avtalar og reglane i kommunelova og kommunehelsetenestelova. Departementa vart òg beden om å gjere greie for om kommunene har rettsleg høve til å gå inn i avtalar som gjev nokre innbyggjarar førerrett til helsetenester som delvis er finansiert med offentlege midlar.

Sosial- og helsedepartementet svarte på vegner av både departementa. Departementet peikte innleiingsvis på at fysioterapitenester er ei av dei deltenestene som kommunen har rettsleg plikt til å syte for etter reglane i kommunehelsetenestelova, jf. §§ 1–1 og 1–3 i lova. Departementet peikte vidare på at det er ein føresetnad i kommunehelsetenestelova at offentlege helsetenester kan drivast i nært samspel med private, jf. kommunehelsetenestelova § 4–1. Etter ein gjennomgang av reglane konkluderte departementet med at korrige kommunelova eller kommunehelsetenestelova er til hinder for at Stord kommune lovleg kan gjere ein avtale med Aker

Stord om at verksemda kan drive fysioterapiteneste som ein del av helsetenestene i kommunen, under føresetnad av driftsavtale med kommunen. Aker Stord kan likevel ikkje setje vilkår for finansieringa.

Departementet gjorde deretter greie for spørsmålet om ein kommune lovleg kan gå inn i avtalar som gjev nokre innbyggjarar førerrett til helsetenester som delvis er finansiert med offentlege midlar. I brevet stod det mellom anna:

«Vi vil her vurdere om det foreligger rettslige begrensninger for at noen innbyggere kan gis fortrinnsrett til fysioterapitjenester. Aktuelle rettsgrunnlag her er kommunehelsetjenesteloven, folketryktdloven og avtalerettslig grunnlag (avtale mellom Norske Fysioterapeuters Forbund og Kommunens Sentralforbund). Kopi av avtalen følger vedlagt.

Kommunehelsetjenesteloven § 2-1 første ledd fastslår rett for «enhver» til å få nødvendig helsehjelp i oppholds- eller bostedskommunen. I forarbeidene (Ot. prp. nr. 66 1981-82) til bestemmelsen uttales at dette er både kommunens egne fastboende innbyggere, feriegjester, pendlere o.s.v.

I denne saken forstår vi det slik at forutsetningen for Aker Stords forpliktelse om å betale to tredjedeler av driftstilskuddene er at bedriftens ansatte får fortrinnsrett til i alt ett av de to årsverkene. Situasjonen er da at enkelte av kommunens innbyggere eller besøkende får fortrinnsrett til en delvis kommunalt finansiert fysioterapitjeneste, mens de øvrige innbyggere i kommunen ikke får tilsvarende adgang til tjenesten.

Kommunens plikt til å yte helsehjelp innebærer at kommunen skal sørge for de deltjenester som er nevnt i § 1-3, så som almenlegetjeneste, fysioterapitjeneste, sykepleie, jordmortjeneste, sykehjem og medisinsk nødmeldetjeneste. Departementet forutsetter at den fysioterapibehandling som skal gis oppfyller kravet til «nødvendig helsehjelp». Vurderingen av hva som er nødvendig helsehjelp er basert på et faglig forsvarlig skjønn i henhold til forsvarlighetsprinsippet i helsepersonellovgivningen, (jf legeloven § 25). En slik vurdering som vil resultere i en avgjørelse om å gi eller nekte helsehjelp vil i følge forarbeidene, trolig være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, se Ot. prp. nr. 66 (1981-82) side 31.

Kompetanse til å tildele helsetjenester til den enkelte pasient er tillagt kommunen som myndighetsorgan. Sosial- og helsedepartementet stiller spørsmål til lovligheten av (i relasjon til kommunehelsetjenesteloven) at tildelingskompetansen overføres til en privat bedrift som begunstiger egne ansatte.

Vi viser også her til at loven bruker i § 2-1 begrepet «enhver» Det sentrale poeng er at enhver som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen, og har behov for nødvendig helsehjelp, skal ha slik rett på hjelp. Forarbeidene differensierer ikke etter hvilke innbyggere (f eks etter kjønn, alder, bosted i kommunen og lignende) som ønsker helsehjelp. Ot. prp. nr. 66 (1981-81) s 31 viser til at § 2-1 første ledd inneholder hjemmel for at pasienten har rettskrav på helsehjelp i den kommune han til enhver tid oppholder seg. Nivået og omfanget vil imidlertid være begrenset til kommunens økonomi, tilgang på

helsepersonell og utstyr om rett til helsehjelp. Spørsmålet er om kommunen som motytelse for privat finansiering av et driftstilskudd kan gi bestemte innbyggere fortrinnsrett til de bestemte helsetjenester som driftstilskuddet er med på å finansiere. Siden kommuner som andre rettssubjekter i utgangspunktet har avtalefrihet, må eventuelle begrensninger for kommunenes avtalefrihet på dette punkt fremgå av lov.

Fortrinnsrett forutsetter at det er en knapphet på goder. En avtale om fortrinnsrett er etter vår oppfatning en prioriteringsavtale, slik at kommunen plikter å prioritere Aker Stords ansatte. Denne type prioritering vil innebære en favorisering som må anses å være i strid med kommunehelsestjenesteloven § 2-1. Her heter det at «enhver har rett til nødvendig helsehjelp». Nødvendighetskriteriet er uforenelig med avtalen med Aker Stord, som gjør tilknytning til denne bedriften til eneste prioriteringskriterium. Avtalen kan således lede til situasjoner hvor en innbygger med et «nødvendig» behov for helsehjelp fortrenses fra behandling til fordel for en ansatt ved Aker Stord som ikke har et «nødvendig» behov i lovens forstand. På denne måten er kommunehelsestjenesteloven § 2-1 en rettslig hindring for kommuner til å inngå avtale som gir noen innbyggere fortrinnsrett til helsetjenester som inngår i kommunens helsetjeneste, jf. lovens § 1-3.

I lovens § 5-1, annet ledd slås det videre fast at «Utgifter til helsetjeneste ved bedrifter og primærnæringsdekkes ikke av kommunen». Vi viser videre til forskrift om adgang til å drive privat praksis etter lov om helsetjenesten i kommunene av 1983-06-24 nr. 1228. I § 2 Rett til avtale med kommunen om privat praksis, som gjelder yrkesutøvere som ved lovens ikrafttreden driver privat praksis er det stilt krav om at praksisen skal ha «representert et åpent helsetilbud til befolkningen». Samme vilkår er knyttet til driftsavtalepraksis generelt gjennom overenskomsten mellom KS og NFF, jf § 6 pkt 6.2.»

SHD mener lovens ordlyd og forarbeider talar mot at kommunen kan avtale at enkelte innbyggere får fortrinnsrett til fysioterapijeneste som delvis er finansiert med kommunalt driftstilskudd. En forutsetning for kommunalt driftstilskudd må følgelig være at alle innbyggere i kommunen får lik adgang til tjenesten. Dette er også slått fast i avtaleverket.»

Departementet konkluderte slik:

«Sosial- og helsedepartementet mener at det er i strid med kommunehelsestjenesteloven dersom en kommune inngår avtale med private parter som gir noen innbyggere fortrinnsrett til helsetjenester som delvis er finansiert med offentlige midler.»

Stord kommune vart beden om gje sitt syn på kva innverknad innhaldet og konklusjonane i brevet frå Sosial- og helsedepartementet kunne ha på saka ved Aker Stord. Kommunen vart òg beden om å gje særskild greie for om han meiner avtalen mellom kommunen og Aker Stord er i samsvar med kommunehelsestjenestelova.

I sitt svar understreka kommunen at all behandling skulle skje etter tilvising frå lege, og at det såleis

ikkje var snakk om bedriftshelseteneste med «hensikt å omgå folketrygdlovens regler om at trygden ikke gir refusjon til bedriftshelsetjeneste», men ordinerer kurativ verksemd basert på rekvisisjon frå lege på vanleg måte. I brevet frå kommunen stod det vidare:

«Ordninga skulle evaluerast kvart halvår i tillegg til årsrapport. Ei slik styrking av fysioterapipitenesta har gitt betydelig reduksjon i ventetider for fysikalsk behandling i Stord kommune. Den ligg no på omlag 4 veker ved det aktuelle instituttet (som er det største i Stord) og den *gjennomsnittlege* ventetida for dei Aker-tilsette har vore 5 dagar. Vilkåret til Aker Stord, ønskje om kort ventetid, har vorte innfridd, men skiljer seg kanskje ikkje vesentleg frå andre som er i arbeid eller sjukemelde i ventetid på fysikalsk behandling (som i praksis truleg ofte vert prioriterte fram på ventelister). Aker-tilsette har heller ikkje fullt ut nytta 50 % av heimelen, slik avtalen gir høve til.

Stord kommune støttar i prinsippet vurderinga til departementet om at ein kommune ikkje kan gje nokre innbyggjarar *førerrett* til helsetenester som delvis er finansiert av det offentlege. I praksis har ein likevel ulikhet i helsetenestetilbodet i Norge. Vi er *usikre* på om denne avtalen i praksis har gjeve større ulikhet i tilbodet enn det vi hadde før avtalen, men *veit* at alle har fått eit betre tilbod. Ein av intensjonane i Kommunehelsestjenestelova, tilgjenge til tenester, er auka for alle som følgje av ordninga. Stord kommunestyre har vurdert dei praktiske konsekvensane for *alle* som viktigare enn ei mogleg «betenking» eller ei «streng» tolking av lovverket. Vi greier såleis ikkje å unngå å trekkja liner til RTV si ordning med «Kjøp av helsetjenester» innanfor spesialisthelsetenesta, i høve til ei slik tolking for kommunehelsestjenesta.

Kommunen vil, på bakgrunn av dette og i samband med årsrapport, drøfta det aktuelle vilkåret med Aker Stord. Truleg vil den totale effekten av ordninga gjere at vilkåret kan fjernast frå avtaleteksten.

Ei oppheving av avtalen vil gje redusert tilbod til alle, men kravet i Kommunehelsestjenestelova om «nødvendig helsehjelp» vil framleis vera innfridd slik Stord kommune vurderer stoda.»

I det avsluttande brevet til Stord kommune uttalte eg:

«Undersøkinga herifrå gjeld spørsmålet om Stord kommune har høve til å gå inn i ein avtale med den private verksemda Aker Stord om finansiering og fordeling av helsetenester til innbyggjarane i kommunen. Eit særleg spørsmål i denne samanhangen er om kommunen lovleg kan avtale vilkår som kan synast å gje dei tilsette ved Aker Stord *førerrett* til helsetenester som delvis er finansiert med offentlege midlar.

Sosial- og helsedepartementet har i brev hit 10. februar 2000 konkludert med at kommunen har høve til å inngå avtale med Aker Stord om at verksemda kan drive fysioterapipiteneste som ein del av helsete-

nesten i kommunen. Slik saka er opplyst her, er eg samd i det standpunktet departementet har komme til. Eg viser i samband med dette mellom anna til at kommunehelsetenestelova § 4–1 legg til grunn at offentlege helsetenester kan drivast i samspel med private aktørar på avtalerettsleg grunnlag.

Eg forstår det likevel slik at det ikkje er meininga etter avtalen at Aker Stord skal drive fysioterapitenesta. Skyldnaden til verksemda er, etter det eg forstår, berre av finansiell art, mens det er kommunen som skal stå for det praktiske med ordninga. Dette er ei noko anna ordning enn det departementet synest å ha lagt til grunn. Eg går likevel ikkje nærare inn på dette, då lova ikkje hindrar at kommunen òg kan gjere avtale med private verksemdar om å ta imot tilskot til kommunale helsetenester. Kommunen sin avtalefridom må likevel avgrensast, men eg finn ikkje grunn til generelt å gå inn på grensene her.

Spørsmålet er då om kommunen i ei slik avtale med ei privat verksemd kan avtale vilkår som gjer tilknyttinga ein person har til verksemda til eit viktig eller avgjerande omsyn ved fordelinga av helsetenester som delvis er finansiert med offentlege midlar.

I kommunehelsetenestelova 19. november 1982 nr. 66 § 2–1 heiter det:

«Enhver har rett til nødvendig helsehjelp i den kommune der han eller hun bor eller midlertidig oppholder seg.»

Regelen gjev uttrykk for at kvar og ein i kommunen som har behov for naudsynt helsehjelp, skal ha eit rettskrav på slik hjelp. Det er den kommunen der vedkommande held til som har plikt til å syte for hjelpa, og det er kommunen som har rett til å ta avgjerd om å tildele helsetenester til den einskilde. Fysioterapitenester er noko kommunen har plikt til å syte for i den mon det er naudsynt, jf. kommunehelsetenestelova § 1–3 andre ledd nr. 2.

Saka gjeld fordelinga av ei offentlig teneste som det er mangel på. I avtalen mellom kommunen og Aker Stord har den private verksemda betinga seg førerrett til ein halvpart av tenestene hos kvar av fysioterapeutane for sine tilsette. Det er vanskeleg å sjå dette annleis enn som ein prioriteringsavtale, som forpliktar kommunen til å gje førerrett til dei Aker-tilsette framfor andre med trong til helsetenester.

Eg ser det slik at kommunehelsetenestelova må tolkast slik at dei tenestene kommunen skal syte for etter lova, må han dele ut på grunnlag av helsefaglege vurderingar i samsvar med kva som er naudsynt og etter vanlege rettferds- og likskapsprinsipp. Dette inneber at dei føremål og omsyn lova legg til grunn må følgjast opp. Dessutan må like høve handsamast likt, og avgjerdene må ikkje vera vilkårlege eller urimelege andsynes tenestemottakarane.

I utgangspunktet kan det ikkje vera høve til å ta omsyn til i kva verksemd ein som søker helsetenes-

ter er tilsett i ved fordelinga av tenester som for ein del er finansiert med offentlege tilskot. Sjølv om tilsette ved Aker Stord kan vere ein stor brukar av fysioterapitenester i kommunen, må eg her leggje til grunn at innbyggjarane sine tilsettingshøve er eit utanforliggjande omsyn, på lik linje med til dømes kva for status eller kvar i kommunen ein innbyggjar er busett. Avgjerder om tildeling av helsetenester som vert fatta på grunnlag av slike prioriteringar kan vanskeleg sameinast med kravet i kommunehelsetenestelova § 2–1 om tildeling av helsehjelp på grunnlag av det som er naudsynt.

Avtalen mellom Aker Stord og kommunen inneber at driftstilskotet for fysioterapeutar i kommunen aukar frå 3½ til 5½ årsverk. Sjølv om til saman ei av stillingane er reservert dei Aker-tilsette, får alle innbyggjarane i kommunen, etter det eg forstår, eit betre tilbod enn tidlegare. Eg kan godta at kommunen, i samarbeid med den største verksemda i kommunen, vil skipe eit helsetilbod som samla sett vert betre for alle innbyggjarane i kommunen. Likevel kan eg ikkje sjå at dei vilkåra i avtalen som gjer tilknytting til Aker verksemdene til eit omsyn ved fordelinga av fysioterapitenester, er i samsvar med reglane i kommunehelsetenestelova. Sjølv om Aker gjev eit monaleg tilskot til fysioterapitenesta, tek kommunen på seg eit ansvar for denne og for dei som er tilsette i denne tenesta. Det er då rimeleg at Aker må finne seg i at alle som har trong til fysioterapitenester i kommunen blir handsama likt – også i køane. Dersom innbyggjarane frå sine synssteder opplever at nokre «går føre i køen», får tilgang til tenestene før andre, ja då er helsetilbodet ikkje «likt». Det var difor uheldig at kommunen gjekk inn på ein avtale med eit slikt innhald.

Avtalen mellom kommunen og Aker Stord varer i tre år, jf. avtalen punkt 8, og etter det eg forstår går avtalen såleis ut ein gong i 2001. Det er mi tilråding at kommunen ikkje på nytt går inn i ein avtale med tilsvarande vilkår. Dersom avtalen mellom Stord kommune og Aker Stord skal først vidare, må ein gjera det utan dei vilkåra som gjev tilsette i Aker verksemdene ein førerrett ved fordelinga av fysioterapitenestene i kommunen.»

72.

Borttauing av bil – kravet til undersøkelser for å klargjøre om eieren var nærme til å fjerne bilen og spørsmål om klagebehandling

(Sak 2000–0917)

A henvendte seg til ombudsmannen med en klage over Lenvik kommunes behandling av en sak vedrørende borttauing av hans bil fra en offentlig parkeringsplass i kommunen. Bilen var fjernet fordi den var til hinder for en annen bil på samme parkeringsplass. Kommunen hadde imidlertid ikke gjort noe

forsøk på å få tak i A i forkant av borttauingen slik at han selv kunne ha fjernet bilen.

Etter å ha undersøkt saken, konkluderte ombudsmannen med at unntaksregelen i vegtrafikkloven § 37, som gir en kommune rett til selv å fjerne et kjøretøy «om nødvendig», innebærer at det må foretas visse undersøkelser i forkant av borttauingen for å klargjøre om eieren er nærmere til å fjerne bilen. Ombudsmannen kritiserte at Lenvik kommune ikke engang hadde forsøkt å kontakte klagerens arbeidsgiver før bilen ble fjernet. Videre kom ombudsmannen til at saksbehandlingen i denne saken ikke var tilfredsstillende bl.a. slik at forvaltningslovens regler om klageadgang ikke syntes fulgt i tilstrekkelig grad og bad derfor om en ny behandling av saken i kommunen.

A henvendte seg hit med en klage over Lenvik kommunes behandling av en sak vedrørende borttauing av hans bil. Bilen ble fjernet fordi den var til hinder for en annen bil på samme parkeringsplass. Kommunen hadde ikke forsøkt å få tak i A slik at han selv kunne fjerne bilen.

I klagen hit framholdt A bl.a. at han ikke hadde kunnet forutse at denne situasjonen ville oppstå ved parkeringen fordi det blåste snøstorm den aktuelle dagen, og satte spørsmålsteget ved bevisvurderingen rundt dette. Videre reiste han tvil om kommunen hadde foretatt seg tilstrekkelig for å få tak i ham før det ble besluttet at bilen skulle fjernes. Han mente også at selskapet som stod for borttauingen ikke hadde opptrådt på en forsvarlig måte ved sin håndtering av bilen.

Det ble besluttet å undersøke saken nærmere, og Lenvik kommune ble bedt om å redegjøre nærmere for hva som hadde vært gjort for å få tak i A før bilen ble beordret fjernet av kommunen. Videre ble det bedt opplyst hvilke vurderinger som var lagt til grunn ved beslutningen om å pålegge A å betale kostnadene ved borttauingen, herunder om det var tatt hensyn til at situasjonen tilsynelatende var forårsaket av en snøstorm som gjorde det vanskelig for ham å forutse at bilen ville være til hinder. Under henvisning til at beslutninger om borttauing er å anse som et enkeltvedtak, ble det også bedt opplyst i hvilken grad kommunen hadde lagt til grunn reglene for slike vedtak i forvaltningsloven 10. februar 1967 ved behandlingen av denne saken.

Kommunen framholdt i sin redegjørelse at det ikke blåste snøstorm den aktuelle dagen og mente derfor at A ved sin parkering måtte ha forstått at han ville sperre den allerede parkerte bilen inne. Som bevis på dette var det lagt ved et foto av situasjonen som var tatt i forkant av borttauingen. Videre skrev kommunen:

«Parkeringsplassen det er snakk om, kalt ---, er en offentlig skiltet avgiftsfri parkeringsplass. Den er ikke oppmerket verken med skilt eller på

andre måter, slik at det er ingenting som viser hvordan rekkene skal plasseres. Enhver bilfører må derfor forholde seg til Vegtrafikklovens § 3 ved parkering slik at «... annen trafikk ikke unødig blir hindret eller forstyrret».

I og med at det var en bevisst handling, og at A burde skjønt at måten han parkerte på hindret kjøretøyet foran i å komme fram, valgte vi å pålegge A å betale utgiftene ved fjerning.

Ut fra til dels ferske hjulspor etter As bil i snøen og lite snø på selve bilen sammenlignet med bilene i nærheten, var sannsynligheten stor for at denne bilen ikke hadde stått parkert fra arbeidsdagens begynnelse og følgelig regnet vi med at bilens eier kunne være mange forskjellige steder. Det var behov for øyeblikkelig fjerning da vedk. som var sperret inne var i tidsnød.

Vi mener nødvendighetsvurderingen i vegtrafikkloven § 37 er oppfylt, sett i sammenheng med at inntauet kjøretøy var parkert i strid med vegtrafikkloven § 3.

Forvaltningslovens § 16 tredje ledd inneholder unntaksbestemmelser hvor forhåndsvarsling kan utelates, for eksempel hvor det ikke er praktisk mulig eller for tidkrevende.

I brevet bes det også opplyst hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for borttauing av kjøretøy i Lenvik kommune.

Beslutning om borttauing av kjøretøy er å anse som et enkeltvedtak. Vi skriver enkeltvedtak i form av en inntauingsrapport som er begrunnet samtidig med at det treffes.

Inntauingsrapporten vi har benyttet, har ikke inneholdt opplysninger om klageadgang. Dette vil nå bli endret, da vi for ettertiden vil benytte nye vedtaksskjemaer i forbindelse med borttauing.

Etter den siste kommunelovrevisjonen er det kommunen som skal behandle slike klager i egen kommunal klagenemnd eller i formannskapet.

I Lenvik kommune er det teknisk hovedvalg og formannskapet som behandler klager vedr. borttauing.»

A kom med merknader til kommunens redegjørelse der han framholdt at det ville ha vært enkelt for kommunen å få tak i ham, da han var på arbeidsplassen på det aktuelle tidspunktet. Videre hadde han merknader til kommunens regler for klagebehandling: Han fant det merkelig at hans brev til kommunen ikke var blitt oppfattet og behandlet som en klage, og pekte på at svaret fra kommunen heller ikke nevnte noe om muligheten for å få klagebehandlet saken av et annet organ.

I mitt avsluttende brev til kommunen uttalte jeg:

«Vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr 4 § 37 sier bl.a.:

- «Politiet kan kreve fjernet, eller om nødvendig fjerne eller ta i forvaring kjøretøya)
- som er plassert i strid med bestemmelse i eller i medhold av denne lov, eller
 - som er plassert slik at det ellers er til hinder for trafikken eller for snøbrøyting eller annet arbeid på veg, eller

- c) som er plassert på privat eller offentlig eiendom til skade eller ulempe for eier eller bruker eller mot dennes forbud.

Står kjøretøyet på et område som er åpent for alminnelig trafikk, gjelder dette bare dersom eier eller bruker av grunnen krever at kjøretøyet blir fjernet.

Kongen kan, etter uttalelse innhentet fra vedkommende politimester, bestemme at myndighet etter første ledd også skal kunne utøves av kommunen.

--- --

Kjøretøy som er tatt i forvaring, står for eierens regning og risiko.

Krever eieren tilbake et kjøretøy som politiet er i ferd med å fjerne eller har tatt i forvaring, må han først betale de utgifter som politiet har hatt i samband med fjerningen og forvaringen.»

I dette tilfellet har kommunen påberopt bestemmelsens første ledd, bokstav b) som hjemmel for sin fjerning av As bil.

Hovedregelen ved anvendelsen av denne reglen er at politiet eller kommunen kan kreve at bilens eier fjerner kjøretøyet dersom dette er til hinder for trafikken. Bestemmelsen gir imidlertid også kommunen hjemmel til selv å fjerne bilen i den grad dette anses som «nødvendig».

Det er i denne saken reist spørsmål om nødvendighetsvilkåret som gir kommunen mulighet til selv å fjerne bilen var oppfylt. Ved vurderingen av om dette er oppfylt, skal det bl.a. tas hensyn til trafikksikkerhet og trafikkavvikling. Det må dessuten være forbundet med visse vansker å få tak i eieren av bilen.

Kommunen har overfor A opplyst at den tok kontakt med arbeidstakerregisteret for å finne eieren, men da dette registeret angivelig ikke var oppdatert siden 1988, ble det ikke tatt kontakt med arbeidsplassen. Årsaken til at registeret ikke var oppdatert siden 1988, viste seg imidlertid å være at A faktisk hadde arbeidet på det samme stedet siden dette tidspunktet. Kommunen har under saken her opplyst at det uansett ikke var trolig at A var på arbeidet da det ved en vurdering av hjulspor etc virket som om bilen hans hadde ankommet etter arbeidsdagens begynnelse. A har imidlertid opplyst at han befant seg på jobben og kunne ha flyttet bilen på 3–4 minutter dersom kommunen hadde kontaktet ham.

Etter det opplyste var det her nødvendig med en øyeblikkelig fjerning, da vedkommende som var innsperret var i tidsnød. I situasjoner der det er behov for øyeblikkelig fjerning, kan ikke kommunen pålegges en særskilt vidtgående plikt til å forsøke å få tak i eieren av kjøretøy som er til hinder. Kommunen må likevel innenfor visse rammer kunne sies å ha plikt til å foreta enkle undersøkelser for å unngå å måtte pålegge eieren av det aktuelle kjøretøyet unødige kostnader. På bakgrunn av at bilene befant seg på en parkeringsplass og det uansett ville måtte påregnes noe tid for å få iverksatt borttauingen, kan jeg ikke se at tidsmomentet her kunne begrense kommu-

nens handleplikt i en slik grad at det ikke var grunn til å forsøke å kontakte As arbeidssted for å undersøke om det var mulig å unngå borttauing. Særskilt fordi kommunen faktisk hadde fått oppgitt riktig arbeidsgiver og kommunen må antas å ha kjent til at dette kontoret befant seg like ved parkeringsplassen, synes det å være grunn til å pålegge kommunen en viss handleplikt her.

Kommunen har framholdt at det kan gjøres unntak fra plikten til å gi forhåndsvarsel i tråd med forvaltningsloven § 16 bl.a. der dette ikke er praktisk mulig å gi. Det synes som om kommunen mener at dette kunne fritta fra en eventuell plikt til å forsøke å få tak i A før borttauingen.

Forhåndsvarsel med frist for uttalelse må antas sjelden å kunne kreves ved vedtak om fjerning av kjøretøy. Hensynet bak reglene om forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16 er at parten skal få anledning til å uttale seg før vedtak treffes og eventuelt innrette seg i forhold til at vedtak kan bli truffet. Kommunens begrensede plikt til å forsøke å få tak i et kjøretøys eier kan på sin side begrunnes i at det vil virke kostnadsbesparende og enklere for alle parter at eieren selv fjerner kjøretøyet. Denne plikten må etter mitt syn innfortolkes i vegtrafikklovens § 37, og vil i enkelte situasjoner kunne være en forutsetning for å kunne gjøre unntak fra hovedreglen om at kjøretøyet skal fjernes av eieren selv. Det er som sådan ikke snakk om et ordinært forhåndsvarsel med hjemmel i forvaltningsloven § 16. Kommunen kan derfor ikke høres med at det var rom for å unnlate å kontakte A på grunnlag av unntaket i forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a.

Jeg har etter dette kommet til at kommunen trolig ikke hadde tilstrekkelig rettslig grunnlag for borttauingen i dette tilfellet. Etter det opplyste var det ikke «nødvendig» å fjerne bilen, da A enkelt kunne ha vært kontaktet slik at han kunne ha fjernet bilen selv. Dersom vilkårene for borttauing ikke er til stede, vil det heller ikke være rettslig grunnlag for å pålegge bileieren å betale borttauingsomkostningene.

Det har også vært stilt spørsmål om det på bakgrunn av den tvil som har vært reist med hensyn til om A var å bebreide ved parkeringen, kunne være grunn til å la kommunen dekke kostnadene ved borttauingen. Etter det opplyste, kunne A ved parkeringen ikke vite at han ville være til hinder, da situasjonen etter hans mening var forårsaket av at det blåste snøstorm denne dagen.

Av vegtrafikklovens § 37 siste ledd følger at eieren av et kjøretøy som er tauet bort blir tilnærmet objektivt ansvarlig for kostnadene ved borttauingen. Det kan likevel være grunn til å åpne for en viss innskrenkende fortolkning av denne bestemmelsen. Særlig i tilfeller der det synes helt upåregnelig for bileieren ved parkeringen at bilen ville være til hinder på et senere tidspunkt, kan det virke rimelig at kommunen selv dekker kostnadene ved borttauingen. I denne saken har det vært stor uenighet mellom

Lenvik kommune og A om værforholdene på den aktuelle dagen og i hvilken grad det må sies å ha vært påregnelig for A at han ville komme til å sperre en annen bil inne ved sin parkering. Dette er forhold som på grunnlag av den skriftlige saksbehandlingen her, vanskelig kan overprøves nærmere av meg. Jeg vil likevel påpeke at det kan være grunn til å åpne for lemping eller bortfall av kostnadene for bileieren etter en konkret skjønsmessig vurdering når det som her er begrunnet tvil om bileierens opptreden. På grunnlag av min konklusjon ovenfor ser jeg imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på om det i dette tilfellet forelå tilstrekkelig grunn til å åpne for en innskrenkende tolkning av bestemmelsen.

Det har også vært stilt spørsmål ved Lenvik kommunes saksbehandling i saker om borttauing. Kommunen har under behandlingen av saken her presisert at beslutninger om borttauing betraktes som enkeltvedtak og at forvaltningslovens regler dermed kommer til anvendelse. I denne saken har det særskilt vært stilt spørsmål ved adgangen til å påklage vedtaket. Lenvik kommune har overfor A ikke gitt noen opplysninger om mulighet til å rette en formell klage over borttauingsvedtaket dit. A har hevdet at hans brev til kommunen vanskelig kunne oppfattes som annet enn en klage, men at det likevel ikke ble behandlet slik i kommunen.

Jeg kan ikke se at As første brev direkte kan forstås som en klage på vedtaket om borttauing. Brevet konsentrerte seg i det vesentligste om redningsselskapets håndtering av bilen. A sendte imidlertid et nytt brev til kommunen der han bl.a. bestred at han uaktsomt hadde sperret noen inne ved sin parkering og påpekte at lite var gjort for å få tak i ham før bilen ble fjernet. Etter dette ville det etter min mening ha vært mest nærliggende å ha orientert om klageadgangen eller å ha behandlet henvendelsen som en formell klage. Dette ble ikke gjort.

Jeg finner også grunn til å minne om forvaltningsloven §§ 24 og 25 der det framgår at et vedtak skal begrunnes og at det i den forbindelse skal vises til hvilke regler vedtaket bygger på.

Jeg må etter dette legge til grunn at behandlingen av denne saken ikke kan sies å ha vært i tråd med reglene i forvaltningsloven og ber derfor om at saken blir undergitt ny behandling i kommunens klageorgan. Ved denne behandlingen av saken bør det tas tilstrekkelig hensyn til de synspunkter jeg har gitt uttrykk for ovenfor. For øvrig har jeg merket meg at Lenvik kommune har opplyst at den for framtiden vil behandle denne typen saker i samsvar med forvaltningslovens regler.

Hva gjelder As anførsel vedrørende redningstjenestens håndtering av kjøretøyet, har jeg ikke funnet grunn til å undersøke dette forholdet nærmere. På bakgrunn av regelen i vegtrafikklovens § 37 sjette ledd synes ikke kommunen å kunne pålegges noe vidtgående ansvar for håndteringen av bilen etter at borttauingen er rekvirert. Eventuelle skader her må

som en hovedregel den som forestår borttauingen eventuelt være ansvarlig for.»

73.

Anbud på reserveraggregat til Forsvaret – anvendelse av EØS-reglene

(Sak 1998–1520)

A klaget over at han var forbigått ved tildeling av anbud på reserveaggregat til forsvarsanlegg. Han gjorde gjeldende at Forsvarets bygningstjeneste (FBT) hadde brutt gjeldende regelverk. Blant annet hadde bygningstjenesten ikke gitt noen begrunnelse for tildelingen.

Ombudsmannen la til grunn at kontrakten ble tildelt tilbyder med lavest anbudssum. Han la videre til grunn at anskaffelsen var omfattet av NATOs anbudsregler, og at den som utgangspunkt falt utenfor EØS-forskriftene. NATOs anbudsregler kunne imidlertid suppleres av nasjonale regler, og det ville være i best samsvar med EØS-avtalens lojalitetsplikt og alminnelige trinnhøydeprinsipper å anvende EØS-forskriftenes bestemmelser om begrunnelse som supplement til NATOs anbudsregler. FBT ble derfor bedt om å gi en mer utfyllende begrunnelse til klageren.

A klaget over tildelingen av anbud ved anskaffelse av reserveraggregat i forbindelse med bygging av et forsvarsanlegg. I klagen ble det gjort gjeldende at Forsvarets bygningstjeneste (FBT) ikke hadde overholdt gjeldende bestemmelser for denne type anskaffelser. Det ble videre vist til at det kunne synes som om klageren hadde lavest anbudssum, og at bygningstjenesten ikke hadde begrunnet hvorfor kontrakten likevel ble tildelt en annen anbyder, B.

Det ble herfra besluttet å undersøke saken nærmere, og FBT ble bedt om å kommentere klagen. FBT besvarte henvendelsen, og la ved et notat som ble bedt unntatt innsyn fra klageren. Etter anmodning fra klageren aksepterte FBT at klageren fikk en kopi av notatet. I FBTs brev hit het det:

«2.1 Generelt

FBT ønsker innledningsvis å gi Sivilombudsmannen en orientering om rammene rundt anskaffelser i forbindelse med et NATO-infrastrukturprosjekt. Et slikt prosjekt skal være nødvendig for å støtte allierte forsterkninger i Norge. For prosjekter som skal dekke behovet for egne styrker som opererer på eget territorium, er utgangspunktet at det ikke vil være et NATO-prosjekt.

NATO som organisasjon godkjenner prosjektets omfang og utførelse etter bestemte prosedyrer. Vi viser her til «Tjenestereglement for Forsvaret – klasse 8: Eiendommer, bygg og anlegg» (TfF 21 8), samt «Forsvarssjefens direktiv for NATOs investeringsprogram for sikkerhet». Relevante bestemmelser følger som vedlegg A. Et NATO-prosjekt sendes ut på nasjonalt eller

internasjonalt anbud etter NATOs pålegg. Prosjektet som reserveaggregatene er en del av, ---, ble sendt ut på internasjonalt anbud.

Leveranse og montering av reservekraftaggregat inngår som delentreprise ved bygging av nytt fjellanlegg i --- med tilhørende innganger, nye veier og plasser, oppbygging av snøskredbeskyttelse, etablering av EMP-beskyttelse m.v.

Prosjektet er, i tillegg til prosjektering, delt opp i en bygningsmessig del med fem delentrepriser, en del for el-anlegg med syv delentrepriser, en VVS-del med to delentrepriser og en del for kabelbane. Levering og montering av reservekraftlageret utgjør en av syv delentrepriser i el-leveransen. Hele prosjektet, inkl prosjekteringskostnader, var kostnadsberegnet til drøye NOK 200 mill.

2.2 Er anskaffelsen et varekjøp eller et bygge- og anleggsarbeide?

Helt isolert sett må anskaffelsen av reserveaggregatene (entreprise E2.1) anses for å være et varekjøp. Vi viser til redegjørelsen nedenfor under pkt 2.3.2 når det gjelder hvorfor vi har valgt bygg- og anleggsreglementet for gjennomføringen av anbudskonkurransen.

2.3 Hvilket regelverk skal legges til grunn?

2.3.1 Er det NATO som organisasjon eller den norske stat som er oppdragsgiver ved anskaffelsen av reserveaggregatene?

Vi ser ikke at det er avgjørende for denne saken hvorvidt det er NATO eller den norske stat som er oppdragsgiver. Dersom det er NATO, vil anskaffelsen være unntatt EØS-reglene fordi NATO som organisasjon ikke er omfattet av EØS-reglene. Er det den norske stat som er oppdragsgiver, vil anskaffelsen ikke komme inn under EØS-reglene p.g.a. unntaket for internasjonal organisasjons særlige fremgangsmåte. Vi viser her til Wahl, Melbye Eide og Roll-Matthiesens kommentarutgave til lov om offentlige anskaffelser note 8 s 73.

Vi viser videre til at --- er gradert som hemmelig, dvs at EØS-avtalen artikkel 123 kommer inn.

2.3.2 Hvilke nasjonale anbudsregler utfyller ICB-reglene?

ICB-reglens pkt 12 (i) sier at «Host nations are encouraged to develop and follow formalised procedures for the evaluation of bids to ensure complete objectivity and non-discrimination». ICB-reglene følger som vedlegg B. Tiff 21 8 pkt 802.309 sier at «Anskaffelsesprosessen gjennomføres etter de regler som er fastsatt av NATO, samt nasjonale regler som ikke er i konflikt med disse». Vi mener dette innebærer at der ICB-reglene selv positivt regulerer et forhold, vil ICB-reglene være utfyllende. Vi mener videre at ICB-reglene ikke utelukkende dreier seg om bekvemtgjøring av anskaffelsen og å sørge for at også andre NATO-land kan delta i konkurransen. ICB-reglene har f.eks. bestemmelser om behandling og valg av anbud. Verken ICB-reglene eller Tiff 21 8 sier noe om hvilke regler som skal ut-

fylle ICB-reglene. FBT er av den formening at anbyder har krav på å vite på forhånd hvilke regler som skal benyttes slik at man i ettertid skal unngå å være i tvil om hvilket regelverk som er lagt til grunn. FBT har valgt å løse denne problemstillingen ved i kunngjøringen og anbud-sinnbydelsen å vise til at NS 3400, se vedlegg Cog FBTs generelle kontraktsvilkår skal brukes som de generelle regler for anbudskonkurransen. Det er ikke spesifikt henvist til ICB-reglene i anbudsgrunnlaget. A var derfor før han innleverte anbud innforstått med at regelverket som ble lagt til grunn for anskaffelser til dette NATO-prosjektet var NS 3400 og FBTs generelle kontraktsvilkår.

«Bestemmelser vedrørende anskaffelser til Forsvaret» (BAF) gjelder ikke ved anskaffelse av bygg- og anlegg. FBT har etablert sedvane for bruk av NS 3400 i forbindelse med større anlegg som ---. Dette skyldes bl.a at rettspraksis og juridisk litteratur ikke gir sikre holdepunkter for hva som er avgjørende for avgrensningen mellom de ulike typer anskaffelser. Videre vil reglene stort sett være like for de ulike typer anskaffelser. Et poeng i denne sammenheng er at i forslaget til ny lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter, jfr NOU 1997:21 og Ot.prp. nr 71 (1997–98), har man, i det alt vesentlige, valgt å gi felles regler for vare-, tjeneste- og bygg- og anleggsanskaffelser.

2.4 Begrunnelsesplikten i EØS-reglene

Dersom anbudet hadde falt inn under EØS-reglene, dvs § 10A i forskrift om varekjøp/§ 11 i forskrift om tildeling av bygge- og anleggsarbeider, ville forkastet anbyder hatt krav på en utfyllende begrunnelse for i hvilken grad og på hvilke punkter hans anbud fravek fra det valgte anbudet. Dette ville blitt gitt i den grad det kunne gjøres uten å avsløre taushetsbelagte opplysninger fra valgte anbud.

2.5 Forholdet til offentlighetsloven m/ forskrifter

Verken EØS-reglene, forslaget til ny lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter i NOU 97:21, REFSA, NS 3400 eller ICB-reglene gir rett til innsyn. Begrunnelsesplikten skal veie opp for at tilbud og anskaffelsesprotokoll ikke er offentlige. Vi viser her til redegjørelse gitt av Næringslivets forum for offentlige anskaffelser på s 5 i sak 28 (1998).

Når det gjelder vår tidligere henvisning til forskrift med unntak fra offentlighetsloven som hjemler unntak for anbud, tilbud og anbudsprotokoller for anskaffelser som faller inn under REFSA, ble den gitt for ytterligere å understreke at de opplysninger A ber om ikke er offentlig tilgjengelige og ikke er gjenstand for innsyn.

2.6 Årsaken og grunnlaget for påslaget

ICB-reglens pkt13 (ii) sier at begrunnelse skal gis ved «rejection», dvs. avvísning, noe som også følger av NS 3400 pkt 12.5. Vi er derfor i utgangspunktet av den formening at det ikke skal gis ytterligere begrunnelse enn det som er gitt av FBT Region Nord-Norge (FBTN) i brev av 24.4.97.»

Fra vedlegget siteres:

«Ved anbudsåpningen fremkom følgende summer som ble registrert i anbudsprotokollen:
 Anbud nr. 1 Bkr 4.340.532,- inkl mva
 Anbud nr. 2 ---kr 4.274.163,- inkl mva
 Anbud nr. 3 ---kr 4.929.644,- inkl mva
 Anbud nr. 4 Akr 4.228.850,70 inkl mva

Som det fremgår var differansene i åpningstallene mellom de laveste anbudene svært små.

Etter anbudsåpningen ble anbudene på vanlig måte kontrollregnet, gjennomgått og evaluert mht å oppnå korrekte og sammenlignbare anbudssummer for valg av entreprenør. Etter denne evalueringssprosessen fremsto anbyder nr 1, B, som laveste anbyder.

Den vesentligste årsaken til at A ved evalueringen fikk øket sin anbudssum, skyldes at firmaet, i motsetningen til de andre anbyderne, hadde tatt forbehold om forskuddsbetaling. FBTs adgang til prising av forskudd fremkommer av våre «Generelle kontraktsbetingelser» som anbyderne var kjent med via anbudsgrunnlaget. Renten er 1 prosentpoeng lavere enn gjeldende forsinkelsesrente fastsatt av Finansdepartementet (Fd's brev av 25.2.81).

Det skal også bemerkes at FBT ikke har forpliktet seg til å velge laveste anbyder, jfr NS 3400 pkt 13.1 om byggherres frie valgrett. Den frie valgetten er imidlertid modifisert av pkt 3 i FBTs generelle kontraktsvilkår, ved at det anbud/tilbud velges som anses «mest fordelaktig» for staten.

Utover at anbyder nr 1 også tallmessig fremsto som laveste anbyder etter evalueringen av anbudene, taler det også til denne anbyders fordel at hans leveranse var identisk med leveranser til andre av Forsvarets anlegg i området. Derved vil Forsvaret i fremtiden oppnå driftsmessige besparelser ved bl.a felles opplæring, koordinert drift og vedlikehold, felles dokumentasjon og delelager. Summen av disse forhold gjorde at FBTN anså anbyder nr 1 som mest fordelaktig for staten.»

Brevet og vedlegget ble oversendt klageren, som kom med merknader. Det ble her bedt om at interne evalueringer av anbudene i FBT ble forelagt ombudsmannen, herunder en konsulentrapport fra ---. Klageren mente videre at rentepåslaget utgjorde

kr 63.031,-. Som følge av den tidligere redegjørelse som var gitt, og klagerens merknader til denne, ble FBT bedt om å utdype sin forklaring på noen punkter. Det ble også bedt om utlån av eventuelle konsulentrapporter som kunne vise hvordan anbudene var vurdert.

FBT besvarte henvendelsen og la ved den interne evalueringssrapporten fra ---. FBTs redegjørelse fremgikk ellers i hovedsak av et vedlagt notat. Såvel notatet som den interne evalueringssrapporten ble bedt unntatt innsyn fra klageren. Klageren bad likevel om å få innsyn, mens FBT fastholdt sitt syn. Klageren anmodet på ny om innsyn i dokumentene og i brev 10. september 1999 fant jeg ikke grunnlag for å etterkomme klagerens krav om innsyn i notatet eller sakens dokumenter, og henviste ham i første omgang til å rette en formell innsynsbejæring til Forsvarets organer.

Etter at mitt kontor hadde vurdert opplysningene i notatet, ble FBT bedt om å gi supplerende opplysninger på enkelte punkter. FBT etterkom ønsket.

I mitt avsluttende brev til FBT uttalte jeg:

«Klageren har gjort gjeldende at han ikke har fått en begrunnelse for hvorfor hans anbud ble forkastet. På bakgrunn av opplysningene som ble gitt fra Forsvarets bygningstjeneste (FBT), hadde han mistanke om at kontrakten ikke ble tildelt anbyder med lavest anbudssum. Et sentralt spørsmål har vært om FBT har anvendt riktig regelverk ved tildelingen. Valget har betydning for både spørsmålet om begrunnelse og kriteriene for tildeling. Jeg vil derfor først ta stilling til innsigelsene mot saksbehandlingen, dvs. valg av regelverk og begrunnelsesplikten overfor klageren. Deretter vil jeg ta stilling til om FBT har gitt en akseptabel redegjørelse for den tildeling som har funnet sted.

1. Saksbehandlingen

a) Varekjøp eller bygge- og anleggskontrakt

Det synes å være enighet om at verdien av de tre reserveaggregatene og kranen til aggregathallen utgjorde over 60 % av den samlede anbudssummen i klagerens anbud. Jeg kan ikke se at FBT har gitt opplysninger som tilsier at den forholdsmessige verdien av henholdsvis kostnader til installering og varer i de øvrige anbud har avveket vesentlig fra dette. Det må derfor kunne legges til grunn at anskaffelsen av aggregatene og annet nødvendig utstyr utgjorde den største delen av anbudets verdi. Selv om det kan være uklart hvordan anskaffelser som omfatter både varer og tjenester skal klassifiseres, synes det i juridisk teori å ha vært lagt vekt på bl.a. verdiforholdet mellom innsatsfaktorene og hvilke ytelser som er fremhevet som det sentrale i kontrakten. Jeg viser i denne sammenheng til Wahl, Melbye Eide og Roll-Matthiesen, Lov om offentlige anskaffelser (Kommuneforlaget 1995) s. 177. I brev 1. februar 1999 har FBT opplyst at anskaffelsen isolert sett mest naturlig lar seg klassifisere som et varekjøp. Slik saken er opplyst, legger også jeg dette til grunn, dvs. at det ikke er tale om en bygge- og anleggskontrakt.

b) Valg av regelverk

Etter § 5 i forskrift 4. desember 1992 nr. 0908 om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI pkt. 3 om tildeling av kontrakter om offentlige varekjøp (vareforskriften) skal anskaffelser av varer med en verdi som overstiger terskelverdien i nr. 2, følge prosedyrene i denne forskriften. Vareforskriften er hjemlet i lov 27. november 1992 nr. 116 om offentlige anskaffelser m.v. og gjennomfører bl.a. Rådskdirektiv 93/36/EØF om samordning av behandlingsmåten ved tildeling av kontrakter om offentlige va-

rekjøp, med endringer i Rådsdirektiv 97/52/EØF. Det fremgår av anbudsinndelingen og saken ellers at FBT var formell oppdragsgiver. FBT er et statlig organ som er omfattet av forskriften, jf. § 1 nr. 2. Av § 3 nr. 1 fremgår det at forskriften også gjelder tildelinger av kontrakter på forsvarssektoren.

Slik jeg ser det, trenger FBT positiv hjemmel for å kunne benytte et annet regelverk enn forskriftens bestemmelser ved denne anskaffelsen. Et naturlig utgangspunkt vil her være forskriften § 4, som gjennomfører artikkel 2 og 4 i Rådsdirektiv 93/36/EØF. Jeg finner grunn til å påpeke at unntak fra generelle regler i EF- og EØS-retten, som regel har blitt tolket snevert av henholdsvis EF-domstolen og EFTA-domstolen. Dette bl.a. for å hindre at formålet med den fellesskapsrettslige hovedregel blir uthulet, og at det utvikler seg forskjellige regler i medlemsstatene. Vareforskriften må derfor tolkes i lys av direktivbestemmelsene og den tolkningspraksis som har utviklet seg.

Unntaket i vareforskriften § 4 nr. 1 bokstav a) får klart nok ikke anvendelse for denne anskaffelsen. Når det gjelder unntakene som er oppregnet i vareforskriften § 4 nr. 1 bokstav b) og c), trekker jeg ikke i tvil at selve --- er gradert hemmelig slik FBT har opplyst i brev 1. februar 1999. Jeg kan imidlertid ikke se at dette i seg selv kan være avgjørende for om vareforskriften kommer til anvendelse ved delanskaffelser i forbindelse med byggingen av anlegget. Unntaket i bokstav b) gjelder bare «varekontrakter» som er erklært hemmelige eller bare kan utføres under særlige sikkerhetstiltak i samsvar med lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter, Sikkerhetsinstruksen eller Beskyttelsesinstruksen gitt ved kgl. res 17. mars 1972. Anbudsinndelingen selv er ikke gradert, og FBT har heller ikke på annen måte dokumentert at slik gradering er foretatt. At varekontrakten er sendt ut på internasjonalt tilbud, underbygger dette. Dette er selvfølgelig ikke til hinder for at FBT foretar nødvendige tiltak for å hindre spredning av sensitiv informasjon, f.eks. ved å kreve sikkerhetsklarering av dem som skal arbeide på anlegget og gjennomføre andre sikkerhetstiltak i forbindelse med utførelsen av oppdraget slik det er gjort i anbudsinndelingen. Behovet for slike sikkerhetstiltak kan imidlertid ikke begrunne at FBT helt unnlater å benytte de regler som er oppstilt i vareforskriften ved tildeling av kontrakten, jf. fremstillingen i Wahl, Melbye Eide og Roll-Matthiesen s. 70–71 med henvisninger til EF-domstolens praksis. De retningslinjer for tolkningen som jeg her har vist til, må også få anvendelse ved tolkningen av vareforskriften § 4 nr. 1 bokstav c) som viser til EØS-avtalen artikkel 123.

Etter vareforskriften § 4 nr. 2 gjelder ikke forskriften i nærmere angitte tilfeller hvor tildelingen er regulert av andre anskaffelsesregler. FBT har her særlig vist til bestemmelsens bokstav c) hvorefter forskriften «ikke gjelder» når tildelingen skjer i hen-

hold til «en internasjonal organisasjons særlige fremgangsmåte». FBT har her vist til at anskaffelsen faller inn under NATOs anbudsregler, «Procedures for International Bidding» (ICB-reglene). ICB-reglene er, så langt jeg kan se, vedtatt av NATOs «Infrastructure Committee». På bakgrunn av vedtaksprosedyren og den utfyllende dokumentasjon som er vedlagt, herunder opplysningene i Forsvarsjefens direktiv for NATOs investeringsprogram for sikkerhet (FSJs infrastrukturdirektiv), forstår jeg det slik at NATOs medlemsstater er forpliktet til å følge ICB-reglene for anskaffelser som er omfattet av disse reglene.

I FBTs brev 1. februar 1999 er det ikke uttrykkelig opplyst hvorvidt anskaffelsen av reserveaggregatene er et NATO-finansiert prosjekt, jf. pkt. 1 i ICB-reglene. Det er imidlertid vist til at dette er et nødvendig prosjekt for å støtte allierte forsterkninger til Norge, hvilket gjør det til et NATO-prosjekt, og at FBT har gjennomført oppdraget i henhold til Tjenestereglement for Forsvaret – klasse 8 (TfF) pkt. 802.309. På bakgrunn av den prosedyre som beskrives i FSJs infrastrukturdirektiv pkt. 3 og TfF pkt. 802.302, inngår --- i en såkalt NATO godkjent Capability Package (CP). Slike prosjekter er etter det jeg forstår gjenstand for felles finansiering, jf. TfF pkt 802.306 og FSJs infrastrukturdirektiv pkt. 3.1. Idet anskaffelsen av reserveaggregatene anses som en underleveranse i forbindelse med ---, har jeg derfor ikke funnet grunn til å rette innvendinger mot at ICB-reglene er gitt anvendelse ved anbudstildelingen, jf. vareforskriften § 4 nr. 2 bokstav c).

Det synes imidlertid å være enighet om at ICB-reglene ikke er uttømmende, og at disse reglene både kan og må suppleres av andre nasjonale anbudsregler så lenge disse ikke kolliderer med ICB-reglene. Dette er lagt til grunn av Næringslivets Forum for offentlige anskaffelser i sak 28 (1998) og TfF pkt 802.309, og synes på enkelte punkter også direkte forutsatt i ICB-reglene, f.eks. pkt. 12.1. FBT synes i brev 1. februar 1999 å ha lagt til grunn at «Bestemmelser vedrørende anskaffelser til Forsvaret» (BAF) som utgangspunkt skal anvendes som supplement til ICB-reglene ved varekjøp til Forsvaret. Det ble imidlertid samtidig opplyst at «FBT har etablert sedvane for bruk av NS 3400 i forbindelse med større anlegg som ---». Valget av NS 3400 er i brev 1. februar 1999 også begrunnet med at «anbyder har krav på å vite på forhånd hvilket regelverk som er lagt til grunn». At det i anbudsgrunnlaget bør opplyses hvilket supplerende regelverk som gjelder, har jeg ikke innvendinger mot. Spørsmålet er imidlertid om det supplerende regelverk FBT har vist til, er det regelverk som skulle vært benyttet. Slik saken er fremstilt, er det vanskelig å godta at FBT kan anvende NS 3400 på sedvanemessig grunnlag. NS 3400 gjelder etter sin ordlyd bygg- og anlegg, og ikke varekjøp. Bestemmelser fastsatt i Norsk Standard må dessuten vike dersom de ikke harmonerer med EØS-

regler og andre anbudsregler som er fastsatt i lov, forskrift eller instruks.

Jeg har som utgangspunkt ikke noe å innvende mot at BAF blir benyttet som supplement til ICB-reglene i anbudssaker som ellers faller inn under BAFs anvendelsesområde. Dette kan imidlertid bare gjelde så lenge BAF ikke kommer i konflikt med nasjonale regler av høyere rang. BAF er fastsatt ved kgl. res. 3. desember 1993, og er såvidt jeg forstår harmonisert med forskrift 17. mars 1978 nr. 0005 om kjøp av varer og tjenester til staten (REFSA), dog slik at BAF er mer detaljert og omfattende. BAF kan imidlertid ikke fortrenge bestemmelser etter lov 27. november 1992 nr. 116 om offentlige anskaffelser m.v. eller forskrifter gitt i medhold av loven. Så lenge forskrifter gitt i medhold av loven har forankring i EØS-avtalen, følger det av EØS-loven 27. november 1992 nr. 109 § 2 at disse går foran motstridende bestemmelser i andre forskrifter. Det samme synes forutsatt i BAF pkt. 1.102.2 bokstav a). Som et generelt utgangspunkt kan det hevdes at der organisasjonens regelverk ikke gir uttømmende regler på et område, taler de beste grunner for at de nasjonale bestemmelser med høyeste rang bør komme til anvendelse på vanlig måte. Vareforskriften § 4 nr. 2 bokstav c) bør tolkes i lys av dette, og forstås slik at unntaket ikke går lengre enn til bestemmelser i internasjonal organisasjons regelverk som *uttømmende* regulerer et bestemt anbudsrettslig spørsmål. En slik forståelse av vareforskriften harmonerer også best med lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3, og den tolkningspraksis som er utviklet av EFTA- og EF-domstolen. Den synes dessuten lagt til grunn i juridisk teori, jf. Wahl, Melbye Eide og Roll-Matthiesen, Lov om offentlige anskaffelser (Kommuneforlaget 1995) s. 72. I det foreliggende tilfelle skulle dette tilsi at vareforskriften kommer til anvendelse som supplement til ICB-reglene så lenge disse ikke uttømmende regulerer et område, jf. forskriften § 5 nr. 3. En slik tolkning er imidlertid ikke til hinder for at også BAF kan anvendes som supplement. Men forutsetningen må da være at disse reglene verken strider mot ICB-reglene eller vareforskriften.

c) Begrunnelse

Klageren har etterlyst en begrunnelse for hvorfor han ikke fikk tildelt kontrakten. Som nevnt er jeg av den oppfatning at vareforskriften må gjelde som supplerende regelverk ved denne anbudstildelingen, og etter forskriften § 10A kan den som ikke har fått tildelt kontrakt, kreve en begrunnelse for dette. FBT har vist til at ICB-reglene AC/4-D/2261 pkt. 13 Award of Contracts (ii) bokstav a) bare gir rett til begrunnelse ved avvisning («rejection»). Jeg forstår det derfor slik at FBT mener denne bestemmelsen utelukker at det gis begrunnelse til anbydere som får sine anbud forkastet.

Spørsmålet er om ICB-reglenes begrunnelses-

plikt ved avvisning av anbud må anses som minimumsregler for medlemsstatene, eller om de må forstås slik at de avskjærer medlemsstatene fra å gi nasjonale regler som utvider begrunnelsesplikten. ICB-reglene pålegger medlemsstatene bestemte plikter ved gjennomføring av nærmere angitte innkjøp til forsvarsformål. Jeg finner ikke grunn til å ta stilling til om ICB-reglene må forstås slik at de på enkelte områder utelukker anvendelse av supplerende nasjonale regler, men nøyer meg med å konstatere at jeg ikke kan se at det er fremkommet opplysninger som tilsier at dette er tilfelle for begrunnelsesreglene. ICB-reglene pkt. 13 (iii) bokstav a) pålegger medlemsstatene en plikt til å gi begrunnelse når et anbud blir avvist. Jeg kan ikke se at det er fremkommet holdepunkter for å tolke dette antitetisk slik at medlemsstatene skal være avskåret fra å anvende supplerende nasjonale regler som utvider begrunnelsesplikten til også å omfatte anbydere som ikke når opp i konkurransen. Tvert i mot sier ICB-reglene pkt. 12 (i) at vertsnasjonene skal «develop and follow formalised procedures for the evaluation of bids to ensure objectivity and non-discrimination». Det må da også kunne anvendes nasjonale regler som nettopp er egnet til å sikre kontroll med at disse prinsippene er lagt til grunn for tildelingen. Formålet med en begrunnelsesplikt vil bl.a. være å sikre en etterfølgende kontroll med at den tildeling som har funnet sted, er basert på saklige og ikke-diskriminerende kriterier i tråd med ICB-reglene pkt. 12 og 13. Så lenge begrunnelsen kan gis uten å røpe gradert informasjon, kan jeg ikke se at FBT har pekt på hensyn som tilsier at medlemsstatene skulle være avskåret fra å anvende nasjonale regler som gir anbyderne bedre rett til begrunnelse enn det som følger av ICB-reglene.

Slik saken står, synes det å være best i samsvar med vareforskriften § 10 A at klageren får en begrunnelse for at anbudet ble forkastet. Hva en slik begrunnelse nærmere skal inneholde, må avgjøres konkret, men jeg finner likevel grunn til å påpeke at begrunnelsen i brev 24. april 1997 fra Forsvarets bygningstjeneste, Region Nord-Norge, ikke er tilstrekkelig. Begrunnelsen må være egnet til å klargjøre at tildelingen har gått riktig for seg, og at anbyderen skal kunne trekke lærdom av saken og bli mer konkurransedyktig i fremtiden, jf. Wahl, Melbye Eide og Roll-Matthiesen, Lov om offentlige anskaffelser (Kommuneforlaget 1995) s. 109. Jeg må derfor be FBT gi klageren en begrunnelse i samsvar med de kriteriene som her er oppstilt. Jeg ber om å bli holdt orientert om hvordan bygningstjenesten følger dette opp overfor klageren.

2. Tildelingen

Etter ICB-reglene AC/4-D2261 pkt. 13 (i) og (iii) skal kontrakten som hovedregel tildeles anbyder med lavest anbudssum. Det samme er med visse mo-

difikasjoner lagt til grunn i vareforskriften § 32 og BAF pkt. 1.303 bokstav a), mens oppdragsgiver ifølge NS 3400 pkt. 13.1 tilsynelatende er gitt større frihet. På dette punkt kan det derfor synes som om NS 3400 verken harmonerer med ICB-reglene, vareforskriften eller BAF. Når FBT har opplyst at tildelingen har funnet sted i henhold til reglene i NS 3400, blir det avgjørende om tildelingen ligger innenfor de rammer som er oppstilt i ICB-reglene, dvs. om det hovedsakelig er lagt vekt på pris.

FBT har lagt til grunn at kontrakten ble tildelt anbyder med lavest anbudssum, hvilket er i samsvar med kriteriene som er oppstilt i ICB-reglene. Klageren har satt spørsmålsteget ved dette, noe som bl.a. må forstås på bakgrunn av opplysningene som gis i brev 27. januar og 24. april 1997 fra Forsvarets bygningstjeneste, Region Nord-Norge. FBT har senere opplyst at tallene har sammenheng med at anbudssummene er korrigert etter nærmere retningslinjer fastlagt i anbudsinnbydelsen, hvilket har medført at klagerens anbud har fått et påslag, jf. de generelle kontraktsvilkår pkt. 4.

Som partene er kjent med, har FBT i notat 31. mai 1999 og i brev 21. oktober 1999 gitt en redegjørelse for de korreksjoner som er foretatt i anbudet fra henholdsvis klageren og B. Dette har ikke klageren fått anledning til å se eller kommentere. Mitt kontor har derfor gjennomgått de tall og beregninger som er oppgitt, og sammenholdt dem med korrigeringsbestemmelsene i anbudsgrunnlaget, bl.a. FBTs generelle kontraktsvilkår pkt. 4 og 7a. Korrigeringsene som her er valgt og fastsatt på forhånd, er gitt for å sikre at anbud avgitt under ulike forutsetninger kan sammenlignes prismessig. Slik korrigeringsene kan derfor vanskelig sies å være i strid med tildelingsreglene i ICB-reglene AC/4-D2261 pkt. 13 (i) og (iii). Gjennomgangen viste at det var enkelte feil i de beregninger som var foretatt. Slike feil er uheldig og er ikke egnet til å styrke tilliten til det arbeidet som er utført. Feilene er imidlertid i ettertid erkjent og beklaget av Forsvaret, og de var ikke av en slik karakter at klagerens anbud etter korreksjon var lavere enn korrigert anbud fra anbyderen som fikk tildelt kontrakten. Således har jeg ikke funnet å kunne rette innvendinger mot at FBT la til grunn at anbudet fra B var prismessig lavere enn anbudet fra klageren. Jeg finner likevel å måtte ta det forbehold at klageren ikke har fått kommentere eller imøtegå de tall og korreksjonsmodeller jeg har fått presentert fra FBT. Jeg legger også til grunn at FBT i sin begrunnelse gir en noe mer utførlig redegjørelse for hvilke tall og modeller som er lagt til grunn for korreksjonen av anbudet til henholdsvis klageren og B, jf. det jeg har anført ovenfor.

Selv om FBT delvis har lagt til grunn feil regelverk ved å anvende NS 3400 som supplement, kan jeg ikke se at feilen har hatt betydning for den tildeling som har funnet sted, så lenge anbudet fra B etter korreksjoner var lavere enn klagerens anbud. Jeg

forutsetter likevel at FBT innskjerper sine rutiner, og at vareforskriften ved fremtidige anskaffelser av denne karakter anvendes som supplerende regelverk til ICB-reglene.»

Forsvarets bygningstjeneste meddelte deretter at den hadde gitt klageren en mer utfyllende begrunnelse for tildelingen.

74.

Søknad om advokatbevilling etter tilbakekall

(Sak 2000–1183)

En advokat ble fratatt sin bevilling fordi han ikke etterkom et krav om fornyet revisorerklæring etter bokettersyn. Han ordnet opp i forholdet og søkte om ny bevilling, men fikk avslag. Advokatbevillingsnemnden viste i begrunnelsen til at den nedre grense for når ny bevilling kunne gis i utgangspunktet burde settes til ett år.

Ombudsmannen fremhevet at reglene for tildeling av advokatbevilling i domstoloven § 220 ikke åpner for et fritt skjønn. På det tidspunkt klageren søkte om ny bevilling kunne ombudsmannen heller ikke se at det forelå forhold som ville ha ført til at bevillingen ville ha blitt kalt tilbake. I denne forbindelse la han særlig vekt på ordlyden i § 220 og på lovgiverens forutsetninger. Advokatbevillingsnemnden ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt.

1. A klaget til ombudsmannen i en sak om avslag på søknad om gjenerverv av advokatbevilling, og bad om at det ble vurdert om det var begått urett mot ham. I brev herfra til Advokatbevillingsnemnden ble det stilt enkelte spørsmål i saken. Det ble vist til at bakgrunnen for at klagerens bevilling ble trukket tilbake, var at klageren ikke etterkom et krav om fornyet revisorerklæring etter bokettersyn, jf. domstoloven § 225 sjette ledd og advokatforskriften 20. desember 1996 kap. 4. I vedtaket 21. juni 2000 var det vist til en generell uttalelse fra advokatbevillingsnemnden av 26. januar 2000 om hvor lang tid som bør gå etter tilbakekall av advokatbevilling før man kan påregne å få innvilget en søknad om ny bevilling.

Det ble vist til at det i uttalelsen var framhevet at «den nedre grense for når ny bevilling kan gis bør derfor settes til ett år». Videre var det uttalt at tilbakekall for ett år som hovedregel ville være en passende reaksjon også når bevillingen er tilbakekalt som følge av «formalovertrædelser». Dersom det var tale om gjentatt regelbrudd, måtte det imidlertid påregnes noe lengre tid. For øvrig ville forhold av individuell, personlig karakter, som f.eks. høy alder, forsørgelsesbyrde, virksomhetens organisasjonsform o.l. normalt ikke bli tillagt vekt.

1.1. Advokatbevillingsnemnden ble bedt om å kommentere om det var i samsvar med domstollo-

ven § 220 jf. § 230 å angi en nedre grense for tilbakekallstidens lengde. Det ble her vist til § 230 annet ledd første punktum, som fastsetter at selv en advokat som blir satt under vergemål eller går konkurs, bare får bevillingen satt ut av kraft inntil forholdet er ordnet. Videre ble det vist til at det i domstoloven § 220 fjerde ledd i.f. framgår at advokater som får bevillingen tilbakekalt av grunner som nevnt i § 230 første ledd nr. 2 til 4, ikke må gis ny bevilling «før det forhold som førte til tilbakekallingen er brakt i orden». Det ble også vist til at det i forarbeidene til bestemmelsen (som tidligere fantes i domstoloven § 218) ikke syntes å være diskutert om advokatbevillingen kunne holdes tilbake når de grunner som førte til tilbakekall (etter § 230 nr. 2 til nr. 4) er brakt i orden, jf. Ot.prp. nr. 30 for 1972–73 s. 17. I lys av dette ble nemnden bedt om å redegjøre og begrunne nærmere om domstoloven § 220 fjerde ledd åpner for en skjønnsmessig vurdering av når ny advokatbevilling skal gis etter et tilbakekall med hjemmel i § 230 nr. 2 til 4, eller om ikke loven forutsetter at bevillingen skal gis tilbake når forholdet er brakt i orden.

1.2. Hvis nemnden mente at det var i samsvar med loven å holde tilbake bevillingen etter at forholdet er brakt i orden, ble nemnden spurt om det i så fall var i samsvar med § 220 å gi en generell minstetid for virkningen av et tilbakekall på ett år. Innebar ikke dette at det materielt sett var gitt en forskrift, som måtte være hjemlet i lov og vedtas og kunngjøres etter reglene i forvaltningslovens kapittel VII?

1.3. Hvis nemnden mente at reglene i domstoloven § 220 jf. § 230 nr. 2–4 gav adgang til å foreta en skjønnsmessig vurdering av om tilbakekallstiden skulle være mindre enn ett år, ble det bedt om en nærmere redegjørelse for hvilke momenter det ville bli lagt vekt på i denne vurderingen. I denne forbindelse ble det vist til at det i nemndens uttalelse 26. januar 2000 bl.a. var uttalt at det ikke skulle legges vekt på virksomhetens organisasjonsform. Samtidig hadde klageren anført at konsekvensen av et tilbakekall var langt større for advokater som driver sin virksomhet alene enn for advokater som arbeider i større selskaper, jf. bl.a. hans brev 13. juni 2000 til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. I lys av dette ble advokatbevillingsnemnden bedt om å redegjøre for om ikke konsekvensene av et fortsatt tilbakekall ville være et relevant moment ved vurderingen av søknader om ny bevilling. Videre ble nemnden bedt om å kommentere dette spesielt i forhold til klagerens sak.

1.4. Det ble videre vist til at klagerens bevilling ble tilbakekalt 27. oktober 1999, mens advokatbevillingsnemndens generelle uttalelse om minstetid ved tilbakekall ble gitt 26. januar 2000. Nemnden ble derfor bedt om å redegjøre for hvilken praksis den tidligere hadde ført med hensyn til tilbakekallstidens lengde for «formalovtredelser». Det ble i denne

forbindelse vist til et brev 13. juni 2000 fra en tidligere formann i Advokatforeningen til klageren, som lå ved klagen. Her syntes det å framgå at praksis tidligere var at en advokat fikk bevillingen tilbake dersom det ble ordnet opp i de regnskapsmessige forhold som utgjorde bakgrunnen for tilbakekallet. Nemnden ble bedt om å opplyse når denne praksisen opphørte.

Hvis praksisen var strammet inn etter uttalelsen 26. januar 2000 fra advokatbevillingsnemnden, ble nemnden bedt om å redegjøre nærmere for hvilken betydning dette burde ha i klagerens sak. Burde ikke klagerens sak i så fall vurderes i forhold til det som var inndragningspraksis da forholdene som førte til tilbakekallet ble begått?

2.1. Advokatbevillingsnemnden viste til at vedtak om tilbakekall av bevilling er tidsubestemte vedtak, som i utgangspunktet gjelder fra vedtakstidspunktet. Vedtakene inneholdt derfor aldri opplysninger om hvor lang tid som måtte gå før vedkommande igjen kunne påregne å få advokatbevilling. I januar 2000 ønsket advokatbevillingsnemnden imidlertid å si noe generelt om sin praksis om hvor lang tid som normalt går før en person – etter tilbakekall av advokatbevilling, bl.a. som følge av «formalovtredelser» – igjen kunne få bevilling (etter søknad). Tanken med uttalelsen var bl.a. å gi søkere mer konkret informasjon å forholde seg til i slike saker.

Advokatbevillingsnemnden kunne ikke se at uttalelsen var i strid med domstoloven § 220 jf. § 230. Det ble vist til at uttalelsen kun var ment å være retningsgivende for nemndens eget arbeid samt som informasjon til potensielle søkere og samfunnet for øvrig om hva som kunne påregnes.

Videre viste nemnden til at domstoloven § 230 annet ledd første punktum regulerer forholdene ved suspensjon av bevillingen. I motsetning til tilbakekallet er suspensjon et tidsbestemt midlertidig forhold, som finner sted automatisk når vilkårene foreligger. Suspensjonen gjelder inntil forholdene eventuelt blir ordnet, og dette er uttømmende regulert i loven, jf. ordlyden i § 230. Nemnden viste videre til at domstoloven § 220 fjerde ledd – i motsetning til § 230 – ikke inneholder en bestemmelse om at bevilling gis tilbake når et bestemt forhold er ordnet. Nemnden mente at forskjellen var tilsiktet og at § 220 fjerde ledd i.f. angir det tidligste tidspunkt som det kan utstedes ny bevilling til søkeren.

Nemnden fant ytterligere støtte for sitt syn i domstoloven § 230 tredje ledd fjerde punktum, hvor det framgår at en advokat som tidligere er fratatt bevillingen på grunn av sinnssykdom, har krav på ny bevilling dersom forholdet ikke lenger forelår. Videre viste nemnden til § 220 fjerde ledd, annet og tredje punktum. Her er det vist til at ny bevilling ikke må gis når en tidligere advokatbevilling er kalt tilbake av grunner som nevnt i § 220 første ledd nr. 2 til 4, før det forhold som førte til tilbakekallingen var brakt i orden. En forutsetning om at søkerne i disse

tilfellene skulle ha krav på å få tilbake bevillingen fra det tidspunkt de aktuelle forhold var brakt i orden, kunne etter nemndens syn heller ikke utledes av forarbeidene, som kun viste til at ny bevilling bare skulle gis dersom vilkårene for tilbakekall ikke var til stede.

Advokatbevillingsnemnden framhevet videre at en advokatbevilling aldri tilbakekalles straks, men at advokatene gis flere anledninger til og oppfordringer om å innrette seg etter reglene. Det ble også vist til at vedkommende forhåndsvarsles før vurderingen av et tilbakekall, og informeres om konsekvensene av å unnlate å etterkomme tilsynsrådet eller advokatbevillingsnemndens henvendelser og krav.

Nemnden viste videre til at Justisdepartementet i et brev 4. desember 1985 til advokatens erstatningsfond hadde uttalt at inndragningstidens lengde burde være av en viss varighet for at reaksjonen skulle ha noen realitet. I brevet var det vist til at departementet tidligere hadde uttalt det samme i rundskriv G 101/82. Videre hadde departementet uttalt at inndragningen av bevillingen i ett år som et utgangspunkt ville være en passende reaksjon overfor gjentatte forsømmelser på dette området.

Oppsummeringsvis anførte nemnden at det ved behandlingen av søknader om advokatbevilling etter tidligere tilbakekall (også hvor hjemmelen for tilbakekallet var domstolloven § 230 nr. 2 til 4), var en forutsetning at nemnden skulle foreta en skjønnsmessig vurdering av om vilkårene for bevilling var oppfylt. Dette innebar at tilbakekallstidens lengde ville bero på en konkret vurdering av saken. Ved denne vurderingen ville det bli lagt stor vekt på grovheten av de forhold som foranlediget tilbakekallet, herunder også gjentatt regelbrudd. Tilbakekallstiden måtte også være av en viss lengde for at reaksjonen skulle ha noen realitet.

2.2. Nemnden kunne ikke se at dens uttalelse – som oppsummerte praksis – var en forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c).

2.3. Videre fastholdt nemnden at det ikke forelå noen rettslige skranker for at tilbakekallstidens lengde skulle være mindre enn ett år. Nemnden viste videre til at vedtak om tilbakekall var selvforskyldte. Etter nemndens syn var utgangspunktet at nemnden – i tilfeller hvor det vurderes å treffe vedtak om tilbakekall av advokatbevilling – samtidig tar stilling til om saken er så vidt alvorlig at det i realiteten handler om et forhold som «berettiger» til en tilbakekallstid på (minimum) ett år. I motsatt fall ville det normalt ikke bli truffet vedtak om tilbakekall av bevillingen, men i stedet gitt en advarsel, eventuelt en irettesettelse. Dersom det forelå spesielle omstendigheter, kunne det imidlertid ikke utelukkes at en bevilling kunne utstedes før ett år var gått. Konsekvensene av et fortsatt tilbakekall kunne i denne forbindelse være et relevant moment ved vurderingen. Nemnden anførte for øvrig at tilbakekallsvedtakene normalt treffes som en følge av den enkeltes hand-

lemåte og opptreden som advokat. Det ble vist til at dette var advokatens risiko, og at vedkommendes valg av organisasjonsform var en del av dette.

Nemnden bemerket ellers at det ikke kunne gjøres unntak fra vanlig praksis i klagerens sak. Det ble vist til at det hadde funnet sted domstolsprøving av vedtak om tilbakekall av advokatbevilling under relativt likeartede forhold som for klageren. Nemnden framhevet to saker: I en rettskraftig dom 15. mars 2000 fra Oslo byrett uttalte retten at den ikke fant å vektlegge advokatens anførsler om at tilbakekallet framsto som uforholdsmessig på grunn at de store økonomiske og arbeidsmessige konsekvenser dette medførte for ham. Retten hadde i denne forbindelse anført at et tilbakekall nesten alltid ville medføre negative følger for den det gjelder. Også i en annen sak (for byretten og lagmannsretten) var det lagt til grunn at klageren var kommet i en vanskelig situasjon på grunn av tilbakekallet, men at klienten hadde seg selv å takke for at det var blitt slik.

2.4. Det ble videre gitt en gjennomgang av nemndens praksis for tilbakekallstidens lengde ved «formalovertrædelser». Nemnden anførte at den ikke kunne se at det var grunnlag for å hevde at nemndens praksis var strammet inn etter uttalelsen av 26. januar 2000. Det ble vist til at også tidligere, da Justisdepartementet behandlet sakene, fikk man ikke ny advokatbevilling straks det var ordnet opp i de forhold som foranlediget et vedtak om tilbakekall, jf. ovennevnte brev fra departementet til Advokatens erstatningsfond av 4. desember 1985. Det ble likevel vist til at departementets praksis ikke hadde vært entydig, og at inndragningstiden i flere tilfeller hadde ligget på under ett år. For øvrig ble det vist til at departementet etter sin tidligere praksis ikke hadde tilbakekalt bevillinger i tilfeller hvor vedkommende hadde ordnet opp i forholdet i forkant av at departementet skulle realitetsbehandle saken.

3.1. Advokaten anførte at nemndens praksis var lagt opp slik at det bare ble utøvet skjønn på om inndragningstiden skulle være lengre enn ett år. Hun var også uenig i den antitetiske tolking av domstolloven § 230 annet ledd jf. første ledd som hun mente nemnden gav uttrykk for. For øvrig mente hun at Justisdepartementets uttalelse av 4. desember 1985 var langt mer nyansert enn det som framgikk av det sitat nemnden hadde vist til. Hun viste bl.a. til at departementet uttalte at ett års inndragningstid burde gjelde ved «gjentatte forsømmelser», mens *nemnden* sa at det ved gjentatte regelbrudd måtte påregnes lenger tid enn ett år.

Advokaten mente videre at det med «gjentatte» forsømmelser måtte menes flere separate forhold, og ikke en situasjon der det kunne ta noen tid å få brakt et forhold i orden. Hun viste endelig til at nemnden mente at utgangspunktet for ett-årsfristen skulle være det tidspunkt da bevillingen ble tilbakekalt. Dette hadde etter klagerens mening den underlige konsekvens at «straffen» ble like lang for den som rettet

opp manglene umiddelbart, som for den som ikke gjorde dette før fristen nærmet seg utløpet.

3.2. Advokaten viste også til at «individuelle personlige» forhold etter nemndens uttalelse 26. januar 2000 ikke skulle tillegges vekt, og at den nedre grense skulle være ett år. I lys av dette mente hun at uttalelsen om at hver sak var gjenstand for en konkret og individuell vurdering ikke syntes å ha hold i virkeligheten i forhold til en forkorting av fristen.

3.3. Hun kunne videre ikke se at det var redegjort for noen momenter som kunne føre til kortere inn-dragningstid enn ett år. Hun mente derfor at nemnden la opp til en praksis der regelen om ett års inn-dragningstid var mer eller mindre ufravikelig.

3.4. For øvrig anførte klageren at gjennomgangen av de sakene nemnden hadde vist til, ikke kunne gi dekning for en påstand om at den generelle uttalelsen om minstetid ikke var i strid med nemndens tidligere praksis. Hun viste videre til at referatene ikke sa noe om når de forhold som var årsaken til tilbakekallet ble brakt i orden. Hun mente at faktum kunne tyde på at det var gått fra to til åtte måneder fra dette hadde skjedd til ny bevilling ble gitt.

3.5. Advokaten bad avslutningsvis ombudsmanen om å vurdere om advokatbevillingsnemndens praksis er i strid med artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjon. Hun viste bl.a. til den såkalte Pudas-saken hvor det var uttalt at selv om myndighetene på skjønnsmessig grunnlag kunne tilbakekalle en transportbevilling, fulgte det av rettslige og administrative prinsipper at skjønnen ikke var ubegrenset.

4. Advokatbevillingsnemnden kom tilbake med ytterligere bemerkninger i saken. Nemnden understreket at det ikke var grunnlag for å hevde at det hadde skjedd en «skjerping» med hensyn til tilbakekallstidens lengde. Videre gjentok nemnden at det ikke er avgjørende for tilbakekallstidens lengde på hvilket tidspunkt forholdene blir brakt i orden, jf. domstoloven § 220. Denne bestemmelsen angav etter nemndas syn kun at bevillingen ikke kunne gis tilbake før et forhold var brakt i orden.

For øvrig var nemnden enig i at vedtak om tilbakekall av advokatbevillinger faller innenfor bestemmelsen i art. 6 nr. 1 i Den europeiske menneskerettskonvensjon. Nemnden mente imidlertid at den etablerte ordning og nemndens saksbehandlingsregler ikke var i strid med konvensjonen. Det ble vist til at advokatene i disse sakene – etter at tilbakekallsvedtakene først treffes administrativt – kan bringe saken inn for en domstol som kan prøve alle sider av saken innen rimelig tid. For øvrig ble det opplyst at klageren ble gitt ny bevilling i et vedtak 8. november 2000 fra nemnden.

5. I brev 21. november 2000 opplyste klageren at han ikke ville komme med flere kommentarer i saken.

I mitt avsluttende brev til Advokatbevillingsnemnden uttalte jeg:

«6.1. Innledning

Klageren fikk 27. oktober 1999 tilbakekalt sin advokatbevilling, fordi han ikke hadde etterkommet et krav om fornyet revisorerklæring. Han ordnet deretter opp i forholdet, og søkte om ny bevilling 29. mars 2000. Han oppfylte (fremdeles) de alminnelige krav til vandel m.m., og det eneste spørsmålet i saken var derfor om tilbakekallet var til hinder for utstedelse av ny bevilling. Etter advokatbevillingsnemndens syn var dette tilfellet, og i vedtak 21. juni 2000 ble klagerens søknad avslått.

Jeg skal i det følgende vurdere om tilbakekallet fremdeles hadde rettsvirkninger ved behandlingen av klagerens nye søknad (6.2). Deretter vil jeg undersøke om nemnden på (relativt) fritt grunnlag kunne ta stilling til når klageren igjen skulle få ny advokatbevilling (6.3). Endelig vil jeg drøfte om reglene i domstoloven § 220 fjerde ledd annet punktum, jf. § 230 nr. 1, gav grunnlag for å avslå klagerens krav om ny bevilling (6.4). Som det vil framgå nedenfor, er det en nær sammenheng mellom disse spørsmålene.

6.1. Den tidsmessige virkningen av tilbakekallet

Ordlyden i domstoloven § 230 nr. 3, som gav grunnlag for tilbakekallet av bevillingen i klagerens sak, gir ingen anvisning på hvor lenge et tilbakekall av en advokatbevilling skal ha virkning i tid. Tilsvarende gjelder for de øvrige regler om tilbakekall i § 230. Da regler om tilbakekall på grunnlag av «urettsskaffent forhold» ble vedtatt i 1936, ble det ikke kommentert i forarbeidene hvor lenge et tilbakekall skulle ha virkning, sml. Ot.prp. nr. 29 s. 10 flg. og Innst. O II. 1936 s. 7 flg. I praksis er dette derfor et spørsmål tilsynsmyndighetene må ta stilling til når en person som har fått tilbakekalt sin advokatbevilling, igjen søker om bevilling.

Reglene om tildeling av advokatbevilling setter imidlertid enkelte skranker, jf. domstoloven § 220 fjerde ledd. Etter annet punktum i bestemmelsen må det (ved vurderingen av søknaden) ikke foreligge noe forhold som etter domstoloven § 230 ville ha ført til at advokatbevillingen ville blitt satt ut av kraft eller kalt tilbake. Dersom en tidligere advokatbevilling er kalt tilbake av grunner som nevnt i § 230 første ledd nr. 2 til 4, heter det videre at ny bevilling ikke må gis før det forholdet som førte til tilbakekallingen er brakt i orden, jf. tredje punktum.

Det følger av det ovennevnte at vurderingen av om en person skal få ny bevilling, må skje etter reglene om tildeling av advokatbevilling, og at et tilbakekall i seg selv ikke har noen bestemt rettsvirkning i tid. Advokatbevillingsnemnden har imidlertid uttalt at den i sin uttalelse 26. januar 2000 ønsket å gi en nærmere veiledning om hvor lang tid som normalt vil gå før ny advokatbevilling kan gis etter et tilbakekall.

6.3. Hadde departementet en fri skjønnsmessig adgang til å avslå klagerens søknad?

Umiddelbart kan det se ut som om det ikke forelå et forhold som var til hinder for utstedelse av ny advokatbevilling til klageren da han søkte om dette. Jeg viser her til at ny revisorerklæring var inngitt på dette tidspunkt. Videre følger det av rettspraksis at tilbakekallet ikke ville ha skjedd dersom klageren hadde framskaffet erklæringen før møtet der bevillingen ble kalt tilbake, jf. bl.a. Rt 1995 s. 386. I lys av dette kan det spørres om det forelå noe forhold som etter § 230 ville ha ført til et tilbakekall, (sml. dog nedenfor i pkt. 4). Advokatbevillingsnemnden synes for øvrig ikke å bestride at det aktuelle forhold var «brakt i orden» da søknaden om ny bevilling ble vurdert, slik at vilkåret i domstoloven § 220 fjerde ledd tredje punktum er oppfylt (se nærmere i Ot.prp. nr. 30 for 1972–73 s. 17 om hva som ligger i dette uttrykket).

Nemnden synes imidlertid å legge til grunn at det på relativt fritt grunnlag kan vurderes når en person kan få ny bevilling etter at denne er tilbakekalt. Det er i denne sammenheng framhevet at et tilbakekall er tidsbestemt. I brevet 26. januar 2000, der det gjøres rede for nemndens praksis, heter det videre:

«Advokatbevillingsnemnden er – i likhet med departementets tidligere uttalte standpunkt i saken – av den oppfatning at tilbakekallstidens lengde vil måtte bero på en konkret vurdering av saken. Det vil ved den konkrete vurderingen bli lagt stor vekt på grovheten av de forhold som foranlediget tilbakekallet, herunder også eventuelle gjentatte regelbrudd. Forhold av individuell, personlig karakter, som for eksempel høy alder, forsørgelsesbyrde, virksomhetens organisasjonsform og lignende vil normalt ikke bli tillagt vekt. Nemnden deler Justisdepartementets oppfatning av at tilbakekallstidens lengde må være av en viss varighet for at reaksjonen skal ha noen realitet. Den nedre grense for når ny bevilling kan gis bør derfor settes til ett år; også dette i overensstemmelse med departementets tidligere uttalte oppfatning av hvor den nedre grense i utgangspunktet bør ligge.»

Advokatbevillingsnemnden har ikke vist til hva som er det rettslige grunnlaget for at det kan foretas en konkret vurdering av tilbakekallstidens lengde. Da vedtaket som tilbakekalte bevillingen ikke sier noe om hvor lenge tilbakekallet skulle ha virkning, kan løsningen ikke søkes her. Spørsmålet blir om det følger av reglene i domstoloven § 220 at nemnden kan foreta en fri skjønnsmessig vurdering av tilbakekallstidens lengde (nedenfor). Hvis dette ikke er tilfellet, må det vurderes om reglene i § 220 fjerde ledd annet punktum, jf. § 230 første ledd nr. 1, gav grunnlag for den vurdering som advokatbevillingsnemnden foretok (6.4).

Ordlyden i domstoloven § 220 fjerde ledd annet og tredje punktum sier ikke at bevilling *skal* gis når

det aktuelle forhold er ordnet. I de to bestemmelsene sies det kun at (ny) bevilling ikke må gis dersom bestemte betingelser ikke er oppfylt. Ser en isolert på ordlyden, er det derfor klart at nemnden ikke har *kompetanse* til å gi bevillingen tilbake før disse betingelsene er oppfylt. Samtidig gis det ikke noe entydig svar på om en søknad *kan* avslås når det aktuelle forhold er ordnet.

Dette spørsmålet må derfor vurderes i lys av de øvrige regler om tildeling av advokatbevilling i § 220. Det generelle utgangspunktet er her at en person har krav på advokatbevilling når vilkårene i domstoloven § 220 er oppfylt. Dette går forutsetningsvis fram av forarbeidene til de tidligere regler om advokatbevilling i domstoloven § 218, jf. Ot.prp. nr. 1 (1910) s. 84 annen spalte, og er lagt til grunn i praksis, sml. også Alten, Domstoloven med kommentar, Oslo 1961, s. 179 og Anders Bøhn, Domstoloven, kommentarutgave, Oslo 2000, s. 682. Dersom praksiskravene i § 220 er oppfylt, kan det derfor ikke bestemmes på fritt grunnlag at det i et konkret tilfelle er nødvendig med tilleggspraksis e.l.

Spørsmålet blir da om reglene er annerledes når en person har fått tilbakekalt sin advokatbevilling. *Ordlyden* i § 220 fjerde ledd annet og tredje punktum atskiller seg imidlertid ikke fra reglene i § 220 annet ledd. Mens det i første ledd er regnet opp hvilke kvalifikasjoner en søker *må* ha, er det i fjerde ledd angitt tilfeller der bevilling ikke må gis.

Videre kan jeg ikke se at *forarbeidene* til § 220 gir holdepunkter for at det er opp til myndighetenes frie skjønn å vurdere når en advokatbevilling skal gis tilbake.

Jeg viser her til at regelen i fjerde ledd annet punktum kom inn i domstoloven § 218 i 1973. I forarbeidene er det vist til at det tidligere ikke framgikk av loven at advokatbevilling ikke ville bli gitt dersom det forelå omstendigheter som ville ha ført til tilbakekall av bevillingen, jf. Ot.prp. nr. 30 for 1973 s. 17. «For ordens skyld» fant departementet derfor at det burde gis regler om dette. Forarbeidene tyder ikke på at lovgiveren ønsket en realitetsendring i reglene slik at det nå skulle kunne vurderes på fritt grunnlag når ny bevilling skulle gis etter et tilbakekall.

Forarbeidene inneholder også enkelte andre uttalelser som er av betydning i den aktuelle sak. Jeg viser her til diskusjonen på s. 16 i Ot.prp. nr. 30 for 1972–73. Det framgår her at det i forbindelse med lovendringen var vurdert å gi en karantenetid for advokater som fikk trukket tilbake sin bevilling etter mislighold av plikten til å betale bidrag til Advokatenes erstatningsfond. Bakgrunnen for forslaget var at departementet hadde store vanskeligheter med disse sakene. Det ble vist til at advokater i en del tilfeller først fikk en rekke purringer, og deretter ble innrapportert til departementet, som igjen gjorde henvendelser til advokaten, før bevillingen til slutt ble trukket tilbake. Advokaten betalte da det han

skyldte, og bad så om å få utferdiget ny advokatbevilling.

Et slikt tilfelle synes å ha flere likhetstrekk med et tilfelle der en advokat får tilbakekall sin bevilling på grunn av såkalte «formalfeil» etter domstoloven § 230 første ledd nr. 3. Det er derfor verdt å merke seg at departementet ikke fant grunnlag for å innføre en karantenetid der det ikke var betalt inn bidrag til Advokatenes erstatningsfond, jf. op.cit s. 16. I forhold til reglene om tilbakekall på grunnlag av formalfeil ble spørsmålet ikke en gang drøftet. Det ble kun vist til at man ønsket en hjemmel for tilbakekall i tilfeller av manglende samarbeid fra advokaters side i forbindelse med kontroll av deres virksomhet, jf. op.cit. Hensikten synes derfor å ha vært å framskaffe et «tvangsmiddel for å sikre nødvendig kontroll», og det er ikke uttalt noe om at et tilbakekall ved de såkalte formalovertredselsene skulle fungere som en (straffe)-reaksjon, eller at det i disse tilfellene burde gjelde en karantenetid.

Advokatbevillingsnemnden har for øvrig påberopt regelen i § 230 tredje ledd tredje punktum til støtte for sitt syn. Her sies det uttrykkelig at en advokat har krav på ny bevilling når han godtgjør at han ikke lenger er sinnssyk e.l., mens en tilsvarende regel ikke er gitt i § 230 første ledd nr. 2–4. Hensynene bak reglene i § 230 første og tredje ledd er imidlertid svært forskjellige. Videre kan jeg ikke se at reglens forhistorie tyder på at de ulike formuleringer i bestemmelsene gir uttrykk for at det skal være opp til tilsynsmyndighetenes frie skjønn å bestemme når en person skal få ny bevilling etter tilbakekall på grunn av en formalfeil. Som nevnt ovenfor (og nedenfor i pkt. 4) synes lovgiveren nærmest å ha hatt motsatt utgangspunkt i 1973. Videre skal en merke seg at de regler som nå finnes i § 230 første ledd nr. 2 og tredje ledd tredje punktum hadde forskjellig ordlyd (også) før 1973, selv om det ikke var adgang til å ilegge karantenetid etter noen av bestemmelsene, sml. Ot.prp. nr. 30 for 1972–73 s. 16.

Nemnden har også vist til sammenhengen mellom § 220 fjerde ledd og § 230 annet ledd første punktum. Av sistnevnte bestemmelse framgår det at advokatbevillingen trer ut av kraft hvis advokaten blir slått konkurs eller satt under vergemål, men at suspensjonen faller bort hvis gjelden blir ordnet ved full betaling eller vergemålet faller bort. Jeg kan heller ikke se at dette forholdet tilsier at nemnden skal ha en «fri» adgang til å vurdere når ny bevilling skal kunne gis ved tilbakekall etter § 230 første ledd nr. 2–4. Som klageren har påpekt, regulerer § 230 første og annet ledd to forskjellige forhold. Etter annet ledd inntretr suspensjonen automatisk når vilkårene er oppfylt, og den oppheves også uten at advokatbevillingsmyndighetene treffer noe vedtak. Etter første ledd er systemet derimot at det treffes et vedtak om tilbakekall (uten tidsangivelse), og at et vedtak om ny bevilling vil skje dersom vilkårene i § 220 er oppfylt. Som nevnt ovenfor tilsier både ordlyden og for-

arbeidene til § 220 at tilsynsmyndighetene ikke skulle ha fritt skjønn med hensyn til å bestemme når klageren skulle få sin advokatbevilling tilbake.

Etter dette kan jeg ikke se at domstoloven § 220 gir myndighetene fritt skjønn til å vurdere om ny bevilling skal gis dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

6.4. Kan søknaden avslås etter domstoloven § 220 jf. § 230 første ledd nr. 1?

Spørsmålet blir da om advokatbevillingsnemnden kunne avslå søknaden med hjemmel i domstoloven § 220 fjerde ledd jf. § 230 første ledd nr. 1. Her heter det at en advokatbevilling kan kalles tilbake hvis advokaten gjør seg skyldig i forhold som gjør vedkommende uskikket eller uverdigg til å drive advokatvirksomhet, eller som gjør at vedkommende mister den tillit som er nødvendig i yrket.

Ved mer alvorlige forgåelser, som kun rammes av domstoloven § 230 første ledd nr. 1, er praksis at det treffes et vedtak om tilbakekall uten at det angis noen bestemt tidsgrense. Når vedkommende igjen søker om bevilling, blir det vurdert skjønnsmessig om ny bevilling kan gis, jf. også ovenfor i pkt. 2. Av forarbeidene til § 230 første ledd nr. 1 (tidligere § 229 annet ledd nr. 1) framgår det at bestemmelsen nærmest var ment som en generalklausul, som trolig også dekker de øvrige forhold som er nevnt i § 230 første ledd nr. 2–4, jf. op.cit s. 16 første spalte, 17 første spalte og 18 første spalte. Det kan derfor spørres om en advokat kan «rammes» av § 230 første ledd nr. 1 også etter at en formalfeil (sml. nr. 2–4) er rettet opp.

Samtidig er det *domstoloven* § 220 som regulerer vilkårene for når ny bevilling kan gis. Og lovgiveren synes i 1973 å ha lagt til grunn at det ikke skulle ilegges en karantenetid på grunn av såkalte formalfeil, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 30 for 1972–73 s.

(15-)16, som det er vist til ovenfor i pkt. 3. Jeg viser også til at det i § 220 fjerde ledd tredje punktum ble tatt inn en egen regel om når bevillingen kan gis tilbake ved slike feil. Etter denne bestemmelsen (som ikke gir forvaltningen fritt skjønn, jf. ovenfor) er det avgjørende om det forhold som førte til tilbakekallingen er brakt i orden. Lovgiverens intensjon synes derfor å ha vært at tilbakekall etter § 230 første ledd nr. 2–4 (i hvert fall normalt) skulle bedømmes etter § 220 fjerde ledd tredje punktum, og ikke etter annet punktum. Jeg vil for øvrig understreke at det ikke er åpenbart etter ordlyden i sistnevnte bestemmelse at den kommer til anvendelse ved formalfeil (sml. § 230 første ledd nr. 2–4) som er brakt i orden før vedtaket om ny bevilling treffes.

Jeg vil videre framheve at tilbakekall av advokatbevillingen kan ha alvorlige konsekvenser for den det gjelder. Det vil også være av stor betydning for en advokat om tilbakekallet kun gjelder inntil visse forhold er ordnet, eller om det i tillegg legges

inn en «sanksjonstid». I de sistnevnte tilfeller kan et tilbakekall ha avgjørende innflytelse på muligheten til å fortsette som advokat. Selv om man skulle mene at preventive hensyn tilsier en strengere reaksjon, bør man av disse grunner være forsiktig med å anvende § 230 første ledd nr. 1 i tilfeller som ikke er forutsatt av lovgiveren.

Det kan ikke utelukkes at samfunnsmessige forhold i dag gir grunn til en noe strengere vurdering etter sistnevnte bestemmelse enn i 1973. Av de ovennevnte grunner kan jeg imidlertid ikke se at det vil være i samsvar med lovgiverens forutsetninger om det nærmest innføres en regel om at bevillingen (med enkelte teoretiske unntak) ikke gis tilbake før det er gått ett år. Tvert i mot synes *utgangspunktet* å ha vært at bevillingen skulle gis tilbake når forholdet som førte til inndragningen var brakt i orden. Det er for øvrig heller ikke opplyst om særlige forhold i klagerens sak skulle tilsi en spesielt sterk reaksjon overfor ham.

I lys av min konklusjon finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Jeg går heller ikke inn i en nærmere drøftelse av de forhold som er tatt opp i pkt. 2 og 3 i foreleggelsesbrevet herfra 15. august 2000. Jeg vil imidlertid understreke at Advokatbevillingsnemnden ikke er gitt kompetanse til å gi forskrifter, og derfor uansett ikke ville kunne gi en *nedre grense* for hvor lang tid som må gå før en søker igjen får bevilling. (Dersom en karantenetid skulle ha vært vurdert, vil både konsekvensene for den enkelte og tidspunktet da forholdene ble brakt i orden vært relevante).

Jeg vil videre understreke at en mulig praksis fra tilsynsmyndighetene med bruk av karantenetid ikke kan føre til et annet resultat. I rundskriv O/101–82, som nemnden har vist til, framgår det videre at det inntil 1982 synes å ha vært kurant å få advokatbevilling tilbake etter tilbakekall på grunn av mislighold av plikten til å betale bidrag til Advokatenes erstatningsfond. En tidligere formann i Advokatforeningen har også – i et brev som ligger i saken – framholdt at praksis mens bevillingsspørsmålet lå inn under Justisdepartementet var at man fikk bevillingen tilbake om man ordnet opp i de aktuelle regnskapsmessige forhold. Samtidig framgår det at Justisdepartementet i brev og i ovennevnte rundskriv signaliserte en innstramning (på 80-tallet). Ut fra de opplysninger som foreligger i saken, synes en slik innstramning å være praktisert i noe varierende grad.

7. Jeg vil etter dette anbefale at nemnden vurderer klagerens sak på nytt i lys av de ovennevnte synspunkter. Jeg ber også om at det vurderes om det er grunnlag for å gi klageren kompensasjon for tap han måtte ha hatt som følge av vedtaket. Jeg ber om å bli underrettet om hva Advokatbevillingsnemnden foretar seg i saken.»

75.

Gransking av stiftelse

(Sak 1999–1903)

Prestegardsmofondet vart i 1997 granska i medhald av stiftelseslova. Granskningsutvalet la til grunn at Voss kommune burde betale fondet kr 458.000,- i samband med ein eigedomshandel som hadde funne stad. Kommunen og fondet inngjekk deretter eit forlik om at kommunen skulle betale fondet eit klårt mindre beløp.

Ombodsmannen sa at det nære sambandet mellom kommunen og stiftelsen gjorde at kommunen burde ha vore forsiktig med å «forhandle bort» delar av den avtalerevisjon det uavhengige utvalet hadde anbefalt. Han bad difor kommunen om å vurdere saka på nytt.

Kristian Skorve klagde til ombodsmannen i ei sak om eit forlik mellom Voss kommune og stiftelsen for Prestegardsmofondet. Forliket vart inngått etter at eit granskingsutval kom til at fondet var ubunden av ein avtale med kommunen, og at kommunen burde tilbakeføre eit beløp på kr 458.000,- til fondet. Etter forliket skulle kommunen betale kr 250.000,- til fondet.

Det ble først stilt einskilde spørsmål i saka til Justisdepartementet, som hadde tatt forliket «til etterretning». Justisdepartementet opplyste at ulike rettslege skritt var vurdert i saka, men at departementet etter ei heilskapleg vurdering ikkje hadde funnet slike skritt rasjonelle. Deretter vart Voss kommune stilt einskilde spørsmål i saka.

I brevet vart det vist til at klaga gjaldt Prestegardsmofondet, som i 1997 vart granska i medhald av stiftelseslova § 22. I konklusjonane til utvalet som granska stiftelsen vart det mellom anna uttalt (s. 70):

«De forhold som er nevnt i punkt 9 og 10 gir grunnlag for å revidere kjøpsavtalen med kommunen slik at det etableres en rimelig balanse i avtaleforholdet (se punkt 19.2.1). Dette betyr at kommunen bør betale fondet et tilleggsvederlag på 200.000 kroner og en kompensasjon i form av avsavnsrente på tilleggsvederlaget og for lav kredittrente på NOK 258.000, til sammen NOK 458.000 (se punkt 19.2.2).»

Av eit brev 19. august 1998 frå stiftelsen gjekk det fram at det etter dette vart inngått ei minneleg ordning som gjekk ut på at kommunen skulle betale stiftelsen inntil kr 250.000,-. Forliket er i brev 3. november 1998 tatt til etterretning av Justisdepartementet, sjølv om det går fram av korrespondansen i saka at departementet i det vesentlege har lagt vurderingane og konklusjonane til utvalet som granska stiftelsen til grunn.

Voss kommune vart beden om å gjere greie for kva som var grunnen til at kommunen ikkje hadde sagt seg viljug til å revidere avtala i tråd med konklusjonane i granskingsrapporten. I denne saman-

heng vart kommunen beden om å gjere greie for sitt syn på dei konklusjonane kommisjonen var komen til (i pkt. 9–11).

Det vart òg vist til at det gjekk fram av granskingsrapporten at det hadde vore eit nært forhold mellom Prestegardsmofondet og Voss kommune. Dette syntest å ha vært ein del av bakgrunnen for granskinga som ledet fram til at kommisjonen anbefalte ein avtalerevisjon i samanheng med eigedomssalet. Av eit brev 12. mai 1998 frå Justisdepartementet til stiftelsen, gjekk det fram at departementet meinte at det også var eit slikt nært forhold mellom kommunen og stiftelsen i 1998. Kommunen vart beden om å kommentere dette.

Kommunen vart òg beden om å gjere greie for om det var rådeleg at kommunen og stiftelsen i ei slik situasjon skulle «forhandle bort» deler av den avtalerevisjon som det uavhengige utvalet kom fram til.

Voss kommune viste til at Prestegardsmofondet vart oppretta av Voss kommunestyre og at styret i fondet skulle veljast av kommunestyret. Kommunen viste òg til at rekneskapen og årsmeldinga skulle godkjennast av Voss kommunestyre og at vedtektene berre kunne endrast av kommunestyret. Fondet si avkasting kunne berre nyttast til utvikling av den kommunale eigedomen Prestegardsmoen.

I lys av dette hevda kommunen at når det hadde vore eit nært forhold mellom Prestegardsmofondet og Voss kommune, så hadde dette nettopp vore føresetnaden ifrå starten av. Kommunen viste òg til at Prestegardsmofondet vart gjort om til ei privat stiftelse av fylkesmannen då stiftelseslova vart sett i kraft. Elles viste kommunen til at Voss kommune og styret for fondet inngjekk ei privatrettsleg «pakkeavtale» om innløyning av alle grunneigedomane til fondet. På den måten fekk fondet ei vesentleg større avkastning, og midlane vart i neste omgang nytta til fondet sitt føremål: Kommunen sin eigedom Prestegardsmoen.

Kommunen viste til at det var styret si forvaltning av fondet sine verdier som var utgangspunkt for granskinga. Då kommunen meinte at kjøpeavtalen hadde vore rett, hadde kommunen ikkje hatt nokon trong til å ta saka opp til ny vurdering. Likevel vart det, etter at granskingsrapporten låg føre, inngått ein tilleggsavtale etter ønskje frå styret til fondet, som Justisdepartementet hadde godkjent. Kommunen viste til at det frå kommunen si side ikkje var meir å leggja til når det gjaldt denne avtalen, og kunne ikkje sjå at granskingsrapporten skulle ha nokon innverknad på dette tilhøvet. Elles stilte kommunen spørsmål ved om klagen fall inn under ombodsmannen sitt arbeidsområde.

Klagaren kom med innvendingar mot kommunen sine merknader om fondet sin tilkomst og registrering som privat stiftelse. Han hevda at Prestegardsmofondet var (og er) ei sjølvstendig juridisk eining som Voss kommune ikkje hadde hatt anna å

gjera med enn å oppfylle krava i vedtektene om å velja styre, godkjenne rekneskapen og gjere eventuelle naudsynte vedtektsendringar. Han viste til at forvaltninga av Prestegardsmofondet låg til styret, noe granskingsutvalet hadde funne grunn til å understreke.

Klagaren viste til at ein ved det ovannemnde var ved sjølve kjernen med omsyn til årsaka til Voss kommune og styret i Prestegardsmofondet si «samhandling» til stor skade for fondet. Etter hans syn hadde sentrale sakshandsamarar og politikarar i Voss kommune feilaktig lagt til grunn at Prestegardsmofondet er og har vore ein kommunal stiftelse som Voss kommune har etablert og som skal forvaltast til føremon for kommunen. Han meinte at kommunen, til like med fondsstyret, hadde sett bort frå at Prestegardsmofondet var eit eige rettssubjekt og at fondsstyret etter stiftelseslova hadde plikt til å ivareta fondet, og ikkje Voss kommune sine interesser. Dette hadde ført til avtalen med fondsstyret om kjøp av fondet sine eigedomar til underpris.

Klagaren hevda elles at fondsstyret hadde latt vere å ivareta Prestegardsmofondet sine interesser i saka om sal av eigedommane, og at Voss kommune hadde inngått ein avtale som kommunen hadde visst at fondet ikkje hadde rett til å inngå på grunn av ubalanse mellom ytingane. Han viste i samband med dette til at avtalen som var inngått i urimeleg grad favoriserte Voss kommune i forhold til Prestegardsmofondet.

Kommunen uttalte deretter at den framleis hadde vanskeleg for å sjå kva klagen mot kommunen skulle gå ut på. Kommunen hevda òg at føresetnaden for godkjenninga av fondet var at kommunen skulle ha full styringsrett over dette.

Kommunen understreka at Prestegardsmofondet hadde ei einaste oppgåve: å skaffe pengar til stell og utvikling av kommunen sin eigedom Prestegardsmoen til friluftsføremål. Kva som skulle gjerast og når var det berre kommunestyret som kunne ta stilling til. Elles understreka kommunen at «dårleg» forvaltning av fondet sine midlar først og fremst gjekk ut over kommunen sin eigedom og ikkje fondet i seg sjølve. Kommunestyret meinte i den aktuelle sak å ha vist omsyn både for fondet og for moen.

Kommunen viste òg til at pengar frå fondet vart inntektsført på kommunen sitt budsjett og vart i sin heilskap nytta til Prestegardsmoen i samsvar med vedtektene for Prestegardsmofondet. Det vart òg vist til at kommunestyret godkjenner kommunen og fondet sitt rekneskap. Skulle Prestegardsmoen (teoretisk sett) opphøre som friluftsområde, ville verdiane i fondet gå uavkorta inn i kommunekassa på same måte som andre av bygningskommunen sine verdier hadde gjort i 1966. Kommunen understreka at vedtak som vart gjort i samband med Prestegardsmofondet berre vart gjort av kommunestyret og at kommunen vanskeleg kunne sjå at rettstryggleiken var truga i denne saka. Skulle ein leggje til grunn at Preste-

gardsmofondet var eit eige sjølvstendig rettssubjekt uavhengig av kommunen, der styret for fondet hadde ansvar for forvaltninga, måtte ein etter kommunen sitt syn kunne spørje om klagen hadde riktig adresse.

I mitt avsluttande brev til klagaren uttalte eg:

«1. Eg viser først til at kommunen har stilt ein-skilde spørsmål ved ombodsmannen si rolle i saka. Det kan synast som om kommunen meiner at saka ikkje fell inn under ombodsmannen sitt arbeidsområde, og at saka uansett ikkje burde ha vore teken opp med kommunen. Eg vil difor understreke at saka ble tatt opp herifrå for å undersøkje det klagaren hevda om at kommunen som forvaltningsorgan hadde medverka til å «tappe» eit fond som skal sikre vedlikehald og vidare utvikling av Prestegardsmoen til føremål for allmenheta. Ved vurderinga av å undersøkje saka ble det lagt vekt på den rollen klagaren har hatt i samband med granskinga, jf. mellom anna s. 6 i granskingsrapporten. Ombodsmannen kan elles òg ta opp saker om urett i forvaltninga av eige tiltak, jf. ombodsmannslova § 5.

Eg vil elles understreke at ombodsmannen sitt arbeidsområde ikkje er avgrensa sjølv om eit kommunestyre har tatt avgjerder i ei sak. Unntaket i § 4 bokstav f) i sivilombodsmannslova gjeld berre avgjerder som «*etter bestemmelse i lov*» berre (*mi utheving*) kan takast i kommunestyret. Sjølv i tilfelle der ein lovregel ikkje tillet delegasjon, kan ombodsmannen undersøke ei sak dersom han finn at særlege grunner tilseier dette.

2. Det sentrale i saka er det klagaren hevdar om at kommunen og Prestegardsmofondet inngjekk ei avtale som var i strid med synet til det uavhengige granskingsutvalet som var oppnemnd for å granske forhold rundt fondet. Såleis gjekk forliket som vart inngått ut på at kommunen skulle betale kr 250.000,- til fondet, mens granskingsutvalet sin konklusjon var at kommunen ved ein avtalerevisjon burde betale fondet kr 458.000,-. Når eg har valt å undersøke saka overfor kommunen sjølv om styret for stiftelsen har gått med på forliket, er grunnen mellom anna at Justisdepartementet i sitt brev 12. mai 1998 til stiftelsen viser til at styret i stiftelsen hadde vist manglande vilje til å følgje opp tilrådingane i granskingsrapporten. Departementet la òg vekt på at det nære sambandet mellom kommunen og stiftelsen var egna til å svekke tilliten til styret sin vilje til å ivareta stiftelsen sine interesser overfor kommunen.

I lys av kommunen sine svar i saka finn eg grunn til å understreke at midlane til ein stiftelse skal forvaltast ut frå stiftelsen sine interesser og innan rammene av stiftelseslova og vedtektene. Sjølv om kommunen er gitt visse rettar i vedtektene til Prestegardsmofondet, skal styret for stiftelsen ved interessemotsetnader mellom kommunestyret og stiftelsen tene stiftelsen. Eg viser her mellom anna til s. 42 i granskingsrapporten. Her er det opplyst at Justisde-

partementet meinte at kommunen sine representantar i styret i fondet i 1987 hadde vore ugilde til å treffe eit vedtak om sal av fondet sine eigedomar til kommunen til klår underpris. Når kommunen i eit brev hit i saka viser til at det var ein «sjølvstøtt føresetnad» (i 1968) at kommunen skulle ha full styringsrett over fondet, vil eg difor understreke at dette ikkje gjeld for forvaltninga av fondet under stiftelseslova.

Eg viser elles til at granskingsutvalet la til grunn at det måtte vere klårt at kommunen sine representantar burde ha forstått at det var ein ubalanse mellom ytingane i den avtalen som ble inngått i 1991, og at det difor var ein avtale som fondet sitt styre ikkje hadde mynde til å inngå. Etter utvalet sitt syn var fondet i utgangspunktet òg ubunden av avtalen (s. 63 i rapporten). Utvalet opplyste elles at enkelte styremedlemmer hadde gitt uttrykk for at dei hadde funne det vanskeleg å gå mot dei løysingar kommunen ønsket.

Eg vil understreke at sjølv om konklusjonane til granskingsutvalet ikkje er bindande, sml. stiftelseslova § 22 tredje ledd, er loven sitt system at granskingsutvalet utgjør ei form for offentlig kontroll med stiftelsane, jf. Ot.prp. nr. 3 (1979–80) s. 46. Dei konklusjonane som eit granskingsutval kjem til, bør difor normalt følgjast opp. Dette gjeld i den aktuelle saka ikkje berre for fondet sjølve, som granskinga direkte gjaldt, men òg for kommunen, som kritikken i granskingsrapporten også ramma. Det nære sambandet mellom kommunen og stiftelsen, jf. ovanfor, tilseier også at kommunen burde ha vore forsiktig med å «forhandle bort» deler av den revisjonen som det uavhengige utvalet kom fram til. I staden burde kommunen ha medverka til å gjennomføre den avtalerevisjonen som utvalet anbefalte.

I breva hit har kommunen heller ikkje gitt nokon grunnar for å ikkje følgje granskingsutvalet sine konklusjonar (ut over at det er vist til at kommunen meiner at kjøpeavtalen var rett). Kommunen har heller ikkje gjort (nærare) greie for sitt syn på dei konklusjonane granskingsutvalet kom til, slik det vart bedt om i brev herifrå.

I ljøs av dette vil eg rå Voss kommune til å gjennomgå saka på nytt, og leggje vekt på synspunkta ovanfor. Eg ber om å bli underretta om utfallet av kommunen sin nye gjennomgang av saka.»

Konsesjon, reindrift, allmennhetens ferdselsrett

76.

Konsesjonsvilkår om bosetting i kommunen ved overdragelse av en ideell andel til de andre sameierne
(Sak 1999–0369)

Da en av seks sameiere i en landbrukseiendom solgte sin ideelle halvdel av eiendommen, gjorde de øvri-

ge fem sameierne forkjøpsrett gjeldende. Konsesjon på ervervet ble gitt på vilkår om at en av de fem erververne bosatte seg i kommunen hvor eiendommen lå. På grunn av eiendommens forfatning var det ikke grunnlag for å stille vilkår om bosetting på selve konsesjonseiendommen.

Ombudsmannen uttalte at selv om et vilkår av denne karakter må sies å ha forankring i konsesjonslovens formåls- og vilkårsbestemmelser, vil ikke vilkår om bosetting i kommunen som alternativ til på eiendommen være lovlige i enhver konsesjonssak. På bakgrunn av den særegne situasjonen en overdragelse internt i et etablert sameie representerer, stilte ombudsmannen spørsmål ved om vilkåret måtte anses å være uforholdsmessig tyngende. Han fant at vedtaket etterlot begrunnet tvil fordi det generelt var krevet at en av sameierne bosatte seg i kommunen, uten noen nærmere vurdering av hvem. Vilrådets betydning for den enkelte burde ha vært vurdert nærmere.

Saken gjaldt adgangen til å stille vilkår ved innvilgelse av konsesjon til erverv av en landbrukseiendom. Landbruksdepartementet stadfestet og presiserte 11. november 1998 Fylkeslandbruksstyret i Telemarks vedtak 22. januar 1998 der konsesjon ble gitt til erverv av en ideell halvpart av en eiendom i Tinn kommune, på vilkår av at en av erververne (sameierne) bosatte seg i kommunen, jf. konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19 § 9.

Erververne var et sameie bestående av fem personer som sammen eide en halvpart av eiendommen. Da eieren av den andre halvparten i 1996 solgte sin sameiepart til en utenforstående, gjorde de øvrige sameierne gjeldende forkjøpsrett etter sameieloven 18. juni 1965 nr. 6 § 11. De fikk parten overdratt til seg, fordelt etter samme forhold som de eide parter fra før. I 1997 søkte sameierne konsesjon på ervervet.

Tinn kommune gikk inn for avslag på konsesjonssøknadene, og anbefalte staten å bruke sin forkjøpsrett til fordel for interesserte jordsøkere.

Fylkeslandbruksstyret i Telemark fant at staten ikke hadde forkjøpsrett i dette tilfelle, jf. konsesjonsloven § 12, som sier at innløsningsrett etter sameieloven § 11 går foran forkjøpsrett etter konsesjonsloven. For øvrig ble konsesjonssøknadene avslått, «med det siktemål at eiendommen skal komme på innenbygds eierhender».

Etter klage fra konsesjonssøkerne omgjorde fylkeslandbruksstyret sitt vedtak og innvilget konsesjon. Det ble satt vilkår om at de «bosetter seg i Tinn kommune innen 1 år fra overtagelsen og deretter bor der i minst 5 år i sammenheng». Det fremgikk at vilkåret var satt «av hensyn til bosetningssituasjonen i kommunen». Saken ble deretter oversendt Landbruksdepartementet for videre klagebehandling.

Departementet opprettholdt vilkåret om bosetting i kommunen. Under henvisning til at vilkåret måtte anses som tyngende for erververne, ble vilkå-

ret presisert «dog slik at det må være tilstrekkelig dersom en av erververne bosetter seg i kommunen».

Erververne brakte saken inn for ombudsmannen. Det ble gjort gjeldende at bosettingsvilkåret er ugyldig som følge av manglende rettslig grunnlag og uriktig rettsanvendelse. Det ble også anført at det ikke er gitt en holdbar begrunnelse for å oppstille vilkåret, og at vilkåret innebærer myndighetsmisbruk og/eller strider mot god forvaltningsskikk.

Saken ble tatt opp herfra med Landbruksdepartementet. Departementet ble bl.a. bedt om å kommentere i hvilken utstrekning konsesjonsloven § 12 kan innebære en begrensning i landbruksmyndighetenes adgang til å stille vilkår etter konsesjonsloven § 9 i tilfelle der sameieandel overdras uten at staten har forkjøpsrett. Det ble også bedt opplyst hvilke rettskildedefaktorer, herunder ordlyd, forarbeider, praksis, reelle hensyn og odelsloven § 27 a), som etter departementets mening tilsier at det er i samsvar med konsesjonslovens formål å stille vilkår om bosetting i kommunen som alternativ til bosetting på eiendommen.

Departementet besvarte henvendelsen og anførte bl.a. at «[d]et som stiller sameieren i en viss særstilling, er at en også må ta hensyn til rettmessige og reelle hensyn til den enkelte sameiepart». Med hensyn til adgangen til å sette vilkår i tilfelle hvor en sameiepart overdras, ble det imidlertid opplyst at departementet ikke kan se «at § 12 medfører noen begrensning i adgangen til dette utover de alminnelige begrensninger som må antas å følge av § 1, jf § 9».

Videre ble det redegjort for at det verken i lovens forarbeider, av Stortinget eller gjennom forvaltningspraksis er uttrykkelig fastslått at det kan settes vilkår om bosetting i en kommune ved erverv av en landbrukseiendom. Etter departementets syn tar imidlertid konsesjonsloven sikte på å sikre bosetting i en mer distrikts-, bygde- og landbrukspolitisk sammenheng. Departementet mener å ha støtte for dette syn i Høyesteretts dom i Rt. 1997 s. 1099. Departementet antar også at Stortinget, gjennom å ha mottatt orienteringer om bo- og driveplikt etter odelsloven, er kjent med at det kan være grunnlag for å sette vilkår om bosetting i kommunen som et alternativ til bosetting på eiendommen. Et vilkår om bosetting i kommunen vil på denne bakgrunn etter departementets mening falle inn under konsesjonslovens formål.

Departementet anførte også at den begrensede adgang det er til å kreve bosetting i kommunen i forbindelse med en søknad om fritak fra boplikt etter odelsloven § 27 a, ikke kan tillegges vekt ved vurderingen av om det kan være påkrevd med et vilkår om det samme der det gis konsesjon.

Klagerne kom med merknader til departementets brev. Det ble bl.a. gjort gjeldende at sameiernes beskyttelse etter konsesjonsloven § 12 gjøres illusorisk ved at hensynet til å redusere antallet sameiere ikke er tillagt betydelig vekt i vurderingen av om det skal oppstilles vilkår i et tilfelle som dette. Videre ble det

anført at det ikke er påregnelig at vilkåret faktisk vil styrke bosettingen. Det ble også anført at uttrykket «i en mer distrikts-, bygde- og landbrukspolitisk sammenheng» innebærer en utvidelse av anvendelsesområdet for konsesjonslovens regler som det ikke er grunnlag for, og at sammenhengen med odelsloven § 27 a tilsier at det ikke er adgang til å stille vilkår om bosetting i kommunen i tilfelle hvor det – som her – ikke er mulig å bo på konsesjonseiendommen.

Departementet kom tilbake til saken og påpekte bl.a. at det ikke er grunnlag for å likestille virkningen av at det er gitt konsesjon på vilkår om tilflytting til kommunen og virkningen av avslag på konsesjon. Departementet hevdet for øvrig at søknaden kunne vært avslått. Det ble også anført at hensynene bak reglene ikke tilsier en lik vurdering etter konsesjonsloven og odelsloven. Det ble pekt på at odelsloven hovedsakelig skal ivareta privatpersoners interesser og således ikke på samme måte som konsesjonsloven skal ivareta hensynet til samfunnsgagnet.

I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:

«Det følger av konsesjonsloven § 9 at det for konsesjon ved erverv av bl.a. landbrukseiendom kan settes slike vilkår som «finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme». Ifølge § 1 er lovens formål «å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet».

En materiell skranke for de vilkår som kan settes etter konsesjonsloven § 9 vil være at vilkåret må være egnet til å fremme konsesjonslovens formål. For øvrig må det være overlatt til landbruksmyndighetenes skjønn å avgjøre hvilke vilkår det er påkrevd å sette i forbindelse med et konkret eiendomserverv.

I tillegg til begrensninger i adgangen til å stille vilkår ut fra konsesjonslovens formålsbestemmelse og læren om myndighetsmisbruk, vil landbruksmyndighetene ikke kunne sette vilkår som i den konkrete sak virker uforholdsmessig tyngende overfor konsesjonssøker i forhold til det som søkes oppnådd med vilkåret. Avgjørelsen av hvorvidt et vilkår er uforholdsmessig tyngende, må ta utgangspunkt i en tolkning av hjemmelsgrunnlaget i konsesjonsloven § 9. For øvrig må det foretas en konkret vurdering av vilkårets karakter, omfang og virkning sett i lys av lovens formålsbestemmelse og de hensyn konsesjonsreglene ellers bygger på.

Konsesjonsloven § 9 gir i utgangspunktet landbruksmyndighetene adgang til å stille vilkår for konsesjon som etter sin art går ut på boplikt på konsesjonseiendommen. Å sikre at landbrukseiendommer bebos og drives, er et viktig anliggende etter konsesjonsloven. Dette er kommet klart til uttrykk i konsesjonsloven § 8 om landbrukseiendommer, hvor det i

bestemmelsen nr. 2 er fastslått at det ved avgjørelsen av om konsesjon skal innvilges, skal tas «særlig» hensyn til om erververen vil ta fast bopel på eiendommen for selv å drive den. Dommen i Rt. 1997 s. 1099 synes også å bygge på at hensynet til å sikre bosetting på eiendommen i utgangspunktet er av stor betydning. For øvrig har jeg vanskelig for å se at denne dommen gir noe særlig veiledning for å besvare spørsmålet i saken her. I forhold til vilkårs-hjemmelen i konsesjonsloven § 9, har jeg også merket meg at regjeringen i St.meld. nr. 19 (1999–2000) om norsk landbruk vil foreslå å understreke og forsterke betydningen av lokal bosetting ved å ta dette inn som en del av konsesjonslovens formålsbestemmelse, jf. meldingen s. 22–24 og s. 116–129. Samtidig kan jeg ikke se at meldingen og et eventuelt senere forslag om lovendring er av nevneverdig betydning for forståelsen og anvendelsen av gjeldende regler i denne saken.

Hovedspørsmålet i saken her knytter seg til at det er stilt vilkår om bosetting i kommunen hvor eiendommen ligger og ikke på selve eiendommene. Så vel fylkeslandbruksstyret som departementet har lagt til grunn at det ut fra eiendommens forfatning ikke er grunnlag for å kreve bosetting på eiendommen. Det vises til fylkeslandbruksstyrets saksutredning hvor det fremgår: «Eiendommen sine bygninger er i dag ikke egna for fast busetjing, verken m.o.t. beliggenhet eller tilstand». Departementet har også uttalt: «Atkomsten til eiendommen taler i avgjørende grad mot å kreve bosetting på selve eiendommen. En har derfor ikke innvendinger mot at fylkeslandbruksstyret frafalt vilkåret om bosetting på selve eiendommen.» Idet bosetting på konsesjonseiendommen ikke er ansett realistisk, er det stilt vilkår om bosetting i kommunen.

Ut fra de undersøkelser som har vært gjort, legger jeg til grunn at det ikke foreligger noen forvaltningspraksis av betydning med hensyn til å stille vilkår etter konsesjonsloven om bosetting i kommunen som alternativ til bosetting på eiendommen. Stortinget synes ut fra de redegjørelser som er gitt, heller ikke å ha vurdert eller tatt nærmere stilling til denne typen konsesjonsvilkår.

Begge parter i saken for ombudsmannen har ut fra ulike vinklinger vist til odelsloven § 27 a fjerde ledd der det heter:

«Ved avgjerda av ein søknad om fritak frå buplikt kan ein ta omsyn til ønske om å styrkje og oppretthalde busetjinga i det området der eigedomen ligg.»

Lovgiver har her uttrykkelig bestemt at det etter odelsloven i forbindelse med fritak for bl.a. boplikt kan settes vilkår om bosetting i «området der eiendommen ligg». Det har så vidt jeg forstår ikke vært ansett som tvilsomt at det da kan stilles vilkår om bosetting i kommunen.

Konsesjonsloven inneholder ikke regler om lov-

festet boplikt på samme måte som odelsloven. Samtidig er det på det rene at lovgiver har sett det som viktig at konsesjonsmyndighetene ved sin vurdering av om konsesjon skal innvilges, legger stor vekt på bosetting først og fremst på selve eiendommen, jf. konsesjonsloven § 8 nr. 2. Dette må etter min mening ha betydning også ved fastleggelsen av rekkevidden av konsesjonslovens formåls- og vilkårsbestemmelser. Jeg kan imidlertid ikke se at regelen i odelsloven § 27 a her kan gi noen særlig veiledning i forhold til vurderingen av om konsesjonslovens vilkårsadgang skal være snevrere eller bredere eller tilsvarende som etter odelsloven. Jeg slutter meg for øvrig til departementets henvisning til at odelsloven hovedsakelig skal ivareta private interesser, mens konsesjonsloven i større grad skal ivareta hensynet til samfunnsgagnet. Bestemmelsen i odelsloven § 27 a kom likevel inn i odelsloven i 1995 i forbindelse med vedtakelsen av den nye jordloven. Den er nok i noen grad en særregel i odelsloven der de private interesser kommer mer i bakgrunnen.

Den nærmere vurderingen av vilkårets lovmessighet må etter dette søkes i en fortolkning av formålsbestemmelsen i konsesjonsloven § 1. Lovens formålsangivelse er vid. Dette er uttrykkelig fremhevet i Ot.prp. nr. 6 (1972–73) s. 26:

«Det ligger i sakens natur at lovens formål må uttrykkes i nokså generelle vendinger. Noen uttømmende oppregning av hensyn som skal tas eller resultater som tilsiktes er ikke mulig og ville heller ikke være hensiktsmessig. Formålsparagrafen må være så romslig at den gir plass for utvikling og endring av faktisk art på tekniske, økonomiske, samfunnsmessige og andre områder og med hensyn til behov og ressurser. Likeså må det gis rimelig spillerom for skiftende oppfatninger og nyvurderinger.»

Og videre:

«I dette ligger ikke at den nye konsesjonslov skal være en spesifikk landbrukslov som ensidig skal tilgodese landbruksnæringens interesser. Lovens formål er mer omfattende, nemlig helt generelt å regulere og kontrollere eiendomsomsetningen med sikte på fremme av samfunnsgagnet, hvorav landbruksnæringen bare utgjør en del som må veies mot andre hensyn og passes inn i helheten.»

Departementet har i konsesjonssaken ansett det samfunnsgagnlig og dermed i samsvar med konsesjonslovens formål å styrke bosettingen i distriktene, her i Tinn kommune. Bosettingen i et distrikt kan styrkes både ved å styrke næringsgrunnlaget for innbyggerne med tanke på å motvirke fraflytting og ved å legge til rette for eller påvirke ønske om tilflytting. Departementet har således bygget på at konsesjonsloven tar sikte på å sikre bosetting «i en mer distrikts-, bygde- og landbrukspolitisk sammenheng».

Ut fra de undersøkelser som har vært gjort herfra, må jeg legge til grunn at verken Stortinget eller

departementet i sin praksis har noe sikkert belegg for å bygge på at konsesjonsloven uten videre legger opp til å være et redskap for å sikre distriktene med bosetting på denne måten (i kommunen). Samtidig kan jeg vanskelig se at det er grunnlag for å konstatere at denne typen hensyn ikke er relevante etter konsesjonslovens formåls- og vilkårsbestemmelser. Jeg legger da til grunn ut fra konsesjonsloven at et vilkår om bosetting i kommunen som sådan ikke er ulovlig (irrelevant) etter § 1 og således kan være «påkrevd» etter § 9.

Det spørsmål som imidlertid reiser størst tvil i saken, er om vilkåret likevel må underkjennes fordi det er uforholdsmessig tyngende, særlig sett på bakgrunn av at saken gjelder konsesjon for en overdragelse som har medført en reduksjon av antallet sameieparter.

Departementet har anført at det ikke kan se at konsesjonsloven § 12 (om at forkjøpsrett etter sameielloven går foran forkjøpsrett etter konsesjonsloven) medfører noen begrensning i adgangen til å sette vilkår etter konsesjonsloven § 9 ut over de alminnelige begrensninger som må antas å følge av formålsbestemmelsen i § 1. Departementet synes å mene at henvisningen i Ot.prp. nr. 75 (1976–77) til «rettmessige og reelle hensyn til den enkelte sameiepart», bare har gyldighet ved vurderingen av om konsesjon skal tilstås eller ei og ikke i forhold til adgangen til å stille vilkår.

Jeg kan ikke uten videre være enig i at overdragelse av sameieparter reelt sett står i samme stilling som ordinær overskjøting av hele eiendommen ved fastsettelse av vilkår etter konsesjonsloven § 9. Utvidelse av sameieparter er av lovgiver i noen grad ansett å stå i en særstilling i forhold til andre erverv. Konsesjonsloven § 12 synes å bygge på at det er fordelaktig for driften av landbrukseiendommer at antall sameiere i den enkelte eiendom reduseres. Jeg peker også på at utvidelse av sameieparter kunne skje konsesjonsfritt i henhold til lovens § 6 nr. 3 fra konsesjonsloven ble vedtatt i 1974 og frem til 1978. Etter at konsesjonsplikt ble innført for overgang av sameieandeler i 1978, har det fortsatt vært sett på som ønskelig å legge til rette for overdragelser som innebærer at antall sameiere reduseres – jf. Ot.prp. nr. 74 (1981–82) s. 24.

I denne saken har det vært foretatt en overdragelse internt mellom seks sameiere, idet en av sameierne overdrar sin andel til de fem andre. Eiendommen eller deler av den bringes således ikke ut av kretsen av de opprinnelige eiere. Tvert imot reduseres antallet sameiere i tråd med de forutsetninger som konsesjonsloven bygger på. Videre peker jeg på at det kan fremstå som noe vilkårlig å stille vilkår om at en av fem sameiere må flytte til kommunen uten noen nærmere konkretisering av hvem dette skal være. Det er neppe gitt at den valgfrihet som det fastsatte vilkåret etablerer, tilsier at en slik bestemmelse er lettere å godta enn et konkret begrunnet valg.

Selv om vilkår av denne karakter må sies å ha en forankring i konsesjonslovens bestemmelser, er det ikke gitt at et vilkår om bosetting i kommunen vil være lovlig i enhver konsesjonssak. Forholdene i den konkrete saken kan ligge slik an at vilkåret må sies i og for seg å fremme lovens formål, men på en måte som fremstår som uforholdsmessig tyngende eller tilfeldig i forhold til den som rammes. På bakgrunn av den særegne situasjonen en sameieoverdragelse internt i et etablert sameie representerer, kan det spørres om vilkåret som er stillet om bosetting i kommunen for én av sameierne i denne saken må anses å være uforholdsmessig tyngende. Vedtaket etterlater i lys av dette en begrunnet tvil fordi det generelt bare er krevet at én av sameierne bosetter seg i kommunen, uten noen nærmere vurdering av hvem. For å kunne vurdere forholdsmessigheten av vilkåret, burde vilkårets betydning for den enkelte ha vært nærmere vurdert.

Det er etter dette for meg vanskelig å se at departementet hadde adgang til å stille et slikt vilkår i denne saken uten noen nærmere vurdering. Jeg ber derfor departementet vurdere saken på nytt i lys av bestemmelsen i forvaltningsloven § 35. Jeg ber om å bli holdt underrettet om hva departementet foretar seg i saken.»

Departementet meddelte etter dette at det hadde innhentet nærmere opplysninger om den enkelte konsesjonssøkers livs- og arbeidssituasjon og vurdert saken på nytt. Departementet fant ikke grunnlag for å frafalle vilkåret.

Konsesjonssøkerne kom etter dette tilbake til saken med en ny klage hit (sak 2000–1565), og stilte bl.a. spørsmål ved vedtakets forholdsmessighet og hjemmelsforankring. Det ble anført at vedtaket innebar en usaklig forskjellsbehandling av sameierne.

På bakgrunn av den nye klagen fra konsesjonssøkerne, fant jeg grunn til å foreta ytterligere undersøkelser i saken. I brev 4. desember 2000 til Statens landbruksforvaltning bad jeg om at det ble redegjort nærmere for hvilke undersøkelser som ble foretatt i forbindelse med landbruksmyndighetenes fornyede vurderingen av saken, og dessuten at det kort ble redegjort for om saken kunne anses å ha vært tilstrekkelig opplyst til at vurderinger av vedtakets forholdsmessighet kunne foretas. Det ble videre bedt om en redegjørelse for hvilken adgang landbruksmyndighetene mente å ha til å pålegge sameiet som sådan å peke ut en av sameierne til å oppfylle boplikten ved bosetting i kommunen der konsesjonseiendommen er uegnet for bosetting. I denne forbindelse ble landbruksforvaltningen bedt om å utdype hvilke muligheter den mente sameierne eventuelt hadde til å få avklart dette spørsmålet ved uenighet. Videre ble landbruksforvaltningen bedt om å redegjøre for sitt syn på om det kunne være en usaklig forskjellsbehandling av konsesjonssøkerne at bare en av dem ble pålagt å flytte til kommunen.

De nye undersøkelsene i saken pågår fortsatt.

77.

Lemping av konsesjonsvilkår

(Sak 1999–1438)

As nabo, B, fikk konsesjon på vilkår av at en del av konsesjonsbrukets areal ble solgt til A som tilleggsareal til hennes eiendom. B søkte deretter om lemping av vilkåret. Landbruksdepartementet frafalt vilkåret om avståelse av jord. A klaget til ombudsmannen og gjorde gjeldende at slik omgjøring til skade for henne ikke kunne skje.

Ombudsmannen uttalte at et vilkår kan lempes til fordel for konsesjonssøkeren selv om vilkåret ville være til gunst for en konkret tredjemann dersom det ble gjennomført. Konsesjonsloven § 9 annet punktum måtte forstås slik at A ikke var «direkte tilgodesett» i forvaltningslovens forstand.

As nabo, B, fikk konsesjon for erverv av en landbrukseiendom. Konsesjonen ble gitt på vilkår av at «konsesjonsbruket sitt areal, med unntak av husa med eit høveleg tunområde, vert seld til A som tilleggsareal til gnr 4 bnr 8 i X. Salet må skje til ein pris som landbruksstyresmaktene kan godta».

B klaget over vilkåret, men klagen ble ikke tatt til følge. Senere søkte B om lemping av vilkåret. Fylkeslandbruksstyret avlo søknaden. B klaget til departementet, som tok hans klage til følge. B fikk således konsesjon for erverv av eiendommen på vanlige vilkår om bo- og driveplikt, og vilkåret om avståelse av jord til A ble frafalt.

A klaget deretter til ombudsmannen og gjorde gjennom sin advokat blant annet gjeldende at B hadde gitt uriktige faktiske opplysninger i sin klage, og at departementet gjenopptok konsesjonssaken uten at nye faktiske opplysninger forelå. Videre fremholdt hun at omgjøringen skjedde til skade for henne.

Saken ble forelagt Landbruksdepartementet. I foreleggelsen ble det blant annet bedt om en nærmere redegjørelse for departementets tolking av lempingsbestemmelsen i konsesjonsloven § 9 siste punktum. Det ble også stilt spørsmål om hvordan departementet hadde vurdert hensynet til tredjemann.

Departementet fremholdt i sitt svar at konsesjonsloven § 9 siste punktum er en omgjøringsbestemmelse hvor begrensningene i adgangen til å omgjøre etter forvaltningsloven § 35 ikke får anvendelse. Departementet anførte at så lenge et vilkår som tilgodeser en tredjepart ikke er gjennomført, kan det frafalles til skade for ham. Departementet hadde ikke eksempler på at vilkår var endret etter at det var gjennomført. For øvrig pekte departementet på at så lenge vilkår om avståelsen ikke var gjennomført, har tredjeparten i utgangspunktet bare en forventning om å få overta arealet, da gjennomføringen av vilkåret vil være avhengig av at konsesjonæren og tredjeparten kommer til enighet. Departementet uttalte også at en tredjepart som er tilgodesett i vedtaket må

anses som part i konsesjonssaken, og at dette innebærer at hans interesse i at vilkåret opprettholdes, har relevans og må tillegges vekt ved vurderingen. I dette tilfellet var det endret praksis som tilsa frafall av vilkåret. En eventuell vurdering av tredjepartens interesse i at vilkåret ble opprettholdt, kunne derfor ikke ført til et annet resultat.

As advokat anførte i sine merknader at departementet ikke hadde dekning for å hevde at fullstendig fjerning av vilkår til så klar skade for en person med rettslig interesse i utfallet som A hadde, fritt kunne gjøres uavhengig av forvaltningsloven § 35 og de uskrevne forvaltningsrettslige prinsipper.

I mitt avsluttende brev til klagerens advokat uttalte jeg:

«1. Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a gir et forvaltningsorgan adgang til å omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom «endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser».

Spørsmålet er om konsesjonsloven § 9 siste punktum gir hjemmel til å frafalle vilkåret uten at dette strider mot forvaltningsloven § 35.

Konsesjonsloven § 9 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.»

Bestemmelsen selv eller dens forarbeider sier ikke noe direkte om forholdet til omgjøringsreglene i forvaltningsloven § 35. Dette kan tale for at bestemmelsen må suppleres av forvaltningsloven § 35, jf. forvaltningsloven § 1 hvor det heter at loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Departementet har mot dette anført at den klare ordlyden i konsesjonsloven § 9 siste punktum viser at den er en omgjøringsbestemmelse som kan anvendes uavhengig av begrensningene i forvaltningsloven § 35. (Se også dens siste ledd om at begrensningene ikke gjelder når endringsadgangen følger av annen lov.)

Det ligger i konsesjonslovens system at et vilkår om avståelse kan treffes til fordel for en bestemt tredjemann. Slik jeg ser det, er det mest nærliggende å tolke konsesjonsloven § 9 slik at et vilkår kan lempes til fordel for konsesjonssøkeren selv om vilkåret ville være til gunst for en konkret tredjemann dersom det ble gjennomført. Ellers ville bestemmelsen ikke ha noe selvstendig innhold ved siden av forvaltningsloven § 35. Konsesjonsloven § 9 annet punktum, sammenholdt med formålsbestemmelsen i samme lovs § 1, presiserer dermed forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a slik at den et vilkår om avhendelse er satt til fordel for, ikke er «direkte tilgodesett» i forvaltningslovens forstand. Denne løsningen harmonerer også med forvaltningsloven § 35 siste ledd.

Eckhoff/Smith uttaler om konsesjonsloven § 9 (Forvaltningsrett, 6. utgave, Oslo 1997 s. 379):

«de beste grunner taler vel for å tolke § 9 innskrenkende, slik at den blir i samsvar med fvl. § 35 punkt a. Det ville være lite rimelig om naboen skulle kunne fratras den rett til tilleggsjord som han har fått – ihvertfall hvis han allerede har overtatt jorden og begynt å bruke den.»

Hvis naboen har overtatt jorden og begynt å bruke den, må det vel også være stiftet avtalerettslige bånd mellom de private partene, og da kan jeg ikke se annet enn at «vilkåret er gjennomført» ved at sentrale deler av eiendomsretten er overført. Men dette inntreffer naturlig en tid etter at underretning er kommet frem til vedkommende, og medfører dermed at et vedtak om konsesjon på vilkår om avhendelse ikke i seg selv stifter en rett for den jordsøkende naboen. Naboen er dermed ikke «direkte tilgodesett» etter § 35.

En slik forståelse ville for øvrig også være nærliggende uten konsesjonsloven § 9 annet punktum. Når et vedtak om å gi konsesjon gjøres betinget av at konsesjonssøkeren selger en del av eiendommen til en bestemt person, er dette bare en indirekte fordel for jordsøkeren. Finner konsesjonssøkeren at vilkåret er for tyngende, kan han prøve å forhandle om endring av vilkåret, eller velge å se på vedtaket som et avslag. Hvis han da overdrar eiendommen videre (f.eks. til noen som ikke trenger konsesjon), kan ikke jordsøkeren kreve noe etter vilkåret. – Situasjonen er annerledes når et forkjøpsrettsvedtak treffes, fordi selve vedtaket virker rettsendrende. Da vil heller ikke videre overdragelse hindre bruk av forkjøpsretten, jf. konsesjonsloven § 16.

2. Det fremgår at det er strid om de faktiske forhold. Jeg må nøye meg med å forutsette at departementet har tatt tilbørlig hensyn til de argumentene A har fremsatt i klagesaken. Selve den faktiske uenigheten egner seg dårlig for avklaring herfra.

Det fremgår av departementets lempingsvedtak 25. mai 1999 at en mener at det ikke er tilstrekkelig interesseovervekt i favør av jordsøkeren til å opprettholde vilkåret. Det er en skjønnsmessig vurdering jeg bare kan kritisere dersom den fremstår som klart urimelig. Jeg har ikke grunnlag for å bruke denne karakteristikken her.»

78.

Om adgangen til å stille vilkår om frasalg av del av eiendom i forbindelse med ervervskonsesjon

(Sak 1999–1125)

I forbindelse med innvilgelse av konsesjon for erverv av en fast eiendom, stilte Landbruksdepartementet vilkår om avståelse av et gammelt våningshus med tilhørende tomt til kommunen. Siktemålet med avståelsen var å ivareta kulturvern hensyn. Saken reiste

spørsmål om det etter konsesjonsloven 31. mai 1974 var adgang til å stille et slikt vilkår.

Ombudsmannen uttalte at konsesjonslovens formålsbestemmelse (§ 1) er så vid og generell at det ikke er grunnlag for å konstatere at kulturvern hensyn i seg selv anses som et ulovlig eller utenforliggende hensyn. Etter en samlet vurdering fant han imidlertid at vilkåret om avståelse av det verneverdige huset ikke kunne anses «påkrevd», jf. lovens § 9. Ombudsmannen påpekte nødvendigheten av å utvise varsomhet med å bruke konsesjonslovens generelle formålsbestemmelse som rettslig grunnlag for å fatte et så vidt inngripende vedtak som i denne saken. Han fant vilkåret uforholdsmessig sett på bakgrunn av at konsesjonsøkeren selv syntes å kunne ivareta verneinteressene på en tilfredsstillende måte, og fordi verneinteressene uansett kunne ivaretas med mindre inngripende virkemidler, for eksempel ved bruk av kulturminneloven. Departementet ble bedt om å vurdere saken på nytt, jf. forvaltningsloven § 35.

Etter dette vedtok Sirdal kommunestyre å skrinlegge planene om å overta Indre Hauan. Statens landbruksforvaltning frafalt vilkåret om avståelse av våningshuset.

A hadde ervervet en landbrukseiendom ved testament. Landbrukseiendommen bestod av flere gårdsnummer, herunder et gammelt verneverdig våningshus med tilhørende tomt i sentrum av kommunen. Han klaget til ombudsmannen over at Landbruksdepartementet stadfestet Rogaland fylkeslandbruksstyres vedtak om å gi ham konsesjon til erverv av gnr 52 bnr 1 m.fl. i Sirdal kommune med vilkår om avståelse av det gamle, verneverdige våningshuset med tomt til kommunen. A anførte at vilkåret var «helt uakseptabelt». Han mente videre at det verneverdige huset ville bli bedre ivaretatt av ham enn av kommunen.

Klagen ble forelagt Landbruksdepartementet. Med henvisning til at § 9 i konsesjonsloven 31. mai 1974 ble endret i 1983, ble departementet bedt om å redegjøre for betydningen av lovendringen sett i forhold til hvilke vilkår som kan settes. Departementet ble også bedt om å redegjøre nærmere for hvordan det aktuelle vilkåret ville bidra til «et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet ---», jf. konsesjonsloven § 1.

Det het videre i ombudsmannens brev:

«Ved behandling av saker om forkjøpsrett ved overdragelse av landbrukseiendommer, stilles det krav om at det ikke må være tvil om at forkjøpsrett vil gi en bedre løsning enn det som følger av avtalen mellom kjøper og selger. Ombudsmannen har tidligere lagt til grunn at det samme prinsipp bør gjelde der det er aktuelt å fastsette konsesjonsvilkår, som i realiteten innebærer et delvis forkjøp. I herværende sak har departementet lagt til grunn at konsesjonssøker kan

ivareta verneinteressene på Indre Hauan på en tilfredsstillende måte. I lys av dette bes departementet redegjøre nærmere for den interesseavveiningen som er foretatt, men hensyn til det aktuelle vilkåret om avståelse av eiendommen».

Departementet ble også bedt om å vurdere rimeligheten av vilkåret sett i forhold til konsesjonsloven § 11 som begrenser retten i å gjøre kommunens forkjøpsrett gjeldende til ubebygde areal.

I sitt svar henviste Landbruksdepartementet til lovens forarbeider, og konkluderte med at det ikke hadde vært meningen å begrense adgangen til å sette vilkår gjennom lovendringen i 1983. Det ble vist til at konsesjonslovens formål ikke ble endret. I brevet het det videre:

«Flertallet i landbrukskomiteen hadde følgende merknader (Innst.O.nr. 71 (1982–83) side 11):

«Flertallet er enig i at det er de formål som loven skal fremme, som bør være grunnlaget for avgjørelsen i konsesjonssaker, og slutter seg til forslaget om å gjøre dette klart i lovteksten. Det er likevel ikke meningen at dette skal føre til endringer i den praksis som har vært fulgt ved fastsetting av vilkår ved konsesjon der dette har vært ansett påkrevet».

Departementet gav følgende redegjørelse for hvordan vilkåret ble ansett å ivareta konsesjonslovens formål:

«I nærværende sak har departementet lagt vesentlig vekt på fagmyndighetens v/fylkeskonservatorens sin vurdering av hvordan det aktuelle vilkåret kan sies å bidra til slike «eier og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet ---». Konsesjonsvilkåret innebærer at kommunen vil få et sammenhengende parkområde i sentrum, knyttet både til kommunehuset, skulpturparken og Sirdalsheimen. Med kommunen som eier av huset på Indre Hauan synes mulighetene for å disponere huset til beste for samfunnet, dvs ivareta kulturverninteressene, å være bedre enn om huset er i privat eie. Huset ligger i tilknytning til Eliastunet og vilkåret innebærer at kommunen i større grad kan videreutvikle eksisterende museumsdrift. Etter det som er opplyst fra kommunen satser den sterkt på kulturminnevern.

Selv om konsesjonssøker kan ivareta verneinteressene på en tilfredsstillende måte, mener departementet at dette ikke er til hinder for å sette det aktuelle vilkåret. På bakgrunn av kommunens sterke interesse i å ivareta kulturverninteressene har departementet ut i fra de opplysninger som foreligger lagt til grunn at konsesjonslovens formål blir bedre ivaretatt ved at kommunen står som eier, jf det som er sagt ovenfor. Bl.a. med tanke på fremtidig tilrettelegging og integrering med den øvrige museumsdriften er det påregnelig at dette lettere vil la seg gjennomføre dersom kommunen selv står som eier. Hva som er mest i samsvar med konsesjonslovens formål må vurderes i et langsiktig perspektiv. Vilket innebærer bl.a. at man ikke trenger å forholde seg til nye eiere av Indre Hauan».

Departementet viste også til at staten kunne gjøre forkjøpsrett gjeldende for å tilgodese kommunens interesser selv om formålet ikke var omfattet av kommunenes forkjøpsrett etter § 11. Det het videre i departementets brev:

«Høyesterett har som kjent i Rt 1981 s 745 lagt føringer for adgangen til å nytte statens forkjøpsrett. Tilsvarende er lagt til grunn i saker hvor det er aktuelt å sette vilkår. Departementet mener at avståelsen i nærværende sak ikke er så omfattende at en er henvist til å nytte statens forkjøpsrett som virkemiddel for å overta Indre Hauan».

Departementets brev ble forelagt klageren, som ikke hadde merknader.

I mitt avsluttende brev til Landbruksdepartementet uttalte jeg:

«Saken reiser spørsmål om det med hjemmel i konsesjonsloven kan settes vilkår som tar sikte på å skaffe kommunen eiendomsretten til eiendommen av hensyn til de verneinteressene som knytter seg til huset.

Det følger av konsesjonsloven 31. mai 1974 § 9 at det ved erverv av landbrukseiendom kan settes slike vilkår som «finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme». Ordlyden ble endret ved lov av 3. juni 1983 nr. 50. På bakgrunn av det som fremgår av forarbeidene, er jeg enig med departementet i at hensikten med lovendringen var å klargjøre lovteksten og ikke å innskrenke adgangen til å sette vilkår, f.eks. om frasalg av en del av den ervervede eiendom slik som i denne saken. I Innst. O nr. 71 (1982–83) s. 11 heter det således at presiseringen ikke skulle «føre til endringer i den praksis som har vært fulgt ved fastsetting av vilkår for konsesjon der dette har vært ansett påkrevet». Jeg viser i denne sammenheng også til ombudsmannens årsmelding 1989 s. 143.

Konsesjonslovens formål fremgår av § 1, som har følgende ordlyd:

«Denne lov har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slik eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, bl.a. for å tilgodese:

1. jord-, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen)
2. behovet for utbyggingsgrunn,
3. allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser,
4. en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom».

Lovens formålsbestemmelse er meget omfattende, men begrenser seg til erverv av fast eiendom. Med fast eiendom menes først og fremst grunnen, men også det som er fast knyttet til grunnen, typisk hus. I utgangspunktet vil det være opp til landbruks-

myndighetenes skjønn å avgjøre hvilke vilkår som anses påkrevd å sette i forbindelse med et konkret eiendomserverv. I tillegg til de rammer for vilkårsfastsettelsen som følger av lovens formålsbestemmelse, vil generelle prinsipper om myndighetsmisbruk og forholdsmessighet sette grenser for hvilke vilkår som kan stilles i den konkrete sak.

Konsesjonsmyndighetene må bruke virkemidler som er egnet til å oppfylle lovens formål og som er adekvate og står i forhold til de mål som ønskes oppnådd. Det er naturlig i en hensiktsmessighets- og forholdsmessighetsvurdering også å se hen til de øvrige virkemidler forvaltningen har fått til disposisjon i lovgivningen. Det bør tilstrebes å finne fram til ordninger som på en formålstjenlig og hensiktsmessig måte kan fremme de samfunnsmessige interesser som gjør seg gjeldende, samtidig som det frivillige ervervet det søkes konsesjon til så langt som mulig tillates gjennomført. Det kan f.eks. ikke settes vilkår som i den konkrete sak virker uforholdsmessig tyngende i forhold til det som søkes oppnådd med vilkåret. Spørsmålet om et vilkår er uforholdsmessig tyngende, må besvares med utgangspunkt i en tolkning av konsesjonsloven § 9, jf. § 1. For øvrig må det foretas en konkret vurdering av vilkårets karakter, omfang og virkning både i forhold til de generelle samfunnsmessige behov som gjør seg gjeldende og i forhold til konsesjonssøkerens interesser.

Saken reiser spørsmål om vilkåret om å avstå en del av konsesjonseiendommen til kommunen ut fra kulturvern hensyn etter sin art omfattes at konsesjonslovens formål. Dersom dette besvares bekræftende, blir det neste spørsmålet om vilkåret i dette konkrete tilfellet er å anse som uforholdsmessig eller klart urimelig. Om kulturvern hensyn ligger innenfor lovens formål, må i første rekke avgjøres ut fra en fortolkning av formålsbestemmelsen i § 1.

I Ot.prp. nr. 6 (1972–73) heter det på s. 26 om konsesjonslovens formål:

«Det ligger i sakens natur at lovens formål må uttrykkes i nokså generelle vendinger. Noen uttømmende oppregning av hensyn som skal tas eller resultater som tilsiktes er ikke mulig og ville heller ikke være hensiktsmessig. Formålsparagrafen må være så romslig at den gir plass for utvikling og endring av faktisk art på tekniske, økonomiske, samfunnsmessige og andre områder og med hensyn til behov og ressurser. Likeså må det gis rimelig spillerom for skiftende oppfatninger og nyvurderinger».

Og videre på s. 26–27:

«I komiteens innstilling og også i departementets merknader her ovenfor er hensynet til jord- og skogbruksnæringen viet forholdsvis stor oppmerksomhet. I dette ligger ikke at den nye konsesjonslov skal være en spesifikk landbrukslov som ensidig skal tilgodese landbruksnæringens interesser. Lovens formål er mer omfattende, nemlig helt generelt å regulere og kontrollere eiendomsomsetningen med sikte på fremme av

samfunnsgagnet, hvorav landbruksnæringen bare utgjør en del som må veies mot andre hensyn og passes inn i helheten. I mange enkelt-saker vil landbrukshensynene være av ganske underordnet betydning.»

På s. 25 i proposisjonen heter det også:

«Angående den nye konsesjonslovs rekkevidde vil departementet understreke at det må være en klar forutsetning at loven gir adgang til å tilgodese også slike hensyn som er tilgodesett ved andre lover, nå som f.eks. jordloven, friluftsløven, naturvernloven, prisloven m.m.»

Departementet har lagt til grunn at det ligger innenfor konsesjonslovens formål å legge vekt på de kulturhistoriske interessene og verneinteressene som er knyttet til det gamle våningshuset med tilhørende tomt.

Det fremgår ikke av departementets redegjørelse om det foreligger noen etablert praksis for å anvende konsesjonsloven utelukkende til å ivareta kulturminnevern og museumsformål, slik som i denne saken. Slike hensyn er heller ikke nevnt i forarbeidene til nåværende konsesjonslov. På den annen side er konsesjonsloven av 1974 både etter sin ordlyd og lovforarbeidene ment å være en generell lov som har som siktemål å regulere og kontrollere omsetning av fast eiendom til samfunnets beste ved bruk av de virkemidler loven gir anvisning på. Dette gjelder i utgangspunktet selv om ingen landbruksspesifikke hensyn gjør seg gjeldende. Siden formålsbestemmelsen er så vid og generell, har jeg derfor ikke grunnlag for å konstatere at kulturvern hensyn i seg selv er et ulovlig eller utenforliggende hensyn etter konsesjonsloven. Jeg tilføyer imidlertid at slike hensyn ligger noe på siden av lovens sentrale formål i et tilfelle som dette, hvor verneinteressene i første rekke er knyttet til selve bygningen og ikke grunnarealet. Ervervet av huset synes å være det primære formålet med vilkåret. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor.

Selv om vilkåret om avståelse av det verneverdige huset med tomt i utgangspunktet kan sies å fremme konsesjonslovens generelle formål, kan det reises spørsmål om vilkåret i denne konkrete saken må underkjennes fordi det ønskede offentlige formål kan oppnås på en lempeligere og mer adekvat måte enn ved å hindre det frivillige ervervet partene har ønsket.

Den nærmere vurderingen av vilkårets lovlighet må foretas konkret ut fra en helhetsvurdering av de ulike momenter i saken.

Høyesterett har i sin praksis lagt begrensninger på adgangen til å gjøre bruk av statens forkjøpsrett. For å gripe inn i en frivillig eiendomsoverdragelse, må det være rimelig klart (ikke tvil) at man ved inngrepet oppnår et resultat som er bedre vurdert ut fra lovens formålsbestemmelse, enn resultatet der det er salg det er spørsmål om å gripe inn i, jf. Rt. 1981 s.

745. Ombudsmannen har lagt til grunn at et tilsvarende prinsipp også bør gjelde der det er tale om konsesjonsvilkår som i realiteten innebærer et slags delvis forkjøp, jf. ombudsmannens årsmelding 1989 s. 140 (på s. 143). Jeg legger til grunn at denne begrensningen kommer til anvendelse ved vurdering av vilkåret om frasalg i denne saken. Også departementet synes å være enig i dette rettslige utgangspunkt.

Det fremgår av opplysningene i saken at konsesjonssøkeren har særlig tilknytning til og interesse for bevaring av det gamle våningshuset. Han har opplyst at han er medlem av Norsk kulturarv og at huset i dag benyttes til fremvisning til skoleklasser og andre. Klageren ønsker å utvide og utvikle denne aktiviteten. Det er også opplyst at en rekke gamle gjenstander med tilknytning til huset i dag blir vist frem for offentligheten. Klageren har fremholdt at dette vil falle bort dersom huset blir overtatt av kommunen. Det var den tidligere eier som testamenterte huset til A for at han skulle ta vare på kulturverdiene huset representerte. A ble i denne forbindelse også tilgodesett med kr. 100.000,- i testamentet som utelukkende skulle brukes til restaurering og vedlikehold av huset. A har videre akseptert at rehabilitering skal skje i samarbeid med og under kontroll av vernemyndighetene. Det fremgår for øvrig av sakens dokumenter at kommunen tidligere ønsket å rive huset og regulere arealet til trafikkområde, men at dette ble forhindret av tidligere eier.

Departementet har lagt til grunn at konsesjonssøkeren kan ivareta verneinteressene på en tilfredsstillende måte. Det er med andre ord ikke uenighet om den private erververs mulighet og evne til å forvalte kulturminneinteressene som ligger til grunn for at vilkåret har blitt satt. Departementet mener likevel at «det lettere lar seg gjøre å ivareta de samfunnsinteressene som knytter seg til husets verneverdi og kulturmessige verdi dersom kommunen får overta huset». Det er vist til at huset ligger i tilknytning til Eliastunet og at vilkåret innebærer at kommunen i større grad kan tilrettelegge og videreutvikle sin museumsdrift. Vilkalet innebærer bl.a. at en ikke trenger å forholde seg til nye eiere av huset. Det er også lagt vekt på fylkeskonservatorens opplysning om at fylkeskommunen bare kan yte støtte til antikvarisk restaurering av bygningen dersom den er i offentlig eie.

Ved interesseavveiningen må et relevant forhold også være om kulturvern hensynet kan oppnås med andre virkemidler som er mindre inngripende enn frasalg til kommunen i strid med testators og erververs ønske. Hensynet til kulturminnevern er særskilt regulert i kulturminneloven 9. juni 1978 nr. 50. Virkemidlet etter denne loven er fredning, jf. lovens § 15. Bygningens kulturhistoriske verdi og verneverdi kan således ivaretas ved bruk av kulturminneloven, uten at det gripes inn i det frivillige eiendomservervet. Etter lovens § 17 første ledd kan Riksantikvaren gi pålegg om vedlikehold, og etter annet ledd

kan det gis tilskudd. Selv om konsesjonsloven tillater å fremme hensyn som er særskilt tilgodesett ved andre lover, må det utvises varsomhet med å bruke konsesjonslovens formålsbestemmelse som rettslig grunnlag for å fatte et såvidt inngripende vedtak som det her er tale om. Det rettslige utgangspunktet er at det frivillige ervervet skal respekteres og at det offentlige inngrepet bare kan tillates dersom det er rimelig klart at dette gir en bedre løsning.

I tilknytning til dette nevner jeg også at det i Ot.prp. nr. 6 (1972–73) på s. 32 fremgår at siktepunktet med konsesjonsloven «er en planmessig utnyttelse av *grunnarealene* til beste for samfunnet» (min utheving). Selv om det er uomtvistet at konsesjonsloven gjelder for bebygd eiendom, vil det også komme inn som et moment i interesseavveiningen at det i første rekke er hensynet til den verneverdige bygningen som har begrunnet vilkåret om frasalg.

Etter en samlet vurdering av momentene i saken, har jeg kommet til at det ikke er klarlagt at vilkåret om frasalg av den verneverdige bygningen med tomt gir en bedre løsning enn den frivillige overdragelsen det er grepet inn i. Vilkåret fremstår som mindre adekvat og uforholdsmessig sett på bakgrunn av at konsesjonssøkeren selv synes å kunne ivareta verneinteressene på en tilfredsstillende måte, og fordi verneinteressene uansett kan ivaretas med mindre inngripende virkemidler, f.eks. ved bruk av kulturminneloven. Jeg kan således ikke se at vilkåret er «påkrevd» av hensyn til de formål loven skal fremme, jf. konsesjonsloven § 9. Jeg nevner også at kommunen kan reise ekspropriasjonssak, jf. oreigningsloven § 2 første ledd. Jeg presiserer for ordens skyld at jeg med dette ikke har tatt stilling til om vilkårene etter oreigningsloven § 2 annet ledd er til stede.

Jeg ber på denne bakgrunn departementet vurdere saken på nytt, jf. forvaltningsloven § 35. Jeg ber om å bli holdt underrettet om hva departementet foretar seg i saken.»

Etter dette vedtok Sirdal kommunestyre å skrinlegge planene om å overta Indre Hauan. Statens landbruksforvaltning frafalt vilkåret om avståelse av våningshuset.

79.

Frister ved konsesjon til vassdragsutbygging

(Sak 1999–0928)

I 1989 ble det gitt tillatelse med vilkår for utbyggingen av Bjellågavassdraget. Departementet bestemte senere at fristene for å påbegynne og fullføre arbeidene skulle forlenges på ubestemt tid. Folkeaksjonen Spar Saltfjellet mente at dette var i strid med reglene i vassdragsloven § 111, og klaget saken inn for ombudsmannen.

I lys av ordlyden, forarbeidene og formålet med § 111 kom ombudsmannen til at en frist på ubestemt

tid var i dårlig samsvar med kravene i bestemmelsen.

Folkeaksjonen Spar Saltfjellet henvendte seg til ombudsmannen i brev 9. juli 1999 i en sak om konsesjoner til vassdragsregulering. Tidligere hadde folkeaksjonen også sendt inn en foreløpig klage 20. mai 1999. I klagen(e) ble det tatt opp en rekke forhold angående behandlingen av ubenyttede konsesjoner ved Saltfjellet. Blant annet ble det anført at departementet ikke hadde anledning til å forlenge fristene for utbygging av Bjellågavassdraget på ubestemt tid, jf. vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3 § 111. Etter ytterligere korrespondanse ble Olje- og energidepartementet stilt enkelte spørsmål om fristene for utbygging av Bjellågavassdraget. Det ble vist til at departementet hadde bestemt at fristene for å påbegynne og fullføre arbeidene skulle forlenges på ubestemt tid. Videre ble det vist til at departementet i et brev 3. februar 1999 til klagerne – som svar på et brev 20. januar 1999 – hadde lagt til grunn at dette var i samsvar med vassdragsloven § 111.

I brevet herfra ble det fremhevet at det i bruken av ordet frist syntes å ligge et krav om en bestemt tidsangivelse. Lovens system syntes derfor å være at det må settes bestemte frister, men at disse eventuelt kunne forlenges, jf. § 111 nr. 1 siste punktum. Det ble også vist til at regelen i forarbeidene var begrunnet med at forholdene omkring tillatelsen kunne forandre seg med tiden, slik at det begrunnet et endret utfall av bedømmelsen, jf. Vassdragslovkommissjonens innstilling (1918) s. 114. Det ble vist til at hvis en frist utsettes på ubestemt tid – og forholdene i mellomtiden forandrer seg – vil det ikke være mulig å trekke tilbake tillatelsen.

I lys av det ovennevnte ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for om det kunne anses for å være i samsvar med vassdragsloven § 111 å gi utsettelse på ubestemt tid.

Olje- og energidepartementet opplyste at Statkraft hadde søkt om planendring i forhold til tillatelsen til utbygging av Bjellågavassdraget, gitt ved kongelig resolusjon 27. januar 1989. Departementet hadde ennå ikke startet sin saksbehandling fordi saken for tiden var til forberedende behandling i NVE.

Departementet viste videre til at hovedregelen er at arbeidet med utbygging må påbegynnes innen en frist av to år etter at tillatelsen er gitt og fullføres innen en frist av ytterligere fem år. Fristen kan imidlertid forlenges når særlige grunner taler for det, jf. vassdragsloven § 111 nr. 1 i.f. Det ble opplyst at det i den foreliggende saken var klart at utbyggingen ville bli utsatt, jf. uttalelsen i (foredraget til) den kongelige resolusjonen om at «slik departementet i dag vurderer situasjonen, vil prosjektene bli forskjøvet langt ut i tid» (Meddelte vassdragskonsesjoner. Vedlegg til St.prp. nr. 1, 1990–91, s. 40 første spalte, St. forh. 1990–91, bind 1 c).

Det ble videre anført at en forlengelse på «ube-

stemt tid» i realiteten betyr at det på et senere tidspunkt skal settes en frist. Departementet mente derfor at fristen for Bjellågutbyggingen på ingen måte var avskaffet. For øvrig ble det vist til at en hovedårsak til å utsette byggefristen på ubestemt tid var at Statkraft ikke var pålagt noen byggefrist i Beiarn-utbyggingen, som var gitt i henhold til vassdragsreguleringslovens regler, og at det var ønskelig med en samordning mellom disse prosjektene. I tillegg var det etter departementets mening et viktig moment at det ikke var Statskrafts ønske å forlenge fristen i 1989. Derimot var det staten som hadde bestemt at fristen skulle utsettes på ubestemt tid. Det ble vist til at Statkraft i 1989 var en forvaltningsbedrift og dermed en del av staten og underlagt statlig bevilgningsmyndighet til en hver tid.

Departementet viste også til at det i vilkårenes post 1 i den kongelige resolusjonen het at «dersom fristene oversittes uten tillatelse fra vedkommende departement», faller tillatelsen bort. I den foreliggende sak hadde departementet imidlertid gitt tillatelse til å oversitte den frist som var fastsatt. Etter departementets mening var tillatelsen derfor ikke falt bort. Det var dermed heller ikke grunnlag for å foreta en ny konsesjonsbehandling.

Videre fremhevet departementet at en slik fristutsettelse uten fastsatt dato ikke bare var til fordel for utbyggeren. Grunnen var at departementet når som helst kunne fastsette en bestemt frist for igangsettelsen av utbyggingen. Slik departementet så det, ville den nødvendige kontrollen med utbyggingen dermed være ivaretatt fra konsesjonsmyndighetenes side. Departementet var derfor ikke enig i at det i en slik situasjon ikke var mulig å trekke tilbake tillatelsen. For øvrig opplyste departementet at det kunne ha fastsatt en frist nå. Siden en søknad om planendring var under behandling, syntes dette imidlertid å være lite hensiktsmessig. Fristen ville i stedet bli fastsatt på vanlig måte som vilkår dersom det ble gitt tillatelse til planendring. Etter departementets syn var forlengelsen på ubestemt tid i samsvar med vassdragsloven § 111 nr. 1.

Klagerne anførte at det etter loven var et krav at beslutningen om å gi konsesjon ble fastsatt med en bestemt tidsavgrensning for tillatelsen. Etter klagerens syn var det heller ikke relevant at det ikke var etter Statskrafts ønske at det ikke ble fastsatt en frist. For øvrig mente de at det ved vurderingen av lovmessigheten ikke kunne være av betydning at den løsning som ble valgt, ikke ubetinget var til utbyggerens fordel. Det ble vist til at den usikkerhet som hefter ved en tidsubestemt konsesjon, nettopp er et argument for at det ved konsesjonsvedtaket skal settes en frist. Avslutningsvis fremhevet klagerne at det fremstod som noe unaturlig først å hevde at konsesjonsgiveren i realiteten forbeholder seg retten til senere å fastsette frister, for så å anvende de samme handlinger fra konsesjonsgiverens side som «tillatelse til å oversitte den frist som var fastsatt».

Departementet bemerket deretter at det i konsesjonsvilkårene var fastsatt en frist for utbygging i samsvar med lovens krav. Departementet fremholdt at det var adgang til fristutsettelse når særlige grunner taler for det. Videre ble det vist til at det ikke lå noe «unaturlig» i fristforlengelsen, slik klagerne hadde anført.

Klagerne fastholdt etter dette at en frist måtte inneholde en bestemt tidsavgrensning, og at det var irrelevant for konsesjonens lovmessighet om det var staten som hadde bestemt at konsesjonen skulle utsettes på ubestemt tid.

I mitt avsluttende brev uttalte jeg:

«1. Klagen gjelder spørsmålet om frister for utbyggingen av Bjellågavassdraget, jf. vassdragsloven § 111 nr. 1. Bakgrunnen for saken er at det i kongelig resolusjon 27. januar 1989 ble gitt tillatelse med vilkår for utbygging av vassdraget. I foredraget til resolusjonen har Olje- og energidepartementet opplyst at fristene for å påbegynne og fullføre arbeidene forlenges på ubestemt tid, jf. vilkårenes post 1, jf. Meddelte vassdragskonsesjoner s. 41 første spalte (St. forh. 1990–91, bind 1 c). Klagerne hevder at det å gi en slik frist er i strid med reglene om adgang til fristforlengelse i vassdragsloven § 111.

I korrespondansen i forbindelse med klagesaken her har Olje- og energidepartementet vist til den forlengelse av fristen som «ble bestemt i den kongelige resolusjonen av 27. januar 1989». Jeg vil derfor understreke at det i vilkårene som er gjengitt i den kongelige resolusjonen (jf. St. forh. 1990–1991, bind 1 c) s. 48 første spalte) kun er vist til de alminnelige frister i vassdragsloven § 111. Forlengelsen på ubestemt tid er bestemt av departementet, men er gjengitt i foredraget til den kongelige resolusjonen, jf. op.cit. s. 41 første spalte. Da fristforlengelsen ikke er avgjort av Kongen i statsråd, faller saken innenfor mitt arbeidsområde, jf. ombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav b).

2. Det spørsmålet som da reiser seg, er om vassdragsloven § 111 åpner for å gi en fristforlengelse på ubestemt tid. Utgangspunktet må her være at loven stiller opp bestemte frister for når en tillatelse gitt etter §§ 104 eller 105 taper sin gyldighet. Samtidig fremgår det av bestemmelsen at andre frister kan fastsettes når «særlige omstendigheter tilsier dette». En fastsatt frist kan også forlenges når «særlige grunner taler for det», jf. § 111 nr. 1 i.f.

Ordet «frist» viser etter en språklig tolking til en tidsmessig grense. Dersom en opprinnelig frist utsettes på ubestemt tid, er det imidlertid ikke naturlig å si at det er satt en ny frist for utbyggingen. Dette gjelder selv om det ligger i utsettelsen på ubestemt tid at departementet på et senere tidspunkt kan sette en slik frist.

Etter vassdragsloven § 111 nr. 1 første punktum

er lovens normalfrister at det aktuelle arbeid må være påbegynt innen to år, og fullført innen en ytterligere frist på fem år. I lys av dette er det naturlig å tolke § 111 nr. 1 annet punktum slik at de alternative frister som kan fastsettes også må inneholde en klar angivelse av når en tillatelse mister sin gyldighet. Ordlyden synes derfor ikke å åpne for en fristutsettelse på ubestemt tid. I lys av dette synes det heller ikke å være adgang til å gi en *fristforlengelse* etter § 111 nr. 1 fjerde punktum på ubestemt tid.

Etter min mening trekker *forarbeidene* til bestemmelsen også i samme retning. Her er regelen begrunnet med at forholdene omkring tillatelsen kan forandre seg med tiden, slik at de begrunner et endret utfall av bedømmelsen, jf. Vassdragslovkomisjonens innstilling (1918) s. 114. Loven forutsetter derfor at det skal skje en ny bedømmelse av konsesjonsspørsmålet dersom tillatelsen ikke benyttes innen en viss tid. Dersom det gis en utsettelse av fristen på ubestemt tid, vil en slik ny bedømmelse ikke kunne skje uten videre.

I tråd med det ovennevnte synes begrunnelsen for bestemmelsen å være at en utbygger skal ha oppfordring til å sette i verk en utbygging så snart som mulig og ikke gis forventninger om å ha fått tillatelse på ubegrenset tid. Et formål med vassdragsloven § 111 må således være at konsesjonsmyndigheten skal stå fritt til å vurdere om et tiltak kan gjennomføres når fristene som er gitt for en konsesjon er løpt ut. Dette kan bl.a. bidra til å sikre at de samfunnsmessige konsekvensene av tiltaket er tilstrekkelig vurdert. Det synes da å bryte med lovens system dersom departementet gir fristforlengelser på ubestemt tid. Siden slike fristforlengelser kan medføre at et tiltak vil bli gjennomført selv om samfunnsmessige hensyn ikke lenger taler for det, er det også en fare for at en forlengelse på ubestemt tid kan svekke tilliten til forvaltningen.

Departementet har anført at den nødvendige kontrollen med utbyggingen vil være ivaretatt fra konsesjonsmyndighetenes side, fordi det når som helst kan settes en bestemt frist for igangsettelsen av utbyggingen. Verken ordlyden eller *forarbeidene* legger imidlertid opp til et system der det ikke gjelder noen frist for utbygging, men hvor en slik frist kan oppstilles dersom departementet skulle se et særlig behov for dette.

Departementet har for øvrig opplyst at en hovedsak til fristutsettelsen var at Statkraft ikke var pålagt noen byggefrist (etter vassdragsreguleringsloven) i forbindelse med Beiarnutbyggingen. Det er videre opplyst at det var ønskelig å få en samordning mellom disse prosjektene. En slik samordning kunne imidlertid sikres ved at det ble satt en lengre frist for utbygging enn «standardfristene» i vassdragsloven § 111 nr. 1, og ved at fristene eventuelt ble forlenget. Jeg kan for øvrig ikke se at det kan være avgjørende for gyldigheten av den frist som er satt om det var departementet eller Statkraft som opprinnelig ønsket

denne, eller om Statkraft ville ha en fordel av utsettelsen.

I lys av det ovennevnte synes den fristforlengelse på ubestemt tid som ble fastsatt av departementet å samsvare dårlig med de krav vassdragsloven § 111 oppstiller. Det er problematisk å legge til grunn at forlengelsen var i samsvar med vilkårene for tillatelsen, jf. St. forh. 1990–91 bind 1 c, s. 48. Jeg vil derfor anbefale at departementet besvarer klagerens brev 20. januar 1999 på nytt, og at de ovennevnte synspunkter legges til grunn.

Jeg ber om å bli underrettet om hva departementet foretar seg i saken.»

Departementet uttalte senere at det tok min tolking av vassdragsreguleringsloven § 111 til etterretning. Departementet mente likevel at dette ikke førte til at konsesjonen om utbygging av Bjellåga var ugyldig. Departementet mente videre at det på bakgrunn av kongelig resolusjon av 21. april 1996 nå gjaldt en femårsfrist, regnet fra denne datoen, for utbygging av Bjellåga. På bakgrunn av dette standpunkt sendte Folkeaksjonen Spar Saltfjellet inn en ny klage hit, og jeg fant grunnlag for å stille departementet enkelte spørsmål om gyldigheten av konsesjonen.

Mens den nye klagesaken var under behandling her, oversendte Olje- og energidepartementet et brev fra olje- og energiministeren til flere stortingsrepresentanter. Det ble her opplyst at regjeringen ville rå til at vannkraftutbyggingen i Bjellåga, Melfjord og Beiarn ikke ble gjennomført. Begrunnelsen var at gevinsten disse utbyggingene ville gi, ikke var stor nok til at de kunne forsvare inngrepene i naturen.

Klagesaken angående gyldighetsspørsmålet ble derfor avsluttet herfra, da den ikke lenger hadde aktuell interesse. Dersom utbygging av Bjellågavassdraget på grunnlag av de tidligere gitte konsesjoner igjen skulle bli aktuelt, ble klageren informert om at organisasjonen kunne komme tilbake med en ny henvendelse hit.

80.

Krav til dokumentasjon av eierskap til rein i sak om tildeling av produksjonstilskudd

(Sak 1999–1367)

A fikk avslag på søknad om produksjonstilskudd for 1997/98 etter forskrift om tilskudd til driftsenheter og tamreinlag 31. juli 1997. Avslaget var begrunnet med at klageren ikke hadde oppfylt slaktekravet i § 3 i forskriften, og det ble bl.a. vist til at seks av klagerens rein bar en annen reineiernes merke. Overdragelsen var heller ikke oppført i kjøpers eller selgers reindriftsmelding. A anførte at hun var reell eier av reinen, selv om hun ikke hadde tilleggsmerket den før slaktingen.

Ombudsmannen fant det ikke urimelig at Rein-

driftsforvaltningen stilte krav om verifiserbar dokumentasjon for eierskap til rein der reinmerket ikke viste det reelle eierforholdet. Det var derfor ikke grunnlag for å kritisere avslaget. Ombudsmannen påpekte imidlertid at saksbehandlingstiden i klagesaken var lang, og kritiserte Reindrifftsforvaltningen for ikke å ha sendt foreløpig svar og forsinkelsesmelding under behandlingen av klagesaken.

A klaget til ombudsmannen over at Reindrifftsforvaltningen stadfestet avslag på søknad om produksjonstilskudd for driftsåret 1997/98 fattet av Reindrifftsforvaltningen Vest-Finnmark. Søknad om produksjonstilskudd var blitt avslått med den begrunnelse at slaktekravet ikke var ansett oppfylt. Reindrifftsforvaltningen viste til at deler av As slakteuttak høsten 1997 bestod av rein med øremerker tilhørende andre driftsenheter. A fremholdt i klagen at disse dyrene tilhørte henne, og var oppgjør for utførte reindrifftsarbeider for andre reineiere. Det ble påpekt at reinen ikke var blitt tilleggsmerket/klipset fordi dyrene ble slaktet samme dag de ble overdratt.

Klagen ble forelagt Reindrifftsforvaltningen i Alta. Reindrifftsforvaltningen ble bedt om å kommentere anførselene i klagen vedrørende krav til dokumentasjon av slakteuttak.

Reindrifftsforvaltningen ble videre bedt om å redegjøre for sin tolkning av § 3 pkt. a i forskrift om tilskudd til driftsenheter og tamreinlag 31. juli 1997 i forhold til krav til dokumentasjon for slakteuttak. Det ble vist til As opplysning om at hun ikke var klar over at rein som hadde en annens merke, ikke ville bli godkjent som slakteuttak for hennes driftsenhet. Reindrifftsforvaltningen ble også bedt om å redegjøre for hvilken informasjon som ble gitt til reineierne om praksis knyttet til godkjenning av slakteuttak.

Under henvisning til at behandlingen av klagesaken tok ti måneder, og at Reindrifftsforvaltningens angitte svarfrist ikke ble overholdt, ble det reist spørsmål om årsaken til den lange saksbehandlingstiden.

I Reindrifftsforvaltningens brev hit het det:

«Ved behandling av søknad om produksjonstilskudd 1997/98, se skjema for Melding om reindrift undertegnet 28.3.98, er tallene som kommer fram i søknaden lagt til grunn. Av post 1.2.6. Kjøpt rein/gaver går det fram at ingen rein er kjøpt i meldingsåret. Ved kontroll av selgers reindriffts melding er det heller ikke oppgitt at han har solgt rein i meldingsåret».

Reindrifftsforvaltningen opplyste at kravet til dokumentasjon for slakteuttak er knyttet til slakteriavregninger fra listeført slakteri. Det ble vist til forskrift om attestasjon av antall og alder av slaktet rein fastsatt av Landbruksdepartementet 25. november 1996. Det het videre i brevet:

«Slakteriavregningen skal referere seg til eier. Eieridentifikasjon av rein gjøres via reinmer-

ket. Det er også derfor forskriften av 1996 pålegger slakteriet å ta vare på ørene slik at etterkontroll kan finne sted, se § 5».

Reindrifftsforvaltningen viste i den forbindelse til brev fra Reindrifftsagronomen i Vest-Finnmark, der det gikk fram at en stikkprøvekontroll i mars 1998 viste at seks slakt i As slakteuttak hadde øremerke tilhørende en annen driftsenhet. Disse ble ikke godkjent som As slakt, og medførte at hun ikke oppnådde slaktekravet på 800 kg dokumentert uttak.

I mitt avsluttende brev til A uttalte jeg:

«1. *Krav til dokumentasjon for oppfylt slaktekrav*

I medhold av Reindrifftsavtalen og etter samråd med Norske Reindriftssamers Landsforbund, fastsatte Landbruksdepartementet 31. juli 1997 forskrift om tilskudd til driftsenheter og tamreinlag.

Vilkår for å motta produksjonstilskudd gikk fram av forskriften § 3, som hadde følgende ordlyd:

«a. *Produksjonstilskudd*

- Driftsenheten er godkjent i henhold til *Lov om reindrift* § 4, eller tamreinlaget har konsesjon etter *Lov om reindrift* § 5.
- Driftsenheten har *under 600 rein* pr. 31. mars.
- Slakteuttaket er dokumentert slaktet ved listeført slakteri og utgjør *minst 800 kg*.
- Slakteuttaket oppfyller det fastsatte *prosentkravet* (i % av reintall pr. 1. april) og/eller det fastsatte *produktivitetskravet* (i kjøttproduksjon pr. rein pr. 1. april)».

Ved forskrift om attestasjon av antall og alder av slaktet rein fastsatt av Landbruksdepartementet 25. november 1996, ble det søkt etablert en ordning for kontroll av det slakteuttak som kreves dokumentert for å oppnå tilskudd. Kontrollen forutsatte samarbeid med listeførte slakteribedrifter. I forskriften § 5 het det «kontrollen av slakteriene gjennomføres som hovedregel ved stikkprøver etter at slakten er gjennomført». Som ett av grunnlagene for etterkontrollen var slakteriene pålagt å skjære av og oppbevare ører. Denne plikten indikerte at reinmerket var av stor betydning for kontrollen med oppfyllelse av slaktekravet.

Det gikk videre fram at slakteribedriftene hadde plikt til å føre daglig slaktejournal med bl.a. identifikasjon av det enkelte dyr, jf. § 4.

Det gikk klart fram av forskrift om tilskudd til driftsenheter og tamreinlag 31. juli 1997 at slakteuttaket på minst 800 kg skulle være dokumentert. Forskriften angav imidlertid ikke hvilke krav som ble stillet til dokumentasjonen. Dette fremgikk heller ikke klart av forskrift om attestasjon av antall og alder av slaktet rein, selv om det i denne forskriften ble lagt opp til at kontroll av slakteuttak skulle skje ved identifisering av enkeltrein og ved øremerker. Det følger for øvrig også av reindrifftsloven 9. juni 1978 § 16 at reineier er pliktig til å merke rein. I annet

ledd heter det at «(r)eieierens eiendomsrett til rein som ikke er merket på foreskrevet måte og således ikke er identifiserbar, eller som ikke er merket innen den fastsatte frist, faller bort og overføres umiddelbart til fellesskapet».

Dersom eieridentifikasjonen ikke kan gjøres via reinmerket, slik det i kontrollen i utgangspunktet er lagt opp til, har Reindrifftsforvaltningen opplyst at overdragelse som ble oppført i eierens reindrifftsmelding kan godtas som dokumentasjon for eierforholdet. Overføring av slakt mellom driftsenhetene i forbindelse med slaktingen blir imidlertid ikke godkjent som dokumentasjon for eierskap.

Ett av formålene med tilskuddsordningen til driftsenhetene er å søke å tilpasse reintallet til beiteressursene, jf. § 1. Dette synes å være bakgrunnen for at det ble satt et minimums slakteuttak på 800 kg som vilkår for å oppnå produksjonstilskudd. Som følge av det offentlige interesse i å påse at det ikke blir utbetalt produksjonstilskudd urettmessig, og ut fra formålet med tilskuddsordningene, er det nødvendig å utøve kontroll med at rein levert til slakting faktisk tilhører den driftsenhetsinnehaver som søker produksjonstilskudd.

Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig, og det foretas ikke avhør av parter eller vitner. Jeg har således ikke grunnlag for å ta stilling til det faktiske eierskapet til de rein tvisten står om. Spørsmålet i denne saken er imidlertid om det foreligger tilstrekkelig, identifiserbar dokumentasjon for eierforholdet, sett hen til forskriftenes utforming, formål og det offentlige kontrollbehov.

I denne saken ble det gjennom reindrifftsagronomens stikkprøvekontroll ved slakteriet i mars 1998, avdekket at seks rein av Deres slakteuttak bar merket til en annen driftsenhet (B). Resultatet av kontrollen ble meddelt Dem 14. april 1998. Slaktingen ble utført høsten 1997, og det opplyses i klagen at avtalen om overdragelsen av reinen ble gjort mens reinen var i slaktegjerdet. I forbindelse med slaktingen ble det imidlertid ikke opplyst at slakteuttak inneholdt rein med en annen driftsenhets merke, men som De var eier av. Det ble heller ikke opplyst i ettertid at rein var blitt overført til Deres driftsenhet som oppgjør for tjenester utført for B. I reindrifftsmeldingen datert 31. mars 1998 er det ikke oppført rein i rubrikken 1.2.6 Kjøpt rein/gaver. Overføringen er heller ikke ført i selgerens reindrifftsmelding.

Deres begrunnelse for ikke å opplyse om overføringen var at reinen ble slaktet samme dag den ble overført. Av samme grunn besluttet De ikke å tilleggsmerke/klipse reinen. De synes imidlertid å være kjent med at reinen skulle vært tilleggsmerket dersom den ikke var blitt slaktet samme dag den ble overdratt.

Det fremholdes i klagen at De ikke var kjent med de kravene som ble stillet til dokumentasjon av eierforhold til rein. De mente derfor at Reindrifftsforvaltningen må legge til grunn opplysningene om at De reelt sett var eier av reinen.

Slik saken fremstår, finner jeg det ikke urimelig at Reindrifftsforvaltningen stiller krav til verifiserbar dokumentasjon i de tilfeller der reinmerket ikke viser det reelle eierforholdet til reinen. Jeg finner det heller ikke urimelig å stille krav om at aktive reindrifftutøvere selv må skaffe seg informasjon om hva slags dokumentasjon som kreves for å oppnå tilskudd, der eierskapet til rein ikke fremgår av merkingen.

Jeg har etter dette ikke rettslig grunnlag for å kritisere Reindrifftsforvaltningens avslag på søknad om produksjonstilskudd begrunnet i manglende oppfylt slaktekrav.

2. Saksbehandlingen

I forbindelse med at saken er blitt undersøkt herfra, er det kommet fram at Reindrifftsforvaltningens saksbehandling i klagesaken ikke har vært i tråd med forvaltningslovens regler. Jeg viser til vedlagte kopi av brev i dag til Reindrifftsforvaltningen, der dette forholdet kritiseres.»

Om saksbehandlingen, uttalte jeg følgende i brev til Reindrifftsforvaltningen:

«I forvaltningsloven 10. februar 1967 § 11 a er det gitt regler om saksbehandlingstid. Bestemmelsen lyder:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses åpenbart unødvendig.

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».

Av dokumentene går det fram at klage over avslag på produksjonstilskudd 8. september 1998 ble besvart 6. juli 1999. I brev 10. november 1998 orienterte Reindrifftsforvaltningen om årsaken til at klagen ikke var behandlet, og det ble opplyst at avgjørelse i saken ville foreligge om ca. en måned. I henhold til saksdokumentene ble det etter dette ikke gitt ytterligere informasjon om forventet saksbehandlingstid.

Reindrifftsforvaltningen har ikke redegjort for årsaken til den lange saksbehandlingstiden i denne saken, slik det ble anmodet om i foreleggelsesbrevet herfra. Selv om jeg kan ha forståelse for at stor arbeidsmengde og manglende kapasitet kan føre til lang saksbehandlingstid, synes en saksbehandlingstid på 10 måneder i klagesaken svært lang.

Vedtak om produksjonstilskudd er å anse som

enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a) og b). I slike saker skal det sendes foreløpig svar dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned. I denne saken ble det sendt foreløpig svar etter to måneder 10. november 1998, der forventet saksbehandlingstid ble anslått til ca. en måned. Det ble etter dette ikke sendt brev om forsinkelse i saksgangen. En slik saksbehandling er ikke i tråd med forvaltningslovens regler, og må kritiseres.

Jeg anbefaler etter dette Reindriftsforvaltningen om å etablere rutiner slik at plikten til å sende foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a overholdes, samt oppfølgingsrutiner som sikrer at de fastsatte frister blir overholdt, eventuelt at det blir sendt forsinkelsesbrev.»

81.

Atkomstavgift til Nordkapp-platået

(Sak 1999–1342)

I en tidligere ombudsmannssak fra 1991, hadde ombudsmannen gitt uttrykk for at det utbygde turist-/reiselivs-anlegget på Nordkapp-platået måtte anses som et selvstendig tiltak med reiselivs- og turistformål for øyet, og at frilufsloven § 14 ikke gir hjemmel for å kreve en fellesavgift hvor de besøkende som bare er interessert i den friluftsopplevelsen et besøk på Nordkapp-platået gir, også blir avkrevet en avgift for adgang til turist-/reiselivs-anlegget. I lys av ombudsmannens uttalelse, hadde Miljøverndepartementet sagt seg enig i at frilufsloven § 14 ikke gav hjemmel for den etablerte avgiftsinnkrevningen. Saken er inntatt i årsmeldingen for 1992 s. 157.

Gjennom presseopplag sommeren 1999 ble ombudsmannen oppmerksom på at det var avholdt et møte mellom miljøvernministeren og selskapet Nordkaps Vel AS der spørsmålet om størrelsen på atkomstavgiften til Nordkapp-platået var tatt opp på nytt. På bakgrunn av sin tidligere uttalelse i saken, bad ombudsmannen om en redegjørelse fra departementet om utfallet av møtet og om hva som videre var gjort i saken. Av svaret fremgikk at departementet i sin korrespondanse med Nordkaps Vel AS hadde fastholdt sitt syn om at den aktuelle del av Nordkapp-platået er utmark i frilufslovens forstand. Departementet hadde videre fremsatt enkelte kritiske merknader til Nordkaps Vel AS beregninger for fastsettelse av atkomstavgiftens størrelse, og bedt selskapet vurdere en reduksjon av avgiften. Ombudsmannen fant etter dette ikke grunn til å forfølge saken ytterligere, men bad om å bli holdt orientert om den videre utviklingen.

Frilufsloven 28. juni 1957 nr. 16 § 14 gir adgang etter tillatelse fra kommunen til å kreve en rimelig atkomstavgift til opparbeidet friluftsområde, men avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til «fordel for fri-

luftsfolket». I min uttalelse 19. juni 1992 (ombudsmannssak 1991–1422) uttalte jeg meg om forståelsen av frilufsloven § 14 og forholdet til innkrevningen av atkomstavgift til Nordkapp-platået. Jeg gav i uttalelsen uttrykk for at det utbygde turist-/reiselivs-anlegget på Nordkapp-platået må anses som et selvstendig tiltak med reiselivs- og turistformål for øyet, og at frilufsloven § 14 ikke gir hjemmel for å kreve en fellesavgift hvor de besøkende som bare er interessert i den friluftsopplevelsen et besøk på Nordkapp-platået gir, også blir avkrevet en avgift for adgang til turist-/reiselivs-anlegget. Departementet sa seg enig i at frilufsloven § 14 ikke gav hjemmel for den etablerte avgiftsoppkrevningen. Saken er omtalt i ombudsmannens årsmelding 1992 s. 157.

Friluftslivets Fellesorganisasjon og Friluftsrådernes Landsforbund henvendte seg i brev 20. oktober 1993 til ombudsmannen vedrørende de fastsatte avgiftssatsene for 1993 (ombudsmannssak 1993–1748). Jeg fant på det daværende tidspunktet ikke grunnlag for å ta Miljøverndepartementets oppfølging av saken opp til nærmere undersøkelse eller for øvrig vurdere de fastsatte avgiftene. Saken er omtalt i ombudsmannens årsmelding 1993 s. 40.

Spørsmålet om atkomstavgiften til Nordkapp-platået ble omtalt i pressen sommeren 1999. Det fremgikk av presseomtalen at det var avholdt et møte 18. juni 1999 mellom daværende miljøvernminister Guro Fjellanger og Nordkaps Vel AS der spørsmålet om størrelsen på atkomstavgiften til Nordkapp-platået var tatt opp. På bakgrunn av min uttalelse 19. juni 1992 (ombudsmannens årsmelding 1992 s. 157) om forståelsen av frilufsloven § 14 og sakens senere utvikling, bad jeg i brev 15. november 1999 om en redegjørelse fra Miljøverndepartementet om utfallet av møtet samt hva som videre var gjort i saken, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 5. Departementet opplyste i brev 9. desember 1999 at det på møtet var avtalt at Nordkaps Vel AS skulle fremlegge et regnskap som dokumenterte beregningen av atkomstavgiftens størrelse. Selskapet ville etter det avtalte fremlegge regnskapet for departementet i et møte rundt årsskiftet 1999/2000. Departementet fant det vanskelig å besvare ombudsmannens henvendelse før dette materialet var mottatt og gjennomgått.

Miljøverndepartementet opplyste i nytt brev 8. februar 2000 at Nordkaps Vel AS i møte 1. februar 2000 hadde fremlagt en omfattende redegjørelse for beregningen av atkomstavgiften til Nordkapp-platået, og at departementet trengte noe tid til å gjennomgå materialet. Departementet oversendte deretter ved brev 11. juli 2000 sitt brev samme dag til Nordkaps Vel AS hvor det ble redegjort for departementets syn på atkomstavgiftens størrelse. Fra brevet siteres:

«Av Deres brev framgår at det er selskapets oppfatning at det aktuelle området ikke er utmark. Miljøverndepartementet legger – i likhet

med Sivilombudsmannen, jf brev av 19. juni 1992 – fortsatt til grunn at området er utmark som er opparbeidet med bl.a. parkeringsplass, inngjerding og stier. Friluftslovens § 14 kommer derfor til anvendelse på spørsmålet om avgift for atkomst til området.

Vi viser forøvrig til at selskapet innførte en to-prisordning f.o.m. 1993, jf departementets brev av 31. juli 1992, der det legges til grunn at friluftslovens § 14 kommer til anvendelse.

Etter friluftslovens § 14 kan «eier eller bruker etter løyve fra kommunen kreve en rimelig avgift for adgangen til badestrand, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde, men avgiften må ikke stå i misforhold til de tiltak eier eller bruker har gjort på området til fordel for friluftsfolket».

Departementet har ingen selvstendig hjemmel til å fastsette hvilket avgifts nivå som er rimelig. Det er «eier eller bruker» – i dette tilfelle Nordkaps Vel AS – som selv må fastsette avgiftens størrelse under hensyntaken til friluftslovens vilkår. Som ansvarlig myndighet for friluftsloven har departementet likevel et ansvar for å veilede i forståelsen av loven på dette punkt.

Nordkaps Vel AS har benyttet en kapitalverdimodell (CAPM) som grunnlag for sine beregninger, noe departementet ikke har merknader til. Departementet mener likevel at det kan stilles spørsmålstegn ved enkelte av de tallstørrelser som legges inn i modellen.

Departementet har særlig festet seg ved den foretatte beregning av anleggets samlede gulvareal med fordeling av dette areal ut fra hvilken funksjon de har i forhold til de ulike kategorier besøkende. På grunnlag av denne fordeling av areal er så investeringskostnader/gjenanskaffelsesverdi fordelt. Resultatet av denne fordelingen inngår i modellberegningen og dette bekrefter etter Nordkaps Vels vurdering at den avgift som innkreves, minst gjenspeiler de kostnader som påløper.

Departementet kan ikke se at den foretatte fordelingen av bebygd areal er dekkende for beregningen av hvilken avgift de «utendørsbesøkende» skal betale. Etter vår vurdering er en for stor del av anleggets samlede arealer kategorisert som tilgjengelige for eller av betydning for tjenester som ytes de utendørsbesøkende. I tillegg er verdien av enkelte anlegg i sin helhet belastet utendørsgjestene, selv om de åpenbart må ha en funksjon også for det samlede tilbud til besøkende av alle kategorier. Dermed blir en for stor del av anleggets gjenskaffelsesverdi tillagt de utendørsbesøkende, noe som igjen gir en høyere avgiftsberegning enn rimelig.

Departementet bemerker også at det i beregningen ikke er tatt hensyn til andre inntektsskapende elementer i anlegget (restaurant, salgsvirksomhet) som kunne bidra til å finansiere avkastningskravet.

Departementet registrerer at det gis helt eller delvis avgiftsfritak for enkelte grupper besøkende, men kan ikke se at dette er relevant for vurderingen av hvorvidt avgiften for de utendørsbesøkende er rimelig sett i forhold til den dokumentasjon selskapet har framlagt.

Konklusjon

Departementet finner at det framlagte materialet ikke i tilstrekkelig grad underbygger nivået på

den avgiften som innkreves av de tilreisende som primært er interessert i å besøke Nordkapp for å oppleve naturen. Selskapet bes derfor vurdere en reduksjon av denne avgiften.»

I mitt avsluttende brev til Miljøverndepartementet uttalte jeg bl.a.:

«Jeg har merket meg at departementet fastholder sitt syn om at Nordkapp-plataet (innenfor bommen) er utmark, jf. friluftsloven § 1 a annet ledd, noe som er i samsvar med min uttalelse 19. juni 1992.

Departementet har gjennomgått Nordkaps Vel AS beregningsmodell for fastsettelse av atkomstavgiftens størrelse, og har på denne bakgrunn fremsatt enkelte kritiske merknader til de foretatte beregningene. I konklusjonen er det fremholdt at «[d]epartementet finner at det framlagte materialet ikke i tilstrekkelig grad underbygger nivået på den avgiften som innkreves av de tilreisende som primært er interessert i å besøke Nordkapp for å oppleve naturen. Selskapet bes derfor vurdere en reduksjon av denne avgiften».

Jeg har merket meg at departementet har funnet grunn til å be Nordkaps Vel AS om å vurdere en reduksjon av størrelsen på atkomstavgiften til Nordkapp-plataet for de besøkende som bare er interessert i den friluftsopplevelsen et besøk på Nordkapp-plataet gir. Jeg forutsetter at departementet aktivt vil følge opp selskapets behandling av departementets anmodning. Jeg ber om å bli holdt orientert om den videre utviklingen i saken.»

Bygge- og reguleringsaker

82.

Spørsmål om dispensasjon ved fradeling av parsell til menighetsbygg (Sak 1999–1332)

I en sak om delingstillatelse for oppføring av menighetsbygg protesterte naboen (A) på at atkomst og parkering i samsvar med reguleringsplanen skulle legges til hans eiendom. Kommunen innvilget søknaden, men stilte «betingelser» om at spørsmålene om atkomst og parkering måtte avklares med vegmyndighetene før det kunne gis byggetillatelse. Etter klage fra A stadfestet fylkesmannen kommunens vedtak. Etter ny protest fra A vurderte fylkesmannen saken på nytt og anså det nå nødvendig med dispensasjon fra kravene om lovlig atkomst og parkeringsadgang før det ble gitt delingstillatelse, jf. plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 §§ 66 og 69. Fylkesmannen mente imidlertid at slik dispensasjon i realiteten var gitt.

Ombudsmannen fant ikke holdepunkter for at kommunen kunne sies å ha gitt dispensasjon. Som dispensasjonssak ville saksbehandlingen ha lidd av

så store feil at det ikke var anledning til å reparere dem gjennom en etterfølgende tilleggsbegrunnelse slik fylkesmannen hadde forsøkt. Etter en nærmere gjennomgang av kommunens vedtak kom ombudsmannen til at dispensasjon ikke var nødvendig, slik at kommunens og fylkesmannens opprinnelige vedtak i saken var gyldige.

A klaget over at Fylkesmannen i Aust-Agder hadde stadfestet kommunens godkjenning av fradeling av parsell for oppføring av menighetsbygg.

I klagen ble det gjort gjeldende at delingssøknaden ikke var behandlet i samsvar med flere bestemmelser i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. Fylkesmannen ble herfra bedt om å kommentere klagen. Fra brevet siteres:

«Det følger av plan- og bygningssjefens vedtak 29. mai 1998 at det ble gitt tillatelse til deling, men at avkjørsel fra offentlig vei og behovet for parkeringsmuligheter måtte avklares før det ble gitt byggetillatelse. Herunder ble det opplyst at eventuell parkering på annen eiendom måtte godkjennes særkilt av bygningsmyndighetene.

Vi forstår det slik at fylkesmannen mener kommunen i spørsmålet om fradeling har dispensert fra kravet om atkomst og parkeringsplass, jf. plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 §§ 66 nr. 1, 67 og 69. Så vidt vi kan se, er det ikke noe i kommunens vedtak som viser at den har vurdert om det foreligger «særlige grunner» etter plan- og bygningsloven § 7. I fylkesmannens klagevedtak 5. november 1998 heter det:

«Fradeling som omsøkt er således etter Fylkesmannens vurdering i samsvar med reguleringsplanen for menighetsbygg ved --- og bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Når det gjelder den direkte gjennomføringen av veispørsmålet er dette et forhold som faller utenfor selve delingssøknaden. Fylkesmannen viser her til kommunens vurdering av forholdet som Fylkesmannen i hovedsak finner å kunne slutte seg til.»

Heller ikke her sies det noe som viser at dispensasjonsspørsmålet er vurdert, og det trenger da en nærmere forklaring når fylkesmannen i brev 25. mai 1999 legger til grunn at spørsmålet var gjenstand for vurdering. Det bes om en kommentar til dette. Ble det i 1999 vurdert å oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen for at den skulle ta uttrykkelig stilling til dispensasjonsspørsmålet?

For det tilfellet at fylkesmannen fastholder at dispensasjonsspørsmålet ble tilstrekkelig vurdert, bes fylkesmannen redegjøre nærmere for vurderingen. Fylkesmannen synes i så fall å ha lagt til grunn at kravet om at avkjørings- og parkeringsmulighetene måtte være avklart før byggetillatelse ble gitt, måtte anses som vilkår for å dispensere fra de samme kravene ved behandlingen av delingssøknaden. Det bes derfor opplyst hvilke avkjørings- og parkeringsmuligheter som foreligger for den omsøkte eiendom. På de plankart som er vedlagt saksdokumentene, er avkjørselen avtegnet på klagerens eiendom. Er det det-

te alternativet fylkesmannen har lagt til grunn, eller er det en direkte avkjørsel fra den fradelte eiendommen, evt. fra andre naboeiendommer?»

I fylkesmannens svar het det:

«Til ombudsmannens spørsmål om kommunen har dispensert fra de aktuelle bestemmelser i plan- og bygningsloven bemerkes at Fylkesmannen anser at kommunen *rent faktisk* har dispensert og at de forhold/vurderinger som fremgår av kommunens begrunnelse for vedtaket er relevante ved vurderingen av om det foreligger dispensasjonsadgang etter pbl. § 7.

Hverken kommunen eller Fylkesmannen i vedtaket av 05.11.98 har behandlet dispensasjonsspørsmålet på en formelt riktig måte.

Fylkesmannen anser den feil som ble begått rettet opp ved den tilleggsbegrunnelse som er gitt i vår uttalelse av 25.05.99. Fylkesmannen fant som det fremgår av siste avsnitt i uttalelsen ikke grunnlag for å oppheve kommunens vedtak.

Hva angår ombudsmannens spørsmål om hvilke avkjørings- og parkeringsmuligheter som foreligger for den omsøkte eiendom, vil Fylkesmannen vise til at vi har lagt til grunn at det vil være mest aktuelt å benytte en gangatkomst mellom kirketomta og den nye parsellen. Et skiltet gangfelt vil være en tilstrekkelig atkomst til den nye tomta. Det er videre en relativt stor parkeringsplass ved kirken som vil kunne dekke det nye menighetshusets parkeringsbehov. Kirke og menighetshus benyttes som kjent normalt ikke på samme tid. Det vises til vedlagte fotografier.

Som det fremgår av fotografiene er det også flere muligheter for å etablere kjøreatkomst direkte fra offentlig veg til tomta. Etter Fylkesmannens syn er det således tale om en spesiell situasjon som gjør det forsvarlig å *dispensere* fra de aktuelle bestemmelser i pbl. i dette tilfellet.

Den avkjørsel som er fastsatt i reguleringsplanen og som forutsetter kjøreveg over klagers eiendom synes ikke aktuell å benytte. Det vises til at kommunen i vilkårenes p. 2 har vist til at avkjørsel fra offentlig veg, evt. gangforbindelse mellom tomta og eksisterende parkeringsplass, *må avklares med vegmyndigheten*. Som kjent er det ikke behov for noen behandling av avkjørselsspørsmålet med vegmyndigheten etter vegloven (kreves ikke avkjørselstillatelse) dersom den avkjørsel som er fastsatt i reguleringsplan følges, jf. § 40 i vegloven av 21. juni 1963 nr. 23.

Kommunen må derfor ha lagt til grunn at det ikke er aktuelt/behov for å benytte den innregulerte avkjørselen.

Hva angår parkeringsbehovet må dette som nevnt i p. 3 i kommunens vedtaksvilkår avklares når størrelsen på menighetsbygget blir fastsatt. Det må etter Fylkesmannens syn være forsvarlig å gi dispensasjonstillatelse for fradeling av parsellen når det som påpekt allerede synes å foreligge tilstrekkelige parkeringsplasser på kirkens parkeringsplass.

Fylkesmannen anser på denne bakgrunn at også spørsmålet om dispensasjon er forsvarlig vurdert i denne saken.»

I mitt avsluttende brev til fylkesmannen uttalte jeg:

«På bakgrunn av sakens dokumenter, særlig fylkesmannens vedtak 5. november 1998 og As brev 19. desember 1999 hit, forstår jeg det slik at A mener plan- og bygningssjefen i kommunen og tjenestemenn hos fylkesmannen var inhabile ved behandlingen av delingssaken. Såvidt jeg forstår, er As anførsel om inhabilitet hovedsakelig begrunnet med at kommunen og fylkesmannen har inntatt et annet standpunkt til delingssaken enn det han mener er riktig og hensiktsmessig. Uenighet om hvordan en sak bør behandles er klart nok ikke et særegent forhold som gjør kommunens og fylkesmannens tjenestemenn inhabile, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 6 annet ledd. Slik saken fremstår, kan jeg heller ikke se at det er fremkommet andre forhold som reiser tvil om habiliteten til de tjenestemenn som har behandlet saken.

Det fremgår av fylkesmannens vedtak 5. november 1998 at parsellen som er søkt fradelt, inngår i reguleringsplan for menighetsbygg ved ---, godkjent av kommunen som byggeområde for «allmenntilgjengelig formål», jf. plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 25 nr. 1. Etter det jeg kan se, har klageren ikke fremsatt innvendinger mot dette. Jeg legger derfor til grunn at søknaden om fradeling av parsell for oppføring av menighetsbygg på eiendommen ligger innenfor reguleringsformålet.

Fylkesmannen har lagt til grunn at deletillatelsen innebar en faktisk dispensasjon fra kravene til atkomst og parkering i plan- og bygningslovens §§ 66 og 69. Som antydning i foreleggelsesbrevet herfra 23. september 1999, er det ikke åpenbart at en slik betraktning er riktig. Både avkjørsel og parkering var inntegnet i reguleringsplanen fra 1992. I menighetens søknad om deling er det krysset av for at deling skal skje i henhold til reguleringsplan, og det er ikke angitt noe ønske om at atkomst eller parkering skal avvike fra det som er fastsatt i planen. Delingstillatelse ble gitt administrativt av kommunens plan- og bygningssjef, og han har åpenbart vært av den oppfatning at dispensasjon ikke var nødvendig for å imøtekomme delingssøknaden. Jeg kan heller ikke se annet enn at delingssøknaden var i samsvar med reguleringsplanen, slik at tillatelse kunne gis uten dispensasjon. Bygningssjefen stilte følgende «betingelser» for tillatelsen:

- «2. Avkjørsel fra offentlig vei, evt. gangforbindelse mellom tomten og ekstern parkeringsplass, må klareres med vegmyndighetene før byggetillatelse kan gis.
3. Parkeringsplassbehovet må klarlegges i forbindelse med byggemelding. Det må vises hvordan parkeringsbehovet kan dekkes. Parkering på annen eiendom må godkjennes særskilt av bygningsmyndighetene.»

Vedtaket er som kjent senere opprettholdt av kommunens hovedutvalg for teknisk sektor og av fylkesmannen.

Hensikten med plan- og bygningssjefens «betingelser» er etter mitt skjønn ikke klar. Allerede bruken av begrepet «betingelser» kan virke misvisende da det ikke er tale om krav som må oppfylles før delingsforretning blir avholdt. «Betingelsene» forutsettes å bli oppfylt i etterkant, og da i forbindelse med at det blir søkt om byggetillatelse. Ordlyden i pkt. 2 og 3 kan tale for at kommunen mente å utsette hele spørsmålet om avkjørsel og parkering til søknad om byggetillatelse forelå. Hvis man forstår kommunens vedtak på denne måten, er jeg enig med fylkesmannen i at de «betingelser» som ble satt, nødvendiggjorde dispensasjon fra kravene til lovlig atkomst og parkering. Ut fra sammenhengen og den begrunnelsen som plan- og bygningssjefen gav, mener jeg imidlertid at «betingelsene» ikke må leses slik at de nødvendiggjør dispensasjon. I plan- bygningssjefens begrunnelse het det bl.a.:

«Det oppgis i søknaden at tomten vil ha atkomst ved «utvidet bruk av eksisterende avkjørsel». Jeg kan ikke se at det i dag er avkjørsel fra offentlig vei, som kan nyttes til den parsellen som søkes fradelt. I gjeldende reguleringsplan er atkomsten til menighetstomten lagt fra vei langs sydvest-siden av den regulerte tomten, via eiendommen tilhørende A.

A har i sitt brev flere argumenter mot den omsøkte fradeling som jeg ikke kan se har relevant betydning for saken. Med de forbehold som tas i vedtaket, kan jeg ikke se at kommunen kan eller bør nekte fradeling – selv om søknaden kun gjelder en del av det området som er avsatt til tomt i reguleringsplanen.»

Etter mitt skjønn taler de beste grunner for å forstå plan- og bygningssjefen slik at reguleringsplanen fra 1992 uansett sikret eiendommen tilfredsstillende vegforbindelse (og parkering). En slik forståelse er i samsvar med kommunens redegjørelse til fylkesmannen 28. april 1999, der det heter at fradelingen var godkjent «i samsvar med vedtatt reguleringsplan». «Betingelsene» ble satt for å imøtekomme eieren av naboeiendommen, A, og meningen var å stille seg åpen til alternativ atkomst og parkering. Lovens krav til atkomst og parkering var med andre ord tilfredsstillt gjennom den planen som forelå, og «betingelsene» innebar da intet unntak eller noen dispensasjon.

Det kan selvsagt spørres om kommunen hadde rettslig adgang til å stille slike «betingelser» som det ble gjort, all den stund eiendommen uansett var sikret lovlig atkomst, og delingssøknaden var i samsvar med reguleringsplanen. Dette spørsmålet berører imidlertid kun forholdet mellom kommunen og menigheten som søker, og jeg går derfor ikke nærmere inn på det.

Fylkesmannen burde under klagebehandlingen søkt å klargjøre hvordan kommunens vedtak var å forstå. Jeg har merket meg at fylkesmannen i forbindelse med den fornyede vurderingen av saken bad

om en uttalelse fra kommunen i brev 1. desember 1998. Brevet er imidlertid kortfattet og går ikke spesielt inn på de spørsmål som jeg her har reist. Som nevnt opplyste kommunen i svaret 28. april 1999 at fradelingen var godkjent i samsvar med «vedtatt reguleringsplan». Når fylkesmannen i brev til A 25. mai 1999 likevel la til grunn at kommunen reelt sett hadde dispensert fra plan- og bygningsloven, burde grunnlaget vært undersøkt nærmere.

Som fylkesmannen har pekt på, kan det ikke være tvil om at behandlingen av saken ikke tilfredsstiller lovens krav til behandling av dispensasjonssaker. Således ble delingstillatelse i første omgang gitt av plan- og bygningsseksjonen, som jeg antar overhodet ikke hadde kompetanse til å dispensere. I klageomgangen ble saken behandlet av hovedutvalg for teknisk sektor og fylkesmannen, men uten at dispensasjonsspørsmålet ble berørt, og uten at de hensyn som eventuelt skulle begrunne dispensasjon, er omtalt. Hvis man anser kommunen for å ha dispensert, må dispensasjonen også anses å gjelde *reguleringsplanens* bestemmelser om avkjøring og parkering. Det følger da av plan- og bygningsloven § 7 tredje ledd at «fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt», skulle vært gitt anledning til å uttale seg. I saken her vil det si at saken skulle vært forelagt vegkontoret, jf. plan- og bygningsloven § 66 nr. 1 første ledd og vegloven 21. juni 1963 nr. 23 § 40.

Som dispensasjonssak betraktet ville saksbehandlingen lidd av så store feil og mangler at det klarligvis ikke var anledning til å reparere dem gjennom en etterfølgende begrunnelse slik fylkesmannen mente å gjøre ved brev 25. mai 1999. Riktig fremgangsmåte ville ha vært å oppheve det vedtaket som var fattet, og sende saken tilbake til kommunen for at dispensasjonsspørsmålet kunne bli behandlet i samsvar med lovens krav. Saken ville da blitt bedre opplyst, klageren ville kunne få dispensasjonsspørsmålet overprøvd, og vegmyndighetene ville fått anledning til å uttale seg slik loven krever.

Fylkesmannens opprinnelige klagevedtak 28. november 1998 er etter mitt skjønn gyldig, og jeg forstår det også slik at delingsforretning for lengst er avholdt. Fylkesmannens brev 25. mai 1999 bygger på en uriktig rettsoppfatning og har bidratt til å vanskeliggjøre saken. Brevet endrer imidlertid ikke på det vedtaket som var fattet. Det er da ikke noen grunn for meg til å foreta meg noe ytterligere i saken.»

83.

Oppføring av bølgebryter/fortøyningsfeste i sjøen – betydningen av «privatrettslige forhold» etter plan- og bygningsloven § 70 nr. 2

(Sak 1999–0530)

Etter klage tillot fylkesmannen oppført en kombinert bølgebryter og fortøyningsfeste i sjøen. Naboulemperene var etter fylkesmannens syn i første rekke knyttet til tilflottsretten, som ble ansett som et privatrettslig forhold som falt utenfor plan- og bygningsloven.

Ombudsmannen var som et generelt utgangspunkt enig i at privatrettslige forhold faller utenfor bygningsmyndighetenes mandat. Men etter lovens § 70 kan og skal hensynet til naboer vektlegges, og for tiltak i sjøen inngår hensynet til ferdselen og tilgjengeligheten til naboeiendommer i vurderingen. Fylkesmannen ble bedt om å vurdere saken på nytt og ta tilbørlig hensyn til nabointeressene.

Etter å ha rådspurt Kommunal- og regionaldepartementet, synfart eiendommen og vurdert nabointeressene konkret, fant fylkesmannen at tillatelsen skulle opprettholdes, med det vilkåret at bølgebryteren ble merket.

A fikk tillatelse til å oppføre en kombinert bølgebryter og fortøyningsfeste i sjøen utenfor sin fritidseiendom. En naboklage ble tatt til følge av byutviklingsstyret, men dette vedtaket ble opphevet av fylkesmannen. Byutviklingsstyret avsto deretter søknaden med hjemmel i plan- og bygningsloven § 70, men fylkesmannen omgjorde vedtaket og tillot oppføring av bølgebryteren. Fylkesmannen la til grunn at «naboulemperene i første rekke er knyttet til atkomsten over sjøen (tilflottsretten) blir krenket, noe som i utgangspunktet er et privatrettslig forhold». Det var ikke dokumentert andre naboulemper som kunne tillegges avgjørende vekt, og fylkesmannen fant ikke at «bygningmyndighetene kan nekte tiltaket med henvisning til at tiltaket kan komme i strid med tilflottsretten». Plan- og bygningsloven § 70 gav etter fylkesmannens oppfatning ikke hjemmel til å nekte oppføring av bølgebryteren.

Naboene brakte saken inn for ombudsmannen. De anførte at fylkesmannens vedtak var ugyldig på grunn av feil rettsanvendelse. Bølgebryteren ville føre til en rekke konkrete ulemper for naboene og almenheten – slik som økt strømføring, kraftigere bølger på sidene og hindringer for ferdselen. Klagerne (naboene) mente at plan- og bygningsloven gav tilstrekkelig hjemmel for å nekte tiltaket.

Klagen ble forelagt fylkesmannen med bl.a. spørsmål om ikke plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 kunne være avslagshjemmel. I fylkesmannens svar het det bl.a.:

«Kommunen kan godkjenne mindre frittliggende konstruksjoner nærmere nabogrensen enn 4 meter i medhold av § 70 nr. 2 b). Fylkesman-

nen har i sitt vedtak vist til at det i slike tilfeller ikke kreves avgjørende grunner for å avslå søkers ønsker, idet naboulempere lettere kan gis avgjørende betydning. Deretter har Fylkesmannen foretatt en konkret vurdering av tiltaket i forhold til pbl. § 70 nr. 2 b), hvor søkers og naboenes interesser er veiet mot hverandre.

Fylkesmannen har ansett at naboenes innsigelser først og fremst er knyttet til adkomstretten over sjøen (tilflottsretten).

De anførte naboulempere er i utgangspunktet ansett å være av privatrettslig art, og Fylkesmannen har ikke funnet dokumentert øvrige naboulempere som kan tillegges avgjørende vekt. Privatrettslige forhold knyttet til et byggearbeid er som hovedregel ikke omfattet av plan- og bygningsloven og er derfor ikke gjenstand for bygningsmyndighetenes vurdering av en søknad. På bakgrunn av at de aktuelle naboulempere anses å være av privatrettslig art, fant Fylkesmannen at pbl. § 70 i denne saken ikke var hjemmel til å nekte omsøkte bølgebryter.»

Det ble også opplyst at havnemyndighetene hadde gitt tillatelse til tiltaket etter § 18 annet ledd i havneloven.

Klagerne stilte seg uforstående til fylkesmannens resonnement omkring «privatrettslige forhold». Fylkesmannen bemerket deretter at tvister om «innskrenkning av private rettigheter må avgjøres av domstolene i siste instans og ligger utenfor Fylkesmannens kompetanseområde».

I min avsluttende uttalelse til fylkesmannen uttalte jeg:

«Saken gjelder en bølgebryter som også skal fungere som fortøyningsfeste i sjøen utenfor den landfaste delen av den aktuelle eiendommen. Bølgebryteren er tillatt oppført med en lengde på ca. 3,5 meter og en høyde på 0,5 meter over normal vannstand. Den skal plasseres parallelt med strandlinjen utenfor en liten bukt der klagerne har sine eiendommer og også sine båter fortøyd, og med en avstand til nabogrensene i sjø på anslagsvis 0,5 og 3 meter. Beregningen av avstanden til nabogrensene har for øvrig ikke vært noe tema i saken, og jeg legger derfor til grunn de opplysningene som foreligger om dette. Jeg legger også til grunn at eiendommene strekker seg ut til stedet der bølgebryteren er tenkt plassert, slik at plan- og bygningslovens bestemmelser om avstand til nabogrense (§ 70) kommer til anvendelse.

Slik den er beskrevet, må bølgebryteren, etter det jeg kan se, rettslig sett anses som en «varig konstruksjon eller anlegg», jf. plan- og bygningsloven § 84. Tiltaket må derfor antas å være søknadspiktig, jf. lovens § 93. (De tidligere bestemmelser om meldeplikt som ble opphevet 1. juli 1997, er uten interesse for saken her.) Det er opplyst at det aktuelle området er regulert til byggeområde – fritidsbebyggelse samt brygger/båtbuer. Bygningsmyndighetene

har ansett tiltaket for å være i overensstemmelse med reguleringsformålet, og jeg har ingen innvendinger mot dette. Reguleringsplanen har visstnok ingen bestemmelser om byggetiltaks plassering i forhold til nabogrensene, og det må således være lovens materielle bestemmelser som skal anvendes i dette tilfellet.

Etter plan- og bygningsloven § 84 gjelder bestemmelser i loven «så langt de passer» på varige konstruksjoner og anlegg, og i praksis er det lagt til grunn at bl.a. lovens § 70 om bygningers plassering og avstand til nabogrense kommer til anvendelse, se f.eks. Kommunaldepartementets rundskriv H-18/90.

Etter § 70 nr. 1 skal plasseringen av tiltak godkjennes av kommunen, og etter nevnte rundskriv forutsettes bestemmelsen praktisert «slik at byggherres ønske imøtekommes der ikke avgjørende grunner taler imot dette» (s. 3). En sikter her «særlig til plassering og høyde som medfører betydelig ulempe for f.eks. naboer og omkringliggende miljø». Det heter videre at bestemmelsen ikke gir selvstendig hjemmel for avslag, men at det dreier seg om valg mellom alternative muligheter.

Etter § 70 nr. 2 kreves det som kjent en avstand til nabogrensen – på land eller i sjø – på minst 4 meter. Kommunen «kan» imidlertid godkjenne en nærmere plassering hvis det bl.a. dreier seg om mindre byggetiltak. Det er ikke omtvistet at § 70 nr. 2 bokstav b) er aktuell i denne saken. Bygningsmyndighetene har således kompetanse til å godkjenne søknaden til --- uten at det må foreligge «særlige grunner», slik det kreves for en dispensasjon etter lovens § 7. Men det rettslige utgangspunktet er fortsatt at den lovbestemte avstanden til nabogrensene på 4 meter skal være oppfylt, noe som også er understreket på s. 5 i rundskriv H-18/90. På denne bakgrunnen er det vanskelig å akseptere fylkesmannens syn om at det «ikke var hjemmel» i lovens § 70 nr. 2 til å nekte oppføring av bølgebryteren.

En annen sak er at bygningsmyndighetene kan tillate bølgebryteren ut fra en totalvurdering av de relevante forholdene i saken. Det må her foretas en avveining av de motstridende interesser i saken, jf. formuleringen «kan» i lovteksten. Spørsmålet blir dernest hvilke forhold som kan tas i betraktning. På dette punktet er det uenighet mellom kommunen og fylkesmannen, idet fylkesmannen har uttalt at «de aktuelle naboulempere anses å være av privatrettslig art» og «derfor ikke gjenstand for bygningsmyndighetenes vurdering», jf. s. 2 i brev hit 26. mai 1999.

Den rettsoppfatning som her synes å komme til uttrykk – hvis jeg forstår fylkesmannen korrekt – samsvarer dårlig med loven. Som et generelt utgangspunkt faller rent privatrettslige forhold og konflikter utenfor bygningsmyndighetenes mandat. Dette er imidlertid kun et utgangspunkt, som må modereres i flere retninger. I flere sammenhenger gir således loven selv anvisning på at hensynet til naboene eller rent privatrettslige forhold skal vektlegges, el-

ler endog være avgjørende. Jeg viser f.eks. til atkomstbestemmelsen i § 66 nr. 1 og til ulempe- og sjenansekriteriene i §§ 78 og 80. Også når det gjelder plasseringsreglene i § 70, er det klart at slike hensyn kan og skal vektlegges. I ovennevnte rundskriv er det nettopp ulempene for naboer m.v. som i første rekke må vurderes i forhold til byggherrens ønsker. Som eksempler nevnes utsikt og lysforhold, tilgjengelighet og brannsikring (s. 2, jf. s. 5). Tiltak i sjøen og mulige ulemper for naboer i slike tilfeller er ikke omtalt. Men det må være klart at bl.a. hindringer for ferdsel til sjøs og sjøverts tilgjengelighet til naboeiendommer er saklige hensyn i forhold til § 70. For øvrig er det vanskelig å trekke noe klart skille mellom «privatrettslige forhold» og andre (offentligrettslige) forhold på dette feltet, jf. bl.a. henvisningen til lovbestemmelsene over. En slik grensdragning er da heller ikke nødvendig.

Fylkesmannen synes etter dette ikke å ha tatt tilbørlig hensyn til «nabointeressene» i dette tilfellet, og jeg vil be om at fylkesmannen behandler saken på nytt, i lys av mine merknader. Jeg ber om å bli holdt underrettet om hva fylkesmannen foretar seg.»

Fylkesmannen tilskrev deretter Kommunal- og regionaldepartementet vedrørende forståelsen av plan- og bygningsloven § 70. Etter en synfaring på stedet kom fylkesmannen til at vedtaket om oppføring av bølgebryteren måtte opprettholdes. Naboulempene ble vurdert konkret, og det ble satt vilkår om at bølgebryteren ble merket slik at plasseringen klart fremgår også ved høyvann og springflo.

84.

Oppføring av antennemast – manglende nabovarsel
(Sak 1998–0943)

Kommunen fikk melding om oppføring av en antennemast. Naboeie var varslet, men protesterte ikke. To år senere ble det innsendt byggemelding for en mast som var høyere enn den tidligere byggemeldte masten. Nabovarsel ble nå ikke sendt, men kommunen sendte et brev til tiltakshaver (A), som han oppfattet som en byggetillatelse. Etter at arbeidet var igangsatt, kontaktet naboeie kommunen og ble kjent med at mastens utforming og plassering avvok fra det de var blitt varslet om. Deres klage førte fram i kommunen. A klaget, men fylkesmannen tok ikke klagen til følge.

Ombudsmannen slo fast at det skulle ha vært gitt nabovarsel med utgangspunkt i den nye byggemeldingen. Meldingen kunne derfor ikke i seg selv gi A noen rett til å oppføre masten, selv om kommunen ikke protesterte innen fristen etter den daværende plan- og bygningslov § 84 jf. § 81 annet ledd. Kommunens brev til A måtte imidlertid i lys av den etterfølgende korrespondansen oppfattes som et klarsig-

nal for oppføring av den nye masten. A hadde forholdt seg til dette. Naboeie ble ansett for å ha klaget i tide, og ombudsmannen fant derfor ikke grunnlag for å kritisere at saken ble tatt opp til ny behandling. Kommunen ble anbefalt å finne en tjenlig løsning som også ivaretok As interesser.

Bergen kommune mottok i 1993 melding om oppføring av en selvstående gittermast for radioantenner, jf. § 84 i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77, slik bestemmelsen lød før den ble endret ved lov 5. mai 1995 nr. 20. I henhold til byggemeldingen skulle masten være om lag 12 meter høy. Avstanden til nærmeste naboeieendom var 37 meter.

Nabovarsel ble sendt, men naboeie kom ikke med merknader til tiltaket.

Det angjeldende området var i reguleringsplanen avsatt til friområde. Friluftsnemnda hadde vist til at det alt stod en mast i dette området, og understreket ønskeligheten av å samle de radiotekniske anleggene i området på én mast, for å unngå en «masteskog» i området. Tiltakshaveren var derfor blitt anbefalt å samarbeide med dem som disponerte den eksisterende masten om en ny fellesmast, til erstatning for den eksisterende.

Byggesaksavdelingen mottok i 1995 en ny byggemelding, kalt «søknad», men naboeie fikk ikke nabovarsel med utgangspunkt i denne meldingen. Tiltakshaver skal på dette tidspunktet ha ønsket å plassere antennemasten nordvest for åstoppen. Friluftsnemnda anbefalte imidlertid en plassering på toppen av åsen under forutsetning av at den nye masten kunne erstatte eksisterende master og antenneanlegg. I et brev 21. februar 1996 satte byggesaksavdelingen som vilkår at alt telekommunikasjonsutstyr på dette platået ble samlet i én mast.

Samlingen av telekommunikasjonsutstyret i én mast medførte at masten måtte gjøres høyere enn tidligere planlagt, og høyden ble derfor endret fra 12 til 20 meter. Samtidig ble mastens plassering endret, slik at den nå ble stående 24 meter fra nærmeste hus.

Naboeie registrerte 22. mars 1996 at det ble foretatt graving og skyting på toppen av åsen. Ved å kontakte kommunen fikk de vite om antennens utforming og plassering, som avvok fra det de tidligere var blitt varslet om. Naboeie skal ha vært enige om at plasseringen av masten var ugunstig, og B som var nærmeste nabo til antennemasten, skrev 25. mars 1996 et brev til kommunalråden for byutvikling. I brevet klaget han over at han fra byggesaksavdelingen i kommunen hadde fått vite at arbeidene gjaldt samme byggesak som ble anmeldt i 1993, og at det ikke var mulig for ham å klage. B hadde vanskelig for å forstå dette og mente at det uansett var gjort så store endringer at nytt nabovarsel skulle vært sendt. Kommunen fastholdt ved brev 10. april 1996 at B ikke hadde klagerett.

Deretter brakte B saken inn for ombudsmannen. Spørsmålet om naboeies klagerett ble lagt fram for

Kommunal- og arbeidsdepartementet, som gav uttrykk for at det var etablert en praksis for klagerett i § 84-sakene selv om kommunen bare lot treukers fristen utløpe og ikke fattet noe formelt vedtak. Kommunen skrev 15. januar 1997 til B og orienterte ham om klageadgangen. I brevet ble det samtidig opplyst at eventuell klage måtte være innkommet innen tre uker fra underretningen var kommet frem. Klagesaken ble deretter avsluttet herfra, idet det ble forutsatt at kommunen i fremtiden fulgte departementets syn på klageadgangen i denne typen saker.

B og flere andre naboer klaget etter dette til kommunen over antennemastens plassering. Blant annet ble det gitt uttrykk for uhygge ved å ha masten der og til usikkerhet vedrørende eventuell strålefare. Det ble hevdet at verdien av eiendommene var blitt forringet på grunn av antennemastens beliggenhet.

Etter befaring vedtok hovedutvalget for byutvikling (det faste utvalg for plansaker) å omgjøre administrasjonens avgjørelse vedrørende plassering av antennemasten. Utvalget bad om at det i samråd med administrasjonen ble funnet en ny plassering av antennemasten som ikke var så sjenerende for nærområdet.

Vedtaket ble påklaget av tiltakshaveren A. Det ble fremholdt at klagefristen i forvaltningsloven § 29 allerede var utløpt da naboklagene ble inngitt, og at også ettårsfristen i § 31 siste ledd var oversittet slik at det ikke lenger var anledning til å ta klagen til behandling som klagesak. Vilårene for omgjoring av eget tiltak var ikke drøftet, og dette måtte medføre at kommunens vedtak var ugyldig.

Etter forutgående befaring vedtok fylkesmannen å stadfeste kommunens vedtak. Fylkesmannen hevdet at naboene hadde overholdt klagefristen. Om dette fremholdt fylkesmannen:

«Klagerett ble først gitt etter at Ombudsmannen og Kommunaldepartementet hadde vurdert og konkludert i relasjon til dette spørsmål. Vi kan vanskelig se at klagefristen kunne ha begynt å løpe før dette tidspunkt. Etter vårt skjønn kan klagefristen ikke begynne å løpe før klagerett er gitt og klageberettiget er orientert om dette.»

As advokat begjærte omgjoring av fylkesmannens vedtak, men anmodningen ble ikke tatt til følge, og han brakte saken inn for ombudsmannen. Han anførte at klagefristen var utløpt da naboene påklaget vedtaket 23. januar 1997, idet naboene senest «fikk eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket» i midten av mars da masten ble oppsatt, jf. forvaltningsloven § 29 annet ledd første punktum. Under enhver omstendighet var tremånedersfristen i § 29 annet ledd siste punktum oversittet. Han understreket at det var dagen da vedtaket ble truffet som var utgangspunktet for den sistnevnte fristen, ikke når naboene ble meddelt at de hadde klagerett. Videre fremholdt han at vedtak måtte anses truffet ved utløpet av treukersfristen i plan- og bygningsloven

§ 84, jf. § 81 annet ledd. Advokaten gjorde gjeldende at saken som følge av at klagefristen var oversittet, ikke skulle ha vært behandlet som en klagesak, men som en omgjoringssak. Vurderingstemaet er da et annet enn i klagesaken, og bygningsmyndighetenes feil på dette punkt måtte medføre at vedtaket var ugyldig.

Saken ble forelagt Fylkesmannen i Hordaland og deretter for Bergen kommune. På spørsmål om når naboene første gang klaget, og om fylkesmannens uttalelser om klagefristens utgangspunkt i klagevedtaket var i samsvar med forvaltningsloven § 29, svarte fylkesmannen:

«I brev fra B datert 25.3.1996 til kommunalråd for byutvikling --- mener B at han er berettiget nytt nabovarsel. Kommunen besvarte Bs henvendelse ved brev av 10.4.1996. Kommunen avviste bl a at B hadde klagerett ved dette brev.

Foranledningen til kommunens brev av 15.1.1997 var avklaringen av spørsmålet om klagerett. Slik avklaring kom ved Ombudsmannens brev 17.12.1996 og Kommunaldepartementets brev av 11.12.1996. Før dette tidspunkt hadde kommunen som standpunkt at klagerett ikke forelå i saker som den foreliggende.

Fylkesmannen finner grunnlag for å konstatere at B utøvde aktivitet i håp om å kunne ivareta sine rettigheter som nabo til masten. Både retten til å få nabovarsel og retten til å kunne påklage avgjørelsen til overordnet organ. Imidlertid ble klagerett avvist av kommunen uten at det ble fattet et avvisningsvedtak med klagerett hertil. Fylkesmannen vurderte og vurderer dette faktum slik at B hele tiden har tilkjennegitt sitt standpunkt og kan vanskelig lastes for at saken ikke ble behandlet på rett måte i de innledende faser.»

Videre svarte fylkesmannen at han også hadde sett hen til kommunens brev 21. februar 1996 til tiltakshaveren hvor antennemasten ble tillatt oppført på de vilkår som fremkommer i brevet. Først på dette tidspunkt ble mastens plassering og høyde bestemt. Meldingen fra 1993 var av en annen karakter enn hva kommunen bestemte i brevet 21. februar 1996. Fylkesmannen antok derfor at et vedtak i saken først forelå den 21. februar 1996. I kommunens brev 10. april 1996 fremgikk det at vedtaket ble fattet med utgangspunkt i søknad fra tiltakshaveren mottatt den 4. januar 1995. Det framgikk ikke at B ble underrettet om avgjørelsen. Imidlertid ble protest/klage fra B inngitt i brev 25. mars 1996. Han gav bl a uttrykk for at de endringene som ble bestemt krevde nytt nabovarsel.

Fylkesmannen viste ellers til at B hadde reagert på kommunens vedtak 21. februar 1996, hvor bl a høyde og plassering ble bestemt, ca 4 uker etter vedtakets dato. Det framgikk ikke når B eventuelt ble underrettet om vedtaket, men under enhver omstendighet ble klagen 25. mars 1996 fremsatt før 3 månedersfristen i forvaltningsloven § 29 annet ledd, 2. pkt var overskredet.

Fylkesmannen tilføyde at klagefristen vanskelig kunne begynne å løpe før klagerett var gitt, for først

når klagerett med underretning om vedtaket var gitt, visste parten hvordan avgjørelsen kunne angripes.

Tiltakshaverens advokat bemerket at det i ettertid kunne være vanskelig å vurdere i hvilken grad byggemeldingene fra 1993 og 1995 var samme sak, men at meldingene dog syntes å gjelde samme forhold, og at det også hadde vært en tilnærmet sammenhengende saksbehandling av meldingene. Videre stilte han spørsmål ved betydningen av kommunens brev 21. februar 1996, og viste til at dette ikke syntes å være det avgjørende vedtak i saken. Dersom dette skulle være det avgjørende vedtaket, ville problemstillingen som saken hvilte på, nemlig at det ikke var truffet noe konkret vedtak i henhold til plan- og bygningsloven § 84, ikke oppstå. Han antydte i stedet som en mulighet at kommunen i brevet 21. februar 1996 hadde ment å oppstille vilkår som ikke ble stilt i forbindelse med innvilgelsen av byggemeldingen. Advokaten pekte ellers på at det ikke tidligere syntes å ha vært fremme i saken at Bs brev 25. mars 1996 skulle være å anse som en klage som avbrøt klagefristen, idet kommunen senere fant det nødvendig å skrive til ham for å «gi» ham klagerett. Det var i saksdokumentene konsekvent vist til Bs klage fra januar 1997. For øvrig fastholdt han sine tidligere merknader.

Fylkesmannen bemerket at kommunen frem til ombudsmannens og Kommunaldepartementets brev hadde inntatt det standpunkt at det ikke var klagerett i denne type saker, og at enhver klage, også Bs henvendelse 25. mars 1996, ble avvist uten at det ble fattet noe formelt avvisningsvedtak med underretning om klageadgang. På denne bakgrunn oppfattet fylkesmannen kommunens brev 15. januar 1997 som en underretning om klageadgang. Til kommunens brev 21. februar 1996 opplyste fylkesmannen at dette hadde «åpenbare svakheter og kan vel neppe sies å oppfylle kravene til enkeltvedtak». Blant annet var kravene til begrunnelse og underretning ikke oppfylt. Fylkesmannen gav imidlertid uttrykk for at det først var ved kommunens brev 21. februar 1996 at mastens plassering og høyde ble bestemt, og at det da var gjort vesentlige endringer i forhold til byggemeldingen som var innkommet i kommunen 9. mars 1993. På denne bakgrunn mente fylkesmannen at det først var ved kommunens brev 21. februar 1996 at partenes rettigheter og plikter ble avgjort, jf. forvaltningsloven § 2 b). Bs klage av 25. mars 1996 og 23. januar 1997 ble derfor ansett fremsatt innenfor etårsfristen i forvaltningsloven § 31 siste ledd. Hjemmel for vedtaket ble antatt å være plan- og bygningsloven § 74 nr. 2 og § 70 nr. 1, jf. § 84 første ledd. Byggemeldingen av 4. januar 1995 var fylkesmannen ikke kjent med, idet denne verken fantes hos kommunen eller fylkesmannen.

Kommunen opplyste i sin redegjørelse bl.a.:

«Videre inntok kommunen det standpunkt den gang at det kun var tiltakshaver som fikk

klageadgang dersom kommunen innen 3-ukers fristen stilte tyngende vilkår for utførelsen. Klageadgang for naboer ble ikke gitt. Eventuelle merknader/protester fra naboer i forbindelse med nabovarslingen, var kun med å kaste lys over saken slik at bygningsmyndighetene kunne gripe inn og sette vilkår.

Den 09.03.93 mottok kommunen melding fra A om oppsetting av mast i 12 meter høyde på toppen av åsen. Kommunen hadde ingen merknad innen fristens utløp, og støttet seg dermed til friluftsnemndas vedtak av 06.12.90 vedrørende leie av kommunal grunn til plassering av masten.

Den 04.01.95 mottok kommunen ny melding om en forhøyelse av masten til 20 meter for å plassere mer kommunikasjonsutstyr og redusere antall master i området. Forhøyelsen ble ikke nabovarslet. Kommunen har registrert dette under samme sak som den tidligere melding av 09.03.93, og sett disse to sakene i sammenheng. Kommunens brev av 21.02.96 var ment som en opplysning og presisering til utbygger som han skulle forholde seg til, og som han ble gitt anledning til å påklage etter forvaltningsloven.

Slik kommunen ser det, ble masten plassert i 1993, mens den endelige høyden ble fastsatt 1996.»

I mitt avsluttende brev til Fylkesmannen i Hordaland uttalte jeg:

«Som det fremgår ovenfor, ble spørsmålet om klagerett i saker etter plan- og bygningsloven § 84 slik bestemmelsen lød før endringen i 1995, tatt opp i en tidligere ombudsmannssak, 1996–1120. Denne ombudsmannssaken gjaldt oppføring av den samme masten som i saken her. På spørsmål fra mitt kontor opplyste Kommunal- og arbeidsdepartementet at det forelå klagerett også ved de såkalte negative vedtak, dvs. der kommunen forholdt seg passiv til meldingen fra tiltakshaveren. Bergen kommune lot etter dette naboene få anledning til å klage, og undersøkelsen ble derfor avsluttet fra min side. Jeg går nå ikke nærmere inn på det generelle spørsmålet om klagerett. Dette spørsmålet må anses løst gjennom departementets standpunkt og praksis i tilknytning til dette. De sentrale spørsmål i klagesaken her er for det første om det var en feil at naboene ikke fikk varsel om byggemeldingen fra 1995, og hvilke følger en eventuell feil her skal ha. Avhengig av svaret på dette spørsmålet oppstår spørsmålet om hvordan kommunens brev 21. februar 1996 skal bedømmes, og om naboene kan sies å ha klaget «i tide».

1. Byggemeldingen av 1995 – nabovarsel

1.1 Det er lagt til grunn at oppføringen av antenne-mast var et tiltak som var meldepliktig etter bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 84 slik denne lød før lovendringen 5. mai 1995 nr. 20. Paragraf 84 viste bl.a. til § 81 annet ledd som lød slik:

«Arbeidet trenger ikke byggetillatelse etter § 93 dersom det er sendt melding til kommunen om arbeidet og om at dette vil bli utført i samsvar

med de bestemmelser som er gitt i eller i medhold av paragrafen her. Meldingen skal være skriftlig og gi opplysninger om de planer som er lagt til grunn for arbeidet. Det skal videre fremgå av meldingen at naboer og gjenboere er varslet om arbeidet, jfr. § 94 nr. 3, som får tilsvarende anvendelse. Arbeidet kan utføres 3 uker etter at meldingen ble mottatt av kommunen. Når særlige grunner foreligger kan kommunen forlenge fristen med ytterligere 3 uker.»

Om nabovarsel het det i § 94 nr. 3:

«Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å merke til søknaden. I varslet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varslet er sendt. Oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere skal gis i søknaden. Med søknaden skal følge gjenparter av varselbrevene og kvittering for at brevene er sendt. Kommunen kan fritta søkeren for å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke berøres av arbeidet.»

I kommunens brev 10. april 1996 til nærmeste nabo B, fremgår det at kommunen 4. januar 1995 mottok «søknad» fra ----om plassering av mast og hytte nordvest for toppen av ----åsen. Noen kopi av denne «søknaden» har ikke latt seg fremskaffe. Etersom det er kommunen selv som har opplyst at slik «søknad» ble mottatt, og opplysningen senere ikke er bestridt av kommunen, må jeg legge til grunn at et slikt dokument faktisk ble mottatt av kommunen. Klageren har selv omtalt dokumentet som en «melding», og jeg legger til grunn at det var denne betegnelsen som ble benyttet.

Med denne meldingen skulle det etter loven ha fulgt gjenparter av varselbrev til naboene og kvitteringer for at brevene var sendt. Det synes å være på det rene at naboene ikke mottok noe nytt nabovarsel med utgangspunkt i denne byggemeldingen. Naboene var derimot varslet om den byggemeldingen som ble sendt inn ca. to år tidligere. Spørsmålet som da reiser seg, er om lovens krav til nabovarsel må anses oppfylt gjennom den meldingen som ble sendt i 1993.

På spørsmål fra mitt kontor har klageren gitt uttrykk for at meldingene fra 1993 og 1995 i realiteten gjaldt samme sak, slik at lovens krav til nabovarsel må anses oppfylt. Jeg ser annerledes på dette. Både tidsperspektivet og de åpenbare forskjellene det var på de meldte/omsøkte arbeidene, taler mot at lovens krav til nabovarsel kan anses oppfylt gjennom det som ble gjort i 1993. Så vidt jeg forstår, var således mastens påtenkte plassering blitt endret i meldingen fra 1995. Masten skulle nå stå 24 meter fra nærmeste nabo mot tidligere 37 meter. Mer utstyr skulle knyttes til masten, og høyden var økt fra 12 til 20 meter. Også mastens utforming synes endret, og jeg kan derfor ikke se at det kan være grunnlag for å slutte at byggemeldingene fra 1993 og 1995 gjaldt «samme

sak». Det kan da heller ikke legges vekt på at naboene ikke protesterte mot tiltaket da de i 1993 ble varslet om dette. Naboene ble holdt helt utenfor byggesaksprosessen og var uvitende om de endringer som ble gjort i planene. Lovens krav til nabovarsel kan med andre ord ikke anses oppfylt.

1.2 Jeg går så over til spørsmålet om hvilke rettsvirkninger unnlattelsen av å sende varsel skal få. Som nevnt ovenfor knyttet plan- og bygningsloven § 84 annet ledd, jf. § 81 annet ledd, bestemte rettsvirkninger til en unnlattelse fra kommunens side. Med mindre kommunen reagerte, kunne arbeidet fritt utføres etter tre uker. For at disse lovbestemte rettsvirkningene skulle inntre, stilte loven opp enkelte formelle og materielle vilkår som måtte være oppfylt fra tiltakshaverens side. Det måtte foreligge en melding, naboene måtte være varslet, og bekreftelse på at varsel var sendt skulle fremgå av meldingen. Hvis rettsvilkårene etter § 84 annet ledd, jf. § 81 annet ledd og § 94 nr. 3 ikke ble oppfylt, kunne heller ikke rettsfølgene inntre. Jeg må etter dette konkludere med at unnlattelsen av å varsle naboene om byggemeldingen fra 1995, innebærer at meldingen ikke kunne danne grunnlag for noe gyldig vedtak som tiltakshaveren kunne bygge noen rett på etter plan- og bygningsloven § 84, jf. § 81.

Jeg har for øvrig merket meg at fylkesmannen i sitt vedtak 29. januar 1998 synes å ha lagt til grunn at tiltaket krevde dispensasjon fra reguleringsplan. Dersom dette er riktig, synes også dette å være en grunn til at det ikke kan utledes noen rett av kommunens unnlattelse, idet tiltakshaveren da ville være avhengig av å få formell byggetillatelse etter § 93.

2. Byggesaksavdelingens brev 21. februar 1996

Når tiltakshaveren ikke kan utlede noen rett direkte av byggemeldingen fra 1995, oppstår spørsmålet om han kan sies å ha fått rett til å oppføre masten på annet grunnlag. Fylkesmannen har bl.a. vist til byggesaksavdelingens brev 21. februar 1996. Det fremstår ikke som helt klart hvilken rettslige status dette brevet er ment å ha. Det heter i brevet at det «[i] forbindelse med Deres melding mottatt 09.03.93 settes følgende vilkår ---».

Således fremstår brevet etter ordlyden på dette punkt ikke som et selvstendig vedtak, men som vilkår knyttet til meldingen fra 1993. Advokat ---har i korrespondansen hit lagt til grunn at brevet ikke kan anses å inneholde en selvstendig byggetillatelse. På den annen side heter det avslutningsvis i brevet at «(d)enne avgjørelsen er et enkelt vedtak ---». Brevet må etter mitt syn også leses i lys av den øvrige kontakt mellom utbyggeren og kommunen. I kommunens brev hit 11. januar 2000 heter det:

«Kommunens brev av 21.02.96 var ment som en opplysning og presisering til utbygger som han skulle forholde seg til, og som han ble

gitt anledning til å påklage etter forvaltningsloven.»

Jeg viser også til brev 7. mars 1996 fra Bergen kommune, kommunalavdeling fritid, kultur og kirke til kommunalavdeling byutvikling, byggesaksavdelingen, der det het:

«Vi viser til befarings i området med involverte parter 05.03.1996. Vi ble da enig om en plassering av masten som vist på vedlagte kart.

Det ble i denne forbindelse hevdet at denne plasseringen krever en total mastehøyde på 25 m, dvs. 5 m høyere enn det som er nødvendig, dersom masten plasseres på taket av bunkersen sentralt på plataet. FKK ble bedt om å vurdere spørsmålet om 5 m økt mastelengde, og vi ble enige om at vår vurdering tilbakemeldes til byggesaksavdelingen i løpet av 07.03.1996.

Vår vurdering er følgende:

Vi mener den plassering som vi ble enige om på befaringsen er å foretrekke m.h.t. de interesser vi er satt til å ivareta, og vil holde fast på denne. Vi er innstilt på å kunne *vurdere* en aksept av en ytterligere økning av mastehøyden til 25 m, men mener en forutsetning for en slik vurdering er at det fremlegges dokumentasjon som viser hva en oppnår av økt dekningsgrad med en slik økning i mastehøyden. Vi ser for oss at det fremlegges et kart som viser dekningsområdet med 20 m mast og 25 m mast, dersom vi forutsetter den plassering som fremgår av kartvedlegget.»

Deretter skrev utbyggeren i brev 18. mars 1996 til kommunalavdeling fritid, kultur og kirke med kopi til kommunalavdeling byutvikling, byggesaksavdelingen:

«Vår radioplanlegger --- har vurdert mastehøyde på 20 meter. Plasseringen må være som det ble enighet om på befaringsen 5/3 96. Tegning/skisse fra AS Linjebygg samt to referater fra møte 5/3 69. Vi tolker brevet som godkjent masteplassering når høyden blir 20 meter.»

Denne etterfølgende korrespondansen synes å vise at et tema på befaringsen 5. mars 1996 var om plasseringen skulle endres og eventuelt økes med 5 meter til 25 meter. Dette kan støtte opp under en forståelse av at utbygger på dette tidspunkt allerede hadde fått et klarsignal til bygging av en mast på 20 meter. Også kommunen synes i ettertid å ha delt oppfatningen om at det var gitt tillatelse til oppføring av en 20 meter høy mast. Dette kommer bl.a. uttrykkelig frem i administrasjonens saksutredning 3. april 1997 til Hovedutvalget for byutvikling i sak 229/97. I utvalgets vedtak 2. juni 1997 heter det like så at utvalget «omgjør administrasjonens avgjørelse om plassering av den oppførte antennemasten». Også dette viser at man så det slik at kommunen hadde gitt en tillatelse. Selv om brevet av 21. februar 1996 er uklart både med hensyn til form og innhold, taler således de beste grunner for å anse det som et skriftlig uttrykk for den tillatelsen kommunen mente å gi utbyggeren. En slik tillatelse er et enkeltvedtak.

En annen sak er at brevet, som påpekt av såvel klageren som fylkesmannen, lider av «åpenbare mangler» hvis man betrakter det som et selvstendig vedtak. Den mest åpenbare mangelen er at det bare indirekte fremgår av brevet at det i det hele tatt dreier seg om en tillatelse. Om det var meningen å gi en tillatelse i og med brevet, eller om det kun var ment som en presisering av en tillatelse som var gitt tidligere, synes høyst uklart. Selv om det er antatt at kravet i forvaltningsloven § 23 om skriftlighet ikke oppstiller krav til kvaliteten av det skriftlige innholdet i et vedtak, er det klart kritikkverdig at innholdet av det som er ment vedtatt, ikke kommer klarere frem. Brevet mangler dessuten fullstendig begrunnelse, herunder lovhenvvisning.

Også saksbehandlingen frem til brevet lider av åpenbare mangler. Så vidt jeg kan se, var nabointeressene overhodet ikke ivaretatt etter at ny og endret byggemelding ble sendt inn i 1995. Nabovarsel var, som nevnt ovenfor, ikke sendt av utbygger, og ut fra det skriftlige materiale som foreligger, er det heller ikke noe som tyder på at kommunen trakk naboen inn i prosessen på dette stadium i form av underretning eller ved at de fikk være til stede under eller de befaringsen som fant sted. Da naboen til slutt kom «til orde», i 1997, omgjorde kommunen tillatelsen. Dette viser klart nok at unnlatelsen av å varsle naboen må antas å «ha virket bestemmende» på sakens utfall, jf. forvaltningsloven § 41. Den «tillatelsen» som var gitt kan med andre ord neppe anses som et gyldig vedtak.

At det ikke var gitt en gyldig tillatelse, er ikke ensbetydende med at masten ble ulovlig oppført. A hadde fått klarsignal til å bygge av det organ som hadde kompetanse til å gi byggetillatelse, og handlet, så vidt jeg forstår, innenfor den tillatelsen som ble gitt. Spørsmålet får dermed først og fremst betydning for myndighetenes adgang til å omgjøre – det vil her si å treffe et nytt vedtak med et annet innhold. Slik omgjøring vil kunne skje etter forvaltningsloven § 35 første ledd, og er ikke avhengig av at noen har klaget. Som klageren har påpekt, ville det i saken her vært naturlig at kommunen vurderte å omgjøre vedtaket etter forvaltningsloven § 35. Det er antatt at forvaltningen ikke bare har rett til å omgjøre ugyldige vedtak, men også har en viss plikt til å gjøre dette. Kommunen har likevel valgt å klagebehandle saken, og fylkesmannen har opprettholdt kommunens nye vedtak i klagesaken. Jeg går derfor over til å kommentere det vedtaket som nå er fattet.

3. Klagebehandlingen

Det første spørsmålet er om naboen kan sies å ha klaget i tide.

Så vidt jeg har forstått, ble naboen ved B klar over byggearbeidene da det 22. mars 1996 ble satt i gang med fundamenteringen av stålmaster. I brev 25. mars 1996 til kommunalråden for byutvikling

viste han til de store endringene som var gjort i forhold til den masten som var bygget i 1993 og stilte spørsmål om dette virkelig var samme sak. Han gav uttrykk for at det var gjort så vidt store endringer at nytt nabovarsel skulle ha vært sendt.

Bs henvendelse ble oversendt kommunalavdeling byutvikling, som i brev 10. april 1996 viste til brevet til A 21. februar 1996 og gav uttrykk for at «avgjørelsen» ikke var et enkeltvedtak som kunne påklages til overordnet forvaltningsorgan. Etter det jeg kan se, ble tiltakshaver ikke informert om at det var kommet inn en klage.

Bs henvendelse fremstår etter sitt innhold som en klage i forvaltningslovens forstand, og slik synes brevet også å ha blitt oppfattet av kommunen. Kommunens nektelse av å behandle klagen var i realiteten en avvisning av klagen, men uten at dette kom uttrykkelig til uttrykk i brevet, og det ble heller ikke opplyst at en avvisning er et vedtak som kan påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd, jf. § 28 første ledd. At kommunens standpunkt om at det ikke forelå klagerett var uriktig, er en annen sak. B måtte på sin side anses for å ha utvist den aktivitet han kunne for å ivareta sine rettigheter som nabo.

Etter at naboene hadde henvendt seg til mitt kontor, og spørsmålet om klagerett i meldingssaker etter den tidligere § 84 i plan- og bygningsloven var tatt opp med departementet, skrev kommunen til naboene i brev 15. januar 1997, og «gav» dem klagerett. I den forbindelse presiserer jeg at klageretten følger direkte av loven, og verken departementet eller ombudsmannen kan for så vidt «gi» noen slik klagerett.

På bakgrunn av kommunens brev 15. januar 1997 sendte B en ny klage 23. januar 1997. Det er naturlig å oppfatte den siste klagen som en gjentakelse av klagen fra 22. mars 1996, eventuelt som en klage over at denne klagen ikke ble realitetsbehandlet. Denne siste klagen ble fremsatt innen ett år etter kommunens avvisning 10. april 1996, og fristen i forvaltningsloven § 31 siste ledd er derfor ikke til hinder for at saken kunne tas opp som klagesak. Uansett bygget kommunens avvisning av Bs klage på en uriktig rettsoppfatning, og jeg antar det da forelå en rettsplikt for kommunen til å ta saken opp til behandling da den ble oppmerksom på at det forelå klageadgang. Jeg har derfor ikke holdepunkter for å kritisere at bygningsmyndighetene tok saken opp til ny behandling.

Ved klagebehandlingen kan underinstansen oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet, mens klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven §§ 33 og 34. Kommunen valgte å gjøre om den tillatelsen som var gitt ut fra hensynet til naboene. Både naboene og utbyggeren hadde da fått uttale seg, og det faste utvalget for plansaker hadde vært på befaring. Utvalget fravek administrasjonens innstilling i saken, og foretok så-

ledes en selvstendig vurdering av de kryssende hensyn. Jeg har derfor ikke grunnlag for å anta at hensynet til utbyggeren og omkostningene ved å flytte masten ikke ble vurdert av utvalget. Verken når det gjelder saksbehandlingen eller rettsanvendelsen synes det således å kunne reises innvendinger mot at utvalget omgjorde det vedtak som tidligere var fattet. Jeg kan heller ikke se at jeg kan kritisere det skjønnet som ble utøvd, og viser til at ombudsmannens adgang til å kritisere skjønnsmessige avgjørelser er begrenset til de tilfeller der resultatet fremstår som «klart urimelig», jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd. Ut fra alle de feil byggetillatelsen led av, kan det klarligvis ikke anses «klart urimelig» at kommunen satte tillatelsen til side.

Det faste utvalget for plansaker gikk imidlertid videre og bad om at «man i samråd med administrasjonen finner en ny plassering av antennemasten». Spørsmålet om fjerning eller retting må vurderes etter plan- og bygningsloven § 113. Den omstendighet at et bygg er oppført i henhold til et ugyldig vedtak, er i seg selv ikke tilstrekkelig for å gi et pålegg etter § 113. Bygningsmyndighetene må foreta et bredt skjønn ut fra de omstendigheter som foreligger. Også byggherrens interesser må vurderes, herunder de omkostninger han blir påført. Det må ved denne vurderingen således tas hensyn til at kommunen i denne saken har gjort flere feil og på denne måten har kommet i skade for å gjøre både naboene og tiltakshaver urett. Det faste utvalgets vedtak kan klart nok ikke anses som et formelt pålegg etter plan- og bygningsloven § 113. Vedtaket gir likevel klart uttrykk for at masten skal flyttes, og de relevante hensyn etter plan- og bygningsloven § 113 synes å være vurdert. Fylkesmannen har etter klage opprettholdt vedtaket, og jeg går derfor ut fra at kommunen anser seg bundet av vedtaket så langt det rekker.

Det vil nå være opp til kommunen selv, og særlig da bygningsadministrasjonen å gjennomføre utvalgets vedtak innenfor den rammen og de virkemidler som plan- og bygningsloven gir. Et sentralt spørsmål vil være hvem som skal betale for en eventuell flytting av masten. Dette spørsmålet er ikke behandlet i kommunen, og det kan være sider av saken som jeg ikke har full oversikt over. Spørsmålet må naturlig finne sin løsning gjennom forhandlinger mellom A og kommunen. Jeg har derfor ikke grunnlag for å ta endelig stilling til betalingsspørsmålet nå. Jeg har påpekt ovenfor at A ikke overholdt varslingsplikten overfor naboene da ny byggeomelding ble sendt i 1995. Men også kommunen har et ansvar, og jeg viser til at det offentlige normalt plikter å erstatte økonomisk tap som følge av ugyldige vedtak, i hvert fall hvis det offentlige kan klandres for de feil som er begått. I saken her har kommunen medvirket til at plan- og bygningslovens regler ikke ble fulgt, og jeg viser også til at kommunen uriktig avviste Bs klage datert 25. mars 1996. Videre ble tiltakshaver ikke gjort kjent med at det var innkommet en klage, noe

som synes å være i strid med forvaltningsloven § 33 tredje ledd. Tiltakshaveren synes derfor ikke å ha blitt trukket inn i klagebehandlingen før kommunen i brev 15. januar 1997 til B med kopi til utbygger orienterte om at et tiltak som kom inn under plan- og bygningsloven § 84, var gjenstand for klage. Det var da gått nesten ett år siden oppføringen av masten var påbegynt. Situasjonen er derfor at verken tiltakshaver eller naboene har fått den informasjon de har krav på fra kommunen. Under slike omstendigheter må kommunen derfor selv ha et ansvar for å finne en tjenlig løsning som også ivaretar utbyggerens interesser.

Min behandling av saken er med dette avsluttet. Jeg ber likevel om å bli holdt orientert om hva kommunen foretar seg videre i saken.»

Ombudsmannen

85.

Forholdet mellom ombudsmannen og trygdemyndighetene

(Sak 1999–2175)

Ombudsmannen bad Fylkestyngdekantoret i Østfold om å vurdere en sak om uførepensjon på nytt, fordi folketrygdlovens krav til skjønnsutøvelse ikke syntes å være fulgt. Fylkestyngdekantoret fant imidlertid ikke grunnlag for å endre sin avgjørelse eller foreta nærmere vurderinger.

Saken ble deretter tatt opp med Rikstrygdeverket, som bad fylkestyngdekantoret treffe nytt vedtak i saken i tråd med ombudsmannens anbefaling. Rikstrygdeverket sendte også et generelt brev til fylkestyngdekantorene om forholdet mellom ombudsmannen og trygdemyndighetene.

En kvinne fikk avslag på uførepensjon av Fylkestyngdekantoret i Østfold, og Trygderetten fant det klart at anken dit ikke kunne føre fram. Kvinnen klaget senere til ombudsmannen. I sitt avsluttende brev til fylkestyngdekantoret bad ombudsmannen om at saken ble vurdert på nytt. Grunnen var at kantoret ikke syntes å ha foretatt en bred og skjønnsmessig vurdering av om kvinnen skulle anses som yrkeskvinne eller husmor, slik folketrygdloven krever.

Fylkestyngdekantoret opplyste etter dette at det hadde foretatt en ny vurdering, men ikke fant grunnlag for å endre sitt tidligere standpunkt i saken. Etter å ha gjennomgått den nye avgjørelsen konkluderte jeg med at fylkestyngdekantoret ikke syntes å ha foretatt en slik ny vurdering i saken som det var bedt om. Jeg bad derfor fylkestyngdekantoret om å ta stilling til saken på nytt. Fylkestyngdekantoret viste imidlertid til sine tidligere uttalelser i saken, og opp-

lyste at det ikke fant grunnlag for å endre sitt standpunkt.

Jeg tok deretter saken opp med Rikstrygdeverket. I brevet til Rikstrygdeverket ble det først forklart hvorfor saken opprinnelig var tatt opp med fylkestyngdekantoret, og ikke med Trygderetten:

«1. Grunnen til at klagesaken forelegges for fylkestyngdekantoret, er at Trygderetten på grunn av sine oppgaver og sin spesielle myndighet, sin organisering og sine saksbehandlingsrutiner kan ha vanskeligheter med å gi nærmere begrunnelser for kjennelser i ettertid. Etter loven har trygdeforvaltningen myndighet til (og plikt til) å tildele trygd når lovens vilkår er oppfylt. Trygderetten er et kontrollorgan som skal bidra til å sikre dette. Av denne grunn kan det etter omstendighetene være både riktig og hensiktsmessig at saker som gjelder realiteten i Trygderettens avgjørelser i stedet forelegges for trygdeforvaltningen. Denne måten å undersøke trygdesaker på herfra har vært drøftet med Trygderetten, som også mottar en gjenpart av dette brevet.

For at denne formen for foreleggelse skal fungere, er det en forutsetning at trygdeforvaltningen besvarer foreleggelsene fra ombudsmannen på selvstendig grunnlag, og ikke nøyer seg med å vise til Trygderettens syn på saken. Vi vil i denne forbindelse også minne om at trygdeforvaltningen har en vid adgang til å ta opp saker til ny behandling og eventuelt omgjøre tidligere vedtak i saken til gunst for den trygdede i saken, selv om saken er avgjort av Trygderetten. Dette gjelder blant annet når det er kommet til nye opplysninger eller begått feil, jf. Ole-Erik Øye, Trygderetten og dens rettsanvendelse, Oslo 1994, s. 84, der det blant annet vises til den såkalte feilkjennelsen av 19. februar 1981 (ankesak 876/79)».

Jeg uttalte videre at det var

«egnet til å svekke tilliten såvel til forvaltningen som til ombudsmannen hvis forvaltningen lar være å følge de anbefalinger som ombudsmannen gir i de enkelte saker. Den aktuelle saken reiser dermed ikke bare spørsmål om vilkårene for uførepensjon, men også om trygdeorganenes holdning til ombudsmannens anbefalinger. I lys av disse forhold vil jeg be om at Rikstrygdeverket tar den aktuelle sak opp med Fylkestyngdekantoret i Østfold.

Jeg viser videre til at den ovennevnte måte å ta opp saker som har vært behandlet i Trygderetten er ny, og at fylkestyngdekantorene derfor trolig ikke har tilstrekkelig kjennskap til hvordan trygdeorganene bør besvare foreleggelse herfra og forholde seg til mine uttalelser. Jeg ber derfor om at Rikstrygdeverket tar opp disse spørsmålene med fylkestyngdekantorene, og viser i denne forbindelse særlig til annet avsnitt av sitatet fra brevet 30. april 1999 til Fylkestyngdekantoret i Østfold, jf. ovenfor.

Jeg ber om tilbakemelding om hva Rikstrygdeverket foretar seg.»

I et brev til Fylkestyngdekantoret i Østfold, som jeg mottok kopi av, gav Rikstrygdeverket deretter generelle opplysninger om sivilombudsmannen og

om ombudsmannens behandling av saker. Det ble her bl.a. vist til at Stortingets justiskomiteé hadde sett det som en fordel at den som har fått sin sak avgjort av Trygderetten kan klage til ombudsmannen. Videre ble det uttalt til at Trygderetten juridisk sett er en administrativ klageinstans, og også av denne grunn falt inn under ombudsmannens arbeidsområde.

I brevet viste Rikstrygdeverket videre til at det var forutsatt at med den innsikt og autoritet som ombudsmannen har, vil forvaltningen og de private som regel godta og bøye seg for hans oppfatning. Det ble videre fremhevet at trygdeetaten, så langt det var forsvarlig i forhold til den lovgivning som skal forvaltes, må følge ombudsmannens uttalelser.

Om foreleggelse av saker for trygdeetaten, sml. ovenfor, uttalte Rikstrygdeverket at det er viktig at fylkestyngdekantoret i sitt svar til ombudsmannen begrunner sitt standpunkt godt. Videre ble det fremhevet at det var svært viktig at fylkestyngdekantoret tar hensyn til de anbefalinger ombudsmannen gir. Det ble vist til at det var egnet til å svekke tilliten så vel til forvaltningen som til ombudsmannen hvis forvaltningen lar være å følge de anbefalinger som ombudsmannen gir.

Etter å ha gjennomgått den konkrete saken, bad Rikstrygdeverket fylkestyngdekantoret om å treffe et nytt vedtak i tråd med de synspunkter ombudsmannen hadde lagt til grunn.

I brev herfra gav jeg deretter uttrykk for at Rikstrygdeverkets brev gav en dekkende oversikt over ombudsmannsordningen og over ombudsmannens funksjon i trygdesaker.

Fylkestyngdekantoret i Østfold behandlet etter dette saken på nytt og innvilget uførepensjon.

86.

Innsyn i ombudsmannens saksdokumenter

(Sak 2000–0037)

Ombudsmannen imøtekom ikke en anmodning fra påtalemyndigheten om innsyn i ombudsmannens saksdokumenter.

Påtalemyndigheten bad om å få kopi av en klage som skulle være sendt ombudsmannen, til bruk som bevis i en straffesak. Jeg skrev følgende i mitt svar:

«Etter ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 9 har ombudsmannen taushetsplikt «med omsyn til de opplysninger han får i sin tjeneste om forhold som ikke er alminnelig kjent». Ettersom jeg ikke kan se at de opplysningene statsadvokatene ber om er al-

minnelig kjente, eller at det foreligger samtykke fra den angivelige klageren, kan jeg ikke imøtekomme anmodningen om innsyn.»

87.

Klage fra kommunestyrerepresentant over at han var erklært inhabil til å delta i behandlingen av skjenkesaker – ombudsmannens arbeidsområde

(Sak 2000–0857)

En kommunestyrerepresentant klaget over at han var erklært inhabil til å delta i behandlingen av flere skjenkesaker om utendørs skjenkeløyve av brennevin. Fylkesmannen Sogn og Fjordane hadde gjennom sin lovlighetskontroll funnet at kommunens vedtak var gyldige, idet representanten selv, som eier av et skjenkested i kommunen, hadde søkt om utendørs skjenkeløyve for brennevin i samme periode.

Ombudsmannen avviste saken under henvisning til at det ikke var begått noen «urett» i ombudsmannslovens forstand, jf. ombudsmannsloven §§ 3 og 6.

I mitt avsluttende brev til kommunestyrerepresentanten uttalte jeg:

«Etter ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 3 er ombudsmannens oppgave «å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger». Etter § 6 er det bare den som «mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side», som kan klage til ombudsmannen. Også de folkevalgte er underlagt forvaltningslovens habilitetsregler når de organer de er medlem av utøver forvaltningsmyndighet og tilrettelegger grunnlaget for forvaltningsvedtak. Dette er for å sikre at det ikke blir øvet urett mot borgerne og for å hindre situasjoner som kan være egnet til å svekke tilliten til den offentlige forvaltningen.

For ordens skyld tilføyer jeg at den som anses inhabil bare vil være avskåret fra å delta i behandlingen av og avgjøre vedkommende sak. Det ligger ikke noe klanderverdig eller engang noe element av bebreidelse i det å være inhabil. Det vil imidlertid kunne anses klanderverdig å være med på å behandle eller avgjøre saker når man er inhabil. Jeg ser det i lys av dette slik at kommunestyrets vedtak om å erklære Dem inhabil ved behandlingen av de aktuelle sakene ikke innebærer noen urett mot Dem i ombudsmannslovens forstand.»

Register over saker referert i meldingene for 1978-2000

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.
- søknad om bevilling etter tilbakekall. 00/243.

Advokatbistand, se også S aksomkostninger, 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.
 - fylkesmannens myndighet i klagesak, 99/285.
 - inndragning, manglende forhåndsvarsel, 94/242.
 - inndragning, vilkår for, 97/273.
 - urettmessig avslag, utenforliggende hensyn, 85/121 jf. 88/18, 91/138, 99/285.
- ølsalg,
 - avslag på grunn av for snevert vareutvalg, 98/282.
 - 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.
- anvendelse av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, 98/284.
- avtalebasert fortrinnsrett til oppdraget, 88/122.
- begrunnelsesplikt, 00/238.
- 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.
- EØS-avtalens anvendelse på anskaffelser etter NATOs anbudsregler, 00/238.
- forvaltningslovens anvendelse, 93/216 jf. 94/34.
- laveste bud antatt, eiendomssalg, 86/116, 91/129.
- mangelfullt utfylt anbud antatt, 90/119.
- ombudsmannens kompetanse i statlige anbudssaker, 90/202.
- sysselsettingshensyn ved anbudvalg, 82/48.
- tidligere anbudsutførelse avgjørende ved anbudvalg, 79/117.
- tilsidesettelse av anbud i strid med likebehandlingsprinsipp, 78/118 jf. 81/15, 88/122, 99/281.
- 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,

- asbest – omfanget av forbudet mot arbeid, 98/320.
- 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,

- arveavgift på gave, 98/265.
- beregning av arveavgift (tidspunkt for erklæring om arvefrafallet), 98/262.
- båtplassavgift, høyere for utenbygdsboende, 79/76.
- dieselavgift, dispensasjon på grunn av «særlige omstendigheter», 00/225.
- dokumentasjon for avtale ved fastsetting av arveavgift, 97/267.

feieravgift, mangelfull feiing, 84/87.
 fritak for arveavgift, erklæring om arvefrfall
 avgitt for sent, 84/82, 90/108.
 fritak for honoraravgift, 98/109, jf. 99/38.
 hundeavgift, innkreving ved forening mot av-
 giften som vederlag, 79/77 jf. 80/16.
 kilometeravgift, 96/216 jf. 97/34.
 kontroll av kalkingsmidler, hjemmelsspørsmål,
 87/111.
 retting av feilberegnet arveavgift, 98/266.
 tilleggsavgift ved passering av bompengering,
 91/120.

Avkjørsel, se Veg.

Avtaler,

betaling for forbedring av veg i kommunalt bo-
 ligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.
 båt plass i kommunal havn, 87/123.
 forsinket oppgjør etter eiendomssalg til kommu-
 ne, 86/110 jf. 87/23.
 inndragning av overskudd i privat barnehage,
 97/148.
 kloakkavgift, eldre avtale om engangsavgift,
 78/95.
 kommunal avtale med privat bedrift om finansi-
 ering og fordeling av helsetjenester, 00/232.
 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 ba-
 sert på –, 86/49, 86/148, 87/121.
 refusjon for vanntilknytning, forutsetning i tid-
 ligere erstatningsoppgjør, 78/96.
 strømfremføring, oppfyllelse av avtale ved sam-
 menslutning 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 av-
 kjørselstillatelse, 93/253.

Avvisning,

av klage i sak om ettergivelse av saksomkost-
 ninger, 97/77.
 av søknad om straffavbrudd, 96/182.
 av søknad under henvisning til tidligere avslags-
 vedtak, 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.

Barnefordeling,

saksbehandling, 95/54.
 reisekostnader ved samvær etter barneloven,
 99/215.

Barnehage,

betalingssatser, endring av, 91/52, 94/110.
 etablering, 98/233 jf. 00/39.
 for utenbysboende, 83/73.
 fri plass, 00/127.
 inndragning av overskudd i privat barnehage,
 97/148.
 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.
 redusert betaling, 97/145.
 spesialundervisning, 00/118.

Barneombudet,

kompetanse til å behandle barnevernsak, 00/156.

Barnetrygd,

utbetaling ved delt omsorg, 85/53.
 ved midlertidig avbrudd av forsørgerens utdan-
 ning i utlandet, 00/136.

Barnevern,

barneombudets kompetanse til å behandle barne-
 vernsak, 00/156.
 behandlingstiden, 87/14, 88/14, 91/68.
 bruk av flere fullmektiger, 92/66.
 foreløpig anbringelse,
 av nyfødt, 88/49.
 fylkesnemndas saksbehandling, 97/179.
 ved mistanke om incest, 92/67.
 fylkesmannens tilsynsplikt, 88/52, 94/144
 fylkesmannens klagebehandling, 90/49, 91/66.
 gjennomføring av vedtak om omsorgsopphevel-
 se, 88/50.
 klageorgan, overgangsbestemmelser, 93/86.
 mistanke om incest, saksbehandlingen, 88/52.
 omsorgsovertakelse,
 foreldreansvarets betydning for partsstatus,
 99/69.
 klagerett for potensielle fosterforeldre, 90/51.
 klagerett, delt foreldreansvar, uten del i daglig
 omsorg, 92/71.
 saksbehandlingen, 95/148.
 oppgivelse av anonym kilde, 97/104.
 rettigheter under opphold i barneverninstitusjon,
 94/144.
 rett til advokat i sak for fylkesnemnda, 97/182.
 saksbehandlingen ved henleggelse (taushets-
 plikt, klagerett m.m.), 00/161.
 samtykke til forenklet behandling i fylkesnemn-
 da, 97/182.

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 iverksettelse, 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.
 ulovfestede prinsipper, 99/66.
 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, 98/208.
 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.
 ved utøving av skjønn, 97/273.

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, 99/298 jf. 00/49.

boplikt ved erverv av eiendom påheftet livsvarig borett, 91/154.

«jord- og skogbrukseiendommer» etter konsesjonsloven § 6 og «odlingsjord» etter odelsloven § 2, 81/80, 99/298 jf. 00/49.

klagerett for odelsberettiget i sak om utsettelse, 97/80.

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.

tildeling av kommunal bolig ansett som enkeltvedtak, 97/69 jf. 98/34.

verdistigning i ventetid ved utskutt overdragelse, 79/74.

Borteboerstipend, se **Statens lånekasse for utdanning**.

Bostøtte,

husstandsbegrepet,

ektefelle i aldershjem, 80/39.

leieforhold, 99/220.

inntektsberegning, avvik fra skatteligning, 86/49 jf. 87/20 og 88/18, 98/198, 00/143.

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 **Bygningsaker**.

Bygningsaker, 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

fra bolig til lege/fysioterapivirksomhet, 99/307 jf. 00/49.

fra forretning til bolig, 97/285.

fra naust til båtbyggeri, 99/310 jf. 00/49.

garasjeanlegg 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 granneloven og plan- og bygningsloven, 88/166.
forholdet til senere byggeforbud eller reguleringsvedtak, 89/148.
ugyldig omgjøring, 89/145, 93/263.
vilkår
om vegerklæring for oppføring av garasje, 88/161 jf. 89/18.
om vindusstørrelse på naust, 99/316.
- 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.
- krav om nabosamtykke, 97/296.
- vilkår for dispensasjon fra avstandskrav, 95/221.
høydeplassing,
- delegasjon, saksbehandling, 83/120 jf. 87/17.
- hensynet til nabo, 87/172.
stedsplassering,
- for terrasse, nabohensyn, 91/158.
- som avslagsgrunn, 99/319 jf. 00/49.
- som avslagsgrunn, valg mellom alternativer, 87/174.
- bygningsskontroll,*
myndighetenes ansvar, forholdet til andre etater, 85/97.
oppmålingsmyndighetene, 86/151.
politianmeldelse, 98/304 jf. 99/45.
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.
av planutvalgets dispensasjonsmyndighet, 99/303.
- 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.
kravet til «lovlig atkomst», 00/266.
unnlatt varsel til protesterende nabo i klagesak, 89/79.
vilkår begrunnet med etterfølgende reguleringsendring, 88/157.
vilkår knyttet til «byggetillatelsen» anvendt på fradelingssak, 98/311.
- dispensasjon,*
forholdet mellom plan- og bygningslovens § 7 og
- § 28–1 nr. 2, 88/168, 97/292.
- § 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 jf. 99/34.
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.
istandsetting etter brann, 99/314 jf. 00/49.
lege/fysioterapivirksomhet i boligområde, 99/307 jf. 00/49.
fra kravet til «lovlig atkomst» og parkering, 00/266.
fra reguleringsbestemmelse og vedtekt til bygningslovens § 79, 82/35.
fra reguleringsbestemmelse om utnyttingsgrad, 81/100, 82/84, 85/151.
fra reguleringsplan, båtbyggeri, 99/310 jf. 00/49.
enkeltstående brygge, 92/165.
oppføring av offentlig toalett, 96/267.
planforutsetninger, 90/160.
svikt ved avgjørelsesgrunnlaget, 82/82.
takombygging, 97/292.
to bolighus med dobbel garasje, 94/270.
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.
kompetent myndighet, 99/303.
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.
- utnytting i samsvar med planformålet, 82/77.
vedtekt uten generalplan (pusteromsvedtekt)
- oppføring av bolighus i område med variert arealutnyttelse, 82/79 jf. 83/19.
- plassering av kårbygning, 80/81.
- vedtektens stedlige virkeområde, 81/93.
- gebyr*,
privat reguleringsforslag, 96/270 jf. 98/32.
- 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.
tolking av § 20–4 annet ledd, 97/289.
konsekvensutredning, 99/330.
- 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.
virkningen av unnlatt kunngjøring, 89/160, 89/162.
- nabos rettsstilling*,
klage fra byggherre, varslingsplikt, 98/296.
partsbegrepet, omgjøring, 80/103, 89/79.
- nabovarsel*
konsekvenser av manglende varsel, 00/271.
til bortfester, 88/159.
til punktsteder, 86/144.
ombygging av bedrift i boligstrøk, 82/93.
privatrettslige konflikter, 79/65, 86/150, 88/159, 88/166, 95/227, 99/321, 00/269.
- 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, 99/310 jf. 00/49.
begrensning av eksisterende virksomhet, 93/245.
bygningsvedtekter etter den tidligere lov av 1924,
uoversiktlig regelsituasjon og inkonsekvent praksis, 85/151.
delvis stadfestelse, samarbeid med landbruksmyndighetene, 79/61.
departementets kompetanse, 90/178.

- endret husplassering, 79/64.
etterfølgende endring
- som grunnlag for å avslå byggesøknad, 87/162.
- som hjemmel for vilkår i delings sak, 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 mas-setak, 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.
offentlig ettersyn ved endring i planforslag, 00/64.
privat utkast ikke forelagt kommunestyret, 81/99 jf. 82/16.
privat utkast innstilt, utenforliggende hensyn, 81/96 jf. 82/16.
rekkevidden av § 26 første ledd, 98/311.
som hjemmel for å nekte deling, 82/75.
tilbygg til reguleringsstridig bygning, 86/145.
uthus oppført i strid med reguleringsplan, 98/316.
vilkår om redusert mønehøyde, takvinkel, 82/85 jf. 83/19.
vilkår om tinglyst parkeringsplass i reguleringsbestemmelsene, 98/311.
- riving*
igangsatt av kommunen uten at lovens regler var fulgt, 97/245.
kommunen fjernet hytte ved brenning, 99/326.
- sen saksbehandling*, 99/316,
erstatning, 83/123.
i Oslo kommune, 98/296.
- seterbruk*, 95/227.
- skjønnhetshensyn*,
avslagsgrunnlag for garasje, 79/68.
vindusutskifting, 81/103, 81/106, 83/128.
«stedbunden næring», 99/324 jf. 00/49.
- 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.
- utgiftsdekning* etter plan- og bygningsloven § 33–11, 00/199.
- 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, 00/271.
- vernehensyn*, vindusutskifting og fasadeendring, 83/128, 84/139.
- vilkår*,
for flytebrygge, parkeringsplasser, 85/150.
for utslippstillatelse, 82/99.
i forhold til naboeiendom, 97/300 jf. 98/36.
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,
kjørebøker og ansiennitetslister, 84/101.
kjøring av skolebuss, 89/115.
passivt kompaniskap, 87/125.
svangerskapspermisjon, 85/123.
dokumentasjon for sykefravær, 83/85.
identifikasjon mellom løyveinnehaver og bestyrer, 98/273.
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.
- Eiendomsmebling**
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 ekspropriert 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.
- Eldre, se også Sykehus og Sykehjem,**
disponering av kontantytelser fra folketrygden, 00/164.
- 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,**
ansvarslempling ved meransvar, 80/84.
arbeidsgiveransvar, ansvarsfraskrivelse, 79/110.
oppreisningskrav, 86/93.
ugyldig arbeidsavtale, 84/32.
brilleskade påført ansatt ved kommunalt sykehjem, 96/201.
feil fra kommune ved overgang til ny pensjonsordning, 97/247.
feilinformasjon om begrensning i adgangen til å ta universitetseksamen, 93/76.
for brudd på arbeidsavtale, 96/107.
for forsinket etablering av rettsvern, 97/230, 99/232.
for utgifter til privat etterforskning, 97/207.
for ødelagt båt ved uskadeliggjøring 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.
krav fra innsatt om erstatning for skadde og bortkomne effekter, 98/208.
lekkasje fra kondemnert privat vannledning, 86/118.
oppreisning, brudd på taushetsplikt, 86/93.
pasientskader, beregning av foreldelsesfrist i NPE, 00/151.
forholdet sykehuseier/forsikringsselskap, 85/61.
saksbehandling i Norsk Pasientskadeerstatning, 98/240.
teknisk svikt, 86/53.
riving av bolighus, 97/245.
sen behandling i byggesak, 83/123.
sen behandling i skattesak, 99/235 jf. 00/46.
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.
tilsetning i strid med likestillingsloven, 93/181.
tyveri av klær fra skole, 80/122, 89/84, 97/227.
ugyldig avgiftsvedtak, 93/213.
ugyldig avslag på søknad om etableringslån, 92/143.
ugyldig, ikke påklaget bygningsrådsvedtak, 80/84.
ugyldig vedtak om avskilting, 97/234 jf. 98/36.
uhjemlet avgiftskrav, renter, 00/191.
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, bevisbyrde ved ukjent gjerningsmann, 98/216.

handling begått i utlandet, 95/189.
 identifisering av gjerningsmann, 98/220.
 praktiseringen av forvaltningsloven i saker om
 –, 00/51.
 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.
 besøk fra narkotikadømt, 00/173.
 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 felleskap, 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.
 permisjon, vektlegging av statsadvokats vurdering av sviktfare, 99/225.
 permisjonskarantene på grunn av alkoholinntak under permisjon, 96/178.
 politistudenters praksisperiode, 96/178.
 refselse,
 bevisbyrderegler, 90/67, 99/228 jf. 00/46.
 iverksettelse, omgjøring til betinget, 95/169.
 skyldkrav, 99/228 jf. 00/46.
 utilstrekkelig grunnlag, 81/157.
 utsatt fullbyrdelse ved klage til ombudsmannen, 96/180.
 saksbehandling,
 begrunnelse av vedtak og klagebehandling i permisjonssak, 98/208.
 foreløpig svar og adgang til muntlige konferanser, 90/72.
 habilitet ved utveksling av tjenestemenn innen fengselsetaten, 98/75.
 manglende underretning om klageavgjørelse, 98/75.
 nedprioritering av søknader fra en innsatt, 88/64.
 oversetting av brev til fremmedspråklige, 99/228 jf. 00/46.
 saksbehandlingen i Justisdepartementet i sak om benådning, 00/178.

tilbakesending av sak til Fengselsstyret med anmodning om ny vurdering, 98/75.
 undersøkelse av soningsforhold, 93/103.
 ved overføring av
 innsatt til annet fengsel, 91/78, 97/206.
 varetektsinnsatt til annet fengsel, 00/17.
 sikring,
 ansvar for etablering av opplegg, 98/210.
 straffavbrudd,
 avvising av søknad, 96/182.
 ektefelles nedkomst, 87/59.
 telefonkvote for innsatte, 00/25.
 tilsynsråd, 99/20 jf. 00/42.
 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.
 visitasjon, 00/175.

Festetomt på statsgrunn,

i Finnmark, jordsalgsmyndighetenes saksbehandling, 85/145.

Fiske og fiskeoppdrett,

deltaksregulering,
 forholdet til tilskottsordninger mot overkapasitet, 84/107.
 forhåndstilsagn om kvote, 97/238 jf. 98/36 og 99/36.
 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.
 kontraheringstilskudd, 98/97.
 opptak i fiskermanntall, forskjellsbehandling, 89/121.
 Råfisklagets forretningsregler, pålegg til fiskeoppkjøper om betaling av tilleggspris, 87/142 jf. 88/21.
 vilkår for fiskerett i Tanaelva, 94/258.

Folkeregistrering,

av samboere når den ene er pendler, 99/224.
 av stortingsrepresentanter, 98/202.
 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.
 selvstendig bolig, 99/221, 00/201, 00/203.
 skrivemåte på personnavn, 97/203.
 sperring av adresse, 94/142, 98/207.
 utlevering til undersøkende journalistisk virksomhet, 98/128 jf. 99/40.

Folketannrøkta, se **Tannhelsetjeneste**.

Folketrygden, se Trygdeordninger.**Forbrukerombudet,**

kompetanse til å innhente opplysninger, markedslovens avgrensning mot prisloven, 79/87.
 offentliggjøring av notat før fremleggelse for Markedsrådet, 79/90.

Forbrukerrådet,

uheldig produktomtale i Forbrukerrapporten, 81/143.
 uttalelse i oppsigelsessak, 84/114.

Foreldelse,

tilbakebetaling av vann- og kloakkavgift, 98/270.

Forenklet forelegg,

«bøteleggelse på stedet» etter vegtrafikklovens § 31b, 79/111.
 registrering og senere bruk av opplysninger om –, 97/167 jf. 98/35 og 00/38.
 rutiner ved automatisk trafikk kontroll, 96/184.

Forholdsmessighetsprinsippet

inndragning av skjenkebevilling, 97/273.

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 landbruks-eiendom, 83/113 jf. 85/21.
 til leieboere ved dispensasjon for etablering av eierleiligheter, 81/116.
 til nabo og gjenboer ved dispensasjon fra strandplanloven, 81/86.
 unnlatt overfor elev ved nedsettelse av ordens-karakter, 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 om dokumentasjonskrav for vitnemål ved opptak til høgskole, 99/190.
 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.
 vedtak fattet før utløp av tidsfrist, 97/216.

Forkjøpsrett, se også Tilleggsjordsaker,

statens – etter konsesjonsloven,
 beregningen av tre måneders-fristen, 86/135, 89/138.

betydningen av plansituasjonen i området, 89/135.

betydningen av uriktig faktum, 99/295 jf. 00/49.

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, 97/279.

rasjonalisering for kjøper eller jordsøkende nabo, 81/73, 82/70, 97/279.

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, formannskapetets 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.

forskrift om vannavgift, 97/270.

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,

avgjørelser med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 70, 00/57.
 dispensasjon fra -, forvaltningslovens § 40, 81/142, 91/127.
 etablering/utvidelse av fredningszone burde vært behandlet som enkeltvedtak, 78/101, 91/163.
 forholdet til hjemmelsgrunnet, 78/125, 94/201 jf. 95/33.
 forhåndsvarsel ved utferdigelse av -, 79/97, 88/85, 93/184.
 fremgangsmåten ved utferdigelse av -, 92/120, 98/93.
 ikrafttreden, kunngjøring, 81/125, 89/160, 89/162, 98/97, 00/57.
 kunngjøring ved oppslag, 84/68.
 mangler ved -, ombudsmannslovens § 11, se foran under avsnitt II: Opplysninger om saken 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 oversiktelse 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, 00/265.

Fri rettshjelp,

Fri sakførsel,
 betydningen av EMK, 99/48.
 dekning av saksomkostningsansvaret etter søknad fra motparten, 98/237 jf. 00/40.
 erstatningssak mot det offentlige, 92/108, 96/30.
 i avskjedssak, 91/106.
 i sak om konkursskatt, 93/188.
 i sikringssak (ankesak), 96/33, 97/49.
 i skiftesak, 89/88.
 Idrettens voldgiftsrett, 98/43 jf. 99/36.
 «reell interesse» i rettshjelplovens § 8 tredje ledd, 93/187 jf. 94/33.
 rimelighetsvurderingen etter rettshjelploven § 17 annet ledd, 99/246 jf. 00/47.
 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 fødselsstipend fra Lånekassen, 99/192.
 - 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

ansvar for bo- og tjenestetilbudet til funksjonshemmede barn når foreldrene flytter til en annen kommune, 99/197.
 behandlingsreise til utlandet, 97/199.
 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.
 bruk av standardbrev, 98/114 jf. 99/39.
 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, 98/107 jf. 99/38, 99/267.
 Statens lånekasse, 97/83.
 utlendingssak, 94/166.
 forklaringsplikt, 96/204.
 fortløpende journalføring, 95/84.
 forvaltningens handleplikt

der to offentlige organer har gjort feil i samme sak, 99/77.
 gjentatte feil, 94/188, 94/189.
 i forhold til uorganisert arbeidstaker ved lønnsforhandlinger, 94/103 jf. 95/31.
 i sak om kilometeravgift, 96/216 jf. 97/34.
 journalføring, 95/77.
 habilitet ved utveksling av tjenestemenn innen fengselsetaten, 98/75.
 lønnsforhandlinger
 forholdet til uorganiserte, 95/119.
 nedtegning av faktiske opplysninger, 96/204.
 offentlig forretningsdrift, 98/284.
 offentliggjøring før underretning til part, 94/35.
 oppfordring om å trekke klage og søke på nytt, 98/208.
 opplysning om faktisk klagerett, 96/63 jf. 98/31.
 opplysning om kilde i delingssak (kildevern), 97/106.
 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.
 tolkningsuttalelse (lotteriloven § 16), 99/78.
 rimeligheten i resultatet
 bruk av matrekvisisjon, 95/158.
 spørsmålet om å opprettholde rentekrav, 94/223.
 saksbehandlingstid
 ligningsbehandling, 94/186, 98/107 jf. 99/38.
 politiet, 94/54.
 trygdesaker, innhenting av nye oppdaterte opplysninger, 96/35 jf. 97/30 og 98/31.
 utvisning av straffedømte utlendinger, 95/183.
 skriftlig saksbehandling
 bekreftelse av muntlig avgjørelse, 96/180.
 innstilling til skatteutvalget, 96/212 jf. 98/32.
 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 jf. 97/30.
 protokollasjon i tilsettingsrådet, 94/100.
 utredningsplikt mht. HIV-positiv søker, 95/61 jf. 97/30.
 uheldig praksis ved overføring av bidrag til Island, 97/196.
 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 avdelingsdirektør i Justisdepartementet med permisjon fra stilling som fengselsdirektør, 98/75.
 for distriktstannlege i tilsettingssak hvor ektefellen ble tilsatt, 78/22.
 for fylkesmann som klageinstans når miljøvern-avdelingen har vært involvert i saken, 98/71.
 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 i saker om fri rettshjelp der staten v/departementet er saksøkt, 00/60.
 for Justisdepartementet ved behandling av søknad om fri sakførsel, 89/61.
 for kommunal tjenestemann i reguleringssak, 00/64.
 for kommune ved salg av landbrukseiendom, 98/293 jf. 99/44.
 for kommuneadvokat og kommunekontorsjef i erstatningssak, 79/68.
 for kommunestyrerepresentanter med næringsinteresser i området for endret reguleringsplan, 98/63.
 ved uttalelse i vegsak, 78/103.
 for medlemmer av rådgivende ekspertorgan, 85/88.
 for medlemmer i klagenemnd, 86/41 jf. 89/16, 91/137, 98/67.
 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, 97/143.
 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.
 regler for Den norske kirkes lærenemnd, 00/67.
 ved lovbestemt interesserepresentasjon, 87/69.
 ved uttalelse fra fylkesutvalg, 99/61.
 ved vervkombinasjoner, 91/102 jf. 92/20.
Havnevesen, se Sjøfart.Helsepersonell, se også Leger,
 offentlig godkjenning av hjelpepleiere, 91/143 jf. 92/21.

Helsetjenester,

kommunal avtale med privat bedrift om finansiering og fordeling, 00/232.

Hjemmehjelp,

klagerett, klageinstansens kompetanse, 86/79 jf. 87/21.

Honoraravgift, se Avgifter.**Hundeavgift, se Avgifter.Husbanken, se også****Bostøtte, Erstatning,**

etableringslån,

mangelfull kommunal informasjon, 88/124 jf. 89/18.

reduert 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,

avliving av hund etter kamphundloven, 99/106.
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 bufe, 95/66.

Husleieforhold, se Bolig.**Informasjon, se også Veiledning,**

feilinformasjon i tollsak, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 97/261.

feilinformasjon om praksiskrav ved opptak til høyskole, 89/41.

mangelfull informasjon som grunnlag for erstatning, 98/224.

om ansvarsforhold for pasientskader ved behandlingsreiser til utlandet, 00/185.

om billettordningen på A/S Oslo Sporveier, 90/116.

om dokumentasjonskrav for vitnemål ved opptak til høyskole, 99/190.

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 fødselsstipend, 99/192.

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.

for tidligere eier i sak om boplikt for odelservver, 82/114.

klageinstansens omgjøring av eget vedtak, 87/177 jf. 88/22.

over klageinstansens avvisningsvedtak, 00/54. over spesialundervisningstilbud i barnehage, 00/118.

over unnlatt inngripen overfor bedriftservver, 97/77.

over unnlatt inngripen overfor forretningsnektelse, 97/74.

ved omgjøring av klagevedtak, 98/72.

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 gjenerverv, 89/140.

konsesjonssøknad som innebærer deling av driftsenhet,

saksbehandlingen, 82/70, 82/72.

kontroll av konsesjonspliktig virksomhet, 91/151.

kontroll med størrelse på fritidseiendommer, 81/79, 93/234.

ombudsmannens kompetanse når saken er brakt inn for jordskifteretten, 91/170.

personkretsen som kan erverve konsesjonsfritt i odelsfrigjøringssak, 96/256.

rettslig klageinteresse for jordsøkende nabo, 93/231, 98/290.

sameie i landbrukseiendom, 83/116, 87/150, 88/152.

utvidet konsesjonsplikt for helårsboliger,

bolig under oppføring på tidligere ubebygget eiendom, 94/266.

hyttepress, 86/138 jf. 89/16 og 90/20, 91/148, 92/151.

hyttetomt, 93/229 jf. 95/30.

vilkår,

om avståelse av hus på grunn av kulturvern hensyn, 00/256.

lemping av vilkår om avståelse av jord til nabo, 00/255.

om begrenset yrkesaktivitet utenom bruket, 80/61.

om bosetting i kommunen i stedet for på eiendommen, 00/251.

om grunnavståing, 80/57, 89/140, 96/251 jf. 97/37.

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, 97/29 og 98/31.

forringet TV-mottaking forårsaket av privat bedrift, 87/98.

NRK's forvaltningsrettslige stilling, klageadgang, 92/98.

Kunngjøring,

av lokal forskrift, i avis, 81/125.

av tilskuddsordningene i landbruket, 86/120 jf. 87/23.

om ulovlig eiendomsmecling, 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.

Legemidler,

klassifikasjon
adgang til å vurdere unntak, 98/59.

Leger,

avtale med kommunen,
plikt til kunngjøring, 85/66.
saksbehandlingsregler, 98/58.
spørsmål om tildeling av driftstilskudd er enkeltvedtak, 97/64.
tildeling av driftstilskudd, 98/101.
kravet til skikkethet for leger over 75 år, 89/125.
saksbehandlingen ved avgjørelse om kritikk etter legeloven, 00/153.
tilbakekall av autorisasjon, 91/141.
turnustjeneste som vilkår for autorisasjon, 85/63.

Ligning,

beskatning av samboere, 83/61
distriktskatteloven, krav om søknad før investering foretas, 84/72 jf. 85/22.
endring av
for sent fremsatt klage, 95/199.
for sent fremsatt selvangivelse, 00/210.

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, 93/203, 98/246 jf. 99/42.

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 utdanning ved lønn fra arbeidsgiver. 99/263.

utgifter til pass av barn delvis dekket ved stønad, 82/108.

utgifter til studiereise for språklærer, 79/82.

inntektsbeskatning,

av billighetserstatning, 80/91.

av ekspropriasjonerstatning for steinuttak, 80/92.

av erstatning ved opphør av arbeidsforhold, 85/103.

av privat bruk av arbeidsgivers bil, 00/213.

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 retts sak, 80/93.
ligningsverdi

for nyoppført bolighus, forskjellsbehandling, 79/80.

for tilbygg (næringsbygg), 99/261 jf. 00/48.

skattebegrensning,

liten skatteevne, 96/206.

skattemessig bosted,

for fellespendlende ektefeller, 97/256.

skatteplikt til Norge,

for utenlandsboende sjømann, 90/97 jf. 91/20.
for tjenestegjørende personell for folkerettslige organisasjoner i utlandet, 00/205.

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, 99/265 jf. 00/48.

Ligningsbehandling,

adressering, skattyters krav om annen postadresse enn bopel, 79/87.

advarsel fra ligningsnemnd til skattyter for språkbruk, 82/38.

anmeldelse for lovovertrjedelse, 89/77.

avgjørelse om å frafalle norsk beskatning, 97/255.

bankenes opplysningsplikt, 99/250 jf. 00/47.

dokumentinnsyn,

forholdet til ligningsforvaltningens taushetsplikt, 99/258.

skattyters opplysningsplikt, 85/101 jf. 91/20.

feil ved ligningen og saksbehandlingssystemer, 94/189.

fradrag for utgifter ved pendling fra utlandet, 00/215.

fylkesskattesjefs nektelse av å legge sak frem for fylkesskattestyret, 78/97.

innsynsrett i ektefelles selvangivelse, 83/46, 85/100.

ligningsadministrasjonens initiativkompetanse, 98/246 jf. 99/42.

lojalitetsplikt overfor rettskraftig underrettsdom, 88/101.

mangelfull informasjon til skattyter, 90/102.

mangelfull veiledning, unødvendig skjema bruk, 78/107.

plikt til å rette opp feil under ligningsbehandlingen, 93/205.

rutiner for utsendelse av foreløpig svar, 99/267.

saksomkostninger ved administrativ klagebehandling i skattesaker, 78/114, 86/98, 99/268.
sen saksbehandling, 94/186.

skjønnsligning

vurdering av lønn, 98/245.

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.

tilleggsskatt, 00/207, 00/213.

ulike saksbehandlingsspørsmål, 94/191, 96/204.

utskrivning av skattekort, 94/188.

Loddtrekning,

som fordelingsprinsipp, kommunal småbåthavn, 85/118.

Lotterier,

bedriftsidrettslag, 99/290.

godkjenning av utbetalingsautomat, 99/292.

Luftfart, se også Motorferdsel,

endring av innflygingsrutiner, saksbehandlingen, 89/169.

«handlingvirksomhet» på flyplass, 86/122, 93/224.

krav om driftstillatelse for flyfotografering, 98/277.

medisinske krav for luftfartssertifikat, 85/62.

midlertidig tilbakekalling av trafikkflygersertifikat, saksbehandlingen, 89/172.

vandelskrav for privat flygersertifikat, 99/287.

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.

tilrettevisning,

krav til opplysning av saken, 99/94 jf. 00/43.

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, 97/132 jf. 98/34, 99/167.

fortrinnsrett,

for midlertidig tilsatt i grunnskolen, 85/33.

for timelærer i videregående skole, 84/30.

inhabilitet, 94/59 jf. 95/30.

kriterier for utvelgelse til intervju, 98/156 jf. 99/41.

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 og 99/34.

virkemiddelordningen for Nord-Norge, 96/119.

Lønn,

lønnstillegg til uorganiserte, 95/119.

trekk for premie til fritidsforsikring, 96/111.

Lønnsгарantidekning,

for daglig leder, 92/149.

nærstående til person med eierandeler, 93/193 jf. 95/30.

overdragelse av krav, 96/250.

Lånekassen, se Statens lånekasse for utdanning.

Menneskerettigheter,

generelt, 90/22, 98/14.

EMK, art. 6 (1) i sak om fri sakførsel, 99/48.

forbud mot annonsefilmer i fjernsyn fra organisasjonene i arbeidslivet, 95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31.

retten til uhindret å stå utenfor organisasjoner/foreninger, 96/41 jf. 97/30, 97/51.

Trygderettens saksbehandlingstid, 96/35 jf. 97/30 og 98/31.

Merverdiavgift og investeringsavgift, se også

Toll,

ansvar for – på frikraft, 81/148.

avgjørelser etter § 70 – forholdet til forvaltningslovens forskriftsbegrep, 00/57.

ettergivelse, 97/262 jf. 98/36.
 skip i utenriksfart, etterberegning av investeringsavgift, 00/227.
 tilbakeføring av fradragsført inngående avgift, 94/210.
 tilknytningsavgift for kloakk, 98/271.
 tilleggsavgift, 99/280.

Miljørett,

innsyn i skogbruksplaner, 00/76.
 krav til konsekvensutredninger i petroleumsvirksomheten etter folkeretten og Grunnloven, 99/50.

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, 00/235.
 førerkort,
 godkjenning av førerkort fra EØS-land, 98/48.
 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 bevegelseshemmet passasjer, 00/135.
 for eldre fører med bevegelseshemmet ektefelle, 87/60.

Motorvognavgift,

engangsavgift, ekstinksjon ved godtroerverv, 94/220 jf. 95/33.
kilometeravgift, 86/107, 96/216 jf. 97/34.
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.
 i skattetilgodehavende til dekning av sosialhjelpslån, 99/201 jf. 00/46.

Muntlig konferanse,

advarel 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.
 kravet til lærebøker og læremidler på begge målformer, 98/161.
 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.
 skrivemåte i Det sentrale folkeregister, 97/203.
 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, 98/15.
 administrasjonens innstilling i utvalgssak, 97/117.
 arvingers innsyn i uskiftebegjæring med formuesoppgave, 98/138 jf. 99/40.
 banktjenester i kommune, 87/91, 96/94 jf. 97/31.
 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, 99/125, 99/127.
 brev med tilknytning til budsjettbehandling, 79/92.
 brev mellom organer i et A/S og kommune som eier, 98/123 jf. 99/40.
 dokument utarbeidet av særlig rådgivere eller sakkyndige, 99/78.
 dokumentasjon om legemidlers bivirkninger, 00/82.
 ettergivelse av skatt, 87/89.
 fangstmeldinger fra fiskefartøyer, 97/120.
 forlikavtale og forlikforhandlinger, 00/78.
 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, 99/147.

- høringsuttalelse, 95/86.
 infamerende opplysninger i tjenestesak, 89/67.
 innsyn i menighetsråds møtekart, 00/85.
 innsyn i Produktregisteret, 99/119 jf. 00/43.
 innsyn i salgs- og skjenkesteders omsetning av alkohol, 98/131.
 innsyn i skogbruksplaner, 00/76.
 intern oversikt over nordmenn i krigsområde, 90/81.
 interne styredokumenter i tjenestesak, meroffentlighet, 78/36.
 internt dokument sendt sideordnet organ, 95/81, 98/120.
 internt dokument utarbeidet av underordnet organ, 84/63, 92/102, 97/97, 99/125.
 internt dokument sitert i innstilling til fylkesutvalg, 89/70.
 journalføring,
 av telefaks, 00/92.
 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.
 navn på person- og personlige forhold, 98/133.
 offentlige journaler ved utenrikske fagstasjoner, 93/169.
 praksis i sentraladministrasjonen, 93/164.
 rutinemessig oversendelse til pressen, 99/147.
 Statsministerens kontor, 98/137.
 tidspunktet for fremleggelse av journal for offentlig innsyn, 94/64.
 korrespondanse med utenlandske ambassader, 97/107 jf. 99/35.
 lovens dokumentbegrep,
 bokverk, 84/61.
 foredragsmanuskripter, 99/139.
 private brev, 95/77.
 reglement, 87/81.
 lovens virkeområde,
 Den Norske Opera AS og Den Nationale Scene AS, 99/144.
 energiverk, 95/254.
 kommunal pensjonskasse, 96/71.
 meroffentlighet,
 for dokument av utenrikspolitisk art, 98/119, 98/120.
 for dokument fra Fiskeridirektoratet til Fiskeridepartementet, 99/127.
 for dokumenter i sak om hjemmeundervisning, 00/80.
 for dokument med opplysninger om faglig uenighet, 97/97.
 for dokument om anmeldelse av straffbare handlinger, 96/85, 00/88.
 for dokument om innsyn i skogbruksplaner, 00/76.
 for dokument utarbeidet av særlig rådgivere eller sakkyndige, 99/78
 for internt dokument fra underordnet organ, 99/125.
 for ni år gammelt møtereferat fra møte om programarbeidet for og lignende på Lillehammer, 98/117 jf. 99/40.
 for notat i overvåkingspolitiets arkiv, 99/131.
 for organinternt dokument, 98/115 jf. 99/39, 00/87.
 for regjeringsnotater, 99/141.
 i sak om miljøinformasjon, 99/119 jf. 00/43.
 sikkerhetsinstruks, 96/81.
 møter i folkevalgte kommunale organ, 95/94, 95/96, 97/125, 98/142, 99/149, 99/152, 99/154.
 notat vedrørende bomtrålkonsesjon, meroffentlighet, 97/97.
 notat vedrørende Hurumprosjektet, 91/89.
 opplysninger gjengitt i rettssaksdokument, 87/86.
 pressemelding om politianmeldelse, 88/76, 90/85, 94/35.
 rapport om personalforhold ved sykehus, 89/71.
 rapport om samarbeid/ansvarsområder mellom politi og tollvesen, 98/132.
 rapport om sikkerhetsvurdering av Romeriksporten, spørsmål om ulovfestet unntaksrett, 99/112.
 referat fra nordisk helsedirektørmøte, 83/60.
 refusjonskrav for klientopphold, 96/88.
 saksbehandlingstiden for krav om dokumentinnsyn, 95/84, 96/85, 97/120, 99/127, 99/135, 00/75.
 sesjonsplakater, 86/90.
 skjenkesaker, 98/142.
 søkerliste i tilsettingssak, 95/92, 96/74.
 tilbud om kjøp av konsesjonskraft, 98/121.
 tilbud på leveranse til kommune, 89/62.
 transportavtale, 96/91 jf. 97/31.
 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.
 utsatt offentlighet, 78/109.
 utskrift fra taleregistrator i fly, 94/76.
 uttalelse etter lovbestemt plikt, 94/68.
 vassdragsregulering, tidspunkt for innsyn, 88/73.
 vedlegg til utvalgsinnstilling, 99/135.
 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, 98/321.
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.
forvaltningens opplysningsplikt, 97/13.
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.
innsyn i ombudsmannens saksdokumenter, 00/278.
klagere som ber om konfidensiell behandling, 83/156.
mangelfull og misvisende orientering til ombudsmannen, 91/172, 94/100, 99/169.
sak med flere private parter, 85/19, 86/158.
sak uegnet for klagebehandling, faglig teknisk ekspertise, 88/175, 92/130.
privatrettslig innslag og bevissspørsmål, 84/161, 86/158.
sen besvarelse av brev fra ombudsmannen, 80/128, 83/79, 83/80, 85/166, 86/159, 87/15, 89/22, 89/82, 94/98, 96/119, 97/195, 99/78.
taushetsplikt, 91/171, 00/278.
- 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 fylkesmannens vedtak om reduksjon av refusjonskrav etter sosialtjenesteloven § 5–9, 00/131.
av godkjenning av boligbytte, 78/59.
av individuelt vedtak om skattefritak, 84/75.
av innvilget behandlingsreise til utlandet, 97/199.
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 tilsettingsvedtak ved feil styresammensetning, 97/143.
av tilsettingsvedtak ved inhabilitet, 82/17.
av vedtak i byggesak, nabos rettsstilling, 80/103.
av vedtak i viltlovsak, 86/83.
av vedtak om drosjeløyve, uriktig faktisk grunnlag, 82/41, 87/125.
av vedtak om fordeling av tilleggsjord, 98/292.
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.
vedtak av Kongen i Statsråd, 99/95.
- Omsorgslønn,**
ansett som lønn, uberettiget motregning, 92/56.
etablerte ikke et tilsettingsforhold, 94/230.
søknad om, 91/57.
søknad om omsorgslønn fremsatt i ettertid, 99/202.
- Oppholdstillatelse, se Fremmedsaker.**
Oppsigelse, se Tjenestemenn.
Overformynderi,
samtykke til utbetaling av arveforskudd, 93/94 jf. 94/32.
- Parkeringsgebyr, se Motorvogner.**
Partsoffentlighet,
arvingers dokumentinnsyn i vergemålsak, 97/102.
betaling for dokumentkopier, 86/85, 87/85 jf. 89/17 og 90/20.
foreldreansvarets betydning for partsstatus etter barnelova § 50, 99/69.
granskingsrapport i tjenestesak, innsynsrett for anmelder, 80/97.
i ligningssak, forholdet til ligningsforvaltningens taushetsplikt, 99/258.
skattyters opplysningsplikt, 85/101 jf. 91/20.
i sak om dommerutnevning, 91/91.
i sak om forbud mot tilsetningsstoff, 99/66.
i sak om hjemmeundervisning, 99/92.
i sak om innsettelse i sikkerhetsavdeling i fengsel, 97/93 jf. 98/34.

i sak om lønnsopprykk, 93/176.
 i sak om opptak til skole, 96/60.
 i sak om trålkonsesjon, 97/97.
 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.
 interne dokumenter, 99/64 jf. 00/42.
 kopiering og utlån av dokumenter, 86/85, 88/73, 94/81, 95/170.
 meroffentlighet, 97/97, 99/64 jf. 00/42.
 navn på
 barnevernets kilde, 92/71, 97/104.
 landbruksmyndighetenes kilde, 97/106.
 jurymedlemmer ved prøveoppløsning i NRK, 82/41.
 underskriverne av klage mot lærer, 78/106.
 opplysning om eget fødselstidspunkt, 85/74.
 partsbegrepet i forvaltningsloven, 80/97.
 politiets vakt- og sambandsjournaler, 81/130.
 privat forslag i reguleringssak, 78/80.
 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, 97/187 jf. 98/35.

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 sekkebevilling, 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.
 dekning av utgifter til privat etterforskning, 97/207.
 formløs inndragning av beslaglagte gjenstander, 84/55 jf. 85/22.
 henleggelse av anmeldelse uten etterforskning, 95/172.
 innsyn i dokumenter utarbeidet i forvaltningen i forbindelse med politietterforskning, 99/117.
 krav om opplysning av kildes identitet, 92/103.
 notoritet ved underretning om påtalevedtak, 00/25.
 offentliggjøring av påtalevedtak, 91/101.
 overordnet påtalemyndighets adgang til å omgjøre påtaleunntatelse til gunst for siktede, 83/50.
 pågripelse og innsetting i ventecelle, 86/63, 97/38.
 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.
 undersøkelser og etterforskning ved saknetmelding, 97/207.

Postverket,
 nedleggelse av postkontor, 97/92.
 plassering av postkasse, 95/219.
 portotakster, refusjonskrav ved utskutt iverksettelse av nye -, 79/75.
 urettmessig heving av postgiroutbetalingskort, erstatning, 85/99.

Prisforskrifter,
 anmeldelse for brudd på -, offentliggjøring, 90/85.
 endring av dispensasjonspraksis ved prisstopp, forskjellsbehandling, 82/103.
 for innskottsleiligheter,
 boligselskap fra før borettsloven, 82/22.
 dispensasjon, 78/193.
 klagerett for kjøper, 81/121.
 overgangsordning ved forskriftsendring, 80/86, 81/123.
 takst etter forskjellige regler ved bytte av leilighet, 81/124.

takstgrunnlag ved forhøyelse av festeavgift, 78/88.

Produksjonstillegg, se Tilskudd til landbruket.

Psykisk helsevern, psykisk utviklingshemmede,

bortvisning fra kommune, 84/97.

ferieavvikling i kontrollkommisjon, overholdelse av tidsfrister, 96/158 jf. 97/33.

generelt om tilsyn med kommunenes tjenesteutøvelse, 98/91 jf. 99/38.

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.

saksbehandlingen ved vedtak om kommunale tjenester, 98/83 jf. 99/37 og 00/38, 99/194. støttekontakt, 00/133.

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 offentlige utgifter til pleie i psykiatrisk institusjon, 78/87, 78/88, 88/46.

for fast vegdekke i boligfelt, tidligere oppgjør, 84/91.

for oppholdsutgifter i pleiehjem, tvist mellom institusjonen og de berørte kommuner, 84/95.

for oppholdsutgifter i sykehjem for overbeleggs pasient, 80/35.

for tekniske anlegg basert på avtalerettslig grunnlag, 90/170.

for tilknytning til kommunal vannledning, 78/96, 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 jf. 97/34, 96/175.

overgangen til reglene i loven av 1985, 88/171.

Reindrift,

fradragsberettiget gjeterhytte, 96/213 jf. 99/34. produksjonstilskudd, 00/262.

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 jf. 97/36.

fritak for renovasjon på grunn av beliggenhet, 84/88 jf. 85/24 og 86/19, 87/13, 95/209 jf. 96/29, 96/228 jf. 97/36.

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 grunnverv, grunnkjøpsobligasjoner, 82/50, 88/113.

skattekrav, 96/210, 99/271 jf. 00/48.

klausul om rentefritak, kommunalt lån, 92/134, 94/233 jf. 95/33, 95/212 jf. 96/29, 96/238 jf. 98/32.

morarenter tilkjent ved kommunes urettmessige refusjonskrav, 98/231 jf. 99/42.

salg av kommunal tomt, – fra ferdigstillelse til avtaleinngåelse, 87/120.

tilbakebetaling av beslaglagt pengebeløp, 99/243. uriktig innkrevd eiendomsskatt, 79/79.

utgifter for pleiehjemsopphold, 84/95.

ved tilbakebetalingskrav, 88/142 jf. 89/18, 89/92, 93/213, 00/191.

Rettsgebyr,

utstedelse av midlertidig reisepass, 86/71 jf. 87/21.

Rettsshjelp, se Fri rettsshjelp.

Rettsshjelpsvirksomhet,

tillatelse til begrenset --- for skatterevisor, 91/109.

Røyking, se Tobakkskader.

Saksbehandling, se Avvisning, Befaring, Begrunnelse, Forhåndsuttalelse, Forhåndsvarsel, God forvaltningskikk, Habilitet, Klagebehandling, Kunngjøring, Muntlig konferanse, Omgjøring, Partsoffentlighet, Sen saksbehandling, Underretning, Veiledning.

Saksomkostninger, Forvaltningslovens § 36,

ansvar for forhåndsuttalelse, forvaltningsloven § 36 og alminnelige erstatningsrettslige regler, 00/189.

der to offentlige organer har gjort feil i samme sak, 99/77.

endring «til gunst for en part» og «vist 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 ligningssak, 99/270.

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,
i forbindelse med forutgående domstolsbehandling, 00/197.

ved advokatbistand, 81/133, 81/134, 82/116, 83/57, 86/56, 86/89, 90/93.

ved egne undersøkelser, 85/92.

oppreisning for oversittelse av frist, 00/193.

på billighetsgrunnlag, 98/158.

på erstatningsrettslig grunnlag, utenfor § 36, 85/95, 99/240, 00/189.

påløpt før formelt vedtak, 81/138, 84/59.

reduksjon av omkostningskrav etter § 36 første ledd, 82/116.

spørsmål om «andre særlige forhold» taler mot dekning av saksomkostninger, 98/80.

under administrativ klagebehandling i skattesak, 78/114, 86/98.

underretning om rett til saksomkostnader, 85/94 jf. 86/21, 00/193.

utgifter knyttet til å fremme krav om saksomkostninger, 00/196.

ved klagesak om betaling av «særlig politiopp-syn», 80/106.

ved omgjøring av,
forkjøpsvedtak, 81/132, 83/59.

hovedplanvedtak for veg, 88/82.

konsesjonsvedtak, 91/112.

ved omgjøring av tilsetningsvedtak, 80/104.

vedtaksbegrepet i § 36, 84/59.

Samboere,

beskatning, 83/61.

boliglån i Statens Pensjonskasse, 83/27.

overføring av drosjeløyve ved dødsfall, 83/87.

trygd til separert mor, 84/40.

Samiske spørsmål,

fri sakførsel, sak i tilknytning til reindriftsnæringen, 96/30.

merverdiavgiftsloven, hytte til bruk i reindriftsnæringen, 96/213 jf. 99/34.

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, 98/296, 99/98 jf. 00/43.

fengselssaker, 88/64.

foreløpig svar, 99/96.

helsesaker, 96/56, 98/106.

husbanklån, 88/124 jf. 89/18.

konsesjonsaker for fiskeoppdrett, 84/104, 91/144.

ligningssaker, 94/186, 98/107 jf. 99/38.

oppstilling av spilleautomat, 94/54.

reguleringssak, 82/90.

rettshjelpsaker, 83/56.

sikringssak, 98/210.

sosialsaker, 92/61.

spesialpedagogisk ressurs, 98/162.

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 avgiftssaker, 94/56, 97/81, 99/100.

trygdesaker, 83/42, 88/38, 96/54, 97/89.

utlendingssak, 94/166.

ved underretning om vedtak, 84/65 jf. 85/22, 86/17 og 87/17, 94/55, 98/75.

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 jf. 98/32.

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, 00/208.

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.

erstating, 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.

manglende grunnlag for fastsetting av karakter, 98/166.

nedsatt ordenskarakter

på grunn av fusk, 95/143.

på grunn av uberettiget fravær, 98/163 jf. 99/41.

norsk hovedmålseksamen, 92/46.

praksisperiode, 96/143 jf. 97/33.

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.

klasseinndeling,

retten til å tilhøre en klasse, 99/181 jf. 00/44.

kontingentinnkreving,

til studentorganisasjon, 96/41 jf. 97/30.

kretsregulering,

saksbehandling, 94/115, 97/159, 98/159.

mobbing,

skolemyndighetenes oppfølging, 96/131.

målform,

kravet til lærebøker og læremidler på begge målformer, 98/161.

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,

lovlighetskontroll, 98/159.

saksbehandlingen, 84/33, 98/160.

omlegging av studieopplegg og eksamensform, informasjon, 85/40.

opptak (inntak),

betydningen av bøter ilagt ved forenklet forelegg ved opptak til Politihøgskolen, 97/167 jf. 98/35 og 00/38.

feilinformasjon om praksiskravet ved Norges Veterinærhøgskole, 89/41.

fremskutt skolestart, mangler ved saksbehandlingen, 87/39.

innføring av skole for 6-åringer, 94/113, 97/151.

karakter feilført på søknadsskjema av skolerådgiver, 80/30.

manglende opplysning om ungdomsskoleeksamen, 81/38.

om tildeling av skoleplass i grunnskolen er enkeltvedtak, 99/55 jf. 00/42.

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.

retten til å gå på nærmeste skole, 00/121.

søknad om ny praksisperiode, 97/172.

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.

skolefritidsordning,

satser, 99/184.

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, 97/162, 99/179, 00/18 jf. 00/111,

spesialundervisning,

etter grunnskoleloven, 93/69, 93/71, 95/135, 96/129, 99/176.

etter opplæringsloven, 00/123.

etter voksenopplæringsloven, 85/38 jf. 86/20, 99/187 jf. 00/44.
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.
utsatt skolestart
krav om sakkyndig vurdering av skolemodenhet, 97/157.
utvisning,
utsatt iverksetting ved klage, 88/60.

Sosialhjelp, se også **Hjemmehjelp,**
bruk av matrekvisisjon, 95/158.
dekning av utgifter til
 behandling ved privat institusjon for rusmid-
 delmisbrukere, 98/190.
 opphold på privat sykehjem, 95/214.
dekning av utlegg til nødstiltak til fordel for
 hjelpeløs, syk person, 79/34 jf. 80/15.
ettergivelse av sosiallån, 99/207.
kommunal garanti for opphold på pensjonat,
 91/131 jf. 92/21.
mangelfullt avslagsgrunnlag, 88/41.
nektelse av adgang til sosialkontorer, 90/48,
 98/187.
refusjon i krav på tilbakebetaling av skatt,
 96/163, 96/169 jf. 97/33, 96/172 jf. 97/34,
 96/175, 97/193.
saksbehandlingen ved vedtak om kommunale
 tjenester, 99/194.
søknad om omsorgslønn fremsatt i ettertid,
 99/202.
til fosterforeldre, 91/73.
til hjemreise for utlending, 84/49.
vilkår om motretning i skattetilgodehavende av
 sosialhjelpsån, 99/201 jf. 00/46
vilkår ved omsorgsarbeid i hjemmet, 92/60.

Statens lånekasse for utdanning,
adgang for elever ved privatskoler til å søke
 utdanningsstøtte, 94/132.
barns formue, 97/177, 00/126.
behandlingsrutiner, søknadsfrist, 86/45, 91/49,
 95/51 jf. 96/27.
behovsprøving mot samboers formue, 98/178.
borteboerstipend nektet på grunn av tidligere
 tilstått grunnstipend, 78/46.
dokumentasjon av sykdom, 96/149.
ektefelles særeie, 97/177.
ettergivelse av lån,
 bonusordningen, 93/85.
 omsorg for barn, 85/49.
formue som stammer fra erstatningsutbetaling,
 97/174.
forskjellsbehandling, 94/127 jf. 95/32.
fradrag for formue, 98/174.
fødselsstipend, 91/49, 99/192.
innsnevring av skjønnsstema i nærmere regler,
 98/171.

klagebehandling, begrunnelse, underretning,
 85/51.
manglende dispensasjonsadgang, 96/150 jf.
 98/31.
rentefritak under soning, 85/50 jf. 86/21.
risiko for svikt i postgangen, 86/45.
utenlandsstudent,
 krav om fullstendig yrkes- eller utdannings-
 kompetanse, 84/36, 94/127 jf. 95/32.
 studium allerede påbegynt, 84/38.
 veiledningsplikt, 99/192.

Statens Pensjonskasse, se **Pensjonsordninger.**
Statsborgerskap,
 bibehold av, 93/117.
 søknad om, mødremelding, 97/223.

Stiftelser,
 endring av vedtekter, 91/261.
 granskning, 00/249.
 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 ret-
 ningslinjer 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,** se også **Eldre,**
 ansvar for avdød beboers eiendeler, 00/172.
 betaling for kopi av sykejournal, 87/85 jf. 89/17
 og 90/20.
 betydning av alder ved spørsmål om transplanta-
 sjon, 00/138.
 disponering av kontantytelser fra folketrygden,
 96/154, 00/164.
 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 overbeleggs pasient, 80/35.
 tilsynsansvar for Akuttinstitusjonen ved Ullevål sykehus, 99/111 jf. 00/43.
 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 og 99/34.
 for leger,
 for fylkesleger i forbindelse med innstillinger til legestillinger, 99/86.
 i forhold til søknad om godkjenning av barnehage, 98/233 jf. 00/39.
 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.
 for tilsettingsorgan om opplysninger om utføringstiltak i stillingssøknad, 99/90.
 forskers adgang til flyttemeldinger, 84/64.
 frigivelse av ligningsdokumenter i rettsak, 80/93.
 i forhold til ektefelles innsynsrett i selvangivelse, 83/46.
 i forhold til moren i sak om barnefordeling, 80/95.
 i forhold til overordnet tilsynsorgan, 78/105.
 innsyn i salgs- og skjenkesteders omsetning av alkohol, 98/131.
 i sak om ettergivelse av skatt, 87/89.
 i sak om markedsføringstillatelse for legemiddel, 00/82.
 opplysninger fra forvaltningssak gjengitt i rettsaksdokument, 87/86.
 opplysninger om tidligere straffedommer i tjenestesak, 93/178 jf. 96/27 og 99/34.
 opplysninger om urettmessig mottatt godtgjørelse, 91/97.
 politianmeldelse referert i pressemelding, 88/76.
 samtykke til offentliggjørelse, alminnelig kjente opplysninger 78/103.

transportavtale, 96/91 jf. 97/31.
 ved journalføring,
 navn på person, 98/133.
 ved politianmeldelse for ulovlig hogst, 00/88.
 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
 avgift til Patentstyret, 98/114 jf. 99/39.
 vann- og kloakkavgift, 84/84 jf. 85/24, 91/127, 91/128, 00/232.
 for meget utbetalt,
 lønn, 80/25, 86/31, 97/249, 00/93.
 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.
 bostøtte, 99/220.
 sosialstøtte, 92/56.
 uhjemlet avgiftskrav, 87/111, 00/191.

Tilbakevirkning,

etterfølgende endring av reguleringsplan, 87/162, 88/157.
 forhøyelse av kommunale avgifter, regelsituasjonen, 85/110.
 forhøyelse av vann- og kloakkavgift, 84/83.
 nedsettelse av barnebidrag, 87/51.
 tilsettingsvilkår endret etter tilsetningsvedtaket, 88/30.
 vandelskrav ved autorisasjon av preparant, 88/133.

Tilleggsjordsaker, se også Forkjøpsrett og Konseksjon,

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, 98/292, 98/293 jf. 99/44.
 videresalg av bolig på eiendom ervervet i rasjonaliseringsøyemed, landbruksmyndighetenes kompetanse, 79/53.

Tilsetting, se også Lærere,

kunngjøring,
 av engasjement som gir fortrinnsrett til ny tilsetting, 80/20 jf. 81/16.
 deling av stilling lyst ut som helt, 93/57.
 forbehold i utlysning om tidsbegrensning, 80/16.
 fravikelse av kvalifikasjonskrav, 83/23.
 intern, 78/13, 80/20 jf. 81/16.
 intern fortrinnsrett, 99/172.

- intern utlysning bare for fast tilsatte, 99/170.
spørsmål om fornyet utlysning var saklig motiver, 91/27, 94/92.
- saksbehandling,*
anmodning fra departementet om ny behandling i tilsetningsråd, 79/19.
begrunnelse ikke reell, 97/140.
delegasjon av tilsetningsmyndighet, 84/24.
diskriminering av søkere utenfor landsdelen, 90/27.
fremgangsmåten ved avgjørelse av habilitets-spørsmål, 86/73.
hemmeligholdelse av navn på referanseperson, 99/164 jf. 00/44.
innhentede opplysninger ble ikke forelagt søker, 94/91, 98/145.
- innstilling,*
- ekstern søker utelatt, 90/31.
- fra interesseorganisasjon, 79/11.
- opplysninger om de ansattes syn, 92/24.
- intervju*
- betydningen av at ekstern, kvalifisert søker ikke inntatt, 98/144.
- formelt best kvalifiserte ikke innkalt, 00/97.
- 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.
Likestillingsombudets håndtering av klage i en ikke ferdigbehandlet tilsettingssak, 00/108.
liste med rangering av kun interne søkere, 93/47.
mindretallsanke, 79/19.
nedtegning av opplysninger, 94/100, 95/61 jf. 97/30, 98/155, 99/164 jf. 00/44.
omgjøring uten klage, 81/131, 84/25, 85/115, 95/108 jf. 97/30 og 97/143.
omgjøring ved inhabilitet, 82/17.
oppbevaring av søknader med attester, 94/100.
protokollasjon i tilsetningsrådet, 94/100.
saken ikke tilstrekkelig opplyst, 91/22, 91/23, 93/43, 93/51 jf. 95/30, 98/152 jf. 99/41, 00/97, 00/103.
søknadsfrist og innstillings betydning, 79/11.
tilsetting i rekkefølge, opprykk for varamann, 82/18, 85/29.
tilsetningsbrev som bindende tilbud, 95/116.
tilsetningsorganets plikt til selvstendig vurdering, 87/25, 89/19.
tilsettingssak stanset, omorganisering, 92/29.
tilsetningsvilkår endret før tiltredelse, 88/30.
tjenestemann uten stemmerett i tilsetningsråd, 82/56 jf. 83/17.
undersøkelse av attester, 83/24.
utredningsplikt mht. HIV-positiv arbeidssøker, 95/61 jf. 97/30.
- utredningsplikt mht. personlig skikkethet, 89/19, 93/41, 93/43, 98/152 jf. 99/41.
uttalelser fra tillitsvalgte, 87/26.
uttalelser som burde vært forelagt søker, 79/11, 96/103 jf. 97/33.
ved professorat i rettshistorie, 99/158 jf. 00/43.
- tilsetningsvedtaket,*
alders betydning, 80/23, 92/24, 97/136, 99/162, 00/100, 00/103.
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, 97/132 jf. 98/34, 99/164 jf. 00/44, 00/100.
- fortrinnsrett,*
- for deltidstilsatt til hel stilling, 85/27, 94/86, 96/101 jf. 97/33, 97/129 jf. 98/34 99/172.
- for en engasjert i stillingen, 80/20 jf. 81/16.
- forholdet mellom arbeidsmiljølovens § 67 og § 58 nr. 7, 86/26.
- for interne deltidsansatte, 99/174.
- 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.
individuelt krav på tilsetting i full stilling, 99/174.
likestilling, moderat kjønnskvolter, 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, 99/167.
midlertidig tilsetting, 95/110, 95/113, 96/97, 97/126.
sammenlignende kvalifikasjonsbedømmelse ikke foretatt, 80/18, 81/18 jf. 82/14, 92/24, 94/94, 99/169.
stillingsinndragning, betydningen av muligheten for -, 80/19.
stillingsskifte, forbigåelse pga. hyppige -, 78/21.
tilsidesettelse av søker, 98/150.
- 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.
- uten at angitt grunnlag, 98/148.
- utenfor landsdelen, 90/27.
- utenlandsk statsborgerskap, 89/21.
- utlending, språkkunnskaper, 85/30.
- velferdsgrunner, 82/17.
- ugyldighet, 82/17, 82/56, 83/24, 84/22, 97/143.
- utenforliggende hensyn, 83/20, 83/21, 84/22, 90/28, 94/98.
- vandel,
 - eldre promilledom, 88/24 jf. 92/20.
 - forenklet forelegg, 97/171.

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 menneskerettighetskomite, 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 stillingskifte, 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 jf. 97/33.

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 jf. 99/34.

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, 97/249.

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 utenrikstjenesten, 85/32.

ordensstraff,

krav til saksbehandling, 95/122.
når en tjenestepåtale kan anses som ordens-
straff, 97/59 jf. 98/34.
sletting, 95/122.
spørsmål om enkeltvedtak, 97/56, 99/59.

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.

reise godtgjøring,

reisens utgangspunkt, 87/33.
tjenestepliktig tannlege, 78/31.

stillingsvern,

ved kommunal overtakelse av privat virksom-
het, 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.

krav til opplysning av saken, 99/94 jf. 00/43.

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, hjemmelsspør-
smål, 87/107 jf. 88/20 og 90/21 og 97/29.
båtmotoravgift på marinefartøyer, 00/220.
frist for etterberegning, 88/109 jf. 89/18, 98/250.
innførsel av arvet personbil, 92/120.
innførsel av charterfartøy, 99/272 jf. 00/49.
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, 98/259 jf.
99/43.

feil informasjon fra bilorganisasjon, 98/259 jf.
99/43.

feilinformasjon fra folkeregister, 86/103 jf.
87/23 og 88/19, 97/261.

ikke oppfylt fem års registrert utflytting,
96/224 jf. 97/36, 98/254 jf. 99/43, 00/218.

omtariffing og etterberegning, 89/94.

politisk flyktning, 86/101 jf. 87/22 og 88/19.

sammenhengende botid i utlandet, 93/211.

standardbegrunnelse og andre saksbehand-
lingsspørsmål, 84/77 jf. 85/23 og 87/18.

to års registreringstid etter innførsel, 00/219.

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 ferdigstilling av veg, 92/132.

rentekrav for tiden mellom ferdigstilling og
avtaleinngåelse, 87/120.

rentetillegg til tilbudsprisen, 80/40.

sammenkobling med avgiftskrav, 83/72.

Trossamfunn,

enerett til navn, registrering, 98/51 jf. 99/37,
98/56 jf. 99/37.

Trygderefusjon,

utelukkelse av produkt, enkeltvedtak, 96/50 jf.
97/31.

Trygderetten,

forholdet til ombudsmannen, 00/277.

gjenopptagelse av sak etter anmodning fra om-
budsmannen, 80/37 jf. 82/14, 81/46, 85/51.

innhenting av nye og oppdaterte opplysninger,
96/35 jf. 97/30 og 98/31.

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 tryg-
dede om Trygderettens kjennelser, spørsmål
om lovendring, 78/115 jf. 83/14.

oppholdstillatelse, innreise til Norge,
 adoptivbarn, 95/181.
 aldersgrensen for barn i familiegjennforeningsreglene, 96/187.
 barn med en forelder i Norge, 96/190.
 enslig eldre mor eller far, 97/210.
 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.
 fosterbarn, 97/212.
 kravet om særlig tilknytning til riket ved familiegjennforening, 99/231.
 mindreårig ektefelle, 85/81 jf. 86/21.
 mor med en sønn i Norge, søkers hovedtilknytning, 85/82.
 opphold i studieøyemed, 00/183.
 proforma-ekteskap, 93/110 jf. 94/32.
 «sterke menneskelige hensyn», 98/213.
 søknad på vegne av egne barn/barnebarn, 00/181.
 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.
 faren ved retur, 98/212 jf. 99/42 og 00/38.
 iverksetting av utvisningsvedtak, 80/110,
 kravet til begrunnelse ved avslag, 89/48.

saksbehandlingsrutiner, 99/102.

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, 97/216, 98/37 jf. 00/38.
 EØS-borger, 00/180.
 narkotikaforbrytelser, vurdering av gjentakelsesfare, 00/180.
 tidspunktet for avgjørelsen, saksbehandling m.m., 95/183, 97/216.
 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 **Bygningsaker**,
 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,
 avgjørelse om å nekte boligabonnenter å betale etter målt forbruk, 98/267.
 betaling av tilknytningsavgift som vilkår for byggetillatelse, 87/108.
 betaling etter areal eller forbruk – forskjellsbehandling, 97/270.
 forskjellsbehandling ved forhøyelse av tilknytningsavgift, 80/88.
 fritak, eiendom tilhørende religiøs organisasjon, 91/127.
 fritak for hus oppført før avgiftsordningen, 80/89.
 fritak for tømingsanlegg for bobiler, erstatning, 96/234.
 kommunale forskrifter er satt i kraft før kunning, 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 kommunkassen, 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, 98/270.

Vassdrag,
 dokumentinnsyn i reguleringssak, 88/73.

fjerning av laksetrapp, saksbehandling, 83/97.
frist for konsesjon, 00/260.

innløsning av årlige erstatninger, 86/94.

Vederlag for institusjonsopphold,

egenbetaling ved sykehusopphold, 99/199 jf. 00/45.

Vederlag for seter,

festekontrakt i statsallmenning, 98/294.

Veg,

avkjørsel,

alment om regelverket, rammeplaner, klageinstansens

stilling, 83/143, 83/146 jf. 84/19, 98/67.

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 bostedsregistrering, 97/201.

i sak om omsorgslønn, 99/202.

i sak om produksjonstillegg i landbruket, 96/241.

i sak om utdanningsstøtte, 99/192.

i trygdesak, 83/41.

- forhold til andre trygdeytelser, 98/194 jf. 99/42.

- om forholdet til lotteriloven § 16, 99/78.

- om forvaltningsloven § 36, 99/72.

- utforming av søknad i byggesak, 99/316.

ved byggemelding, 81/107.

ved ligningsbehandling, 78/107.

ved søknad om småhusbygging om vinteren, 79/35.

Vergemål,

arvingers rett til dokumentinnsyn, 97/102.

hjelpeverge,

begrensninger i hjelpevergeoppdraget, 96/151.

dekning av utgifter, 97/184.

innsyn i opplysninger hos overformynderiet, 97/184.

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.

Ølbetvilling, se **Alkoholomsetning.**

Lovregister

I. Lover

<p>15.4.1687 Norske Lov</p> <p>2-3-2 92/39</p> <p>2-11-3 89/43</p> <p>2-17-1 89/43</p> <p>17.5.1814 Grunnloven</p> <p>§ 20 85/84</p> <p>§ 75 00/220</p> <p>§ 96 86/107</p> <p>§ 97 85/110 jf. 86/22, 88/133</p> <p>§ 100 95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31</p> <p>§ 110 a 96/30, 96/213, jf. 99/34</p> <p>§ 110 b 99/50, 99/119 jf. 00/43, 00/76</p> <p>12.8.1848 jernbaneloven</p> <p>§ 2 90/116</p> <p>16.5.1860 sunnhetsloven</p> <p>§ 3 89/177</p> <p>1.7.1887 nr. 5 straffeprosessloven</p> <p>§ 91 første ledd 83/50</p> <p>§ 131 81/159</p> <p>§ 221 80/126</p> <p>§ 223 80/126</p> <p>§ 236 83/51</p> <p>§ 280 81/159</p> <p>§ 473 85/84</p> <p>23.6.1888 nr. 1 om Retten til fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt</p> <p>§ 1 94/258</p> <p>3.8.1897 nr. 1 om kirker og kirkegårder</p> <p>§ 35 83/38</p> <p>§ 37 83/38</p> <p>§ 41 83/38</p> <p>§ 47 89/43</p> <p>19.12.1898 nr. 2 om jordmødre</p> <p>§ 12 tredje ledd 81/30</p> <p>22.5.1902 nr. 10 straffeloven</p> <p>§ 39 98/210</p> <p>§ 121 87/86</p> <p>2.7.1910 nr. 7 om Styret for det industrielle Retsvern</p> <p>§ 15 98/114, jf. 99/39</p> <p>18.8.1911 nr. 8 skatteloven</p> <p>§ 15 første ledd 87/100, 88/88 jf. 89/18</p> <p>§ 17 84/73, 87/100, 88/88 jf. 89/18, 90/97 jf. 91/20</p> <p>§ 24 annet ledd bokstav a 97/256</p> <p>§ 26 bokstav r 94/198</p> <p>§ 37 litra a 99/261 jf. 00/48</p> <p>§ 41 siste ledd 88/91</p> <p>§ 42 første ledd 80/91, 83/62, 85/103</p> <p>§ 42 c 00/213</p>	<p>§ 43 annet ledd 99/262</p> <p>fjerde ledd 80/92</p> <p>§ 44 første ledd 79/83, 82/107, 85/105, 88/96, 91/115, 93/203, 98/246 jf. 99/42, 99/263</p> <p>første ledd, bokstav g 79/82, 88/94 jf. 89/18, 00/215</p> <p>annet ledd 92/64</p> <p>syvende ledd 82/108, 88/99</p> <p>åttende ledd 84/73</p> <p>ellevte ledd nr. 2 84/69 jf. 85/22, 89/91</p> <p>syttende ledd 94/201 jf. 95/33</p> <p>§ 47 første ledd 80/92</p> <p>§ 50 annet ledd 83/65</p> <p>§ 75 første ledd 83/61 88/99</p> <p>§ 76 79/85</p> <p>§ 77 nr. 4 83/64, 92/118, 99/265 jf. 00/48</p> <p>§ 78 nr. 2 96/206</p> <p>3.5.1913 om likbrenning</p> <p>§ 2 83/38</p> <p>13.8.1915 nr. 5 domstolloven</p> <p>§ 29 91/38</p> <p>§ 52 91/38</p> <p>§ 146 88/145</p> <p>§ 219 nr. 2 82/46, 83/87</p> <p>§ 220 00/243</p> <p>§ 225 83/87</p> <p>§ 229 89/127</p> <p>13.8.1915 nr. 6 tvistemålsloven</p> <p>§ 172 00/197</p> <p>§ 204 80/93</p> <p>§ 239 95/54</p> <p>§ 437 90/125 jf. 91/21</p> <p>21.7.1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v.</p> <p>§ 2 96/110 jf. 99/34</p> <p>2.4.1917 nr. 1 adopsjonsloven</p> <p>§ 21 85/71</p> <p>§ 27 85/71</p> <p>1.6.1917 nr. 1 skjønnsprosessloven</p> <p>§ 57 83/75 jf. 85/21</p> <p>14.12.1917 nr. 16 industrikonsesjonsloven</p> <p>§ 20 første ledd 88/152</p> <p>14.12.1917 nr. 17 vassdragsreguleringsloven</p> <p>§ 4 a 88/73</p> <p>§ 6 88/73</p> <p>§ 16 nr. 5 annet ledd 86/94</p> <p>31.5.1918 nr. 2 ekteskapsloven</p> <p>§ 43 første ledd 83/44, 91/69</p> <p>§ 56 annet ledd 84/43</p> <p>§ 56 sjette ledd 91/71</p>
--	---

31.5.1918 nr. 4 avtaleloven		1.3.1946 nr. 3 Husbandloven	
§ 36 86/110 jf. 87/23, 86/113, 87/118, 89/105		§ 15 tredje ledd	79/79
26.6.1925 nr. 4 om hundeavgift		24.10.1946 nr. 2 barnetrygdloven	
§ 1 første ledd	79/77 jf. 80/16	§ 1	00/136
10.7.1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg		§ 2 første ledd b)	85/53
§ 10 annet ledd	84/98	§ 11	85/53
§ 13 nr. 1 d, annet ledd	83/81	13.12.1946 nr. 22 om krigspensjon for sivile m.v.	
9.7.1926 nr. 4 om ansvar for skade på bufe ved hund m.v.		§ 1	88/37
§ 3 annet ledd	78/125	§ 3	85/51
5.4.1927 alkoholloven		27.6.1947 nr. 9 sysselsettingsloven	
§ 17	84/99	§ 34 annet ledd	87/37 jf. 90/20 og 91/20
§ 22	89/113	§ 34 tredje ledd	96/58
§ 24 85/121 jf. 88/18, 89/113, 90/134, 91/138		14.11.1947 nr. 3 ferieloven	
§ 27 første ledd	80/121	§ 1 tredje ledd	81/33 jf. 82/15 og 83/15
22.4.1927 nr. 3 vergemålsloven		§ 6 første og annet ledd	81/33 jf. 82/15 og 83/15
§ 15	93/94 jf. 94/32	5.12.1947 nr. 1 boikottloven	98/284
§ 44	97/184	9.4.1948 nr. 2 losloven	
§ 56	93/94 jf. 94/32	§ 2	86/127
§ 90 a	93/94 jf. 94/32	28.7.1949 nr. 10 om folketannrøkt	
§ 90 d	96/151	§ 1	78/55 jf. 83/14
29.4.1927 nr. 1 legeloven		28.7.1949 nr. 19 om folkehøgskular	
§ 14 første ledd	80/97	§ 4	80/31
20.5.1927 nr. 1 ektefelleloven		§ 6 tredje ledd	79/18
§ 1 annet ledd	83/46, 85/100	28.7.1949 nr. 26 Statens Pensjonskasseloven	
8.6.1928 nr. 1 om kommunal renholdsavgift		§ 6	79/23, 83/31
§ 1	83/70, 83/71, 84/88 jf. 85/24 og 86/19	§ 19	82/20 jf. 83/15 og 84/16
8.6.1928 nr. 2 postloven		§ 23 første ledd a)	86/33
§ 12	85/99	§ 50 første ledd	80/37 jf. 82/14
§ 17	85/99	4.11.1950 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon	
§ 23	85/99	art. 3	98/37 jf. 00/38
6.6.1930 nr. 20 forsikringsavtaleloven		art. 6 (1)	96/35 jf. 97/30 og 98/31, 99/48
§ 81 b	86/81 jf. 87/22	art. 8	92/82
§ 94	85/61	art. 10	95/34 jf. 96/27, 97/29 og 98/31
17.6.1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.		art. 11	96/41 jf. 97/30, 97/51
§ 2	91/146	8.12.1950 nr. 3 statsborgerrettslova	
19.5.1933 nr. 11 særavgiftsloven		§ 1	97/223
§ 1	87/107 jf. 88/20 og 90/21 og 97/29	§ 6 første ledd nr. 3	83/53, 86/70
§ 4	00/225	annet ledd	93/117
7.6.1935 nr. 2 tinglysningsloven		§ 8	første ledd 93/117
§ 7 fjerde ledd	85/165	14.12.1951 nr. 3 råfiskloven	
§ 13	85/165, 86/140 jf. 87/24	§ 4	87/142 jf. 88/21
1.2.1936 nr. 3 om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet		4.7.1952 nr. 3 tilleggslov til lov om postvesenet	
§ 6	91/109	§ 1	95/219
13.3.1936 nr. 3 politiloven		21.11.1952 nr. 2 skattebetalingsloven	
§ 13	88/24	§ 18	89/92
§ 20 a	88/24	§ 22	95/204
§ 27	80/106, 92/129	§ 24 nr. 1	78/97
16.6.1939 nr. 6 husleieloven		§ 30	99/235 jf. 00/46
§ 2	78/58, 95/154	§ 31 nr. 1	96/210, 99/271 jf. 00/48
§ 41	81/115	§ 32 a	99/201 jf. 00/46
§ 42	84/94, 94/237	§ 41 nr. 1	81/127, 86/97, 91/114, 93/204, 94/194, 94/197, 96/212 jf. 98/32
15.3.1940 nr. 3 vassdragsloven		§ 49	00/208
§ 111	00/260	§ 58	86/97
§ 115 nr. 1 og 2	81/156	29.4.1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning	
§ 116	83/97		

§ 26	89/43	§ 3	81/45, 85/77 jf. 87/19, 92/88
§ 30	92/37	§ 6	78/116, 91/82, 91/87, 92/94
26.6.1953 nr. 4 prisloven		§ 11	78/116, 83/51, 90/75
§ 15	89/73	§ 13	92/82 jf. 94/32
§ 18	86/113, 87/118	7.12.1956 nr. 1 kredittilsynsloven	
§ 52	90/85	§ 7	88/76 jf. 89/18, 91/98
17.7.1953 nr. 9 sivilforsvarsloven		5.4.1957 nr. 1 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.	
§ 41	83/77	§ 9	81/27
17.7.1953 nr. 14 barnevernloven		26.4.1957 nr. 4 om forskuttering av oppfostringsbidrag	
§ 4 tredje ledd	82/100	§ 2 nr. 5	80/33
§ 4 c	92/104 jf. 95/30	§ 3	87/54
§ 8	92/66, 92/71	§ 4	80/33, 87/56
§ 9	88/49, 88/52, 91/68	§ 5	87/54
§ 11	88/49, 88/52, 90/49, 92/67	§ 6 annet ledd	80/33
§ 12	80/95	§ 13	87/54
§ 15	88/52	28.6.1957 nr. 7 friluftsløven	
§ 19	90/49, 91/66, 91/68	§ 1	92/157
§ 24	85/72, 91/73	§ 2	92/157
§ 29	91/73	§ 6	83/27
§ 48	88/50	§ 14	92/157, 00/265
§ 52	90/49, 90/51	6.7.1957 nr. 26 samordningsloven	
§ 54	90/51, 92/71	§ 25	81/37
§ 55	90/49, 91/66, 95/148	12.12.1958 nr. 7 fengselsloven	
§ 70	88/50	§ 1 a	90/64, 91/78, 95/170, 96/180
12.11.1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene		§ 5	99/20 jf. 00/42
§ 16	78/113, 88/169	§ 6	88/24, 93/178 jf. 96/27 og 99/34
§ 17	85/115	§ 7	89/47, 93/178 jf. 96/27 og 99/34
§ 21	84/27	§ 9	97/38
§ 22	90/115	§ 11	97/206
§ 24 nr. 1	87/115 jf. 88/21 og 90/21	§ 16	94/157 jf. 95/32
§ 55 tredje ledd	79/77	§ 17	92/80
§ 60	86/27, 87/115 jf. 88/21, 88/169	§ 21	86/24 jf. 87/20
§ 61	88/169	§ 23	84/50 jf. 86/19, 84/53, 00/173
18.3.1955 nr. 2 jordloven		§ 26	90/67, 99/228 jf. 00/46
§ 1	79/45, 79/47, 80/45, 80/53, 85/143	§ 28	95/169
§ 2 første ledd	80/41	§ 30 a ...	81/157, 84/50 jf. 86/19, 94/162, 00/175
§ 5 tredje ledd	84/98	§ 33	87/59, 96/182
§ 6	82/72, 83/113 jf. 85/21	§ 34	96/178, 99/225
§ 54	80/53, 81/52, 81/57, 87/147 jf. 88/22	19.6.1959 nr. 2 motorkjøretøy og båtavgiftsloven	
§ 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	§ 1	86/107, 96/224 jf. 97/36
annet ledd	79/40, 81/59, 82/63, 83/111, 84/135, 85/139, 96/258	§ 5	94/220 jf. 95/33, 96/216 jf. 97/34, 00/228
9.12.1955 nr. 5 bidragsinnkrevingsloven		§ 6	96/216 jf. 97/34, 00/228
§ 10	88/55 jf. 89/17	23.10.1959 nr. 3 oreigningsloven	
§ 11	88/55 jf. 89/17	§ 10 annet ledd	81/150, 94/268
13.7.1956 fysioterapeutloven		§ 15	80/108
§ 2	87/130 jf. 90/21	4.2.1960 nr. 2 borettslagsloven	
27.7.1956 fremmedloven (se også fremmedforskriftene under IV)		§ 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 psykisk helsevernloven	
		§ 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	§ 31	89/166
§ 8	96/158 jf. 97/33	§ 33 annet ledd	79/73 jf. 80/16
§ 13 første ledd	85/59 jf. 86/21	§ 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, 98/67
§ 18	78/87, 78/88, 88/46	§ 41 første ledd	80/85, 82/101, 83/146 jf. 84/19, 84/148, 85/163, 90/193 jf. 91/21
§ 21	79/33	tredje ledd	85/163
12.5.1961 nr. 2 åndsverkloven		§ 56	79/72
§ 6	89/44	6.3.1964 om laksefisket og innlandsfisket	
§ 39	89/44	§ 68	91/163
9.6.1961 nr. 1 våpenloven		29.5.1964 nr. 1 namnelova	
§ 10 første ledd	93/228, 95/177	§ 7	83/49, 85/74
9.6.1961 nr. 24 naturskadeloven		§ 9	80/117, 86/61
§ 9	95/196 jf. 96/28	§ 15 nr. 1	95/50
§ 21	84/130	5.6.1964 nr. 2 om sosial omsorg	
16.6.1961 nr. 15 grannelova		§ 3	84/49, 88/41, 90/45, 91/53, 91/73, 91/131, 92/60, 95/214
§ 2	88/166, 89/177	§ 5	84/95
8.6.1962 nr. 4 husdyrloven		§ 13	90/48
§ 3 første ledd	80/123	§ 16 a	84/49
§ 8	94/252	§ 17	84/95
22.6.1962 nr. 8 ombudsmannsloven		§ 18 nr. 1	82/62
§ 3	87/142	nr. 2	84/49, 86/79
§ 4 første ledd	78/132, 79/115, 80/127, 83/115, 89/186, 91/170, 95/13, 98/321	19.6.1964 nr. 14 arveavgiftsloven	
a)	84/161, 95/9, 96/274	§ 4 første ledd bokstav b	98/265
b)	78/131, 83/156, 85/165, 86/70, 91/170	§ 8 tredje ledd	84/82, 90/108 98/262
c)	81/159, 82/122, 83/155, 85/165, 86/157	§ 14	98/262
d)	90/202	§ 15	97/267
f)	85/112 jf. 86/22	§ 16	97/267
§ 6 første ledd	78/131, 81/72, 86/79 00/278	§ 22	98/266
tredje ledd	83/153 jf. 84/19, 86/157	§ 34	98/266
fjerde ledd	84/161, 86/157, 86/158, 88/175, 90/202, 96/274	12.3.1965 om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke	
§ 7	00/20	§ 2	84/126, 85/145
første ledd	79/117, 86/116, 87/15, 89/22, 94/100, 97/13, 99/169	21.5.1965 skogbruksloven	
tredje ledd	83/156, 84/161, 87/15	§ 21	87/159
§ 9 første ledd	91/171, 00/278	18.6.1965 nr. 4 vegtrafikkloven	
§ 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	§ 5	87/60
«begrunnet tvil»	92/46	§ 8	87/60
§ 11 se foran under avsnitt II: Opplysninger om sakene og saksbehandlingen		§ 22 tredje ledd	79/112
5.4.1963 nr. 10 honoraravgiftsloven		§ 24 a	86/66 jf. 87/21
§ 2	98/109 jf. 99/38	§ 27	85/125, 87/126 jf. 88/21
21.6.1963 nr. 17 apotekloven		§ 31 a	84/57, 91/137
§ 8	87/128	b)	79/111, 96/184
21.6.1963 nr. 23 vegloven		§ 33 nr. 1	80/125, 88/68
§ 1	83/135 jf. 84/18, 84/93, 86/114	nr. 3	79/112
§ 5	86/114	nr. 4	86/66 jf. 87/21
§ 11	83/146 jf. 84/19	§ 37 første ledd	00/235
§ 12	88/82	annet ledd	92/137
§ 15	90/188 jf. 91/21	fjerde ledd	83/76
§ 24	90/188 jf. 91/21	§ 39	86/66 jf. 87/21
§ 25	86/114, 90/186	18.6.1965 nr. 7 bygningsloven	
§ 27	91/120	§ 3	84/141 jf. 85/24, 86/151
§ 30	87/166	§ 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	§ 33	89/97
annet ledd	78/70, 79/10, 79/39, 80/81, 81/93, 82/75, 82/79 jf.	§ 37	85/107
tredje ledd	83/19	§ 38	89/94
syvende ledd	78/75, 79/10, 81/91	§ 58 første ledd	88/109, jf. 89/18, 89/94, 98/250
§ 25 nr. 6	82/87	§ 69	99/280
§ 26 nr. 1... 79/64, 82/85 jf. 83/19, 82/87,	90/182	§ 73	99/243
§ 27 nr. 1 og nr. 5	79/61, 80/78	17.6.1966 nr. 12 folketrygdloven	
nr. 2	81/96 jf. 82/16, 81/99 jf.	§ 2-5 nr. 2 annet ledd annet punktum	94/137
§ 28 nr. 3	82/84	§ 2-6 nr. 1	85/69
§ 31 nr. 1	86/145	§ 2-13	84/40, 97/195
nr. 3	85/151	§ 3-17 bokstav b	99/216
§ 33	85/151, 86/143	§ 3-21 nr. 4	87/35 jf. 88/20
§ 35 nr. 1	86/149	§ 4-3 nr. 2	87/37
§ 42	86/149	§ 4-10	98/196
§ 46	84/91	§ 6-4	94/198
§ 48 nr. 5	86/148	§ 7-7	86/35
§ 63 nr. 3	82/75, 83/138, 86/150	§ 8-1	91/64
§ 66 nr. 1	83/135 jf. 84/18 og 85/21, 85/151, 86/151 jf.	§ 8-5	80/37
nr. 2 78/62, 78/71, 79/10, 80/73, 80/79 jf. 83/15, 83/138	87/24	§ 11-8	83/40
§ 67	83/135, 84/18	§ 12-1	99/217
§ 69 nr. 1	85/150	§ 12-3 fjerde ledd	88/38
§ 70	82/32, 82/92, 83/120, 83/127, 83/134, 84/138, 85/149 jf.	§ 12-4 annet ledd	84/40
§ 72	82/32	§ 14-1 annet ledd	97/91 jf. 98/34
§ 74 nr. 2 79/68, 81/103, 81/106, 83/128,	87/91	§ 14-2 nr. 2	86/35, 97/253
§ 78 nr. 1 første ledd	82/36, 82/93	§ 14-7	87/37
§ 79	82/35, 86/156	§ 14-9 fjerde ledd	88/34
§ 80 nr. 2	85/150	femte ledd 98/228 jf. 99/42 og	
§ 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	87/17	00/38, 99/216	
§ 84	82/81, 83/132 jf. 84/18, 85/150	§ 15-8	85/55, 85/57 jf. 87/19 og 88/18, 86/35, 97/253
§ 85	78/68, 84/141	§ 16-1 nr. 4	89/129
§ 87 nr. 1	86/145	§ 16-3	78/100
nr. 2	82/93, 83/132 jf. 84/18, 86/145	§ 18-4 nr. 1	78/103
§ 92 tredje ledd	81/103, 83/118, 84/139	16.12.1966 nr. 9 Trygderettsloven	
§ 93 første ledd	83/132 jf. 84/18	§ 15	96/35 jf. 97/30 og 98/31
annet ledd	82/36	§ 23	78/115 jf. 83/14
§ 94 nr. 3	86/144	10.2.1967 forvaltningsloven	
§ 95 nr. 1 og 2 81/107 jf. 82/16, 84/148, 85/97, 86/150		§ 1 .. 83/55, 83/155, 88/64, 87/45, 87/68, 87/142 jf. 88/21, 88/76	92/98
§ 96	82/96	§ 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 jf. 97/31, 96/143 jf. 97/33, 97/62, 97/64 jf. 99/35, 97/69 jf. 98/34, 97/74, 97/77, 97/102, 99/14, 99/53, 99/55 jf. 00/42, 99/292, 00/57, 00/161	
§ 97	84/143 jf. 85/24, 85/97	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	
§ 98	85/97, 86/122, 86/124	annet ledd	91/30, 93/176, 97/56, 97/59 jf. 98/34, 99/59
§ 113	80/83	tredje ledd ...	83/146 jf. 84/19, 85/90, 85/91
§ 114	80/83, 82/122, 84/143 jf.		
§ 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		

§ 3 annet ledd	85/60	tredje ledd	82/41, 96/60
§ 4 første ledd	87/86	§ 19	78/106, 87/79, 92/71, 97/93, 97/104, 97/106
§ 6 første ledd	00/22	§ 20	86/85, 87/85 jf. 89/18, 88/73, 90/20,
78/22, 78/103, 79/95,			94/81, 99/66
86/41, 87/69		§ 21	97/93 jf. 98/34, 99/92
annet ledd 78/103, 79/68, 80/59,		§ 22 (se også § 11 c)	90/48, 90/72, 91/58,
84/115, 84/132, 85/88, 86/41,			94/56, 94/100
89/61, 91/102, 93/43, 94/59		§ 23	82/58, 86/41 jf. 89/16
jf. 95/30, 95/70, 98/63, 98/75,		§ 24 første og annet ledd	80/101, 82/58,
99/61, 00/60, 00/64, 00/67			82/112, 85/51, 86/41 jf. 89/16, 88/57, 97/140
§ 8	86/73, 95/70	tredje ledd	89/47, 96/66
§ 9	79/98	§ 25 første ledd	82/112, 92/43, 96/66, 99/66
§ 10	79/68, 79/95, 84/115, 86/41, 91/103	annet ledd	85/77 jf. 87/19, 86/106,
§ 11	81/107 jf. 82/16, 82/20, 83/31,		89/47, 96/66 98/208
83/123, 88/109 jf. 89/18, 92/116,		tredje ledd ..	81/145, 84/77 jf. 85/23
97/201, 98/194 jf. 99/42, 98/224,		og 87/18, 85/35, 85/77 jf. 87/19,	
99/78, 99/192, 99/202, 99/316, 00/144, 00/185		88/68, 90/182, 92/43, 96/66, 97/273	
§ 11 a ...	84/104, 85/166, 87/15, 87/78 jf.	§ 26	87/25
88/20, 88/64, 88/124 jf. 89/18,		§ 27 første ledd	82/58, 84/65 jf. 85/22,
89/82, 90/72, 91/144, 94/55,		86/17 og 87/78, 86/41 jf. 89/16,	
94/166, 96/53, 96/54, 96/56,		86/83, 87/37 jf. 90/20 og 91/20,	
96/58, 97/12, 97/81, 97/83,		87/142 og 88/21, 95/66, 96/216 jf.	
97/89, 98/106, 98/210, 98/296,			97/34, 97/83, 98/75
99/96, 99/100, 99/102, 00/178		annet ledd	79/98, 80/101, 82/58, 89/48
§ 11 c (se også § 22)	96/244, 98/155, 98/187	tredje ledd .	82/58, 82/112, 84/77 jf.
§ 12	86/85, 87/111, 92/66, 96/66		85/23, 85/17, 85/62, 86/96,
§ 13	87/86, 88/76 jf. 89/18, 89/70,		96/216 jf. 97/34, 00/149
90/81, 90/85, 91/97, 93/170 jf. 94/33,		§ 28 første ledd ...	78/108, 79/104, 81/72,
93/174, 95/131, 96/77, 96/88, 96/91			81/76, 81/121, 82/113, 82/114,
jf. 97/31, 96/94 jf. 97/31			83/146 jf. 84/19, 84/130, 84/135,
97/117, 98/131, 98/133, 99/90,			86/79, 87/74, 87/142 jf. 88/21,
99/135, 00/76	00/88		7/149, 88/159, 89/81, 91/153,
§ 13 a	89/71		92/71, 93/231, 95/73, 97/74, 97/77,
§ 13 b	88/76 jf. 89/18, 93/178 jf. 96/27 og		97/80, 98/290, 98/292
	99/34	annet ledd	86/79 jf. 87/21, 89/58
	99/86	tredje ledd	79/104, 94/119 jf. 96/27
§ 13 f	82/110	§ 29	78/85
§ 15	89/73	§ 30	88/145, 89/31
§ 16 første ledd ...	82/58, 82/112, 84/115,	§ 31	82/44, 85/94 jf. 86/21, 85/145,
85/53, 86/129, 87/145, 88/159,			86/83, 96/138, 97/296, 00/193
95/66, 95/143, 97/216, 99/190		§ 32	92/71, 99/323
annet ledd	79/98, 82/58	§ 33 første ledd	84/65 jf. 85/22, 86/17 og
tredje ledd ...	88/49, 88/128, 94/242, 96/163		84/132, 87/78, 98/75
§ 17 første ledd .	78/21, 79/11, 81/107 jf.	annet ledd	78/36, 85/90, 89/138,
82/16, 82/112, 83/97, 85/53, 85/119,			94/119 jf. 96/27
85/121 jf. 88/18, 85/132, 86/76 jf.		tredje ledd	88/128, 89/79, 90/125 jf. 91/21
87/21, 86/129, 87/25, 87/136, 88/76,		fjerde ledd	87/79, 94/52, 95/74, 98/160
88/109 jf. 89/18, 88/159, 89/19,		femte ledd	90/49
90/134, 90/182, 91/22, 92/22, 92/66,		§ 34	99/15, 99/323
95/61 jf. 97/30, 95/143, 95/163 jf.		første ledd	85/90, 86/79, 98/136
96/28, 95/227, 97/91, 97/132,		annet ledd ...	78/50, 85/48, 86/79 jf.
jf. 98/34, 97/195, 99/66,			87/21, 86/129, 87/75 jf. 88/20 og
99/77, 99/324 jf.	00/49		90/20, 87/142 jf. 88/21, 88/68,
annet ledd	82/58, 82/110, 85/119,		89/151, 90/125 jf. 91/21, 90/182,
95/54, 95/101, 98/145, 98/152, jf.	99/41		96/267, 97/285, 99/310 jf. 00/49
tredje ledd	81/107 jf. 82/16, 84/115,	tredje ledd	84/137, 85/90,
87/172, 89/24, 96/103 jf. 97/33,	98/155		96/267, 98/240, 98/307
§ 18 første ledd	78/80, 86/84, 95/170,	§ 35	99/95
	97/97, 97/102, 99/66	første ledd a)	80/103, 82/44,
annet ledd	82/41, 87/26, 96/60,		94/119 jf. 96/27, 00/255
97/97, 99/64, jf. 00/42,	99/92		

b)	81/131, 84/25, 95/108 jf. 97/30	§ 12	98/51 jf. 99/37, 98/56 jf. 99/37
c) 85/71, 85/115, 86/83, 89/145, 93/263, 97/143, 00/131		§ 13	98/51 jf. 99/37
annet ledd	83/55, 84/25, 86/83 98/72	§ 19	97/53
femte ledd	95/108 jf. 97/30, 97/199	13.6.1969 nr. 26 skadeserstatningsloven	
§ 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, 98/80, 99/72, 99/77, 00/24, 00/189, 00/193, 00/196, 00/197	§ 2-1	79/29, 79/110, 80/84, 83/76 jf. 84/17, 84/32, 99/232
§ 37 første ledd	89/169, 98/93	§ 2-2	80/84
annet ledd	79/97, 88/85, 89/169, 91/163, 93/184, 98/93	§ 3-5	86/93
§ 38	83/70, 84/68, 86/120 jf. 87/23, 92/40, 00/57	§ 5-2	89/84, 96/201, 97/227
§ 39	81/125, 84/68, 84/83, 85/40, 85/110 jf. 86/22, 89/160, 89/162, 96/58, 98/97	§ 5-2	89/84, 96/201, 97/227
§ 40	81/142 jf. 82/16, 88/85, 91/127	19.6.1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregående utdanning	
§ 41	82/58, 85/115, 86/83, 87/134, 93/263, 95/238, 96/180, 99/66, 99/295 jf. 00/49	§ 2 første ledd	78/46
§ 42	82/58, 85/84, 85/154, 86/96, 86/143, 88/60, 89/51, 90/173, 96/180	§ 4 tredje ledd	98/101
7.7.1967 husleiereguleringsloven		§ 6 femte ledd	85/49, 85/50 jf. 86/21
§ 17	81/123, 81/124, 82/22	§ 7 annet ledd	84/36, 84/38, 86/45
§ 20 første ledd	81/121	19.6.1969 nr. 57 sykehusloven	
22.3.1968 nr. 2 tilleggslov om krigspen- sjoner		§ 2	88/44
§ 1	88/37	§ 6	88/44
§ 2	88/37	§ 12	80/35, 86/56
13.6.1969 nr. 24 grunnskolelova		§ 14	92/104 jf. 95/30
§ 3	84/33, 89/31, 94/115, 97/159, 98/159, 98/160	19.6.1969 nr. 66 merverdiavgiftsloven	
§ 4 nr. 1	92/40	§ 14	81/148, 96/213 jf. 99/34
§ 5 nr. 1	99/181 jf. 00/44	§ 16 første ledd nr. 2	00/227
§ 8 nr. 1 ...	93/69, 93/71, 95/135, 96/129, 99/176	§ 17	99/272 jf. 00/49
nr. 6	00/118, 00/127	§ 22	96/213 jf. 99/34
§ 10 nr. 4	78/48	§ 23	96/213 jf. 99/34
§ 13 nr. 1	78/42	§ 32	98/271
nr. 2	87/39, 97/151, 97/157	§ 44	94/210
§ 16	88/60, 91/46, 96/131	§ 64	85/107, 89/94
§ 17 nr. 2	85/33	§ 69	97/262 jf. 98/36
§ 19 nr. 6	79/24	§ 70	00/57
§ 21 nr. 2	78/14, 80/26, 86/73, 89/19	§ 73	99/280
§ 24 nr. 1	89/30, 93/59	19.6.1969 nr. 72 distriktsskatteloven	
§ 31	81/44 jf. 82/15	§ 4 nr. 2 b)	84/72 jf. 85/22
§ 32 nr. 2	98/160	19.12.1969 nr. 75 gjennomføring av nordiske konvensjoner om visse internasjonale-privatrettslige forhold	
§ 34 nr. 3	99/92	§ 1	91/76
§ 40 nr. 4	81/42, 81/44 jf. 82/15	16.1.1970 nr. 1 folkeregisterloven	
nr. 6	78/41	§ 3	00/203
13.6.1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna		§ 8	97/201
§ 1	98/51 jf. 99/37	§ 13	94/142
		§ 14 annet ledd	84/64
		§ 15	85/75, 89/93, 91/172, 99/221, 00/201
		§ 18	98/202
		29.5.1970 nr. 32 brannvernloven	
		§ 19	84/87
		19.6.1970 nr. 63 naturvernloven	
		§ 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, 99/117, 99/144 00/78
		§ 2 første ledd	95/77, 96/68, 99/112, 99/139
		annet ledd	82/109, 87/81, 88/71, 93/162, 93/164, 93/169, 95/77, 95/84, 96/68, 99/119 jf. 00/43, 00/85

- tredje ledd 86/90, 87/91, 89/62,
90/81, 92/102, 96/68, 96/81, 96/85,
97/97, 98/115 jf. 99/39, 98/117
jf. 99/40, 98/119, 98/120, 99/78,
99/119 jf. 00/43, 99/125, 99/127,
99/131, 99/141, 00/80, 00/87, 00/88
- § 3 første ledd 84/61, 88/73, 96/68, 99/139
annet ledd 87/82, 89/67
- § 4 første ledd 78/109
- § 5 78/36, 90/81, 91/95, 94/76,
98/115 jf. 99/39, 98/117 jf. 99/40,
99/17, 99/131, 99/139, 00/80, 00/87
annet ledd a 84/63, 87/82, 92/101,
92/102, 95/81, 99/125, 99/127
annet ledd b 89/70, 91/89, 95/89
98/123 jf. 99/40, 99/78
annet ledd c 94/68, 98/120
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 jf. 97/31, 96/94 jf. 97/31
97/117, 99/78, 99/119 jf. 00/43,
99/131, 99/135, 00/82
- § 6 nr. 1 83/60, 86/90, 90/81,
97/107 jf. 99/35, 98/119, 98/120
nr. 2 87/91, 89/62, 94/72, 95/89,
96/68, 96/77, 96/81, 97/120,
98/121, 98/123 jf. 99/40, 99/135
nr. 3 78/110
nr. 4 95/92, 96/74
nr. 5 88/76, 96/85, 00/88
nr. 6 80/97
nr. 8 79/92
- § 8 86/90, 87/81, 99/147
- § 9 94/64, 95/84, 96/85, 98/132, 99/127, 00/75
- 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
- 11.6.1971 nr. 52 **strafferegistreringsloven**
§ 3 97/167 jf. 97/167 jf. 98/35 og 00/38
§ 6 97/167 jf. 98/35 og 00/38
- 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**
§ 11 første ledd 98/138 jf. 99/40
§ 19 første ledd 86/140 jf. 87/24
- 16.6.1972 nr. 47 **markedsføringsloven**
§ 12 første ledd 95/34 jf. 96/27,
97/29 og 98/31
§ 13 tredje ledd 95/34 jf. 96/27,
97/29 og 98/31
§ 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 **tobakkskadeloven**
§ 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
§ 15 99/167
§ 24 nr. 2 85/40
§ 26 nr. 3 83/35
§ 27 83/35
- 14.12.1973 nr. 61 **lønnsgarantiloven**
§ 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, 00/251, 00/256
§ 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, 99/298, jf. 00/49
annet ledd 80/68, 80/71, 81/80, 81/85
jf. 81/15, 99/298 jf. 00/49
§ 7 86/134
§ 8 81/77, 83/116, 90/153, 90/157
§ 9 80/61, 83/116, 89/140, 89/143,
96/251 jf. 97/37, 00/251, 00/255, 00/256
§ 10 97/279
§ 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 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
§ 38	98/161

28.6.1974 nr. 58 odelslova

§ 1	99/298 jf. 00/49
§ 2	81/80, 99/298 jf. 00/49
§ 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, 97/80
§ 28	97/80
§ 31	96/256
§ 39	91/154
§ 63	87/159

30.5.1975 nr. 20 tomtefestelova

§ 21	98/294 jf. 99/45
------	------------------

6.6.1975 nr. 29 eidegdomsskattelova

§ 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 regulering av 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, 99/187 jf. 00/44
----------------	-----------------------------------

28.5.1976 nr. 36 om forbud mot etablering av eierleiligheter i bestående bygninger

§ 2	81/116 jf. 86/20
-----	------------------

4.6.1976 nr. 63 samferdselslova

§ 5	97/234 jf. 98/36
§ 7	82/41, 83/85, 84/101, 85/123, 87/125, 89/115, 90/123, 98/273
§ 8	97/234 jf. 98/36
§ 17 nr. 2	83/87
§ 25	97/234 jf. 98/36

17.12.1976 nr. 100 forsinkelsesrenteloven

§ 1	84/95, 91/139, 98/231 jf. 99/42, 00/191
-----	---

4.2.1977 nr. 4 arbeidsmiljøloven

§ 2	98/320
§ 3	94/230
§ 7	98/187
§ 12	98/187
§ 13	96/114
§ 14	98/187
§ 19	84/112 jf. 86/19 94/230

§ 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, 97/126
§ 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
§ 69	00/93
§ 77	87/79
§ 81	97/106

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, 00/228
-----	--------------------------

9.6.1978 nr. 45 likestillingsloven

§ 3 tredje ledd	86/23, 91/23
§ 4 annet ledd	86/23, 91/23
§ 11 første ledd	00/108
annet ledd	93/181, 95/105
§ 17	93/181

9.6.1978 nr. 49 reindrifftsloven

§ 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, 98/270
§ 19	00/151

8.2.1980 nr. 2 panteloven

§ 6-1	00/232
-------	--------

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

§ 7 annet ledd	97/143
§ 22	00/249
§ 27 annet ledd	94/261
§ 35	90/62, 94/261

§ 38	90/62	13.3.1981 nr. 6 forurensningsloven	
23.5.1980 nr. 13 fagopplæringsloven		§ 5 første ledd	95/246
§ 19	90/42	§ 7	89/181, 94/281
§ 23	85/43, 86/41 jf. 89/16	§ 16	84/115
13.6.1980 nr. 24 ligningsloven		§ 17	88/172
§ 3-4 nr. 1	99/271	§ 18	89/181
§ 3-4 nr. 2 b	85/101 jf. 91/20	§ 26	87/68
§ 3-9	94/186	§ 28	94/281
§ 3-11	96/206, 96/208	§ 30	84/88 jf. 85/24, 86/109, 87/13, 87/109, 95/209 jf. 96/29, 96/228, jf. 97/36, 96/229 jf. 97/36
§ 3-13 83/46, 85/100, 87/89, 93/170 jf. 94/33, 99/258		§ 34	85/110, 87/112, 91/124
§ 4-8	85/101 jf. 91/20, 91/113	§ 37	86/83
§ 6-4	99/250 jf. 00/47	§ 73	90/140
§ 7-3	99/261 jf. 00/48	§ 74	94/281
§ 8-1 nr. 1	93/205	§ 83	87/109
§ 8-2	87/101	8.4.1981 nr. 7 barnelova	
§ 8-4	00/207	§ 3	84/40
§ 9-1	97/255	§ 44 b	99/215
§ 9-2	91/133, 95/199, 97/255	§ 45	88/50
§ 9-5	00/210	§ 50 første ledd	99/69
§ 9-5 nr. 1	90/106	annet ledd	86/53
§ 9-5 nr. 7	88/88 jf. 89/18, 90/102, 91/115, 93/205, 98/246 jf. 99/42	§ 52	83/44, 86/60, 87/49, 88/55 jf. 89/17, 90/56, 90/59 jf. 91/20, 97/188, 99/209 jf. 00/46
§ 9-10	99/271 jf. 00/48	§ 53	92/75
§ 9-11	86/98, 99/268, 99/270	§ 54	98/181 jf. 99/41, 98/184 jf. 99/41, 98/186, 99/213 jf. 00/46
§ 10-3	96/208	§ 55	94/149
§ 10-4	00/213	§ 57	87/51, 93/88 jf. 94/32, 94/149, 94/152, 95/160
13.6.1980 nr. 35 rettshjelploven		§ 58	94/146
§ 1	89/90, 91/104	15.5.1981 nr. 19 fiskeoppdrettsloven	
§ 3	87/75 jf. 88/20 og 90/20	§ 2	84/104
§ 6	89/90, 91/104	22.5.1981 nr. 25 straffeprosessloven	
§ 8	83/55, 93/187 jf. 94/33	§ 73 annet ledd	87/56 jf. 89/17 og 91/20
§ 10	91/106, 99/48	§ 175	86/63
§ 13	82/119, 90/93, 91/104	§ 179	86/63
§ 14 annet ledd	83/55	§ 186 første ledd	93/100, 94/155 jf. 95/32
§ 15	90/78, 90/93	§ 264 a	87/56 jf. 89/17 og 91/20
§ 16	98/43 jf. 99/36	§ 458	85/84
§ 17	91/106, 92/108, 93/188, 96/30, 96/33, 97/49, 98/43, 99/246 jf. 00/47	29.5.1981 nr. 38 viltloven	
§ 18	89/88, 91/106, 92/107	§ 4	87/147
§ 19 nr. 3	84/88 jf. 85/24 og 86/19	§ 16	87/145
§ 24	98/237 jf. 00/40	§ 26	90/152
13.6.1980 nr. 36 kringkastingsloven		§ 37	86/83, 86/129
§ 1	83/90 jf. 84/17	§ 47	94/252
§ 23	93/208 jf. 94/33	§ 48	83/99, 89/133
13.6.1980 nr. 42 legeloven		§ 49	88/133
§ 2 nr. 2	85/63	11.6.1982 nr. 42 fiskerirettledningsloven	
§ 6	89/125	§ 8	89/121
§ 10	91/141	19.11.1982 nr. 66	
§ 25	91/55	kommunehelsetjenesteloven	
§ 30	91/55	§ 1-1 annet ledd	86/64 jf. 87/20 og 88/19
§ 32	90/83 jf. 91/20	§ 1-3 annet ledd nr. 4	86/79 jf. 87/21, 91/57, 92/56, 92/62
§ 43	91/55	§ 2-1	91/57, 00/232
§ 46	85/74, 87/85 jf. 89/17 og 90/20	§ 2-3	99/199 jf. 00/45
§ 50	90/200	§ 4-2	85/66
§ 52	00/153		
6.3.1981 nr. 5 barneombudsloven			
§ 36	00/156		

§ 6-8	00/164	§ 20-4 annet ledd	95/232, 96/260 jf. 99/34, 97/289, 99/324 jf.	00/49
nr. 1	96/154	§ 20-6 annet ledd		93/256
§ 7-1	85/66	§ 23 nr. 1		90/174
17.12.1982 nr. 86 rettsgebyrloven		§ 26		98/311
§ 26	86/71 jf.	§ 27-1		95/238
4.3.1983 nr. 3 tjenestemannsloven		§ 27-2 nr. 2	88/169, 90/178	
§ 10	89/19, 90/28,	§ 28-1 nr. 1	99/310 jf.	00/49
§ 11	85/32	§ 28-1 nr. 2 ...	88/168, 91/157, 95/242 jf.	96/29
§ 12	85/25, 89/19	§ 28-2		99/321
§ 13	85/27, 89/19,	§ 31 nr. 1	87/162, 88/157,	93/245
§ 14 nr. 2 tredje ledd	85/25	§ 33	89/148, 90/178,	90/182
§ 16	93/58	§ 33-3		99/330
8.1.1984 nr. 5 havneloven		§ 33-11		00/199
§ 16 annet ledd	86/127	§ 46		86/16
§ 17 annet ledd	88/115	§ 55		86/148
30.3.1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten		§ 63 nr. 2	89/79, 94/276	
§ 1	99/111 jf.	nr. 3	88/154, 89/165	
§ 2	99/111 jf.	§ 66		00/266
8.6.1984 nr. 59 dekningsloven		nr. 1	87/168, 89/167	
§ 1-5	93/193 jf.	§ 67	88/161 jf. 89/18,	89/105
§ 2-5	92/56	§ 69	98/307, 98/311,	00/266
§ 9-3	93/193 jf.	§ 70 nr. 1	87/172, 87/174, 91/158,	
1.3.1985 nr. 3 valgloven			99/319 jf.	00/49
§ 12	88/117	nr. 2	87/174, 88/154, 95/221,	
§ 65	88/117		95/224, 97/296,	00/269
§ 78	88/117	§ 74 nr. 2.....		99/316
26.4.1985 nr. 20 åpningstidsloven		§ 78	90/160, 92/160,	93/245
§ 6	88/128	§ 81 annet ledd		00/271
26.4.1985 nr. 21 utdanningsstøtteloven		femte ledd		95/227
§ 1	98/174	§ 84	90/182, 93/266,	00/271
§ 2	94/132	§ 85		93/266
§ 3	91/174, 97/177, 98/174,	§ 87	92/160, 99/319 jf.	00/49
§ 8 tredje ledd	93/85	§ 88	87/176, 89/154	
§ 9	96/150 jf. 98/31, 98/171,	§ 91 a	93/259 jf.	94/34
98/174		§ 93	89/148, 93/259 jf.	94/34
7.6.1985 nr. 51 om utmarkskommisjon		§ 94 nr. 3	88/159, 89/79,	00/271
§ 1	91/38	§ 95 nr. 2	87/108, 88/157, 91/159,	93/266
§ 3	91/38	§ 109	96/270 jf.	98/32
14.6.1985 nr. 68 fiskeoppdrettsloven		§ 110	98/304 jf.	99/45
§ 5	91/144	§ 112	98/304 jf.	99/45
§ 6	90/128	§ 113	91/160, 92/165	
§ 11	90/125 jf.	§ 115 annet ledd	97/245, 99/326	
14.6.1985 nr. 73 privatskulelova		§ 117	87/177 jf. 88/22, 88/161 jf.	
§ 27 tredje ledd	92/54		jf. 89/18, 88/163, 89/160, 89/162,	
14.6.1985 nr. 77 plan- og bygningsloven			90/174, 92/162	
(se også bygningsloven av 1965)		§ 118		86/127
§ 2	92/160	§ 121		88/171
§ 7	87/176, 88/168, 89/154, 89/158,	20.12.1985 nr. 108 folkebibliotekloven		
90/160, 90/163, jf. 92/21, 90/166,		§ 1		95/217
92/165, 94/270, 95/221, 95/224, 96/260		28.2.1986 nr. 8 adopsjonsloven		
jf. 99/34, 96/267, 97/285, 97/292,		§ 11		91/74
99/303, 99/307, jf. 00/49, 99/310		§ 17		91/75
jf. 00/49, 99/314 jf. 00/49,	00/266	§ 22		91/75
§ 10-1	86/150, 89/148, 97/300 jf.	9.5.1986 nr. 19 om velferd for elever og studenter		
§ 15 annet ledd	98/36	§ 3	87/45, 89/33, 90/40, 97/162,	
tredje ledd	98/71		99/179, 00/18, jf. 00/111	
fjerde ledd	99/303	20.6.1986 nr. 37 mesterbrevloven		
§ 17-2 første ledd	87/159, 90/163, jf. 91/21, 90/166, 96/260,	§ 9		89/117
99/34				
tredje ledd	87/170			

15.5.1987 nr. 21 film og videogramloven	§ 8-7	96/163, 96/172 jf.	97/34
§ 2 annet ledd	92/147	§ 9-5	97/182 jf. 99/36
10.6.1988 nr. 48 midlertidig lov om avvikling av fylkenes HVPU	§ 9-6	97/182 jf.	99/36
§ 1	91/60, 91/62	§ 9-8	97/182 jf. 99/36
§ 10	91/62	§ 10-1 annet ledd.....	99/197
24.6.1988 nr. 64 utlendingsloven		26.6.1992 nr. 86 tvangsfullbyrdelsesloven	
§ 6 fjerde ledd	00/181	§ 1-1	00/228
§ 8 annet ledd	91/87, 92/94, 93/115, 94/171, 95/181, 96/190, 97/210, 97/212, 98/213, 99/231	§ 7-20	97/230
§ 9	92/94, 93/110 jf. 94/32, 95/181, 96/187	17.7.1992 nr. 100 barnevernloven	
§ 11	94/174	§ 2-3 tredje ledd	94/144
§ 12	94/174	§ 4-3	00/161
§ 16	98/212 jf. 99/42 og 00/38	§ 4-19	97/182 jf. 99/36
§ 17 sjette ledd	94/168	§ 4-24 annet ledd	94/144
§ 25	92/88	§ 6-7	00/161
§ 29 ...	92/82 jf. 94/32, 96/194, 98/37 jf. 00/38	§ 7-1 bokstav g	97/179
§ 30	92/82 jf. 94/32	§ 10-2	93/86
§ 33	97/216	25.9.1992 nr. 107 kommuneloven	
§ 37 femte ledd	97/220 jf. 98/35	§ 31 nr. 1	95/96, 97/125, 99/152, 99/154
§ 41	93/105 jf. 94/32, 97/216	§ 31 nr. 3	95/94, 98/142, 99/154
§ 46	91/85	§ 31 nr. 5	99/149
§ 58	00/180	§ 40 nr. 3 c	98/67
17.2.1989 nr. 2 forskotteringsloven		§ 59	98/159
§ 7	00/144	27.11.1992 nr. 109 EØS-loven	
2.6.1989 nr. 27 alkoholloven		§ 2	00/238
§ 1-7a	99/285	27.11.1992 nr. 116 Lov om offentlige anskaffelser	
§ 1-8	94/242, 97/273	§ 3	00/238
§ 1-16	99/285	4.12.1992 nr. 127 kringkastingsloven	
§ 3-5	98/282	§ 1-1 fjerde ledd	95/34 jf. 96/27 og 97/29 og 98/31
16.6.1989 nr. 54 statistikkloven		4.12.1992 nr. 132 legemiddeloven	
§ 2-2	91/77	§ 2	98/59
§ 2-3	91/77	§ 30	00/82
16.6.1989 nr. 70 naturskadeforsikringsloven		11.6.1993 nr. 65 konkurranseloven	
§ 1 tredje ledd	95/192	§ 3-10	97/74
16.6.1989 nr. 77 universitetsloven		§ 3-11	97/77
§ 45	93/76	11.6.1993 nr. 101 luftfartsloven	
4.7.1991 nr. 47 ekteskapsloven		§ 5-3	99/287
§ 79	95/167 jf. 96/28	§ 8-8	98/277
4.7.1991 nr. 48 kamphundloven		24.2.1995 nr. 11 lotteriloven	
§ 4	99/106	§ 6	99/290
8.11.1991 nr. 76 eldrerådslova		§ 10	99/292
§ 3	97/92	§ 11	96/245 jf. 97/36
13.12.1991 nr. 81 sosialtjenesteloven		§ 14	96/245 jf. 97/36
§ 4-1	99/202	§ 16	99/78
§ 4-2	96/159, 99/18, 99/194, 99/202, 00/133	5.5.1995 nr. 19 barnehageloven	
§ 4-3 ...	98/83 jf. 99/37 og 00/38, 98/190, 99/18	§ 8	98/233 jf. 00/39
§ 5-2	99/201 jf. 00/46, 99/207	§ 9	96/125
§ 5-3	99/201 jf. 00/46	§ 15	96/123
§ 5-4 fjerde ledd	95/158	12.5.1995 nr. 23 jordlova	
§ 5-10 .	96/163, 96/169, jf. 97/33, 96/172 jf. 97/34, 96/175, 97/193, 99/201 jf. 00/46	§ 1	97/279
§ 6-1	98/190	4.8.1995 nr. 53 politiloven	
§ 6-2	99/111 jf. 00/43	§ 18	97/167, jf. 98/35 og 00/38, 97/171
§ 7-9	98/91 jf. 99/38	§ 24	99/135
§ 8-4	95/154	7.6.1996 nr. 31 kirkeloven	
		§ 27	00/67
		28.2.1997 nr. 19 folketrygdloven	
		§ 5-16	00/140
		§ 5-22	00/138

§ 15-4	99/217
§ 21-1	97/91, jf. 98/34, 98/194 jf. 99/42
§ 22-17	98/228 jf. 99/42 og 00/38, 99/216
17.7.1998 nr. 61 opplæringslova	
§ 5-1 annet ledd	00/123
§ 5-3 tredje ledd	00/123
§ 5-4	00/123
§ 5-7	00/127
§ 8-1	99/55 jf. 00/42, 00/121
§ 8-2	99/181 jf. 00/44
26.3.1999 nr. 14 skatteloven	
§ 2-1 fjerde ledd	00/205

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 jf. 99/43
21.12.1994 om avgift på båtmotorer § 1	00/220
§ 6	00/220

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 innskottsleiligheter § 8	78/93, 80/86
§ 10	80/86
16.12.1977, forskrift om unntak fra og særregler om retten til å påklage enkeltvedtak § 1 A nr. 1	99/95
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.....	98/220
§ 1	98/216
§ 6	93/191 jf. 94/33
§ 7	94/181 jf. 96/27
11.9.1981, instruks for barneombudet § 6	00/156
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
14.2.1986, forskrift til offentlighetsloven kap. V, punkt 14	99/131
17.11.1989, forskrifter om topprisordningen for melk	93/221
22.6.1990, politiinstruksen § 4-2	92/35
27.7.1990, forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven kap. VII - a	99/330
30.11.1990, forskrifter om topprisordningen for melk	93/221
21.12.1990, forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her § 4	00/183
§ 11	00/181
§ 12	00/181
§ 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, 97/210, 97/212, 98/213
§ 37 femte ledd	91/87
§ 61	94/168
§ 106 tredje ledd	92/88
§ 126	95/183

§ 144	91/85	sjømannsformidlingen	81/24
19.4.1991, forskrift om reklame i kringkasting		15.1.1976, forskrifter om opptak av studenter ved statens fysioterapiskoler	79/32 jf. 80/15
§ 4 tredje ledd	95/34 jf. 96/27 og 97/29, 98/31	6.9.1976, forskrifter om retningslinjer ved forhøyelse av festeavgifter m.v.	
13.12.1991, forskrifter om topriorordningen for melk	94/249	§ 2	78/88
4.12.1992, forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 3 om tildeling av kontrakter om offentlige varekjøp		15.12.1976, forskrifter til barnehageloven § 3 og § 5	81/20
§ 4	00/238	1.10.1976, forskrifter om toll- og avgiftsfritak for brukt personkjøretøy medbrakt ved flytting til Norge	
§ 10 A	00/238	§ 1 nr. 3	84/77 jf. 85/14 og 87/18, 84/80
16.12.1994, instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger		7.10.1977 og 14.7.1978, forskrifter om fortrinnsrett til ny tilsetning	
pkt. 4.4	98/93	§ 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
		23.2.1979, forskrift om førerkort	
		§ 34 a	98/48
		21.10.1983, forskrift om parkering for bevegelseshemmede	
		§ 2	87/60
		11.11.1983, forskrift til tjenestemannsloven § 5	98/150
		4.1.1984, forskrifter om toll- og engangsavgift på motorvogn m.v.	
		§ 6	85/107, 86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 93/211, 98/254 jf. 99/43, 00/219
		§ 9	87/103
		§ 13	86/101 jf. 87/22 og 88/19, 86/103 jf. 87/23 og 88/19, 98/254 jf. 99/43
		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
		3.8.1987, forskrift om karakter, eksamen og vitnemål m.v. i den videregående skole	
		§ 8	98/166
		§ 9	98/166
		8.4.1988, forskrift om levering av dokument og betaling til Styret for det industrielle rettsvern	98/114 jf. 99/39
		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	
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		
30.4.1958 nr. 9990 om gjennomføring av avregning			
§ 4	00/208		
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, 00/25		
18.12.1964, reglement for ligningskontorene og folkeregistrene			
§ 4	78/32 jf. 81/15 og 83/14		
20.12.1974, forskrift om strafferegistrering			
§ 7	97/167 jf. 98/35 og 00/38		
§ 12	97/167 jf. 98/35 og 00/38		
10.6.1975, forskrifter for			

§ 6	91/55	og avløpsgebyr	
§ 7	91/55	§ 4	98/267
§ 11	97/187 jf. 98/35	26.4.1995, forskrift om vederlag for opphold i institusjon m.v.	99/199 jf. 00/45
20.3.1989, bidragsforskriften		20.11.1995, midlertidig forskrift om opptak til grunnutdanninger ved statlige høyskoler	
§ 4 bokstav h	99/212	§ 10	99/190
4.3.1994, forskrift om folkeregistrering		5.5.1997, forskrift om bostøtte fra Husbanken	
§ 2 nr. 2	99/224 00/201	§ 8	98/198, 00/143
§ 8	97/201	11.12.1998, forskrift om offentlege arkiv	
§ 30	97/203	§ 3-2	00/92
§ 32	95/16 jf. 96/27		
§ 36	98/128 jf. 99/40		
§ 37	98/207		
15.3.1994, forskrift om parkering for forflytningshemmede			
§ 2	00/135		
10.1.1995, forskrift om kommunale vann-			

Vedlegg 1**Ombudsmannskontorets inndeling – personalforhold**

Ombudsmannens kontor er inndelt i 6 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. Stillingsinnehaveren er gitt delvis tjenestefri for å gjøre tjeneste som sekretær for Stortingets utvalg for kontroll med EOS-tjenestene.

Sekretariatsenheten utfører ombudsmannskontorets kontormessige fellesoppgaver, og den daglige ledelsen av enheten er lagt til én av kontorsjefene, Kai Kramer-Johansen.

Personalforhold

Pr. 31. desember 2000 bestod personalet av følgende:

1. kontor:

Kontorsjef	Kai Kramer-Johansen
Rådgiver	Camilla Wohl Sem
Førstekonsulent	Hanne S. Nymoen

2. kontor:

Kontorsjef	Harald Gram
Ass. kontorsjef	Hakon Huus-Hansen (delvis tjenestefri)
Rådgiver	Elisabeth Kjørheim
Rådgiver	Bente Kristiansen
Rådgiver	Vibeke Woldseth
Rådgiver	Yeung Fong Cheung

3. kontor:

Kontorsjef	Berit Sollie
Rådgiver	Mette D. Trovik
Rådgiver	Annette Dahl
Rådgiver	Cecilie F. Rygg
Saksbehandler	Knut Nordviken
Saksbehandler	Kristin Skumsnes

4. kontor:

Kontorsjef	Torkjel Nesheim
Rådgiver	Øistein Langbakk
Rådgiver	Annicken Sogn Ness
Førstekonsulent	Ellen Nyhus

5. kontor:

Kontorsjef	Morten Holmboe
Rådgiver	Anne Cathrine Knudsen Dietz
Rådgiver	Ellen Gjerdal
Rådgiver	Sten Foyen
Førstekonsulent	Cecilie Karlson

6. kontor:

Kontorsjef	Bjørn Dæhlin
Førstekonsulent	Eivind Sveum Brattegard
Førstekonsulent	Borghild Gylvik
Førstekonsulent	Sissel Fykse
Førstekonsulent	Mona Ransedokken

Økonomi, personal, skrive- og resepsjonstjeneste:

Førstekonsulent	Inger R. Sommerstad
Konsulent	Kari Rimala
Konsulent	Lill Reiersgård
Konsulent	Kari Woldsund
Førsteseekretær	Gunn Lovang Pedersen
Førsteseekretær	Anne Kristin Larsen

Arkiv:

Arkivleder	Gunhild Gjørder Solheim
Førsteseekretær	Anne Marie Sviggum
Førsteseekretær	Gro W. Benjaminsen

Følgende hadde per. 31. desember 2000 permisjon fra sin stilling:

Rådgiver	Irene Jensen
Rådgiver	Gunnar Hæreid
Førstekonsulent	Liv Asheim Leirvik
Førstekonsulent	Kjersti Buun Nygaard
Førstekonsulent	Bjørn Eirik Hansen
Førsteseekretær	Rita B. Hafslund

Vedlegg 2**K o n g e r i g e t N o r g e s****G r u n d l o v ,**

**given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814,
saaledes som den er lydende ifølge siden foretagne
Ændringer, senest Grundlovsbestemmelse af 23 juni 1995 nr. 567.**

§ 75

Det tilkommer Storthinget:

a. -----

1. at udnævne en Person, der ikke er Medlem af Storthinget, til, paa en Maade som er nærmere bestemt i Lov, at have Indseende med den offentlige Forvaltning og alle som virker i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mod den enkelte Borger;
-

Vedlegg 3**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, 15. mars 1996 nr. 13 og 28. juli 2000 nr. 74.

§ 1.

Valg av ombudsmann.

Etter hvert stortingsvalg velger Stortinget en ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen. Valget gjelder for 4 år fra 1. januar året etter stortingsvalget.

Ombudsmannen må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Han må ikke være medlem av Stortinget.

Hvis Ombudsmannen dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv, velger Stortinget en ny ombudsmann for den gjenværende del av tjenestetiden. Det samme gjelder dersom Ombudsmannen sier fra seg vervet, eller Stortinget med et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmer beslutter å frata ham vervet.

Er Ombudsmannen på grunn av sykdom eller av andre grunner midlertidig forhindret fra å utføre sitt verv, kan Stortinget velge en stedfortreder til å gjøre tjeneste så lenge fraværet varer. Ved fravær inntil 3 måneder kan Ombudsmannen bemyndige kontorsjefen til å gjøre tjeneste som stedfortreder.

Finner Stortingets presidentskap at Ombudsmannen bør anses som inhabil ved behandlingen av en sak, velger det en setteombudsmann til å behandle saken.

§ 2.

Instruks.

Stortinget fastsetter alminnelig instruks for Ombudsmannens virksomhet. For øvrig utfører Ombudsmannen sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

§ 3.

Formål.

Ombudsmannens oppgave er som Stortingets tillitsmann og på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger.

§ 4.

Arbeidsområde.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste. Hans arbeidsområde omfatter likevel ikke:

- a) forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til,

- b) avgjørelser truffet i statsråd,
- c) domstolenes virksomhet,
- d) Riksrevisjonens virksomhet,
- e) saker som etter Stortingets bestemmelse hører under Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda eller Ombudsmannen for sivile tjenesteppliktige,
- 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 rettsikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det.

Stortinget kan i Ombudsmannens instruks fastsette:

- a) om en bestemt offentlig institusjon eller virksomhet skal anses for å være offentlig forvaltning eller en del av statens, kommunenes eller fylkeskommunenes tjeneste etter denne lov,
- b) at visse deler av et offentlig organs eller en offentlig institusjons virksomhet skal falle utenfor Ombudsmannens arbeidsområde.

§ 5.

Grunnlag for arbeidet.

Ombudsmannen kan ta saker opp til behandling enten etter klage eller av eget tiltak.

§ 6.

Nærmere om klage og klagefrist.

Enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side, kan klage til Ombudsmannen.

Den som er fratatt sin personlige frihet har rett til å klage til Ombudsmannen i lukket brev.

Klagen skal være navngitt og må være satt fram innen 1 år etter at den tjenestehandling eller det forhold det klages over ble foretatt eller opphørte. Har klageren brakt saken inn for høyere forvaltningsorgan, regnes fristen fra det tidspunkt denne myndigheten treffer sin avgjørelse.

Ombudsmannen avgjør om en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling.

§ 7.

Rett til å få opplysninger.

Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv. I samme utstrekning kan han kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter.

Reglene i rettergangslovens §§ 204–209 får tilsvarende anvendelse for Ombudsmannens rett til å kreve opplysninger.

Ombudsmannen kan kreve bevisopptak ved domstolene etter reglene i domstollovens § 43 annet ledd. Rettsmøtene er ikke offentlige.

§ 8.

Adgang til forvaltningens kontorer.

Ombudsmannen har adgang til tjenestesteder, kontorer og andre lokaler for ethvert forvaltningsorgan og enhver virksomhet som går inn under hans arbeidsområde.

§ 9.

Dokumentoffentlighet og taushetsplikt.

Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige. Ombudsmannen avgjør med endelig virkning om et dokument helt eller delvis skal unntas offentlighet. Nærmere regler, herunder om adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighet, gis i Ombudsmannens instruks.

Ombudsmannen har taushetsplikt med omsyn til opplysninger han får i sin tjeneste om forhold av personlig karakter. Taushetsplikten gjelder også opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter. Taushetsplikten varer ved også etter ombudsmannens fratreden. Den samme taushetsplikt påhviler hans personale.

§ 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 tilsettingsråd. 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 4**Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen**

Fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 i medhold av ombudsmannslovens § 2, ajourført etter endring 14. juni 2000.

§ 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 gi 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.

Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor.

1. Ombudsmannens sakdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombuds-

mannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

2. Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.
3. Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.
4. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.
5. Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.

§ 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.

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han unnlate å nevne navn i meldingen. Meldingen skal uansett ikke inneholde opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

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 5**Brosjyre med orientering
Om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet
(Bokmål, nynorsk og samisk)****Forord**

Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann. Han undersøker om offentlige myndigheter har gjort feil eller urett mot noen. Kontrollvirksomheten skjer først og fremst på grunnlag av klager.

Denne orienteringen gir en kortfattet veiledning om Stortingets ombudsmannsordning, Sivilombudsmannen. Her redegjøres for hva Sivilombudsmannen kan gjøre, hvordan klager fremmes og hvordan klagen blir behandlet av ombudsmannen og hans medarbeidere.

Oslo i august 2000

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Arne Fliflet
Sivilombudsmann

**Hvilke saker og spørsmål er det
Sivilombudsmannen arbeider med?**

Som utgangspunkt kan Sivilombudsmannen undersøke alle typer saker og forhold som offentlige myndigheter har behandlet og avgjort. Med andre ord hører statens, fylkeskommunenes og kommunenes forvaltning under Sivilombudsmannens arbeidsområde. Klager kan rettes både mot myndighetsorganer (forvaltningsorganer) og mot tjenestemenn eller andre som handler 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 på private organisasjoner. Det samme gjelder i mange tilfeller hvor det offentlige ikke utøver offentlig myndighet, men er part i rent privatrettslige forhold.

Sivilombudsmannen kan heller ikke behandle

- saker som Stortinget eller Odelstinget har tatt standpunkt til
- avgjørelser truffet i statsråd
- domstolenes virksomhet, herunder også administrative gjøremål som er lagt til dommerkontorene, og avgjørelser som etter uttrykkelig lovbestemmelse kan bringes inn for domstolene ved bruk av anke, klage eller annet rettsmiddel, f.eks. en utpanting eller et trekkpålegg
- Riksrevisjonens virksomhet
- saker som hører under Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannen for sivile vernepliktinge.

Av hensyn til det kommunale selvstyre kan ikke alle avgjørelser som er truffet av kommunestyre eller fylkesting bringes inn for ombudsmannen.

Om den veiledning Sivilombudsmannen kan gi

Sivilombudsmannen og hans medarbeidere gir nødvendig veiledning, råd og hjelp for å kunne bruke Stortingets ombudsmannsordning. Ombudsmannen kan ellers svare på rettslige spørsmål som har tilknytning til en bestemt klagesak.

**En klage til Sivilombudsmannen – hva er det?
Hva kan tas opp i klagen?**

Den som klager til Sivilombudsmannen henstiller til ombudsmannen om å undersøke en sak, eller et forhold forvaltningen (offentlige myndigheter) har behandlet/avgjort. Ombudsmannen avgjør om klagen gir tilstrekkelig grunn til behandling.

En klage til Sivilombudsmannen og en klage til overordnet forvaltningsmyndighet er to forskjellige ting. Den som klager til overordnet forvaltningsmyndighet har normalt en rett til å få saken/avgjørelsen behandlet på ny av overordnet myndighet, og klageorganet kan i tilfelle omgjøre avgjørelsen. Den som klager til Sivilombudsmannen henstiller til ombudsmannen om å undersøke en sak eller et forvaltningsforhold og i tilfelle si sin mening om det som kommer ut av undersøkelsene. Ingen kan kreve å få sin klage behandlet av ombudsmannen. Ombudsmannen kan heller ikke omgjøre forvaltningsavgjørelser.

En klage til ombudsmannen må gjelde noe som kan anses som en urett mot den som klager. Det vil være tilfellet når klagen går ut på at en forvaltningsavgjørelse er uriktig, eller at en sak har vært behandlet på en uriktig eller uforsvarlig måte av myndighetene. Den som mener at forvaltningen har opptrådt på en hensynsløs, krenkende eller annen belastende måte, kan klage på det. Det kan også klages på at forvaltningen lar være å svare på forespørsler eller ikke gjør noe i en sak.

Når kan det klages til Sivilombudsmannen?

Sivilombudsmannens kontroll skal være etterfølgende. Det betyr at forvaltningen selv skal ha mulighet for å ordne opp og ta endelig standpunkt til saken/forholdet før det klages til ombudsmannen. Dersom forvaltningen har egne tilsyns- og kontrollordninger, må klagen normalt først rettes dit.

Gjelder klagen en forvaltningsavgjørelse, finnes det i mange tilfeller en høyere instans i forvaltningen som kan overprøve avgjørelsen. Da må denne klagemuligheten ha vært brukt før det klages til Sivilombudsmannen. For eksempel må en trygdeavgjørelse som regel ha vært klaget inn for Trygderetten, og gjelder det en byggesak eller sosialsak, må avgjørelsen først ha vært påklaget til fylkesmannen. Hvis man også etter endelig avgjørelse i en slik klagesak mener det er begått feil eller urett, kan man klage til Sivilombudsmannen.

I saker der Kongen (Regjeringen) er klageinstans, gjelder ikke regelen om at klageadgangen til høyere forvaltningsorgan må være nyttet før det kan klages til Sivilombudsmannen. Dette innebærer at avgjørelser truffet i et departement som førsteinstans kan klages inn for ombudsmannen uten at det først er klaget til Kongen.

Det som er sagt foran, gjelder først og fremst klager på avgjørelser. I visse tilfelle kan det også klages til ombudsmannen selv om en sak fortsatt er under behandling i forvaltningen. Dette kan f.eks. gjelde fremdriften av saken (sen saksbehandling).

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 eller feil fra offentlige myndigheters side, kan klage til ombudsmannen. Klageren må imidlertid selv ha vært utsatt for den feilen eller forsømmelsen klagen gjelder. Ombudsmannen behandler normalt ikke klager over noe som bare gjelder andre.

Det er imidlertid 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.

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 settes en klage 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 bortsett fra at ombudsmannen vil ha sikkerhet for at klageren er den hun eller han utgir seg for å være. Derfor brukes e-post bare til forespørsler og orienteringer og ikke som grunnlag for klagebehandling. Klageren bør i klagen gjøre rede for hva uretten eller feilen består i og gjerne legge ved eventuelle saksdokumenter. Behandlingen er gratis.

Klagebehandlingen hos ombudsmannen

Når det er på det rene at en klage hører under ombudsmannens arbeidsområde, tas det stilling til om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen. I så fall sørger ombudsmannen for at saken blir undersøkt. Ombudsmannen bestemmer omfanget av undersøkelsen. Det blir innhentet dokumenter, opplysninger og uttalelser fra forvaltningen og klager i den grad dette er nødvendig.

Ombudsmannen har ca 25 medarbeidere som er jurister. I tillegg har kontoret ca 10 ansatte med ulike kontorfunksjoner. Undersøkelsene må normalt begrense seg til gjennomgåelse av saksdokumenter og annet skriftlig materiale, men den som ønsker det kan be om samtaler eller muntlig konferanse med ombudsmannen eller hans medarbeidere.

Fotografier og videofilmer o.l. kan også benyttes til å kaste lys over saken. Ombudsmannen foretar normalt ikke befaringer og kan heller ikke selv avhøre parter eller vitner.

Klageren blir holdt orientert om sakens gang og om resultatet av ombudsmannens behandling.

Ombudsmannen skal undersøke sakene objektivt og nøytralt og han kan derfor ikke opptre som partsrepresentant, advokat eller fullmektig for den enkelte borger i forhold til myndighetene.

Hva kan ombudsmannen gjøre?

Ombudsmannen kan uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde. Undersøkelsene ombudsmannen gjør kan med andre ord munne

ut i kritikk, henstillinger og anbefalinger til myndighetene. 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. Sivilombudsmannen kan ikke selv treffe bindende avgjørelser eller omgjøre avgjørelser truffet av forvaltningen. Ombudsmannen kan heller ikke gi rettslig bindende instruks til myndighetene. I praksis retter imidlertid myndighetene seg etter ombudsmannens henstillinger og anbefalinger.

Når det gjelder skjønsmessige forvaltningsavgjørelser, har ombudsmannen bare en begrenset adgang til å uttale kritikk.

Ombudsmannen kan også gjøre oppmerksom på mangler ved lover, regelverk og myndighetspraksis.

Ikke alle saker ener seg for undersøkelser av Sivilombudsmannen

Ombudsmannen kan normalt bare undersøke dokumenter og annet skriftlig materiale. Han foretar ikke avhør av personer, og normalt heller ikke befaringer. Enkelte spørsmål er derfor ikke egnet for behandling og uttalelse fra ombudsmannens side. Det vil for ek-

sempel være tilfelle når åstedsbefarin eller muntlig forklaring er av betydning, slik som i en del saker om fast eiendom og enkelte erstatningskrav.

Vil du vite mer om Sivilombudsmannen?

Den som vil vite mer om Stortingets ombudsmannsordning, kan skrive eller ringe til ombudsmannens kontor. Muntlige konferanser med ombudsmannens medarbeidere må avtales på forhånd.

Telefon: 22 82 85 00

Grønt nummer: 800 80 039

Telefaks: 22 82 85 11

E-post: post@sivilombudsmannen.no

Hjemmeside: www.sivilombudsmannen.no

Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 OSLO

Besøksadresse: Akersgt. 8, 6. etg.

(inngang tollbugt.)

Utgitt 1979 og revidert i 1982, 1986 og 1992 og 2000 av Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Konsulent: Statens informasjonstjeneste

Design: Mike Mills

NYNORSK

Forord

Sivilombodsmannen er Stortingets tillitsmann. Han granskar om offentlege styresmakter har gjort feil eller urett mot nokon. Kontrollverksemda byggjer fyrst og fremst på klager som kjem inn.

Denne orienteringa gjev ei kort rettleiing om Stortingets ombodsmannsordning, Sivilombodsmannen. Ho gjer greie for kva Sivilombodsmannen kan gjera, korleis klager bør leggjast fram, og korleis klagene blir handsama av ombodsmannen og medarbeidarane hans.

Oslo, juni 2000

Stortingets ombodsmann for forvaltninga

Arne Fliflet
Sivilombodsmann

Kva saker og spørsmål er det Sivilombodsmannen arbeider med?

Som hovudregel kan Sivilombodsmannen granska alle slag saker og tilhøve som offentlege styresmakter har handsama eller avgjort. Med andre ord høyrer forvaltninga i staten, fylkeskommunane og kommunane inn under arbeidsområdet til Sivilombodsmannen. Klager kan rettast både mot forvaltningsorgan og mot tenestemenn eller andre som arbeider i forvaltninga.

Private tvistar fell utanfor arbeidsområdet. Ombodsmannen kan til dømes ikkje handsama tvistar i grannesaker mellom privatfolk, tvistar på grunnlag av private kontraktar eller klager på private organisasjonar. Det same gjeld i mange tilfelle der det offentlege ikkje utøver offentlig avgjerdsrett, men er part i reint privatrettslege tilhøve.

- Sivilombodsmannen kan heller ikkje handsama
- saker som Stortinget eller Odelstinget har teke standpunkt til
 - avgjerder som er tekne i statsråd
 - verksemda til domstolane, medrekna administrative gjeremål som er lagde til dommarkontora, og avgjerder som etter uttrykkjeleg lovregel kan leggjast fram for domstolane ved bruk av anke, klage eller anna rettsmiddel, til dømes ei utpanting eller eit trekkpåklegg
 - verksemda til Riksrevisjonen
 - saker som høyrer inn under Ombodsmannen for Forsvaret og Ombodsmannen for sivile tenestepliktige.

Av omsyn til det kommunale sjølvstyret kan ikkje alle avgjerder som er tekne av kommunestyre eller fylkesting, leggjast fram for Ombodsmannen.

Om den rettleiing Sivilombodsmannen kan gje

Sivilombodsmannen og medarbeidarane hans gjev naudsynt rettleiing, råd og hjelp for å kunna nytta Stortingets ombodsmannsordning. Ombodsmannen kan ellers svara på rettslege spørsmål som er knytte til ei bestemt klagesak.

Ei klage til Sivilombodsmannen – kva er det? Kva kan takast opp i klaga?

Den som klagar til Sivilombodsmannen, oppmodar Ombodsmannen om å granska ei sak eller eit tilhøve som forvaltninga (offentlege styresmakter) har handsama eller avgjort. Ombodsmannen avgjer om klaga gjev god nok grunn til handsaming.

Ei klage til Sivilombodsmannen og ei klage til overordna forvaltningsorgan er to ulike ting. Den som klagar til eit overordna forvaltningsorgan, har normalt rett til å få saka/avgjerda handsama på nytt av eit overordna organ, og klageorganet kan i tilfelle gjera om avgjerda. Den som klagar til Sivilombodsmannen, oppmodar Ombodsmannen om å granska ei sak eller eit forvaltningstilhøve og i tilfelle seia si mening om det som kjem ut or granskingane. Ingen kan krevja å få klaga si handsama av Ombodsmannen. Ombodsmannen kan heller ikkje gjera om forvaltningsavgjerder.

Ei klage til Ombodsmannen må gjelda noko som kan reknast som ein urett mot den som klagar. Det vil vera tilfelle når klaga går ut på at ei forvaltningsavgjerd er urett, eller at styresmaktene har handsama ei sak på urett eller uforsvarleg vis. Den som meiner at forvaltninga har gått fram på ein omsynslaus, krenkjande eller annan tyngjande måte, kan klaga på det. Ein kan òg klaga på at forvaltninga let vera å svara på førespurnader eller ikkje gjer noko i ei sak.

Når kan det klagast til Sivilombodsmannen?

Den kontrollen Sivilombodsmannen set i verk, skal vera etterfølgjande. Det vil seia at forvaltninga sjølv skal ha høve til å ordna opp og ta endeleg standpunkt til saka/tilhøvet før ein klagar til Ombodsmannen. Dersom forvaltninga har eigne tilsyns- eller kontrollordningar, må klagen normalt fyrst rettast til dei.

Gjeld klaga ei forvaltningsavgjerd, finst det i mange tilfelle ein høgare instans i forvaltninga som kan overprøva avgjerda. Då må ein ha nytta denne klagemåten før ein klagar til Sivilombodsmannen. Til dømes må ei trygdeavgjerd som regel ha vore klaga inn for Trygderetten. Gjeld det ei byggjesak eller ei sosialsak, må avgjerda fyrst ha vore påklaga til Fylkesmannen. Dersom ein etter endeleg avgjerd i ei slik klagesak framleis meiner at det er gjort feil eller urett, kan ein klaga til Sivilombodsmannen.

I saker der Kongen (Regjeringa) er klageinstans, gjeld ikkje regelen om at retten til å klaga til høgare forvaltningsorgan må vera nytta før ein kan klaga til Sivilombodsmannen. Dette tyder at avgjerder som er tekne i eit departement som fyrsteinstans, kan klagast inn for Ombodsmannen utan at det fyrst er klaga til Kongen.

Det som er sagt over, gjeld fyrst og fremst klager på avgjerder. I visse tilfelle kan det òg klagast til Ombodsmannen jamvel om forvaltninga framleis arbeider med ei sak. Dette kan til dømes gjelda framdrifta av saka (sein sakshandsaming).

Klagefrist

Klagefristen er eitt år. Fristen blir rekna frå den dagen då forvaltningsorganet tek den endelege avgjerda i saka, eller frå tidspunktet for det tilhøvet klaga gjeld. Ombodsmannen kan likvel ta opp eit tilhøve til handsaming jamvel om fristen for klaga skulle vera ute, men dette skjer berre i heilt særskilde tilfelle.

Kven kan klaga?

Kvar den som meiner at han/ho har vore utsett for urett eller feil frå offentlege styresmakter, kan klaga til Ombodsmannen. Men klagaren må sjølv ha vore utsett for den feilen eller forsøminga klaga gjeld. Ombodsmannen handsamar normalt ikkje klager over noko som berre gjeld andre.

Det er likevel ikkje noko i vegen for at ein kan få ein annan til å klaga for seg. I så fall må det leggjast ved ei fullmakt frå den som saka gjeld. Ein organisasjon kan klaga til Ombodsmannen på vegner av ein einskild medlem. Då bør medlemen òg skriva under på klaga, eller det bør leggjast ved ei skriftleg fullmakt.

Dei som er fråtekne den personlege fridomen sin, til dømes innsette i fengsla, har rett til å klaga til Ombodsmannen i lukka brev, det vil seia utan noka form for brevsensur frå institusjonen.

Ombodsmannen kan òg ta opp saker til gransking av eige tiltak.

Korleis bør ei klage setjast opp?

Klaga må vera skriftleg og underskriven av klagaren sjølv eller av ein annan etter fullmakt frå klagaren. Eit vanleg brev er nok. Det gjeld ingen særskilde krav til forma, anna enn at Ombodsmannen vil vera viss på at klagaren er den han eller ho gjev seg ut for å vera. Difor kan e-post berre nyttast til spørsmål og orienteringar og ikkje som grunnlag for klagehandsaminga. I klaga bør klagaren gjera greie for kva uretten eller feilen går ut på, og gjerne leggja ved det som måtte finnast av saksdokument. Handsaminga er gratis.

Klagehandsaminga hos Ombodsmannen

Når det er klart at klaga høyrer inn under arbeidsområdet til Ombodsmannen, blir det teke stilling til om det er tilstrekkeleg grunn til å handsama klaga. I så fall syter Ombodsmannen for at saka blir granska. Ombodsmannen avgjer kor omfattande granskinga skal vera. Det blir innhenta dokument, opplysningar og fråsegner frå forvaltninga og klagaren så langt det trengst.

Ombodsmannen har om lag 25 medarbeidarar som er juristar. I tillegg har kontoret om lag ti tilsette med ulike kontorfunksjonar. Granskingane må normalt avgrensast til gjennomgåing av saksdokument og anna skriftleg tilfang. Men den som ynskjer det, kan be om samtale eller munnleg konferanse med ombodsmannen eller medarbeidarane hans.

Det er òg høve til å nytta fotografi, videofilmar o.l. til å kasta lys over saka. Ombodsmannen dreg normalt ikkje på synfaring og kan heller ikkje sjølv avhøyra partar eller vitne.

Klagaren blir halden orientert om saksgangen og om resultatet av handsaminga hos Ombodsmannen.

Ombodsmannen skal granska sakene objektivt og nøytralt, og han kan difor ikkje vera partsrepresentant, advokat eller fullmektig for einskildborgarar andsynes styresmaktene.

Kva kan Ombodsmannen gjera?

Ombodsmannen kan seia si mening om tilhøve som høyrer inn under arbeidsområdet hans. Granskingane Ombodsmannen set i verk, kan med andre ord munna ut i kritikk, oppmodingar og tilrådingar til styresmaktene. Ombodsmannen kan peika på at eit forvaltningsorgan eller ein tenestemann har gjort seg skuldig i feil eller forsømingar. Han kan òg oppmoda vedkomande forvaltningsorgan om å retta feil, forsømingar eller mishøve. Sivilombodsmannen kan ikkje sjølv ta bindande avgjerder eller gjera om avgjerder som er tekne av forvaltninga. Ombodsmannen kan heller ikkje gje rettsleg bindande instruksar til styresmaktene. I praksis rettar likevel styresmak-

tene seg etter oppmodingane og tilrådingane frå Ombodsmannen.

Når det gjeld forvaltningsavgjerder bygde på skjøn, har Ombodsmannen berre avgrensa høve til å koma med kritikk.

Ombodsmannen kan òg gjera merksam på manglar ved lover, regelverk og praksis hos styresmakter.

Ikkje alle saker høver til å bli granska av Sivilombodsmannen

Ombodsmannen kan normalt berre granska dokument og anna skriftleg tilfang. Han avhøyrrer ikkje personar og dreg normalt heller ikkje på synfaring. Visse spørsmål høver difor ikkje til handsaming hos og fråsegn frå Ombodsmannen. Det vil til dømes vera tilfelle når det er viktig med åstadgang eller munnleg forklaring, slik som i ein del saker om fast eigedom og visse krav om skadebot.

Vil du vita meir om Sivilombodsmannen?

Den som vil vita meir om Stortingets ombodsmannsordning, kan skriva eller ringja til Ombodsmannens kontor. Munnlege konferansar med medarbeidarane til ombodsmannen må avtalast på førehand.

Telefon: 22 82 85 00

Grønt nummer: 800 80 039

Telefaks: 22 82 85 11

E-post: post@sivilombudsmannen.no

Heimeside: www.sivilombudsmannen.no

Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 OSLO

Kontoradresse: Akersgata 8, 6. etg.

(inngang Tollbugt.)

Orienteringa er utgjeven i 1979 og revidert i 1982, 1986 og 1992 og 2000 av Stortingets ombodsmann for forvaltninga.

Konsulent:

Statens informasjonsteneste

Design: Mike Mills

AA-501

OVDASÁNIT

Siviilaáittardeaddji lea Stuorradikki luohhtámušolmmoš.

Son iská leat go almmolaš eiseválddit meadán dahje vearrut dahkan ovttage vuostá. Bearráigeahččodoaibma lea vuosttažettiin váidagiid olis.

Dát čuvgehus oanehaččat oaivada Stuorradikki áittardeaddjiortnega, Siviilaáittardeaddji birra.

Dás čilgejuvvo maid Siviilaáittardeaddji sáhtta dahkat, mo váidaga ovddida ja mo áittardeaddji ja su mielbargit meannudit váidagiid.

Oslo borgemánus 2000

Arne Fliflet
Siviilaáittardeaddji

Makkár áššiiguin bargá Siviilaáittardeaddji?

Siviilaáittardeaddji sáhtášii gal iskat buotlágan áššiid ja diliid maid almmolaš eiseválddit leat meannudan ja mearridan. Nuppiin sániiguin gullá stáhta, fylkkagieldda ja gieldda hálddahus Siviilaáittardeaddji bargoviidodahkii. Váidagiid sáhtta ovddidit sihke eiseválddeorgánaide (hálddašanorgánaide) ja virgeolbmuide dahje earáide geat barget hálddahusaovddas.

Priváhta nákkut eai gula bargoviidodahkii. Áittardeaddji ii sáhte omd. meannudit siidaguimmiid gaskasaš nákkuid, priváhta šiehtadangaskavuodaid riidduid dahje priváhta organisašuvnnaid váidagiid. Seamma gusto mángga háve dallege go almmolaš ásausat eai doaimmat almmolaš válddi, muhto lea bealálaččat priváhtarievttálaš gaskavuodain.

Siviilaáittardeaddji ii ge sáhte meannudit

- áššiid maid Stuorradiggi ja Odeldiggi leat mearridan
- stáhtarádi dahkan mearrádusaid
- duopmostuoluid doaimmaid, masa gullet vel hálddahuslaš dahkamušat mat leat biddjon duopmárvuorraide, ja mearrádusaid mat čielgasit lánkamearrádusain sáhttet ovddiduvvot duopmostuoluide guoddalemiin, váidimiin dahje eará riektegaskaomiin, ee. panten dahje geassingohččun báلكás

- Riikadárkkástusa doaimma
- áššiid mat gullet Suodjalusa Áittardeaddjái ja Siviilla suodjalangeatnegasaid áittardeaddjái

Gielladalaš iešstivrejumi deasttas ii sáhte buot mearrádusaid maid giellastivrrat ja fylkkadikkit dahket, ovddidit Áittardeaddjái.

Mo sáhtta Siviilaáittardeaddji oaivadit

Siviilaáittardeaddji ja su mielbargit addet dárbašlaš oaivadeami, rádiid ja veahki vai sáhtta atnit Stuorradikki áittardeaddjiortnega. Áittardeaddji sáhtta muđui vástidit rievttálaš gažaldagaid mat gullet dihto váiddaáššái.

Váidda Siviilaáittardeaddjái - mii bat dat lea? Maid sáhtta váidit?

Son gii Siviilaáittardeaddjái váida ávžžuha áittardeaddji iskat ášši dahje dilálašvuodaid maid hálddahus (almmolaš eiseválddit) lea meannudan/mearridan. Áittardeaddji mearrida lea go váidagis doarvá vuoddu dan meannudit.

Siviilaáittardeaddjái váidda ja bajit hálddašaneiseváldái váidda leat guokte sierranas ášši. Sus, gii bajit hálddašaneiseváldái váida, lea dábálaččat vuoigatvuohta oazžut ášši/mearrádusa meannuduvvot oddasit bajit eiseválddis, ja váiddaorgána sáhtta de muhtit mearrádusa. Son, gii váida Siviilaáittardeaddjái, ávžžuha áittardeaddji iskat ášši dahje hálddašandilálašvuoda ja de cealkit oaivilis dan hárrái mii iskademiin bohtá ovdan. Ii okta-

ge sáhte gáibidit ahte su váidaga galgá Áittardeaddji meannudit. Áittardeaddji ii ge sáhte muhttit hálddašanmearrádusaid.

Áittardeaddjái galgá váidda leat nu ahte sáhhtá adnot leat vearrivuohthan sutnje gii váidá. Šattašii nu jus váidá go hálddašanmearrádus lea boastut, dahje eiseválddit leat ášši meannudan boasttu dahje bealuškeahces vuogi mielde. Son, gii oaivvilda ahte hálddahus lea láhtten deasttaheapmin, loavkideaddjin dahje eará čuohcideaddji láhkai, sáhhtá dan váidit. Sáhhtá maid váidit go hálddahus ii vástit jearaldagaid dahje eai daga áššiin maidege.

Goas sáhhtá váidit Siviilaáittardeaddjái?

Siviilaáittardeaddji bearráigeahčču galgá leat maŋŋil buot earáid.

Dát mearkkaša ahte hálddahusas galgá leat vejolašvuohtha čorget ja loahpalaš mearrádusa áššis/dilálašvuodas dahkat, ovdal go váidá Áittardeaddjái. Jus hálddahusas leat iežaset gozihan- ja bearráigeahččortnegat, ferte dábálaččat váidagiid vuos dohko ovddidit.

Jus váidda gusto hálddašanmearrádussii, hálddahusas lea mángii alit ásahus, mii sáhhtá dárkkistit mearrádusa. Dalle ferte dán váiddavejolašvuoda leat geavahan, ovdal go váidá Siviilaáittardeaddjái. Ovdamearkka dihte ferte oadjomearrádus dábálaččat leat váidon Oadjoriektái, ja jus lea huksenáššis dahje sosiáláššis sáhka, ferte mearrádus vuos leat váidon Fylkkamánnii. Jus dákkár váiddaáššis vel maŋŋil loahpalaš mearrádusa oaivvilda ahte lea boastut dahje vearrut dahkkon, sáhhtá váidit Siviilaáittardeaddjái.

Áššiin, main Gonagas (Ráddehus) lea váiddaásahus, ii gusto njuolggadus ahte váiddavejolašvuohtha alit hálddašanorgánii ferte leat adnon ovdal go sáhhtá váidit Siviilaáittardeaddjái. Dát mearkkaša ahte go departementa vuosttas ásahussan lea dahkan mearrádusaid, de sáhhtá váidit Áittardeaddjái vaikko ii leat vuos váidon Gonagassii.

Mii dás ovddabealde lea celkon, gusto vuostazettiin mearrádusváidagiidda. Dihto háviid sáhhtá maid váidit Áittardeaddjái vaikko hálddahusas ain lea ášši meannudeamen. Dát sáhhtá omd. gustot ášši áigemeiriid birra (hiljis áššemeannudeapmi).

Váidaga áigemearri

Váidaga áigemearri lea jahki. Áigemeari rehkenastá das rájes go hálddahus lea áššis loahpa-

laš mearrádusa dahkan dahje das rájes go váidaga lea ožžon. Áittardeaddji sáhhtá datte dilálašvuoda meannudit, vaikko váidaga áigemearri lea meaddil, muhto dát dahkko dušše áibbas erenoamáš diliin.

Gii sáhhtá váidit?

Juohkehaš gii oaivvilda iežas leat vásihan vearrivuoda dahje boastuvuoda almmolaš eiseválddiid beales, sáhhtá váidit Áittardeaddjái. Váidái ferte datte alccesis leat čuohcan dát boastuvuohtha dahje suostan maid váidá. Dábálaččai ii meannut áittardeaddji váidagiid dakkár áššiš mii dušše gusto nubbái.

Dattege sáhhtá nuppi olbmo oazžut iežas ovdas sáddet váidaga. Dalle gal galgá son geasa ášši gusto, sáddet mielde fápmudusa. Organisašuvdna sáhhtá váidit Áittardeaddjái ovttaskas miellahtu ovddas. Dalle berrešii miellahttu ge čállit vuollái váidaga, dahje berrešii bidjat mielde čálalaš fápmudusa.

Sis, geain lea váldon eret sin friddjavuohtha, omd. geat leat giddagasas, lea vuogiatvuohtha váidit Áittardeaddjái gitta reivviin, namalassii almmá ásahusa reivedárkkisteami haga.

Áittardeaddji gal maid sáhhtá áššiid iskat jus ieš dan dáhttu.

Mo galgá váidaga čállit?

Váidda galgá leat čállon ja váidi galgá ieš leat dan čállán vuollái dahje jo eará gii váidis lea fápmudusa dasa ožžon. Dábálaš reive lea doarvái. Ii gáibiduvvo makkárga erenoamáš hámiid, earret ahte Áittardeaddjái sihkkarasto ahte váidi duodai lea son gean namuha iežas leat. Danne adno epoasta dušše jearaldagaide ja čuvgehusaide iige váiddameannudeami vuoddu. Váidi berre váidagis čilget mii lea boastuvuohtha dahje meattáhus ja áinnas mielde bidjat áššebáhpáriid jus ležžet.

Meannudeapmi lea nuvtá.

Áittardeaddji váiddameannudeapmi

Go lea čielggas ahte váidda gullá Áittardeaddji bargoviidodahkii, mearriduvvo lea go doarvái vuoddu meannudit váidaga. Dalle fuolaha áittardeaddji ahte ášši isko. Áittardeaddji mearrida man olu galgá iskat. Hálddahusas ja váidis viežžá áššebáhpáriid, dieđuid ja cealkagiid dárbbu mielde.

Áittardeaddjis leat sullii 25 mielbargi geat leat

juristtat. Dasa lassin leat kantuvrras 10 bargi iešgudetge kanturdoaimmaiguin. Iskkademiid ferte dábálaččat ráddjet dasa ahte geahčada áššedokumeanttaid ja eará čálalaš ávdnasiid, muhto gii dan dáhttu sáhtta bivdit ságastallama dahje njálmmalaš konferánssa Áittardeaddjiin dahje su mielbargiiguin.

Fotogovaid, videofilmmaid js. sáhtta maid geavahit ášši čuvgemii. Dábálaččat ii fina áittardeaddji geahčadeamen báikki iige sáhte ieš dutkat beliid dahje vihtaniid.

Váidái muijaluvvo áššemanus ja Áittardeaddji meannudeami bohtosis.

Áittardeaddji galgá iskat áššiid objeaktiivvalaččat ja neutrálalaččat iige sáhte danne leat eiseválddiid ektui ovttage riikavuloža bealleovddasteaddjin, advokáhtan dahje doaimmaheaddjin.

Maid sáhtta Áittardeaddji dahkat?

Áittardeaddji sáhtta cealkit oaivilis dilálašvuodaid birra mat gusket su bargoviidodahkii. Áittardeaddji dahkan iskkadeamit sáhttet nuppiin sániiguin loahpahuovot eiseválddiide moaitamušain, ávžžuhusain dahje rávvagiin. Áittardeaddji sáhtta čujuhit ahte hálddašanorgána dahje virgeolmmoš lea meaddán dahje suostán. Son maid sáhtta ávžžuhit dan hálddašanorgána divvut meattáhusaid, suostamiid dahje bonjuvuodaid. Siviilaáittardeaddji ii sáhte ieš dahkat čatni mearrádusaid dahje muhtit hálldahusa dahkan mearrádusaid. Áittardeaddji ii ge sáhte addit rievttálaš čatni bargonjuolggadusaid eiseválddiide. Eiseválddit datte čuvvot áittardeaddji ávžžuhusaid ja rávvagiid.

Árvvošteaddji hálddašanmearrádusaid dáfus, lea Áittardeaddjis dušše ráddjejuvvon moaitinjolašvuohta.

Áittardeaddji maid sáhtta fuomásuhttit lágaid, njuolggadusaid ja eiseváldegeavada váilliid.

Ii buot áššiid heive Siviilaáittardeaddjái iskat

Dábálaččat sáhtta Áittardeaddji dušše iskat dokumeanttaid ja eará čálalaš ávdnasiid. Son ii dutkka ovttage iige dábálaččat fina geahčadeamen báikkis.

Soames áššiid ii danne heive áittardeaddjái meannudit iige dain ovdedit cealkámuša. Dát lea ovdamearkka dihte dalle go lea dehálaš ahte fitná dan báikki geahčadeamen dahje njálmmálaččat čilgejuvvo, nu go soames áššiin giddodagaid ja soames buhtadangáibádusaid hárrái.

Dáhtošit go eanet diehtit Siviilaáittardeaddji birra?

Jus dáhtošit eanet diehtit Stuorradikki siviilaáittardeaddjiortnetga birra, sáhtat čállit dahje čuojahit Áittardeaddji kantuvrii. Áittardeaddjiid mielbargiiguin ferte njálmmálaš konferánssaid ovdagihtii šiehtadit.

Telefovndna: 22 82 85 00

Ruoná nummir: 800 80 039

Telefáksa: 22 82 85 11

E-poasta: post@sivilombudsmannen.no

Ruovttusiidu:

www.sivilombudsmannen.no

Poastačujuhus: Poastaboksa 3 Sentrum, 0101 OSLO

Galledančujuhus: Akersgata 8, 6. geardi (uksa sisa Tollbugata)